

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية الجزائرية

وزارة التعليم العالي و البحث العلمي

جامعة مولاي الطاهر - سعيدة

كلية الحقوق العلوم السياسية

قسم العلوم السياسية

مذكرة لنيل شهادة ماستر
في تخصص سياسات عامة و تنمية

الموضوع :

دور الرقابة الإدارية
في التنمية الإدارية

تحت إشراف الأستاذ المشرف:

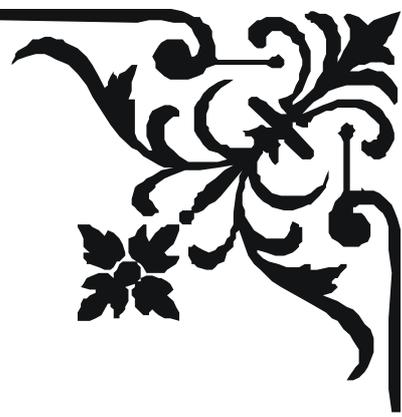
* أ. بن فاطمة *

من إعداد :

- شاحي عبد الهادي
- بوخاتم مختار

السنة الجامعية

2016 / 2015



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ



الإهداء

إلى قدوتي الأولى و نبراسي الذي ينير دربي, إلى من علموني أن أصمد أمام
أمواج البحر الثائرة ... إلى من أعطوني و ما يزالوا يعطوني بلا حدود ... إلى من
رفعت راسي عاليا لأفتخر بهما, و إن كان حبر قلبي لا يستطيع التعبير عن
مشاعري نحوهما, فمشاعري اكبر من أن أسطرها على الورق, و لكن لا أملك إلا
أن أدعوا الله أن لا يحرمني ينابيع حبهما و حنانهما, إلى أعظم هدية أهداني إله
إياها, إلى أروع صورة رسمها إلي التاريخ, إلى سر وجودي "أمي الغالية", إلى
الذي أنار طريقي و أراح ضميري ... إلى الكيان الصامد " أبي العزيز " ...

إلى الزوجة الغالية ... و إلى قرّة عيني و ابننتي " نهال هاجر " ...

إلى كل من كان لنا سندا في دراستنا و رحلة نحو طلب العلم و المعرفة و نوروا
صدرنا و قلوبنا بنور العلم من معلمين و أساتذة عبر كافة المراحل و الأطوار.

إلى كل العائلة و الأصدقاء و الأهل و الأقارب ...

إلى كل طلبة العلوم السياسية ليسانس دفعة 2014 بسيدي بلعباس .

إلى طلبة العلوم السياسية ماستر سياسات عامة و تنمية سعيدة دفعة 2016.

إلى كل دفعات طلبة العلوم السياسية المتعاقبة ...

أهديكم هذا العمل المتواضع عسى الله أن يجعله

علما نافعاً و صدقة جارية مقبولة.

بوخاتم مختار

شكر و تقدير و عرفان بالجميل

اللهم لك الحمد عدد ما خلقت و ما رزقت, و نشكر الله تعالى أن هدانا لدين الحق و يسر لنا سبل التعلم و من علينا بعظيم فضله و انعم علينا نعمه.

و الصلاة و السلام على خير البريئة و سيد الأولين و الآخرين المبعوث رحمة للعالمين محمد ابن عبد الله و على آله و صحبه و من اتبعهم ووالاهم إلى يوم الدين و بعد:

قال عليه الصلاة و السلام: " من لم يشكر الناس لم يشكر الله, و من أسدى إليكم معروفا فكافئوه , فان لم تستطيعوا فادعوا له."

و طبقا لهذا الحديث الشريف... و اعترافا بالجميل نتقدم بالشكر الجزيل إلى كل من ساعدنا على انجاز هذا العمل المتواضع و نخص بالذكر الأستاذ المشرف: بن فاطمة الذي لم يبخل علينا بنصائحه و توجيهاته القيمة دون أن ننسى كل الأساتذة الكرام و على رأسهم الأستاذ : "موكيل عبد السلام" على مرافقته لنا طيلة مشوار دراسة الماستر و مجهوداته الكبيرة.

بالإضافة إلى كل من كان لنا سندا في رحلتنا الدراسية و زملائنا في العلوم السياسية من طلبة و طالبات من كل الولايات.

و لا ننسى السيد "صحبي محمد" رئيس مركز الضرائب بتلاغ على كل التسهيلات و الخدمات التي قدمها لنا و كان نعم المسؤول الذي تفخر به الإدارة الجزائرية.

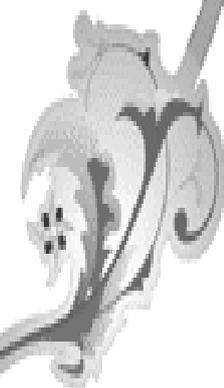
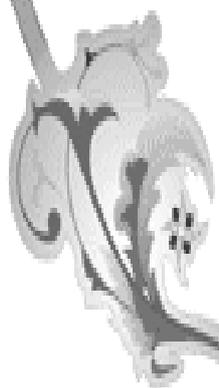
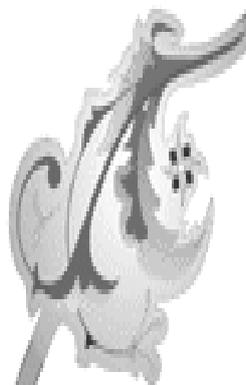
إلى كل من ساعدنا و لو بكلمة طيبة أو ابتسامة صادقة

إلى كل هؤلاء نقول : جازاكم الله كل خير, و بارك الله فيكم,

و أجركم على الله في ميزان حسناتكم.

مع كامل تشكراتي الخالصة و الله ولي التوفيق

مَقَامَةٌ



مقدمة :

إن التنمية الإدارية هي غاية تسعى لتحقيقها كافة المجتمعات, إذ لا يوجد مجتمع يخلوا من التنمية الإدارية خاصة في الإدارة العامة للدول النامية.

و نظرا لتعاظم الدور الملقي على عاتق الجهاز الإداري في قيادة عملية التنمية بشتى أنواعها , فالضرورة أوجبت العمل باستمرار من أجل تطوير هذا الجهاز و السهر دائما على تنمية إدارية كافية و تحقيق فعاليته في ظل المستجدات الوطنية و الدولية.

تعتبر الرقابة الإدارية إحدى الآليات الضرورية لتحقيق التنمية الإدارية , لما لها من دور في القضاء على الكثير من الأخطاء و الانحرافات و ترشيد القرارات للوصول إلى إدارة راشدة قادرة على تحقيق المصلحة العامة.

إشكالية الموضوع :

إن مسألة التنمية الإدارية كانت و لازالت من المسائل الهامة التي تطرح بحدة في الوقت الراهن, وذلك لما لها من آثار ايجابية على المجتمع , و ما تشهده الإدارة الجزائرية اليوم من اختلاس للأموال و الرشوة و فساد , يجعلنا نتساءل عن أسباب هذا الداء , و الطرق التي تؤدي إلى تحسين الظروف الإدارية , و لعل أهم الحلول هي تفعيل عملية الرقابة الإدارية ومن هنا تبرز الإشكالية الآتية :

ما مدى فعالية الرقابة الإدارية في تحقيق التنمية الإدارية بالجزائر ؟

و للإجابة على هذه الإشكالية كان لابد من الإجابة على التساؤلات الفرعية الآتية :

. ما هو مفهوم الرقابة الإدارية ؟ ما مراحلها و أنواعها ؟ و ما هي أهم متطلبات الرقابة الإدارية الفعالة ؟

. ما هو مفهوم التنمية الإدارية و ما هي أشكالها ؟

. ما هي أنجع الطرق لتحقيق التنمية الإدارية ؟

. ما هي معوقات التنمية الإدارية في الجهاز البيروقراطي الجزائري ؟

. ما هو الدور الذي تلعبه الرقابة الإدارية في تحقيق التنمية الإدارية ؟

الفرضيات :

. كلما كانت هناك رقابة إدارية فعالة و ناجحة كلما تحققت عملية التنمية الإدارية و العكس صحيح.

. تلعب القيم و المبادئ الاجتماعية دورا فعالا في تحقيق التنمية الإدارية بالجزائر .

. لتحقيق التنمية يجب وضع برامج و آليات رقابية فعالة.

. تعتبر الأخلاق الإدارية و الضمير المهني إحدى الوسائل لتحقيق التنمية الإدارية.

منهجية الدراسة و أدوات جمع المعلومات : انطلاقا من طبيعة الدراسة و المعلومات المراد

الحصول عليها اتبعنا المناهج و الأدوات الآتية:

مناهج الدراسة :

المنهج التحليلي الوصفي : وهو يستخدم لتحليل البيانات و قياسها و تفسيرها و التوصل إلى وصف الظاهرة و نتائجها كما يقوم على أساس جمع معلومات حقيقية حول الظاهرة المدروسة, و قد تم الاعتماد على هذا المنهج من خلال وصف أهم المفاهيم الأساسية الخاصة بالرقابة الإدارية و التنمية الإدارية.

المنهج التاريخي و ميزة هذا المنهج أنه يدرس الظاهرة القديمة بالرجوع إلى أصلها فيصفها و يسجل تطوراتها, ويحلل هذه التطورات استنادا إلى المنهج العلمي في البحث الذي يربط النتائج بأسبابها.

منهج دراسة الحالة : وهو المنهج الذي ينتج إلى جمع البيانات العلمية المتعلقة بأية وحدة سواء كانت فردا أو مؤسسة أو نظاما اجتماعيا , وهو يقوم على أساس التعمق في دراسة مرحلة معينة من تاريخ الوحدة أو دراسة جميع المراحل التي مر بها و ذلك بقصد الوصول إلى تعميمات متعلقة بالوحدة المدروسة و لقد تم الاعتماد على هذا المنهج لأنه الأنسب لمعالجة الدراسة الميدانية التي أجريت على مستوى مديرية الضرائب لولاية سيدي بلعباس.

أدوات جمع البيانات : تم الاعتماد في هذا البحث على أدوات ووسائل جمع البيانات من الواقع الميداني عن طريق الاستبيان .

أ. مجتمع الدراسة : هي مديرية الضرائب لولاية سيدي بلعباس. وهي مؤسسة تسيير قطاع الضرائب على مستوى سيدي بلعباس التي تضم 54 بلدية.

ب . عينة الدراسة : شملت عينة الدراسة 20 عينة حيث قمنا باختيار عينتين من كل مصلحة الموجودين داخل المديرية لطلب خدمات من الإدارة و قمنا بتوزيع أوراق الاستبيان عليهم.

إذ يعتبر الاستبيان من أكثر وسائل جمع المعلومات فعالية لهذا اعتمدنا عليه في جمع معلومات العينة و هو عبارة عن استمارة تحتوي مجموعة جمل أو فقرات المصاغة بصيغة استفهامية حيث يجيب كل مشارك في العينة عليها بنفسه و تم صياغة أبعاد الاستبيان على أساس أسئلة شخصية و أسئلة متعلقة بالدراسة , ومن أهم الخطوات التي مرت بها صياغة الأسئلة ما يأتي :

تم وضع الأسئلة باللغة العربية و توزيع الاستمارة حيث تم مراعاة استخدام العبارات الواضحة و المتداولة حيث تكون سهلة الفهم و في متناول الجميع.

ثم إن أسئلة الاستبيان محددة و مغلقة حيث تم تحديد إجابة المستجوب في إطار البدائل المقترحة أمامه في الاستمارة و ذلك بهدف الحصول على إجابة واضحة و محددة يسهل تبويبها و جمعها في جداول إحصائية.

و قد تم توزيع 20 استمارة على الأفراد الذين اخترناهم من مختلف المصالح الموجودة بمديرية الضرائب لولاية سيدي بلعباس، وتحتوي الاستمارة على العديد من الأسئلة الموجهة للموظفين و كلها تصب في نفس الموضوع المتعلق بالرقابة الإدارية تم قمنا باسترجاع الاستمارات كلها و بعدها قمنا بتحليل محتويات الاستمارات ووضعها في جداول و تفسيرها للوصول إلى نتائج

نهائية للدراسة الميدانية , و كان الهدف من هذا الاستبيان هو معرفة دور الرقابة الإدارية في تحقيق التنمية الإدارية بالجزائر.

مبررات اختيار الموضوع :

إن ما دفعنا لاختيار هذا الموضوع أسباب عديدة منها الأسباب الذاتية و الأسباب الموضوعية و نذكر منها:

الأسباب الذاتية :

- . الخبرة الإدارية التي نملكها.
- . الرغبة في معرفة حقيقة التنمية الإدارية بالجزائر و دور الرقابة الإدارية في تحقيقها.
- . التعرف أكثر على طبيعة و واقع الإدارة الجزائرية و عن قرب في مجال الرقابة الإدارية.
- . المساهمة في إثراء البحث العلمي في مجال الدراسات الخاصة بالرقابة الإدارية و التنمية الإدارية.
- . أهمية الموضوع لطلبة العلوم السياسية كي تصبح المذكرة مرجعا مفيدا لهم في المستقبل.

الأسباب الموضوعية :

- . تعالج هذه الدراسة موضوعا هاما و ملحا كظاهرة ازدادت الحاجة إليها في الإدارة الجزائرية.
- . الرغبة في معرفة واقع الظواهر السلبية في الإدارة الجزائرية و إبراز الدور الذي تلعبه الرقابة الإدارية للحد منها.

أهمية التنمية الإدارية باعتبارها النواة الأساسية لبناء المؤسسات الإدارية و تحقيق التنمية الفعالة و الشاملة لجميع جوانبها الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية.

قلة الاهتمام بالإدارة كعامل أساسي في العمل التنموي بالجزائر.

حدود البحث :

سنتناول في هذه الدراسة العلاقة التفاعلية بين الرقابة الإدارية و التنمية الإدارية في الجزائر , حيث سينصب الاهتمام على وصف و دراسة و تحليل دور الرقابة الإدارية في تحقيق التنمية الإدارية.

أما بالنسبة للفترة الزمنية للدراسة فحاولنا البحث في مختلف المراحل منذ 1963م و هذا رغبة منا في إظهار أن الرقابة الإدارية و التنمية الإدارية قد لاقت الاهتمام منذ الاستقلال إلى اليوم , كما أن هذا التحديد الزمني يساعدنا في التعرف على مختلف العوامل و الظواهر التي أثرت على مردودية الإدارة في تحقيق التنمية الإدارية من خلال الرقابة الإدارية , وعلى فهم المكانة و الدور الذي أصبحت تلعبه اليوم.

و قد قمنا بالدراسة الميدانية في مديرية الضرائب لولاية سيدي بلعباس في فترة زمنية دامت أربعة أيام.

الدراسات السابقة :

لقد اعتمدنا في دراستنا هذه على مجموعة من الدراسات السابقة, التي تناولت موضوع الرقابة الإدارية و التنمية الإدارية, و من بين هذه الدراسات ما يأتي:

. دراسة بوبكر ماضي بعنوان : (صور الرقابة على الإدارة المحلية) حاول من خلالها ابرز الدور الفعال للرقابة الإدارية عبر إبراز أهم صور الرقابة التي قررها و نظمها المشرع الجزائري و كيفية تجسيدها على أرض الواقع.

- دراسة بن مرزوق عنتره بعنوان: (الرقابة الإدارية و دورها في مكافحة الفساد الإداري في الإدارة الجزائرية) حاول من خلالها إبراز القضايا و المشكلات الخطيرة للفساد الإداري في الإدارة الجزائرية التي لا بد من معالجتها وذلك باتخاذ العديد من الإجراءات الشاملة, و الأساليب و الآليات الفعالة للتقليل منها.

- دراسة بوفنور إسماعيل بعنوان : (التنمية الإدارية و معضلة الفساد الإداري) حدد من خلالها الإطار العام للتنمية الإدارية, و خلق رؤية شاملة عنها لمعرفة علاقاتها و اتجاهاتها وأهميتها في الإدارة الرشيدة.

- دراسة رفيق بن مرسي (الأساليب الحديثة للتنمية الإدارية بين حتمية التغيير و معوقات التطبيق) محاولا من خلالها تقديم إطار نظري للتنمية الإدارية و تحليل الظاهرة المدروسة, و تقديم أهم الأساليب الحديثة للتنمية الإدارية.

- دراسة ركاش جهيدة بعنوان : (إشكالية العلاقة بين إدارة التنمية و التنمية الإدارية في الجزائر) حاولت من خلالها إظهار العلاقة بين التنمية الإدارية و إدارة التنمية الهادفة و تحليل نوعية العلاقة بينهما و معرفة الدور الذي تلعبه التنمية الإدارية و تشخيص واقع التنمية الإدارية بالجزائر.

تحديد المصطلحات:

من أهم المصطلحات التي لا بد من تحديدها في هذه المذكرة ما يلي:

- الرقابة : هي إجراءات تمارسها الإدارة على نفسها, و هي وسيلة تستطيع الإدارة بواسطتها التأكد من تحقيق الأهداف في وقتها المحدد, وفق ما تم التخطيط له.

- التنمية :هي التغيير المقصود و الموجه و المخطط, بغية ضمان البقاء و تحقيق الاستمرارية و الرفاهية و النمو للمجتمع.

- الإدارة : هي مجموعة الأنشطة و الإجراءات المتتابعة , و المتكاملة التي تبدأ عادة بتحديد هدف معين ثم رسم الطريق إلى تحقيقه.

صعوبات الدراسة :

و في الأخير لابد من الإشارة إلى الصعوبات التي واجهتنا أثناء البحث و تتعلق أساسا في قلة الدراسات و البحوث الوطنية المتخصصة و أن اغلب دراسات الرقابة الإدارية و التنمية الإدارية متعلقة بالجانب الاقتصادي في حين أهملت الجانب الإداري منها.

كما لا يفوتنا ذكر العراقيل العديدة التي واجهتنا و المتعلقة بدراسة الحالة و المتمثلة في بيروقراطية الإدارة الجزائرية و سوء تسييرها و الغيابات الكثيرة عن مقرات العمل و عدم تشجيع الباحث الجامعي و عدم تزويده بما يريد.

و من الصعوبات أيضا صعوبة إجراء المقابلات مع المسؤولين بالإدارات و المؤسسات الحكومية الذين لهم معرفة بموضوعنا و التظاهر بحجة السر المهني و عدم تحمل المسؤولية في تزويدنا بالمعلومات نظرا للقيود الإدارية التي صارت من معيقات البحث العلمي.

لكن رغم كل هذه الصعوبات في مختلف مراحل الدراسة إلا أن إصرارنا تجاوز كل ذلك باعتبار أن لكل اجتهاد نقائص و طالب العلم هو مكافح و مجاهد في سبيل رسالته العلمية, و نرجوا أن تكون هذه الدراسة خطوة نحو الدراسات و البحوث في هذا الموضوع و سوف نتدارك النقائص و الهفوات من خلال تدخلات أساتذتنا الأفاضل و ملاحظاتهم و تصحيحه لخطوتنا هذه: (فمن اجتهد و أصاب فله أجران و من اجتهد فلم يصب فله أجر واحد).

تقسيمات الدراسة :

لقد قمنا بتقسيم دراستنا كما يأتي :

الفصل الأول :

تطرقنا فيه إلى ماهية الرقابة الإدارية, من خلال التعرف على مفهومها و أنواعها و الخصائص التي لا بد أن تشتمل عليها حتى تؤدي دورها على أكمل وجه, و ختمنا الفصل بملخص.

الفصل الثاني :

تطرقنا فيه إلى مفهوم التنمية الإدارية, من خلال التعرف عليها و معرفة الهدف منها و شروط تحقيقها وواقع ومسار التنمية الإدارية بالجزائر, من خلال إبراز الصعوبات التي تعيق التنمية الإدارية, و ختمنا الفصل بملخص.

الفصل الثالث :

تطرقنا فيه إلى الجانب الميداني , من خلال محاولة إسقاط الجانب النظري على إحدى الإدارات, و استعراض نبذة تاريخية عنها, و معرفة هيكلها التنظيمي وتحليل نتائج الدراسة الميدانية.

و أخيرا قمنا بوضع خاتمة شاملة لدراستنا تحتوي على مجموعة من النتائج.

الفصل الأول

الإطار النظري
للمراقبة الإدارية

الفصل الأول : الإطار النظري للرقابة الإدارية

تمهيد :

تعاني العديد من المنظمات و بشتى أنواعها العديد من التجاوزات التي تؤثر سلبا على العملية الإدارية والتنمية و قد يرجع ذلك إلى غياب عملية الرقابة الإدارية أو عدم فعاليتها في التصدي لهذه التجاوزات, خاصة في دول العالم الثالث التي تسعى جاهدة من أجل تحقيق تنمية تخرجها من دائرة التخلف و التبعية.

و في هذا الفصل سوف نحاول التعرف أكثر على عملية الرقابة الإدارية من خلال تناول

العناصر الآتية :

- تعريف الرقابة الإدارية
- مراحل عملية الرقابة الإدارية
- أنواع الرقابة الإدارية
- خصائص الرقابة الإدارية

المبحث الأول : مفهوم الرقابة الإدارية

سننظر من خلال هذا المبحث إلى مجموعة من العناصر المتعلقة بمفهوم الرقابة الإدارية من خلال التعريف بها و ذكر مراحلها و أنواعها بالإضافة إلى خصائصها.

المطلب الأول : تعريف الرقابة الإدارية

تعد الرقابة الإدارية إحدى الوظائف الإدارية الهامة في المنظمات و ذلك لما لها من دور في التأكيد على جودة الأداء و التحقق من تنفيذ ما تم التخطيط له بكفاءة عالية، وقد قدم العديد من الإداريين تعاريف مختلفة لمفهوم الرقابة الإدارية إلا أن جميعها يهدف إلى الحفاظ على الموارد المادية و البشرية للمنظمة في سبيل تحقيق أهدافها بأقل التكاليف و في أسرع وقت و بأحسن جودة مع تصحيح الأخطاء و معالجة الانحرافات عند ظهورها و منع تكرارها في المستقبل.

و قبل تناول أهم التعاريف الاصطلاحية لمفهوم الرقابة الإدارية سنحاول في البداية التطرق إلى المعنى اللغوي لكلمة رقابة ثم التعريف على مختلف الاتجاهات الفكرية لعملية الرقابة الإدارية.

فإذا تطرقنا إلى المعنى اللغوي لكلمة رقابة نجد أن هذا اللفظ يعتبر من أكثر المصطلحات التي تحمل العديد من المعاني، فقد وردت في القرآن الكريم في عدة آيات نذكر منها:

قوله عز و جل : (ما يلفظ من قول إلا لديه رقيب عتيد)¹, ويشير هذا المعنى إلى أن هناك مراقب لكل إنسان يسجل تصرفاته و يكتبها², إضافة إلى قوله سبحانه: (فارتقب إنهم مرتقبون)³, و في هذه الآية إشارة إلى انتظار ما سوف يحل من أمر الله.⁴

أما عمر ابن الخطاب رضي الله عنه فكان يقول لأصحابه: (أرأيتم إن استعملت عليكم خير من أعلم ثم أمرته بالعدل, أكنت قضيت ما علي؟ قالوا: نعم, قال: لا, حتى أنظر في علمه أعمل بما أمرته أم لا).

أما في المعاجم العربية فقد ورد في معجم مختار الصحاح أن الرقيب هو: الحافظ والمنتظر, وراقب بمعنى خاف ومن ذلك راقب الله أي خافه.

و من خلال تناول المفهوم اللغوي للفظ الرقابة يتضح لنا تعدد معانيها حيث تشير إلى: الحفظ, الانتظار, الحراسة والإشراف, المحاسبة, التقييم, المتابعة, التفتيش, السيطرة, الضبط, والتحكم... وكثيرا ما نستخدم مصطلح الرقابة ومصطلحات أخرى كالإشراف و المتابعة و التفتيش و التقييم كمصطلحات واحدة, إلا انه بالاطلاع على بعض الدراسات نجد أن هناك من يفرق بين هذه المصطلحات.

و فيما يلي سوف نحاول إبراز المفاهيم الخاصة بكل مصطلح:

¹ الآية 18 من سورة ق.

² عبد الرحمن ابن ناصر السعدي, تيسير الرحمن في تفسير كلام المنان, دار ابن حزم, بيروت, 2003, ص770.

³ الآية 59 من سورة الدخان.

⁴ عبد الرحمن ابن ناصر السعدي, المرجع السابق, ص741.

- **الإشراف** : هو التعرف على مدى تنفيذ العامل للتوجيهات الموجهة إليه.

- **التفتيش** : هو النزول إلى مواقع العمل للمرجعة و الكشف و التعرف على المشكلات التي تعوق سيره. في حين أن التقييم هو التقدير لانجازات المدير أو العامل , و الرقابة تعني الكشف عن الانحرافات و العمل على مواجهتها حتى تصحح.

و عليه فالرقابة إذن هي القسم الذي تكتمل به الأقسام السابقة الذكر و تشمل معاني الإشراف والمتابعة والتفتيش والتقييم.

و نظرا لأهمية عملية الرقابة الإدارية في المنظمات فقد برزت ثلاث اتجاهات فكرية لكل اتجاه نظريته الخاصة لهذه العملية, و التي تختلف باختلاف البيئة الثقافية و الاجتماعية التي ينتسب إليها مفكرو كل اتجاه, و تتمثل هذه الاتجاهات فيما يلي:

أولا : وهو الاتجاه الكلاسيكي و ينظر إلى عملية الرقابة الإدارية على أنها تفتيش و استخدام للسلطة و النفوذ لإجبار الأفراد على تنفيذ الأوامر و التعليمات, و توقيع العقاب عليهم في حالة رفضهم أو إهمالهم.

و هذا هو الاتجاه السلبي الكلاسيكي للرقابة و من ابرز رواده المفكر "دوجلاس ماكريجور" في نظريته التقليدية التي أطلق عليها اسم نظرية X ، حيث يرى أن الفرد لا يؤمن على القيام بأمر دون متابعة أو إشراف من قبل المسؤولين, لأنه لا يرغب في العمل, و لذلك لا بد

من إخضاعه لرقابة شديدة أثناء عمله، كما لا بد من تهديده وعقابه حتى يقوم بعمله على أحسن وجه.¹

ثانياً : الاتجاه السلوكي و يرى أصحابه أن عملية الرقابة الإدارية ما هي إلا تعبير عن القدرة على التأثير في سلوك الأفراد والجماعات نحو تحقيق النتائج المرجوة.

ثالثاً : الاتجاه العلمي أو التطبيقي الذي يركز على النواحي التطبيقية للرقابة الإدارية من خلال الاهتمام بوضع المعايير و قياس الأداء و مقارنته بالمعايير، وتصحيح الفرق بين النتائج الفعلية والخطط الموضوعية.

و رغم الاختلاف بين هذه التيارات الثلاث إلا أن جميعها تنفق على الأهمية البالغة لعملية الرقابة الإدارية في تحقيق الأهداف الموضوعية ككشف الأخطاء و العمل على تصحيحها، و منع تكرارها مستقبلاً، من أجل الحفاظ على الموارد المادية و البشرية للمنظمة، و تحقيق المصلحة العامة. ففي كتابه - الإدارة الصناعية و العامة - عبر عن ذلك العالم الإداري هنري فايول و قدم تعريفاً اصطلاحياً لمفهوم الرقابة الإدارية و الذي يعتبر من أقدم و أشهر التعاريف، حيث وصف هذه العملية بأنها - تقوم بالتأكد من أن كل شيء يتم حسب الخطة المرسومة، و التعليمات الصادرة و المبادئ القائمة، وهدف الرقابة هو تشخيص نقاط الضعف و الأخطاء و تصحيحها و منع حدوثها في المستقبل.²

¹ عمار بوحوش، نظريات الإدارة الحديثة في القرن الواحد و العشرين، دار الغرب الإسلامي، بيروت، 2006، ص 42.

² موفق حديد محمد، الإدارة العامة، هيئة الأجهزة و صنع السياسات و تنفيذ البرامج الحكومية، دار الشروق، عمان، 2004، ص 185 و 186.

و في ضوء هذا التعريف يمكن الوقوف على العناصر الآتية :

- ارتباط عملية الرقابة الإدارية بعملية التنظيم, وهذا من خلال التأكيد من أن الأعمال تسير وفق اللوائح و التنظيمات المعتمدة في المنظمة, هذا من جهة و من جهة أخرى يفهم من هذا التعريف أن هناك سلطة يجب على الموظف الالتزام بتعليماتها و أوامرها, وهذا ما يجعل منه مجرد آلة يمكن التحكم فيه بدون أن يكون له حق المشاركة في رسم السياسات ولا في اتخاذ القرارات وتعديلها , والتي تبقى من صلاحية السلطة المركزية في قمة التنظيم الإداري , وهذا ما يبين انتماء فايول إلى التيار الكلاسيكي في الإدارة.

- إن هدف عملية الرقابة الإدارية هو حماية الصالح العام من خلال كشف الانحرافات و العمل على حل المشكلات بالبحث في أسبابها و منع تكرارها.

في حين أن الأستاذ الدكتور محمد القاسم القريوتي , و الدكتور مهدي حسن زويلف في كتابهما (المفاهيم الحديثة في الإدارة - النظريات و الوظائف-) يعتبران أن الرقابة الإدارية الحقيقية هي تلك الرقابة التي تستطيع أن تسبق الأحداث فتعمل على التنبيه إلى الانحرافات المتوقعة , و منع هذه الانحرافات قبل حدوثها ليتم التنفيذ طبقا لمقاييس مقررّة , وهي تعني ممارسة القوة و السلطة و النفوذ و هي التي نستطيع من خلالها تحديد كيفية إتمام الأعمال¹.

و عليه فالرقابة الإدارية عملية ضرورية و ذات أهمية بالغة.

¹ محمد قاسم القريوتي, مهدي زويلف, المفاهيم الحديثة في الإدارة - النظريات و الوظائف-, الطبعة 3, عمان, دار الشروق, 2001, ص 229.

المطلب الثاني : مراحل وأهمية الرقابة الإدارية

1 - مراحل عملية الرقابة الإدارية :

إذا كانت الرقابة الإدارية هي الوسيلة الأساسية للتعرف على مستوى الأداء و العمل على كشف الأخطاء والانحرافات و تصحيحها حتى يتم التأكد من أن العمل يسير وفق الخطة الموضوعة فإنها تتميز بالاستمرار والديناميكية حيث تبدأ قبل بدأ أي نشاط و تستمر حتى بعد انتهاءه فهي عملية متعددة الخطوات و المراحل.

و من أهم المراحل التي تمر بها عملية الرقابة الإدارية ما ذكره الدكتور جبر العتيبي في

كتابه -تطور الفكر والأساليب في الإدارة- حيث قسمها إلى خمسة مراحل هي:¹

- تحديد فريق الرقابة و تفويضه بالصلاحيات الضرورية للقيام بمهمته.
- تحديد الخطط و التنظيم و أدوات التوجيه المعتمدة لقياس الأداء و السلوك.
- تحديد مقاييس الأداء و وضع المعايير المناسبة.
- مقارنة الأداء و السلوك على أرض الواقع بالخطة و التنظيم و أدوات التوجيه المعتمدة في هذا المجال و تسجيل الأخطاء و الانحرافات إن وجدت.
- كتابة تقرير و دفعه إلى الإدارة لاتخاذ الإجراءات اللازمة بهدف:
- أ- تصحيح مبدأ الأخطاء و الانحرافات إن وجدت.
- ب- تطبيق مبدأ الثواب و العقاب على العاملين موضوع الانحرافات و الأخطاء.

¹ صبحي جبر العتيبي، تطور الفكر و الأساليب في الإدارة، دار الحامد للنشر و التوزيع، عمان، 1999، ص330.

ج- تطبيق مبدأ الاستمرار في الاستعمال بعد الصيانة أو الإصلاح فيما يتعلق بالآلات والمباني والأجهزة والمعدات وكافة الأمور المادية.

د- تزويد الإدارة بأي معلومات مفيدة حول سير العملية الرقابية و ما توصلت إليه من نتائج وتوصيات حول نشاط المنظمة.

2- الأهمية النظرية:

- ترشيد القرارات التي يتخذها المسؤولون.
- تعتبر إحدى العناصر الأساسية الهامة للعملية الإدارية.
- تعتبر عملية مستمرة و لازمة لوظائف الإدارة.
- تلعب دورا هاما و أساسيا في الاستخدام الأمثل للموارد المتاحة للمنظمة.
- تحديد كفاءة الإدارة في تحقيق الأهداف و النتائج المنشودة.

3- الأهمية العملية:

- اتساع نشاط الإدارة العامة و زيادة حجمها و تعقد أعمالها و ازدياد عدد موظفيها، كل ذلك يستدعي مراقبة هذه النشاطات و الأعمال للتأكد من حسن سيرها.
- التأكد من استخدام الموارد المادية و البشرية للمنظمة.
- الاقتصاد في تكلفة التنفيذ و الحد من الإسراف.
- تعمل الرقابة على رفع مستوى فعالية الأداء في جميع المستويات.

- توفير بدائل و أساليب حديثة لحل المشكلات .

- الكشف عن الأفراد المتميزين و المبدعين و مكافأتهم على إخلاصهم في عملهم.

-ضمان اتخاذ القرارات السليمة و تنفيذها بأفضل صورة و التأكد من أنها محل احترام الجميع.

و يمكن إضافة أنه مادام العنصر البشري هو الذي يقوم بالأداء فانه يكون دائما عرضة للخطأ و الانحراف, مما يتطلب ضرورة مراقبته لتفادي الخطأ و تصحيح الانحراف. و من خلال التعاريف السابقة و غيرها من التعريفات الأخرى الخاصة بعملية الرقابة الإدارية فانه يمكننا تقديم تعريف مناسب لهذه العملية, والذي يتفق مع عنوان هذه الدراسة و يتمثل هذا التعريف فيما يلي :

تعتبر الرقابة الإدارية عملية ديناميكية و مستمرة يتم من خلالها التأكد من أن تحقيق الأهداف يتم وفق الخطة الموضوعة وذلك بمتابعة الأداء و قياسه و رصد أي انحرافات طارئة عليه مع تحديد أسبابها والعمل على إصلاحها و منع تكرارها مستقبلا من اجل رفع كفاءة الإنتاج وتحقيق أهداف المنظمة بأحسن جودة و اقل خطأ و تكلفة و أقصر وقت و أفضل عائد, وهذا يتطلب ضرورة الاستثمار في المورد المادي وخاصة المورد البشري في سبيل الوصول إلى إدارة رشيدة تعمل على حماية المصلحة العامة للمجتمع. في حين ذهب جانب آخر من المفكرين الإداريين إلى تقسيم مراحل عملية الرقابة الإدارية إلى خمسة مراحل, يمكن حصرها فيما يلي:

1- التنظيم : يعتبر المرحلة الأولى من مراحل عملية الرقابة الإدارية، حيث يهدف إلى ترتيب الأداء الفعلي ترتيباً منطقياً من خلال توضيح العلاقات بين العاملين في المستويات الإدارية المختلفة، مع تنسيق الأعمال و تحديد مسؤولية كل شخص وفق ما يملكه من سلطة.

2- التوجيه :

حيث يساعد هذا العنصر على التنفيذ لما خطط له، من خلال :

- إرشاد العاملين في المستويات الإدارية المختلفة.
- توجيه العاملين توجيهاً سليماً.
- قيام العاملين بأداء واجباتهم بطريقة جيدة، تحقق أفضل النتائج بأقل التكاليف.

3- المراقبة :

حيث تهدف عملية مراقبة الأداء إلى التأكد من مدى كفاءة الأداء من خلال مقارنة الأداء الفعلي بالمعدلات التي وضعت عند التخطيط، مع إظهار أي اختلاف بينهما، وبالتالي يمكن بذلك اكتشاف أي انحرافات أو أخطاء تقع أثناء العمل، مما يسهل من عملية معالجتها وتصحيحها، وبذلك تتجنب المنظمة خسائر كانت ستتعرض لها لولا فعالية عملية الرقابة.

4- التقييم :

تأتي عملية التقييم بعد المراقبة، وهدفها هو التأكد من أن النتائج تمت طبقاً لما أريد أن يتم، مع تحليل ما نتج من انحرافات من خلال الاعتماد على الأسس التالية:

- على أساس المسؤولية أي من هو الشخص المسئول عن حدوث الانحرافات.
- على أساس سبب حدوث الانحراف.
- على أساس المرحلة التي تم فيها الانحراف.
- على أساس المكان أي أين حدث الانحراف في العملية الإنتاجية.

5- التقرير :

و هو وسيلة اتصال هدفها توصيل المعلومات من المصدر إلى المتلقي، وتعتبر المرحلة الرقابية المكملة للمراحل السابقة، إذ لا بد من توصيل النتائج إلى المستويات الإدارية المختلفة للتصحيح واتخاذ القرار المناسب في الوقت المناسب.

و من خلال ما سبق يتضح أن العملية الرقابية هي عملية مستمرة و ملازمة لوظائف الإدارة، حيث أن كل خطوة أو مرحلة تعتمد على الخطوات أو المراحل السابقة، إذ تبدأ بمرحلة التنظيم ثم التوجيه، ثم الرقابة، ثم التقييم لتكتمل أخيراً بالتقرير الذي يبين مدى تطابق النتائج مع الأهداف المحددة وفي حالة وجود أخطاء أو انحرافات يعمل التقرير على توضيحها من أجل اتخاذ المسؤولين لقرارات تعالجها و تصححها و هذا لضمان سير العمل على أكمل وجه، و تسمى هذه العملية الأخيرة بالتغذية العكسية ورغم اختلاف بعض المفكرين الإداريين حول مراحل عملية المراقبة الإدارية إلا أن معظمهم اتفقوا على أنها تمر بمراحل تتمثل فيما يلي :

- بناء المعايير وتحديد الأهداف.

- قياس الأداء الفعلي.

- مقارنة الأداء الفعلي بالمعايير الموضوعية (تقييم النتائج).
 - اتخاذ الإجراءات التصحيحية المناسبة (تصحيح الانحرافات).
 - وفيما يلي سوف نحاول دراسة كل مرحلة بشيء من التوضيح و التبسيط.
- أ- بناء المعايير و تحديد الأهداف:**

تعتبر عملية بناء المعايير المرحلة الأولى في العملية الرقابية, و يعرف المعيار بأنه:
"المقياس المحدد لقياس الأداء المستقبلي, أو الناتج المرغوب تحقيقه أو الهدف و الأداة التخطيطية التي تعبر عن الغاية المطلوب بلوغها".¹

و من خلال هذا التعريف يتضح أن مرحلة وضع المعايير الرقابية تعد جزءا أساسيا في عملية التخطيط, وهي تهدف في عمومها إلى التمييز بين الأداء السليم والأداء الغير السليم للأفراد.

1- معايير كمية :

بمعنى كمية الإنتاج بالوحدات أو رقم المبيعات في شركة خاصة أو عدد المعاملات التي يتم انجازها في دائرة الأحوال المدنية... من دوائر الحكومة.²

و من المعايير الكمية التي يمكن قياس الأداء في مقابلها ما يلي:

¹ علي شرقاوي, العملية الإدارية ووظائف المديرين, دار الجامعة الجديدة, الإسكندرية, 2002, ص439.

² القريوتي, زويلف, المرجع السابق, ص231.

المعايير الزمنية : أي مقدار الزمن الذي يتطلبه أداء خدمة معينة، إذ يعتبر الزمن العنصر الأساسي للقياسات الموضوعية للأداء.

معايير التكاليف : تبيين المبالغ المالية المستخدمة لإنتاج سلعة معينة أو تقديم خدمة أو انجاز معاملة معينة.

معايير الدخل : ترتبط هذه المعايير بالحوافز المالية المكتسبة نتيجة أداء نشاط معين.

معايير السهم في السوق : ويربط هذا الهدف بالنسبة المئوية لمجموع الأسهم التي تود الشركة المحافظة عليها أو اكتسابها.

معايير الربحية : و يعبر عنها بنسبة الأرباح الصافية إلى المبيعات.

معايير الشخصية الكمية : إذ من الممكن قياس الروح المعنوية و الرضا الوظيفي ببعض المعايير الكمية مثل الغياب عن العمل وعدد الشكاوي وجودة الإنتاج.

2- معايير نوعية :

بمعنى نوعية الإنتاج أو جودته و نوعية الخدمة المقدمة، وتمتاز هذه المعايير بصعوبة الاتفاق على قياسها لخضوعها للحكم الشخصي و التفضيلات الغير موضوعية.¹

¹ كاظم نزار الركابي، الإدارة الإستراتيجية، العولمة و المنافسة، دار وائل للنشر و التوزيع، عمان، 2004، ص302.

ب - قياس الأداء الفعلي :

إن المرحلة الثانية في العملية الرقابية تتمثل في قياس الأداء الفعلي الذي تم انجازه، وتعتمد هذه المرحلة على المرحلة السابقة، إذ تتضمن تطبيق المعايير التي تم وضعها، وكلما اتسمت عملية وضع المعايير بالخصائص المحددة لها كلما تم تحقيق النتائج المستهدفة التي تم وضعها كغايات يجب الوصول إليها.

و تتضمن هذه المرحلة قياس درجة الاختلاف أو الانحراف و اتجاهه بين الأداء الفعلي والأهداف المحددة، فإذا كان الأداء الفعلي يفوق بعض جوانب هذه المعايير الموضوعة يكون الانحراف موجبا، أما إذا قل عن هذه المعايير فحينئذ يكون الانحراف سالبا.¹

و تتوقف نوعية الانحراف و درجته على طبيعة الأفراد الذين يقومون بعملية التنفيذ من خلال عملهم على ترجمة الأهداف و السياسات و البرامج إلى الواقع، فكلما كان الفرد يتميز بالقدرة على الابتكار و الإبداع، والثقة بالنفس، والتدريب و التكوين الجيد، إضافة إلى المهارات الفنية... كلما كان الانحراف موجبا، أما إذا كان عكس ذلك فسيكون الانحراف سالبا.

و نتيجة لأهمية المقاييس في التأكد من نوعية الأداء فقد قسمها صديق محمد عفيفي إلى

ثلاثة أنواع هي:²

¹ محمد نصر مهنا، تحديث الإدارة العامة و المحلية، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2003-2004، ص568.

² صديق محمد عفيفي، إدارة الأعمال في المنظمات المعاصرة، ط10، المكتب العربي الحديث، الإسكندرية، 2003، ص314.

- البيانات الأساسية : التي تتعلق بالمعلومات المطلقة عن ظواهر معينة كالوقت المستغرق في أداء العمل أو تكاليف الأداء.

- المعدلات : تتضمن مقارنة عنصر أو عدة عناصر من البيانات الأساسية أو المعدلات من نقطة زمنية إلى نقطة أخرى.

ج- مقارنة الأداء بالمعايير الموضوعية (تقييم النتائج):

بعد تحديد الأهداف و بناء المعايير و قياس الأداء الفعلي تأتي عملية تقييم النتائج من خلال مقارنة ما تم انجازه مع ما تم التخطيط له.

و غالبا ما تعتمد الإدارة في إجراء هذه المقارنة على المعلومات المقدمة لها في شكل تقارير تلخص الأرقام المخطط لها بالمقارنة مع النتائج الفعلية، و قد تكون هذه التقارير شفوية أو كتابية، كما تتم عملية المقارنة بالاعتماد على الملاحظة الشخصية من خلال قيام المدير بالتجول في أماكن العمل و الحديث مع العمال و الثناء عليهم في حالة الأداء الايجابي¹، لأن ذلك يرفع من معنوياتهم، أما في حالة الأداء السلبي فلا بد من البحث عن الأسباب التي تقف وراء ذلك والعمل على اتخاذ القرارات الصحيحة من اجل تحقيق الأهداف المخطط لها بكفاءة عالية.

¹ نبيل محمد مرسى، المهارات و الوظائف، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، 2006، ص286.

د- اتخاذ الإجراءات التصحيحية المناسبة (تصحيح الانحرافات) :

بعد الانتهاء من مرحلة مقارنة الأداء الفعلي بالمعايير الموضوعية و في حالة وجود انحرافات في الأداء تأتي مرحلة اتخاذ الإجراءات التصحيحية بعد عملية تحليل الفروق الموجودة بين ناتج الأداء و الأهداف المخططة.

و قد ميز المفكرون الإداريون بين نوعين من الانحرافات:¹

الانحرافات الطبيعية : تتصف بوحدة أو أكثر من الصفات التالية:

- فرق في انحراف بسيط بين الخطة و التنفيذ.

- انحرافات خارجة عن سيطرة القائمين بالتنفيذ.

- انحرافات راجعة لظروف طارئة.

انحرافات غير متكررة.

الانحرافات الغير طبيعية: وهي تتصف بوحدة أو أكثر من الصفات التالية:

- انحرافات جسيمة.

- انحرافات راجعة لقصور في التنفيذ أو للتعهد في ارتكاب الأخطاء.

- انحرافات راجعة لظروف معروفة كان يمكن السيطرة عليها.

- انحرافات متكررة.

¹ محمد فيرد الصحن، علي الشريف، محمد سعيد سلطان، مبادئ الإدارة، دار الجامعة للطبع و النشر و التوزيع، الإسكندرية، 1999-2000، ص353.

و هناك من قسمها إلى انحراف سالب و انحراف موجب, و ترجع أسباب كل منها إلى ما يلي:¹

الانحراف السالب : يرجع إما لعدم كفاءة الأفراد, ولذلك لابد على الإدارة أن تعمل على وضع خطط لتدريبهم و زيادة كفاءتهم, و إما لأسباب خارجة عن إطار الأفراد كتغير الظروف أو التنبؤات التي قامت عليها الخطة و ولذلك على الإدارة اتخاذ قرارات تتضمن إعادة النظر في الخطة حتى تتناسب مع المتغيرات الجديدة.

الانحراف الموجب : و يكون إما نتيجة عدم الدقة في وضع المعايير و نتيجة الأداء العالي للأفراد.

المطلب الثالث : أنواع الرقابة الإدارية

بما أن الرقابة الإدارية هي العملية الأكثر أهمية في المنظمة الإدارية حيث تسعى إلى أن يتم النشاط الإداري على أحسن وجه, من خلال الكشف عن الأخطاء و الانحرافات و العمل على تصحيحها وفق المراحل التي ذكرناها سابقاً, فمن الطبيعي أن تتعدد أنواعها, إذ لا يوجد تصنيف موحد يعتمد عليه في تحديد هذه الأنواع و إنما تتباين وجهات النظر في اختيار الأسس التي يتم بموجبها هذا التحديد, ومن الأسس التي يتم من خلالها التمييز بين الأنواع المتعددة للرقابة الإدارية ما يلي:

¹ محمد قاسم القيروني, مبادئ الإدارة: المنظمات و العمليات و الوظائف, دار المكتبة الوطنية, عمان, 2001, ص360.

- حسب موقعها من الأداء: تقسم في هذه الحالة إلى رقابة سابقة, رقابة متزامنة و الرقابة اللاحقة.

- من حيث المصدر : تقسم إلى رقابة داخلية و رقابة خارجية.

- من حيث المستوى الإداري والتنظيمي : تقسم إلى رقابة على المنظمة, رقابة على العمليات, ورقابة على الأفراد.

- التصنيف على أساس المعايير : تقسم إلى رقابة على أساس القواعد و الإجراءات ورقابة على أساس النتائج.

- من حيث طبيعتها : و تقسم هنا إلى رقابة مباشرة و رقابة غير مباشرة.

- من حيث طريقة تنظيمها : تقسم إلى رقابة مفاجئة, رقابة دورية ورقابة مستمرة.

- من حيث الأهداف : تقسم إلى رقابة ايجابية و رقابة سلبية.

و فيما يلي سوف نحاول التعريف بأهم أنواع الرقابة الإدارية المذكورة:

أ- التقسيم حسب موقعها من الأداء :

تصنف الرقابة حسب موقعها من الأداء إلى رقابة سابقة, رقابة متزامنة, ورقابة لاحقة.¹

الرقابة السابقة: يقوم هذا النوع بمراقبة مكونات النشاط و عناصره و برامجه قبل عملية التنفيذ¹

¹ السيد عليوة, صنع القرار السياسي في منظمات الإدارة العامة, الهيئة المصرية للكتاب, مصر, 1987, ص183.

و تركز على متابعة وضبط المدخلات التي تخضع لهذا النوع من الرقابة
مثل: الأموال, الوقت, العمال...²

الرقابة المتزامنة instante : وتسمى أيضا الرقابة الجارية, وتتم هذه الرقابة أثناء عملية التنفيذ
والغرض منها هو متابعة التنفيذ لاتخاذ الإجراءات التصحيحية في الوقت المناسب³, وبذلك يمكن
تفادي تراكم الأخطاء و اتساع الانحرافات التي يمكن أن تؤثر سلبا على تحقيق المنظمة لأهدافها
من خلال تأخير الانجاز المطلوب.

و يقصد البعض الرقابة أثناء عملية تحويل المدخلات إلى مخرجات و هي تهتم خاصة
بمدى دقة المعلومات التي تصل المديرين عن أحوال العمليات ومستوى الانجاز المحقق.⁴

و عليه فإذا كان النوع السابق من الرقابة يعتبر بمثابة رقابة وقائية, فان هذا النوع يعتبر
رقابة إصلاحية أو علاجية, حيث تراها مناسبة لحل المشكلة, إضافة إلى طبيعة الموارد البشرية
العاملة و الموارد المادية المتاحة للمنظمة ولكي تكوم القرارات سليمة لا بد من مشاركة العاملين
إلى جانب المديرين في اتخاذها حتى تسهل عملية تنفيذها بسرعة و كفاءة.

¹ صبحي جبر العتيبي, تطور الفكر و الأساليب في الإدارة, دار الحامد للنشر و
التوزيع, الإسكندرية, 2003, ص314.

² مرسى, المرجع السابق, ص290.

³ أمين عبد العزيز حسن, إدارة الأعمال وتحديات القرن الحادي و العشرين, دار قباء للطباعة و النشر و
التوزيع, القاهرة, 2001, ص198.

⁴ علي شريف, منال الكردي, أساسيات تنظيم و إدارة الأعمال, الإسكندرية, الدار الجامعية, 2003-2004, ص477.

الرقابة اللاحقة **Follow up control** : وهي رقابة تنصب على نشاط المؤسسة العامة فيما يتعلق بأعمالها التي وقعت بالفعل و انقضت¹, وبذلك فان تقييم النتائج لا يتم إلا بعد حدوث الأداء من خلال قياس و تحديد الانحرافات التي وقعت.

و قد عرفها العتيبي بأنها الرقابة التي تحدد إذا ما نجحت المنظمة في تحقيق أهدافها وبأي ثمن و جودة وزمن², بالتالي فهي رقابة ذات طابع تقويمي أو تصحيحي هدفها التأكد من توافق نتائج عملية التنفيذ مع ما تم التخطيط له, بمعنى هل حققت المنظمة أهدافها أم لا ؟ و إذا لم تحقق أهدافها فما هي أسباب الفشل؟ مع تحديد حجم الأخطاء و الانحرافات التي وقعت.

وتقوم الرقابة اللاحقة في المنظمة بثلاث أدوار:³

- التزويد بالمعلومات المهمة التي تساعد في تقييم فعالية الأداء
- تستخدم الرقابة اللاحقة كأساس لتقييم و مكافأة الأفراد كل حسب ما قدم من جودة و كفاءة و تقان.
- تساعد الرقابة اللاحقة المدير في معرفة من المسؤول عن المدخلات و ذلك لإجراء التعديلات اللازمة.

و نظرا لهذا التقسيم فان فعالية الرقابة الإدارية تقتضي ضرورة توفر الأنواع الثلاثة معا لأن كل نوع يكمل الآخر, وذلك نتيجة للطبيعة الديناميكية للعملية الرقابية التي تبدأ قبل البدء في

¹ زقوان سامية, عملية الرقابة على أعمال المؤسسات العامة في الجزائر, رسالة ماجستير, كلية الحقوق و العلوم التجارية جامعة الجزائر, 2001-2002, ص39.

² العتيبي, المرجع السابق, ص199.

³ عبد الغفار حنفي, أساسيات إدارة المنظمات و الوظائف و الممارسات الإدارية, الدار الجامعية, الابراهيمية, 2006, ص332.

ممارسة أي نشاط و تستمر حتى بعد انتهاءه ,وهذا في سبيل تحقيق النتائج التي تم التخطيط لبلوغها.

ب - التقسيم من حيث المصدر:

تنقسم الرقابة الإدارية حسب المصدر إلى نوعين داخلية و خارجية:

الرقابة الداخلية Internal :

يقصد بها تلك الرقابة التي تتم داخل الوحدة الإدارية تتولاها القيادة الإدارية حسب التسلسل الهرمي في هذه الوحدة وهي باختصار مراقبة كل رئيس وحدة مهما كان مستواه للمرؤوسين ومحاسبتهم عن كل تقصير.¹

و يعمل هذا النوع من الرقابة على تصحيح ما تكشفه المنظمة من أخطاء في تصرفاتها المختلفة أو ما يكشف عنه الأفراد في تظلماتهم المرفوعة إليها.²

و يرى الدكتور عبد الفتاح محمد الصحن والدكتور محمد السيد سرايا أن الرقابة الداخلية يجب أن تعمل على:³

- منع الأخطاء و الغش و الاختلاس.

¹ عبد العزيز صالح بن حبتور, أصول و مبادئ الإدارة العامة,الدار العملية الدولية للنشر و التوزيع و دار الثقافة للنشر و التوزيع,عمان,2000,ص177-178.

² زقوان ,المرجع السابق,ص43.

³ عبد الفتاح محمد الصحن محمد السيد سرايا,الرقابة و المراجعة الداخلية على المستوى الجزئي و الكلي,الدار الجامعية,الإسكندرية,2003-2004,ص134.

- سرعة اكتشاف ما قد يقع من انحرافات عند حدوثها.

- تجنب الإسراف في استخدام موارد المنظمة.

- تشجيع جوانب الكفاءة في استخدام الموارد المادية و البشرية للمنظمة.

وتتخذ عملية الرقابة الداخلية في المنظمة الإدارية ثلاث صور:¹

رقابة السلوك : و تتضمن رقابة السلوك المشاهد إن كان يتوافق وثقافة المنظمة و قيمها

ول إجراءات عملها.

رقابة المخرجات : تعتمد رقابة المخرجات على الإنتاجية للأفراد و الوحدات و المنظمة ككل.

رقابة الزمرة Clan : و هي نوع من عملية التنشئة الاجتماعية لرقابة السلوك و تقييم الأداء من

خلال الأخذ بعين.

الاعتبار القيم الاجتماعية و التقاليد و المعتقدات المشتركة.

و رغم الأهمية البالغة للرقابة الداخلية في المنظمة من خلال قدرتها على التعرف على

ظروف العمل و ما يعترضه من معوقات, إلا أن من عيوبها أنه يمارسها نفس الأشخاص الذين قد

ينحرفون و يتكتمون على مختلف الأخطاء التي قد تقع و هذا ما يجعل من عملية الانحراف

عملية مستمرة², وهذا ما نجده في المؤسسات العمومية خاصة إذا كان التوظيف فيها يتم على

¹ نزار ركاوي, المرجع السابق, ص308-309.

² موقع الكتروني اطلع عليه يوم 15 مارس 2016. www.ahmed habib.net أحمد حبي, التنمية الإدارية,

أساس الرقابة, و الولاءات , الرشاوى ..مما يؤدي إلى وجود تكتلات يعمل المراقب فيها على التستر عن أخطاء و انحرافات من يعرفهم, وتكون النتيجة الإضرار بالمصلحة العامة من جهة و خيانة الأمانة من جهة أخرى.

- الرقابة الخارجية Externe :

إذا كان هدف الرقابة الداخلية هو ترشيد سلوك العاملين داخل المنظمة من خلال توجيههم و ضبط سلوكهم وهذا ما يساهم في التقليل من الأخطاء و الانحرافات يؤدي إلى تحقيق أهداف المنظمة بسرعة و كفاءة, فان الرقابة الخارجية و إن كانت تتفق مع الرقابة الداخلية من حيث الأهداف إلا أن ما يميزها أنها تأتي من خارج الجهاز الإداري.

و تعرف الرقابة الخارجية بأنها: الوسيلة التي يستعين بها النظام الحاكم لتقدير أداء وفاعلية المنظمات الإدارية, حيث تختص بفحص مشروعية النشاط الإداري و توافقه مع السياسة العامة للدولة.¹

من خلال هذا التعريف يمكن استخلاص النقاط الآتية:

- الرقابة الخارجية هي أداة يبرر بها النظام السياسي وجوده وقدرته على التغلغل من خلال رقابة الأجهزة المركزية على النشاط الإداري للمنظمة و الذي لابد أن يوافق السياسة العامة للدولة.
- الرقابة الخارجية أداة لتقييم المنظمات الإدارية وفق القوانين و اللوائح التي يضعها نظام الحكم.

¹ طحطحات الزهوية, عملية الرقابة الإدارية الرئاسية على أعمال الإدارة العامة, رسالة ماجستير غير منشورة, كلية الحقوق, جامعة الجزائر, 2001-2002, ص15.

- إن الهدف من وجود عملية الرقابة الخارجية هو تحقيق المصلحة العامة و الاستقرار من خلال الحفاظ على المال العام و تصحيح الانحرافات و هذا ما يزيد النظام قوة و فاعلية ينتج عنها ثقة متبادلة بين المواطن و إدارته, و بينه و بين النظام السياسي.

رغم الأهمية الكبرى للرقابة الخارجية في مساعدة النظام السياسي على تحقيق النجاح لسياسته, إلا أنها تبرز في حالة وجود قصور في عملية الرقابة الداخلية, أما في حالة قيام هذه الأخيرة بمهامها على أكمل وجه, فإن الرقابة الخارجية تكون مكتملة لها.

و تتخذ الرقابة الخارجية إحدى الصورتين:¹

الوصايا الإدارية : وهي عبارة عن وصايا تمارسها أجهزة مركزية لمراقبة المنظمات الإدارية من الخارج, و تتم بين شخصين معنويين, الشخص المباشر للرقابة و الشخص الخاضع لها, وهي رقابة تسيير وفق الحدود التي حددها القانون حيث يقوم هذا الأخير بتنظيمها حماية لاستقلال المنظمات الإدارية, وتتمثل في الوصايا على الأعضاء من تعيين و تأديب و إصدار أوامر وتعليمات و غيرها.

رقابة الأجهزة المركزية المتخصصة : تتولى هذه الرقابة أجهزة مركزية متخصصة ومستقلة, وتخصص كل منها في الرقابة على نشاط من الأنشطة بالنسبة لجميع المنظمات الإدارية العامة في الدولة, وهي عبارة عن وحدات استشارية تعمل على إبداء الرأي و المشورة لإصلاح ما

¹ علي محمد منصور, مبادئ الإدارة-أسس ومفاهيم, مجموعة النيل العربية, 1999, ص239.

يتم الكشف عنه من أخطاء و مخالفات, كما تبين مدى مشروعية تصرفات الإدارة في النواحي المالية و الفنية و الإجرائية.

و من عيوب الرقابة الخارجية أنها بعيدة عن الواقع العملي للمنظمة, وهي تعتمد في تقييمها على التقارير, والتي تكون في بعض الأحيان خاطئة و لا تعبر عن الصورة الحقيقية للمنظمة.

و من خلال تناول أنواع الرقابة الإدارية من حيث المصدر يتضح أن الرقابة الداخلية والخارجية نوعان ضروريان في أي منظمة, غير أن الرقابة الداخلية هي الأكثر أهمية و ذلك لأنها رقابة تابعة من الإدارة نفسها على أداء عمالها من أجل الكشف عن ما يقع من أخطاء وانحرافات حتى يسهل اتخاذ القرارات الكفيلة بتصحيحها أما الرقاب الخارجية فهي رقابة مكملة لها.

ج- التقسيم من حيث المستوى الإداري:

يمكن تقسيم نوع الرقابة على المستوى الإداري أو التنظيمي إلى:¹

رقابة على مستوى المنظمة - الشاملة - **Compréhensives** :

حيث يسعى هذا النوع من الرقابة إلى تقييم الأداء الكلي للمنظمة, من خلال مقارنة النتائج النهائية للجهاز الإداري بالأهداف التي تم التخطيط لبلوغها, ويستخدم في هذه الرقابة معايير

¹ محمد فريد الصحن, سعيد محمد المصري, إدارة الأعمال, الدار الجامعية للطبع و التوزيع, الإسكندرية, 1999, ص 309-310.

متعددة كمعدل الأرباح، حصة المنظمة في السوق... وفي حالة فشل المنظمة في تحقيق أهدافها فيمكن علاج ذلك من خلال:

- إعادة تصميم الأهداف.
- إعادة وضع الخطط.
- إحداث تغييرات في الهيكل التنظيمي.
- تحقيق وسائل اتصالات داخلية و خارجية أفضل.
- توجيه دافعية الأفراد داخل المنظمة.

الرقابة على مستوى العمليات Department :

يسعى هذا النوع من الرقابة إلى قياس الأداء اليومي للعمليات التي تتم داخل المنظمة من إنتاج، تسويق، تمويل، وهي بذلك تعمل على التأكد من قيام الموظفين بأعمالهم المطلوبة منهم بشكل صحيح مع تحديد الانحرافات التي يتم اكتشافها بهدف اتخاذ الإجراءات التصحيحية لها.

الرقابة على مستوى الأفراد INDIVIDUEL :

و يهدف هذا النوع من الرقابة إلى تقييم أداء كل فرد داخل المنظمة و الرقابة على سلوكه، ومن المعايير المعتمدة في هذا المجال: تقارير الكفاءة، معدلات التأخير و الغياب، و الجودة في الإنتاج... فانخفاض الأداء قد يرجع إلى نقص الإمكانيات المادية للمنظمة من جهة، كما قد يعود إلى الأفراد أنفسهم، وفي هذه الحالة لابد من الرقابة عليهم، وقد تكون هذه الأخيرة رقابة ذاتية يمارسها الفرد على نفسه، وقد عبر بيتر دراكر عن ذلك بقوله - كلمة رقابة تعني القدرة الذاتية أما

إدارة العمل الذاتي فيمكن أن تعني خضوع شخص لسيطرة آخر -¹ ,وأضاف قائلاً: إن أكبر ميزة للإدارة هي أنها تمكن المدير من الرقابة على أدائه, فالرتبة تعني القيام بأحسن الأعمال بدلا من القيام بالعمل الكافي لتجنب الإخفاق, وهي تعني أهداف أعلى ورؤية أوسع.²

د - الرقابة على أساس المعايير:

يمكن التفرقة بين نوعين من الرقابة حسب المعايير و ذلك على النحو التالي :

رقابة على أساس القواعد و الإجراءات :

يقوم هذا النوع من الرقابة بقياس التصرفات التي تصدر عن المنظمات و التأكد من مطابقتها للقوانين و القواعد و الإجراءات, حيث تعتبر هذه الأخيرة بمثابة موجه لتصرفات الأفراد, فهي تهدف إلى توحيد سلوكيات الأفراد مما يعني إتباعهم نفس الطرق التي تحددها المنظمة في عملها, و بذلك يكون تركيز هذا النوع من الرقابة على تصرفات الأفراد و نشاطاتهم وليس على ما تحققه هذه المنظمة من نتائج.³

¹ فرانسواز جيرو و آخرون, المراقبة الإدارية و قيادة الأداء, المؤسسة الجامعية للدراسات و التوزيع, بيروت, 2007, ص13.

² بيتر دراكر, الإدارة-المهام-المسؤوليات-التطبيقات-ترجمة اللواء محمد عبد الكريم-, الدار الدولية للنشر و التوزيع, القاهرة, 1996.

³ مرسي , المرجع السابق, ص294.

- الرقابة على النتائج :

يختلف هذا النوع من الرقابة عن النوع السابق من حيث أنه لا يهتم بالإجراءات و القواعد وإنما بالنتائج النهائية التي تحققها المنظمة.¹ فقياس مدى نجاح المنظمة في تحقيق أهدافها متوقف على مخرجات نشاطها, غير أن ذلك يتطلب إيجاد معايير موضوعية لقياس الأداء إذ يمثل ذلك إحدى الخطوات الرئيسية لممارسة عملية الرقابة الإدارية داخل المنظمة, وعند غياب هذه المعايير أو عدم اتسامها بالموضوعية تتلاشى عملية الحكم السليم على كفاءة الأداء.

و عليه فان حسن اختيار القواعد و الإجراءات يؤدي في غالب الأحيان إلى تحقيق المنظمة لأهدافها لكن ذلك يتطلب كفاءة العنصر البشري الذي يقوم بتحويل هذه الأهداف إلى نتائج.

هـ - التقسيم حسب طبيعة الرقابة الإدارية: يمكن تقسيم الرقابة الإدارية حسب طبيعتها إلى:²

الرقابة المباشرة :

يتم ممارسة هذا النوع من الرقابة عن طريق الملاحظة المباشرة التي تلعب دورا كبيرا في زيادة كفاءة و جودة الأداء حيث يقوم الرئيس بملاحظة أعمال المرؤوسين بنفسه دون الحاجة إلى وسطاء, ومن ايجابيات هذا النوع من الرقابة ما يلي :

¹ محمد سويلم, الإدارة, دار هاني للطباعة, مصر, 2004, ص146.

² خيرى مصطفى كتانة, مدخل إلى إدارة الأعمال, -منهج تحليلي- , عمان, دار جرير للنشر و التوزيع, 2007, ص156.

يؤدي إلى توطيد العلاقة بين الرئيس و المرؤوسين من خلال الاتصال عن طريق التحدث معهم و تحفيزهم.

انخفاض الأخطاء في العمل حيث يقوم العامل بالكشف عن مواهبه وطاقته حتى ينال رضا رئيسه من أجل تحقيق الاستقرار الوظيفي.

غير أن من عيوب هذا النوع من الرقابة أنها:

تحتاج إلى أن يكون للمدير وقت طويل ,وذلك ما لا يلائم بعض المسؤولين خاصة في لمستويات الإدارية العليا أو المؤسسات الكبيرة الحجم الذين تكون لديهم العديد من الانشغالات التي تجعل من إمكانية ممارستهم لهذا النوع من الرقابة أمرا صعبا.

قد تؤدي إلى قتل روح الإبداع و الابتكار لدى العاملين,لأن ممارسة الرقابة المباشرة تعني عدم ثقة الرئيس في مرؤوسيه,والإنسان بطبيعته لا يحبذ الرقابة المباشرة.

الرقابة الغير مباشرة :

نتيجة انشغالات الرئيس العديدة و حاجته إلى الوقت فقد يتعذر عليه ممارسة عملية الرقابة المباشرة ,لذلك فانه يلجأ إلى الاعتماد على الرقابة الغير مباشرة التي تتم عن طريق التقارير الرقابية التي تهدف إلى كشف الأخطاء من أجل تصحيحها,وحتى يكون هذا النوع من الرقابة أكثر فعالية فلا بد أن تتوفر هذه التقارير على عنصري الدقة و السرعة معا في سبيل معالجة الخطأ الذي تم اكتشافه في الوقت المناسب بأكثر سهولة.

وقد حدد أحمد محمد المصري مميزات الرقابة المباشرة، حيث حصرها فيما يلي:¹

- لا تحتاج إلى وسطاء أو درجات.
- رقابة طبيعية و مفترضة.
- تعمل على مراقبة الأداء و ظروفه و توقيته و أسلوب انجازه.
- لها حق التدخل الفوري.

أما الرقابة الغير مباشرة فتتميز بما يلي:

- تهتم بالكليات و المجموعات و الانجازات بعد تمامها.
- متباعدة عن الأداء.

و انطلاقا من ذلك فانه مهما تنوعت عملية الرقابة الإدارية بين المباشرة و الغير مباشرة فان تحقيق المنظمة لأهدافها مع تجنبها لمختلف الأخطاء والانحرافات التي قد تقع تتوقف على طبيعة الأفراد العاملين فيها ودرجة تكوينهم وتدريبهم و نوعية القيادة الإدارية التي تتولى تسيير أمورها.

و - تقسيم الرقابة الإدارية من حيث تنظيمها : تنقسم في هذه الحالة إلى :

رقابة مفاجئة :

و يستخدم هذا النوع بكثرة في المستويات الإدارية العليا و تكون لفترة محدودة و تنتهي بعدها، وهي تهدف إلى اكتشاف الأخطاء و تقييم أداء الموظفين و الاطلاع عليهم و التأكد من

¹ أحمد محمد المصري، التخطيط و المراقبة الإدارية، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، 2004، ص140.

حضورهم في الوقت و جديتهم و إخلاصهم في العمل¹, و سميت بالرقابة المفاجئة لأنها تتم بشكل مفاجئ ودون سابق إنذار, قصد التأكد بأن العمل يسير وفق الخطة المحددة مسبقا مع رصد الانحرافات إن وجدت و العمل على تصحيحها.²

- رقابة دورية :

و هي التي تتم في فترات زمنية منتظمة و هي تهدف إلى بيان مدى التزام العاملين بالخطط و السياسات و أنظمة العمل في المنظمة و مدى تحقيق الأهداف التي تسعى إليها.

- رقابة مستمرة :

تعتبر أمرا ضروريا في أي منظمة حيث تهدف إلى متابعة حسن الأداء مع تصحيح الانحرافات في حالة وقوعها, ويكون هذا النوع من الرقابة بصفة مستمرة طوال ساعات العمل.³

و رغم أهمية هذه الأنواع الثلاثة في مساعدة المنظمة على تحقيق أهدافها إلا أن الرقابة الفجائية هي الوسيلة الرقابية الأكثر فعالية في رفع كفاءة أداءها.

ز- تقسيم الرقابة الإدارية من حيث الأهداف: وتتضمن نوعين من الرقابة:⁴

¹ ضرار العتيبي, نضال الحواري, إبراهيم خريس, العملية الإدارية مبادئ و أصول و علم و فن, دار البازوري العملية للنشر و التوزيع, عمان, 2007, ص250.

² العتيبي, الحواري, خريس, المرجع السابق, ص250.

³ خيرى مصطفى كنانة, مدخل إدارة الأعمال: النظريات و العمليات الادارية, دار جرير للنشر و التوزيع, عمان, 2007, ص156.

⁴ زيد منير عبودي, سامي محمد هشام حريز, مدخل إلى الإدارة العامة بين النظرية و التطبيق, دار الشروق للنشر و التوزيع, عمان, 2006, ص176.

- رقابة ايجابية:

و هي التي تسعى إلى التأكد من حسن سير العمل من خلال ملائمة التصرفات والإجراءات لمختلف اللوائح و الأنظمة و التعليمات المعمول بها في المنظمة بما يكفل تحقيق الأهداف.

و يعمل هذا النوع من الرقابة على تحفيز الأفراد و تنمية قدراتهم لرفع مستوى أدائهم مما يؤدي إلى تجنب الأخطاء و الانحرافات.

- رقابة سلبية :

و هي التي تركز على اكتشاف الأخطاء والانحرافات, إذ تسعى للبحث عنها وتصديقتها قصد تحديد المسؤول عنها وتطبيق عقوبات عليه, و لذلك فان بعض الكتاب الإداريين يطلقون على هذا النوع من الرقابة بالرقابة البوليسية.

و مما سبق فان الفرق بين الرقابة الايجابية و الرقابة السلبية هو أن الرقابة الايجابية تهدف إلى ضمان حسن سير العمل و تحقيق النتائج المطلوبة و تحسين و تطوير الأداء, عكس الرقابة السلبية التي تهدف إلى اصطياد الأخطاء و معاقبة مرتكبيها معتمدة في ذلك على التهديد و الوعيد.¹

و في الأخير فمهما اختلفت صور و أنواع الرقابة الإدارية إلا أن غايتها واحدة, وهي مراقبة أوجه نشاط المنظمة من اجل تحقيق أهدافها بأقل تكلفة وأفضل جودة وأسرع وقت, وهذا

¹ ثابت عبد الرحمن ادريس, إدارة الأعمال-نظريات و نماذج-, الدار الجامعية, الإسكندرية, 2005, ص543.

يتوقف على أهمية الاستثمار في العنصر البشري من خلال اختيار الأفراد الأكفاء بوضع الرجل المناسب في المكان المناسب و في الوقت المناسب حتى تتجنب المنظمة مختلف الانحرافات التي تؤثر على سير عملها.

المطلب الرابع : خصائص الرقابة الإدارية الفعالة

إن عملية الرقابة الإدارية لن تكون فعالة في تحقيق أهدافها إلا إذا توفرت على بعض الخصائص ,ومن أبرز هذه الخصائص ما يلي:

الوضوح Clarity : إذ يجب أن تكون المعلومات و الاتصالات المكتوبة و الشفوية الخاصة بالرقابة الإدارية واضحة و مفهومة للجميع حتى يسهل تفسيرها و تطبيقها,وفي حالة تميز هذه المعلومات بالغموض أو أن المستوى الثقافي و العلمي للموظفين لم يمكنهم من فهمها فلا بد من شرحها و تبسيطها حتى يتم تنفيذها على أسس سليمة.

المرونة Flexibility : تؤثر البيئة الإدارية تأثيرا كبيرا على أداء الإدارة العامة و لذلك يجب أن يكون نظامها الرقابي مرنا حتى يستطيع مواجهة التغيرات المفاجئة التي قد تحدث,إذ نادرا ما تتشابه المشاكل وأسباب الانحرافات الأمر الذي يستدعي أن لا يكون التصرف متشابها,لذلك يجب أن يبنى هذا التصرف على أساس طبيعة الموقف,وهذا يتطلب أن تكون المعايير المستخدمة في الرقابة مرنة و مفهومة و لها القدرة على التكيف مع الظروف.

السرعة Speed : إن الوقت هو عصب الحياة, لذلك لابد على المنظمات إذا أرادت النجاح أن تستثمر فيه,من خلال قدرة النظام الرقابي على السرعة في توفير البيانات و المعلومات,فكلما تم

اكتشاف الأخطاء و الانحرافات في مراحلها الأولى كلما أمكن الإسراع في اتخاذ الإجراءات التصحيحية لمعالجة المشكل، لذلك فالسرعة تعني ضرورة توفر المعلومات في الوقت المناسب لعلاج المشكل بالطريقة المناسبة.

الاقتصاد Coste : حيث يجب أن تكون تكاليف النظام الرقابي معقولة نسبيا مع الفوائد الناجمة عليه، وهذا أو التكلفة يعني ألا تؤدي الرقابة إلى زيادة التكلفة عما هو محدد لها في سبيل حماية الإدارة من الانحرافات والمشاكل وإلا صارت هي نفسها انحرافا يستوجب العلاج. وقد أضاف الأستاذ الدكتور عمر وصفي عقيلي بعض الخصائص الأخرى للرقابة الفعالة في المنظمات حددها فيما يلي:¹

الملائمة Sutability : ويقصد بها أن يتلاءم النظام الرقابي مع حجم و طبيعة النشاط الذي تقوم به المنظمة، فلكل منظمة نظامها الرقابي الخاص بها، و الذي يكون متدرجا في أهميته تبعاً لأهمية و كبر حجم المنظمة، فالمنظمات الصغيرة لا تحتاج إلى نظام رقابي واسع وأدوات معقدة عكس المنظمات الكبيرة التي توضح نظم الرقابة و تحدد أهداف و معايير و أساليب القياس المستخدم في ضوء الفهم الواضح لأهدافها و سياستها و الذي يتوافق مع حجمها و طبيعتها.

التنبؤ المستقبلي For casting : إن الرقابة الفعالة لديها القدرة على التنبؤ بالانحرافات قبل وقوعها مع إيجاد الحلول لمعالجتها، وهذا ما يسهل من اتخاذ قرارات سريعة و دقيقة في حالة وقوع ما تم التنبؤ به بعيدا عن عنصر المفاجأة الذي يؤثر كثيرا على اتخاذ القرار السليم.

¹ عمر وصفي عقيلي، الإدارة المعاصرة: التخطيط-التنظيم-الرقابة دار زهران للنشر و التوزيع، عمان، 2007، ص 454-456.

ويعتمد التنبؤ على عنصر الخبرة من أجل اتخاذ الاحتياطات اللازمة لتجنب الأخطاء والانحرافات.

الموضوعية Objectivité : و يقصد بها ابتعاد النظام الرقابي عن العوامل الشخصية عند القيام بقياس وتقييم الأداء وهذا ما يتطلب ضرورة توفر أفراد أكفاء لا يعتمدون في التقييم على العلاقات الشخصية إنما يقومون بوصف النتائج كما هي موجودة في الواقع بدون تزييف و لا تحريف، وعليه فان الهدف من الرقابة لا يكون لإرضاء رغبات و غايات و مصالح شخصياً إنما يكون وسيلة لتحقيق أهداف موضوعية.

التحليل Analyses : إن مهمة النظام الرقابي لا تنحصر على كشف الأخطاء فحسب بل يجب أن تتعدى إلى معرفة أسباب الانحرافات و الأخطاء و العوامل و الظروف التي أدت إلى حدوثها من أجل إيجاد حلول لها، مع العمل على تجنب الوقوع فيه مرة أخرى، لذلك فان النظام الرقابي الفعال هو الذي يكشف الخطأ ويحلله، ويحدد المسؤول عنه وأسبابه، ونتائجه، وكيفية علاجه.

و يرى بعض كتاب الإدارة أن من أهم الخصائص الفعالة في المنظمات إضافة إلى

الخصائص السابقة ما يلي:¹

- أن يكون النظام الرقابي تصحيحياً و ليس عقابياً فقط : فالرقابة ليست سيفاً مسلطاً على رقاب العاملين في الجهاز الإداري تعمل على تخويفهم و تصطاد أخطاءهم لمعاقبتهم إنما هي عبارة عن أداة لمساعدتهم على تحسين أدائهم وتحفيزهم ورفع كفاءتهم، وهذا ما يتطلب ضرورة

¹ عبد الحميد المغربي، الإدارة الأصول و التوجهات المستقبلية لمدير القرن الواحد و العشرين، المكتبة العصرية للنشر و التوزيع، مصر، 2006، ص515-516.

مشاركة العاملين في تحليل و دراسة المشكلات و المعوقات و البحث عن أسبابها و اقتراح الحلول لمعالجتها مستقبلا مع تشجيعهم على أعمال الرقابة الذاتية النابعة من ضمائرهم وأخلاقهم.

- أن تتولى الرقابة عناصر أمينة واعية : إن المورد البشري هو أساس نجاح أي عمل, لذلك فحتى تكون عملية الرقابة الإدارية أكثر فعالية لابد أن تتسم عناصرها بالثقة و الأمانة و الموضوعية مع المعرفة الواعية بنوعية و حجم المسؤولية إضافة إلى الخبرة و التخصص و اللباقة و الذكاء و المرونة في التعامل مع الخاضعين للرقابة بعيدا عن التسلط وحب الظهور.

- أن يتماشى النظام الرقابي مع نمط التنظيم السائد : حيث يجب أن تتكامل الرقابة على أداء معين مع الرقابة على الأنشطة الأخرى بالمنظمة, إضافة إلى ضرورة تناسبها مع حدود السلطة المفوضة للمختص بالرقابة و كذلك مع ما هو متاح من خطوط الاتصال بالمنظمة سواء الرسمية و التي على أساسها ترفع التقارير الرقابية, وهذا يتطلب ضرورة وضوح المسؤوليات و تحديد الواجبات من اجل أن يكون تقييم أداء الآخرين أكثر موضوعية أما الدكتور محمد إسماعيل بلال فقد رأى أنه من خصائص النظام الرقابي الفعال إضافة إلى المرونة و الاقتصاد و السرعة و الموضوعية ما يلي:¹

- **التكامل** : يشير تكامل النظم الرقابية إلى ضرورة استيعاب هذه النظم لجميع المعايير الخاصة بكل الخطط التنظيمية كما يجب أن يكون هناك تكامل بين الخطط ذاتها وأيضا تكامل بين النظم الرقابية المستخدمة.

¹ محمد إسماعيل بلال, مبادئ الإدارة بين النظرية التطبيقية, دار الجامعة الجديدة, الإسكندرية, 2004, ص 371.

- **الدقة** : إن النظام الرقابي لن يكون فعالاً إلا إذا اتسم بالدقة في الحصول على المعلومات، وهذا يرتبط بمدى وضوح النظام وسهولة فهمه و قدرته على تسجيل الانحرافات بسرعة من أجل اتخاذ القرارات المناسبة لعلاجها.

المبحث الثاني : صور الرقابة الإدارية

سيتم التطرق في هذا المبحث إلى بعض المطالب المتعلقة بصور الرقابة الإدارية.

المطلب الأول : الرقابة الرئاسية.

تتمثل هذه الرقابة اللاحقة أو البعدية، بعد قيام المرؤوس بأداء مهامه بموجب ما يأتيه من تصرفات وأعمال، يمكن للرئيس أن يمارس رقابته على تلك التصرفات سواء من تلقاء نفسه أو بموجب ما تلقاه من تظلمات وشكاوى من طرف الغير الذي يكون قد تضرر من تلك الأعمال.

و تظهر تلك الرقابة من السلطة الرئاسية في عدة صور و أشكال أهمها: التصديق،

التعديل، الإلغاء، الحلول، حيث سنبرز هذه الصور في مجموعة من الفروع كالتالي :

الفرع الأول : التصديق

بمقتضى هذه السلطة يبقى العمل و التصرف الذي قام به المرؤوس غير منتج لأثره

القانوني - غير نافذ - الا اذا تم إقراره و الموافقة عليه من طرف الرئيس صراحة أو ضمنا.

أولا : التصديق الصريح

يتحقق هذا الشكل من التصديق في حالة ما إذا اشترط القانون الموافقة الصريحة على

تصرف المرؤوس سواء كتابيا أو شفويا أو تصرف آخر يأتيه الرئيس ليؤكد موافقته وإقراره بكيفية

واضحة و جلية.

ثانيا : التصديق الضمني:

استجابة لمقتضيات الإدارة العامة و فعالية النشاط الإداري و دعم حركته,غالبا ما تنص القوانين و الأنظمة على تحديد فترة زمنية أو مدة معينة ,يمكن للرئيس أن يعترض من خلالها على عمل المرؤوس,بحيث يترتب على انقضاء تلك الفترة و فوات تلك المدة إنتاج عمل المرؤوس لأثره القانوني و نفاذه,على اعتبار أن الرئيس قد صادق عليه و أجازة.¹

الفرع الثاني : التعديل

هو فرض رقابة الرئيس على عمل المرؤوس بإجراء التغييرات الواجبة على عمله,ويتخذ التعديل إحدى الصور التالية:فقد يحتفظ الرئيس بكامل العمل و يضيف إليه ما يراه مناسبا,أو يلغي جزء منه ويترك الباقي كحذف بعض بنود قرار إداري,أو يلغي جزء منه أو بعضه بما يتلاءم مع العمل الإداري أي أن التعديل لا يكون كلياً و لا أصبح إلغاء.² وسلطة التعديل تمس الأعمال الغير مشروعة و الغير مشروعة كذلك.³

¹ مجمد الصغير بعلي,القانون الإداري,دار العلوم للنشر و التوزيع,الجزائر,2008,ص51.

² علاء الدين عشي,مدخل للقانون الإداري, - التنظيم الإداري - ,دار الهدى للطباعة و النشر,الجزائر,2008,ص51.

³ عمار بوضياف,التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية و التطبيق,جسور للنشر و التوزيع,الجزائر,2010,ص15.

الفرع الثالث : الإلغاء

تسمح سلطة الإلغاء المخولة للرئيس حيال أعمال مرؤوسيه بالتدخل ليضع حدا للآثار و النتائج المترتبة على تلك الأعمال مستقبلا ,حيث أن الفقه يميز حالتين أساسيتين:

أولا / أعمال المرؤوس المشروعة : احتراماً لمبدأ أو قاعدة عدم الجواز بمساس الحقوق المكتسبة,فانه لا يجوز للرئيس مبدئياً أن يلغي الأعمال المشروعة و القانونية الصادرة عن مرؤوسيه.

ثانيا / أعمال المرؤوس الغير مشروعة : و في هذه الحالة يميز الفقه -أيضا- بين وضعيتين :

أ- إذا كان العمل الغير المشروع جسيماً,فان عمل و قرار المرؤوس هنا يكون منعماً,و كأنه لم يكن, و لا يترتب عن ذلك أي حق بحيث يتوجب على الرئيس إلغاء القرار في أي وقت.

ب- أما إذا كان عدم المشروعية لا يجعل من تصرف المرؤوس قراراً منعماً,فانه يمكن للرئيس أن يلغي ذلك التصرف خلال فترة معينة تنتهي أصلاً بانقضاء المدة المقررة لانتهاء ميعاد الطعن القضائي,حيث يصبح القرار بعدها متحصناً ضامناً لاستقرار المراكز القانونية للأشخاص,واستتباب الوضع الاجتماعي,ولهذا يجب على الرئيس أن يتقيد بالمدة الزمنية التي تقرها النصوص,حيث أن كل من الفقه و القضاء يذهبان إلى إلغاء القرارات الإدارية المعيبة و تتم خلال نفس المدة التي حددها القانون كمعيار لرفع دعوى الإلغاء أمام القضاء,حيث لا يمكن أن يخول للإدارة ما لا يخول للقضاء.¹

¹ محمد الصغير بعلي,مرجع سابق,ص53-54.

الفرع الرابع : السحب Retrait

يقصد به إزالة و إنهاء الآثار القانونية للمقررات و التصرفات الإدارية بأثر رجعي بالقضاء على آثارها في الماضي و المستقبل, ونظرا لما تملكه سلطة السحب من آثار بالغة الخطورة فقد قيدت ممارسته بتوفر شرطين:

أولا / من حيث الموضوع : يجب أن يشمل فقط القرارات و التصرفات الغير مشروعة لأن هذه الأخيرة لا يمكنها أن تولد حقا و أن تنشأ مركزا قانونيا مكتسبا,ومثل ذلك أن يصدر القرار عن غير المختص وأن يحتوي على مخالفة صريحة للقانون أو التنظيم.

ثانيا / من حيث المدة : يجب أن تمارس سلطة السحب خلال مدة معينة,فان تجاوزها اكتسب حصانة ضد السحب و المدة المقررة هي شهرين.

و من خلال ما سبق نلاحظ أن السحب يتميز عن الإلغاء من حيث الأثر: فالإلغاء له أثر فوري- يسري على المستقبل فقط- أما السحب له أثر رجعي,حيث يمحي و يزيل كافة الآثار المترتبة من قبل ماضيه و يجعله غير نافذ مستقبلا.¹

الفرع الخامس : الحلول Substitution

في حالة تقاعس أو عدم أداء المرؤوس لمهامه- العمل السلبي- يمكن لرئيسه أن يتولاها بنفسه بما له من سلطة حلول أن يحل محله في القيام بأعماله.

¹ عمار بوضياف,مرجع سابق,ص24.

و إن كانت القاعدة العامة تتمثل في تحويل الرئيس سلطة الحلول لضمان استقرار الخدمات العامة سير المرفق العام بانتظام و اطراد، فقد يعتمد القانون أحيانا إلى إسناد مهام و أعمال معينة إلى المرؤوس على وجه التخصيص و التحديد و اعتبارها سلطة خاصة، مما يؤدي إلى تقييد سلطة الحلول و إحاطتها بجملة من الشروط :

يلغي جزء منه ويترك الباقي كحذف بعض بنود قرار إداري، أو يلغي جزءا أو يعوضه بما يتلاءم و العمل الإداري، أي أن التعديل لا يكون كليا و إلا أصبح إلغاء.¹

المطلب الثاني : الرقابة الوصائية

لتحديد مفهوم السلطة الوصائية بشكل دقيق ينبغي علينا دراسة الجوانب التالية: الجانب الأول يتمثل في تعريف السلطة الوصائية، ثم نميز اصطلاح السلطة الوصائية عن غيرها من المصطلحات المشابهة لها.²

الفرع الأول : تعريف السلطة الوصائية

إن أهم ما تم ملاحظته عن نظام اللامركزية أنه نظام وسط لا يستوجب عليه التبعية والخضوع بين الجهاز المركزي و الوحدة المستقلة لأن السلطة الرئاسية تشكل مظهر من مظاهر النظام المركزي، ولا يترتب عليها الاستقلال التام و المطلق عن الدولة لأن هذا الأخير يؤدي

¹ علاء الدين عشيبي، مدخل للقانون الإداري، - التنظيم الإداري -، دار الهدى للطباعة و التوزيع، الجزائر، 2008، ص 51.

² نفس المرجع السابق، ص 70.

إلى زعزعة كيان الدولة و يهدد وحدتها الترابية، إذن لا مفر من ربط الجهاز المستقبل بالجهاز المركزي وأداة الربط هي نظام الوصاية.

إن نظام السلطة الوصائية هو الرقابة الوصائية التي تمارسها السلطات المركزية في حدود القانون و النصوص على السلطات الإدارية الأخرى وذلك من أجل الحفاظ على وحدة الدولة الدستورية و السياسية الوطنية و الخروج عنها من طرف السلطات اللامركزية خاصة الإقليمية , وتعريض الدولة للانحيار و التهديم تبعاً لذلك.¹

و من هنا يقصد بالسلطة الوصائية مجموع السلطات التي يقرها القانون لسلطة عليا على أشخاص الهيئات المركزية وأعمالهم بقصد حماية المصلحة العامة، ومن هنا فان نظام الوصاية² أداة قانونية بموجبها نضمن وحدة الدولة و ذلك بإقامة علاقة قانونية دائمة و مستمرة بين الأجهزة المستقلة و السلطة المركزية، كما أن نظام الوصاية يكفل للهيئات المستقلة حقها في اتخاذ القرار بالكيفية و الحدود التي رسمها القانون.³

و كذلك عرفها جانب من الفقه بأنها مجموع أنواع أو صور الرقابة التي يخضع لها نشاط شخص معنوي أو أعضاء إدارته من طرف موظفي السلطات المركزية أو من شخص لامركزي يتمثل في هيئة لامركزية أكبر حجماً أو أوسع نطاقاً من الهيئة اللامركزية، محل الرقابة.⁴

¹ مسعود شيهوب، المجموعات المحلية بين الاستقلال و الرقابة، مجلة مجلس الدولة، الجزائر، 2003، عدد3، ص41.

² اعترض البعض على إطلاق تعبير الوصاية الإدارية على هذا النوع من الرقابة لأنه ينتج عن استخدامه التباساً بينها و بين مفهوم الوصاية في القانون المدني.

³ عمار بوضياف، مرجع سابق، ص36.

⁴ علي خطار شنطاوي، مرجع سابق، ص225.

أما الدكتور خالد سمارة الزعبي فعرفها على أنها الوصاية الإدارية التي تتولاها السلطة التنفيذية في الدولة ولتأكيد حسن أداء الخدمات المحلية، ودعم الدولة الإدارية و كل شكل من أشكال الرقابة الإدارية يعتمد على سلطة قانونية، وهي سلطة تحول بحكم القانون سواء كانت مركزية مثل رئيس الدولة أو رئيس الوزراء أو مجلس الوزراء أو الأجهزة المركزية كالجهاز المركزي للمحاسبة.¹

أما الفقيه - ريفيرو- فقد عرف السلطة الوصائية بأنها : الرقابة التي تمارسها الدولة على عضو لامركزي في الحدود المقررة قانونا، ونلاحظ هنا أن هذا التعريف ناقص و غير كافي لأنه أشار إلى طرفي الرقابة و ضرورة مباشرتها في الحدود المقررة قانونا، ومن بين الأساسيات التي لم يذكرها هي عدم إشارته إلى مهمتها و وسائلها.²

و من خلال جميع التعريفات السابقة يتجلى لنا أن مفهوم الرقابة الوصائية ترتكز على عدة أمور أساسية و هي:

- تهدف إلى تحقيق وحدة كيان الدولة السياسية و المحافظة عليه.
- تستهدف ضمان احترام مبدأ المشروعية و سيادة القانون وقد أجبرت الهيئات اللامركزية على احترام هذا المبدأ و التقيد بأحكامه، و بفضلها أمكن تحقيق الانسجام و التنسيق بين مختلف الهيئات المحلية.

¹ خالد سمارة الزعبي، تشكيل المجالس الشعبية و أثرها على كفايتها، مكتبة دار الثقافة للنشر، الأردن، 1993، ص 220.

² j.revro. droit administratif .dallaz paris .1980. p283.

- انصراف هذه الرقابة على الهيئات اللامركزية الإقليمية و المرفقية و ذلك بوصفها هيئات مستقلة عن السلطة المركزية.

- الصفة الاستثنائية للرقابة الإدارية, وذلك على أساس عدم جواز مباشرتها إلا بنص و في الحدود و القيود المقررة في القانون.

- تستهدف سلطات الوصاية الإدارية إجبار و إلزام الهيئات اللامركزية على الوفاء بالتزاماتها وتعهداتها المالية مع الغير وتنفيذ عقودها المدنية و الإدارية و احترام أحكامها و شروطها. و في الأخير تستهدف رقابة السلطة الوصائية قيام إدارة حسنة و فعالة تتولى تصريف شؤون الوحدة المحلية على أكمل وجه ممكن.¹

- خضوع الهيئات اللامركزية للرقابة, لكنهم يجمعون جميعا على عدم هدم أي هذا الاصطلاح من الناحية القانونية, إذ يثير في الأذهان فكرة الأهلية في القانون الخاص رغم الفارق الكبير بين هذين المفهومين لهذا قيل بأنه ليس هناك قاسم مشترك بين هذين المفهومين إلا في الاسم فقط, ويظهر اختلاف كبير بين هذين المفهومين في عدة مجالات من حيث الغاية و الهدف, إذ تستهدف الوصاية في القانون الخاص حماية مصالح الشخص القاصر و ناقص الأهلية فيجري الوصي تصرفات قانونية نيابة عن الشخص القاصر و لحسابه و مصلحته, بينما تستهدف الوصاية الإدارية تحقيق و أهداف أخرى مختلفة اختلافا كليا.²

¹ سليمان محمد الطماوي, الوجيز في القانون الإداري دراسة مقارنة, دار الفكر العربي للنشر, مصر 1979, ص76.

² سليمان محمد مطاوي, مرجع سابق, ص225.

الفرع الثاني : تعريف مظاهر الرقابة الوصائية

إن اللامركزية لا تعني الاستقلال التام و المطلق للهيئة التي تتمتع بالشخصية المعنوية و انفصالها عن السلطة المركزية, وهي لا تعني أيضا الخضوع و التبعية بل تعني تمتع الجماعات المحلية بقدر من الاستقلال في ممارسة مهامها إزاء الإدارة المركزية مع خضوعها لنوع من الرقابة أطلق عليها اصطلاحا بالرقابة الوصائية أو رقابة الوصاية.¹

و تتجلى مظاهر هذه الرقابة في مجالات ثلاث و هو ما سوف نفضله في ثلاث فروع أساسية تنصب حول مظاهر الرقابة في نظام اللامركزية في الوصاية الإدارية المبسطة و المنصبة على:

- هيئات و مجالس الإدارة اللامركزية في حد ذاتها.
- أو على الأشخاص و الأعضاء في تلك الهيئات.
- أو على الأعمال و التصرفات الصادرة عن الإدارة المركزية.

الفرع الأول : الرقابة على المجالس و الهيئات ذاتها

إذا كان إنشاء و إلغاء وحدات الإدارة المركزية - البلديات مثلا- من اختصاص القانون حيث يتم عادة- بموجب قانون صادر عن السلطة التشريعية, فان ذات القانون المنشئ لتلك الوحدات

¹ عمار بوضياف, المرجع السابق, ص39.

يخول السلطات الإدارية المركزية سلطة إيقاف و حل أجهزة و هيئات الإدارة اللامركزية دون المساس بوجود الشخصية المعنوية لتلك الإدارة.¹

أولاً : الإيقاف Suspension : يمكن للإدارة المركزية - سلطة الوصاية- طبقاً للشروط والإجراءات القانونية أن تعتمد إلى إيقاف و تعطيل نشاط و سير أعمال مجلس أو هيئة معينة مؤقتاً طيلة فترة محددة - شهر مثلاً- لاعتبارات معينة تستند إلى مبدأ المشروعية أو مبدأ الملائمة.

ثانياً : الحل Dissolution : قد يخول القانون لسلطة الوصاية أن تقوم بالحل و الإزالة و الإنهاء الدائم لهيئة من هيئات الإدارة المحلية- مجلس منتدب مثلاً- و هو من أخطر مظاهر الرقابة الوصائية الإدارية لمساسه بمبدأ الديمقراطية و الاختيار الشعبي, الأمر الذي استلزم إحاطته بجملة من القيود و الشروط حفاظاً على أحد أركان النظام اللامركزية و المتمثل في استقلال وحدات الإدارة المركزية.²

و قد نص كل من القانون البلدي رقم 11-10 والقانون الولائي رقم 12-07 على إمكانية حل المجلس الشعبي البلدي و الولائي في عدة حالات, حيث نصت المادة 47 من القانون الولائي السابق على ما يلي: يتم حل المجلس الشعبي الولائي و تجديده بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير وزير الداخلية.

¹ محمد الصغير بعلي, المرجع السابق, ص71.

² محمد الصغير بعلي, نفس المرجع السابق, ص72.

كما بينت المادة 48 من نفس القانون 07-12 على حالات حل المجلس الشعبي الولائي و تجديده الكلي.¹

- 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 لخلافات خطيرة تم إثباتها أو المساس بمصالح المواطنين وطمأنينتهم.

- عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة ورغم تطبيق أحكام المادة 41 أعلاه.

- في حالة اندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها.

- في حالة حصول ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب.

الفرع الثاني: الرقابة على الأشخاص

تمارس السلطة الوصائية الرقابة على الأشخاص المعنيين بالوحدات اللامركزية، أيضا وفق

إجراءات معينة فهي تمارس رقابتها وصايتها الإدارية على الأشخاص و الأفراد القائمين على إدارة و تسيير الهيئات المحلية في:

- توقيف العضو بهيئات الإدارة اللامركزية لمدة محددة عن ممارسة مهامه.

¹ القانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية و المؤرخ في 21/02/2012، ج ر ، عدد 2012/12.

- الإقالة لأسباب عملية,كتولي العضو المنتخب لمهام إدارية في جهة أخرى.
 - العزل أو الطرد أو الفصل بسبب إدانته لارتكاب أعمال مخالفة للقانون (جرائم مثلا).
- هذه الإجراءات تتم وفقا للكيفيات و الإجراءات المحددة قانونا.¹

الفرع الثالث : الرقابة السابقة و اللاحقة

منذ البداية يجب استبعاد كل مظاهر الرقابة على أعمال الهيئات اللامركزية إذا ما كانت تمس بالطابع اللامركزي لتلك الهيئات,سواء كانت رقابة سابقة أو لاحقة.

أولا / الرقابة السابقة (سلطة التوجيه) Apriori :

الأصل أن الهيئات اللامركزية, بما لها من استقلال ,هي التي تعمل و تتصرف طبقا للقوانين التي تحكمها,وتفعيلا للمبادرة و التحرك الذاتي,وعليه يجب استبعاد كل مظاهر الرقابة السابقة و القبليّة,مثل إصدار الأوامر و التوجيهات و التعليمات من السلطة الوصية لأن في ذلك مساس باستقلال الوحدات اللامركزية نظرا لتمتعهم بالشخصية المعنوية وما يترتب عنها من مسؤولية قانونية عن أعمالها وتصرفاتها.

ثانيا / الرقابة اللاحقة(سلطة التعقيب) Aposteriori :

إذا كان للرئيس في النظام المركزي سلطات واسعة حيال أعمال مرؤوسيه ,نظرا لمسؤولية الرئيس عن كيفية أداء المرؤوس لتلك الأعمال فإن إقرار مبدأ مسؤولية الهيئات المحلية عن أعمالها يقتضي - بالضرورة- استبعاد كل رقابة أو وصاية تتنافى مع ذلك.

¹ محمد الصغير بعلي,المرجع السابق,ص73.

1- بالنسبة لسلطة التعديل : لا تخول سلطة الوصاية تعديل تصرفات و قرارات الهيئات اللامركزية, لأن ذلك يشكل في الحقيقة أمرا لاحقا لها, من شأنه المساس باستقلالها, ولهذا فليس لسلطة الوصاية إلا أن توافق (تصادق) أو ترفض (تلغي) أعمال الإدارة اللامركزية دون إدخال تغييرات عليها بتعديلها أو استبدالها.¹

2- بالنسبة للتصديق و الإلغاء : تنص القوانين المتعلقة بالإدارة اللامركزية على أن قرارات ومداولات تلك الإدارة يجب اطلاع السلطة الوصية عليها قبل تنفيذها و ذلك بهدف مراقبة مدى مشروعيتها و ملائمتها و بالتالي التصديق عليها أو إلغائها وفقا للأوضاع و الإجراءات و الكيفيات التي يحددها القانون ضمانا لاستقلال الإدارة اللامركزية. و رغم تصديق السلطة الوصية تبقى الهيئة اللامركزية متحمة لكل المسؤولية التي قد تترتب عن قراراتها, كما يحق لكل الهيئات الرجوع و التخلي عن تلك القرارات المصادق عليها.²

و في نفس السياق فإن سلطة الإلغاء المحدودة و المخولة للسلطة الوصية بالنسبة لبعض قرارات الإدارة اللامركزية يمكن طلب مراجعتها و الطعن فيها عن طريق إما السلطات الإدارية (ولائيا أو رئاسيا) أو قضائيا عن طريق الجهة القضائية المختصة برفع دعوى قضائية لإلغائها.³

¹ نفس المرجع السابق, ص73.

² المرجع السابق, ص 73-74 .

³ سليمان محمد الطماوي, الوجيز في القانون الإداري - دراسة مقارنة - دار الفكر العربي للنشر, مصر, 1979, ص76.

3- بالنسبة للحلول Sibstitution :

يمكن - في حالات معينة- للسلطة الوصية أن تحل مكان و محل الإدارة المحلية للقيام بتصرفات و أعمال هي أصلا من صلاحيات و اختصاصات هذه الأخيرة.

و لما كان الحل من أخطر السلطات المخولة لسلطة الوصاية تجاه الوحدات اللامركزية، فإن الأمر استدعى تقييده بشروط تكفل و تضمن استقلال الهيئات اللامركزية و هو يتمثل أساسا في ما يلي :

- لا حلول إلا إذا ما ألزم القانون الإدارة اللامركزية بالقيام بعمل معين كما هو الحال بالنسبة للنفقات الإلزامية.

- تقاعس و امتناع الإدارة اللامركزية رغم أضرارها و تنبيهها للقيام بذلك العمل.

حيث تنص المادة 183 من القانون البلدي رقم 11-10 على ما يلي:

لا يمكن المصادقة على الميزانية إذا لم تكن متوازنة أو إذا لم تنص على النفقات الإلزامية. في حالة ما إذا صوت المجلس الشعبي البلدي على ميزانية غير متوازنة، فإن الوالي يرجعها مرفقة بملاحظات خلال الخمسة عشر يوما التي تلي تاريخ استلامها، إلى الرئيس الذي يخضعها لمداولة ثانية للمجلس الشعبي البلدي خلال عشرة أيام.

يتم إعداد المجلس الشعبي البلدي من الوالي ، إذا صوت على الموازنة مجددا بدون

توازن أو إذا لم تنص على النفقات الإلزامية ، و إذا تم التصويت على الميزانية ضمن الشروط

المنصوص عليها في هذه المادة خلال أجل 08 ثمانية أيام التي تلي تاريخ الاعذار المذكور أعلاه فإنها تضبط تلقائياً من طرف الوالي.¹

المطلب الثالث : التمييز بين الرقابة الرئاسية و الرقابة الوصائية

تخضع المجالس المحلية في التنظيم اللامركزي الإقليمي للوصاية الإدارية التي تختلف اختلافا كبيرا عن السلطة الرئاسية التي يخضع لها المرؤوسون فيظل نظام عدم التركيز الإداري قائما، فطرف العلاقة هنا ليس رئيس إداري أعلى و مرؤوسيه وإنما علاقة تربط بين المراقب المتمثل أساسا في السلطات المركزية في العاصمة، و ممثليه في الأقاليم و الهيئات المحلية التي تخضع للرقابة، و يفوقها هذا الفرق بين التبعية الرئاسية و بين الوصاية الإدارية (الرقابة الوصائية) التي تخضع لها المجالس المحلية حينما تمارس اختصاصها و مهماتها.²

و تتجلى أهمية التمييز بين هذين المفهومين في أن الرئيس الإداري الأعلى يتمتع استنادا لسلطته الرئاسية بسلطات واسعة و شاملة لا يكون تقريرها في حالة الوصاية الإدارية و يظهر الاختلاف بين السلطة الرئاسية و بين الرقابة الوصائية الإدارية في العديد من النواحي كما أنها تشترك في نواحي أخرى من خلال:

أ- أوجه الاختلاف : يظهر الاختلاف من خلال ما يلي:

¹ محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص75.

² سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص76.

1- من حيث أداة ممارسة الرقابة : إن رقابة الجهة الوصية (سلطة الوصاية) يجب أن تكون منصوص عليها قانونيا أي أن رقابة الإشراف لا تمارس و لا يكون لها وجود, إلا إذا نص عليها القانون الذي يتولى إثبات سلطة الإشراف و بين عناصرها و أدواتها القانونية ذلك أنه لا وصاية دون نص و هذا خلافا للرقابة الرئاسية التي لا تحتاج ممارستها إلى نص فهي تمارس بصفة تلقائية لأنها من موجبات النظام المركزي الذي يقوم على فكرة السلطة الرئاسية و يحدث علاقة بين التبعية و الخضوع بين الرئيس الإداري و المرؤوس.

و يترتب على ذلك نتيجة في غاية الأهمية, و هي أن عدم نص المشرع على رقابة معينة بصدد اختصاص معين يجرّد الإدارة من سلاح الرقابة الذي تستطيع به إبداء رأيها حول ممارسة هذا الاختصاص , فلا تملك سلطة حيال القرار الصادر عن الأطراف القضائية , و إذا نص القانون على وسيلة معينة للرقابة على أعضاء أو أعمال المجالس المحلية فلا تستطيع سلطات الوصاية استبدالها بغيرها, بمعنى آخر ليس لسلطات الوصاية الإدارية استعمال ما تشاء من وسائل رقابية فلا يجوز استبدال وسيلة منصوص عليها قانونا بوسيلة أخرى لم ينص عليها القانون.

2- من حيث طبيعة الرقابة : إن الرقابة الرئاسية معقدة تحكمها الكثير من الآليات القانونية و هذه الرقابة تجعل الرئيس الإداري في موقع يؤهله لإصدار الأوامر إلى مسئولين سواء كانوا في الوزارة أو غيرها من الوحدات الإدارية و ذلك بغرض تنفيذها كما انه يراقب هذا التنفيذ.¹

¹ عمار بوضياف, المرجع السابق, ص38.

أما سلطة الوصاية فهي رقابة بسيطة من حيث الإجراءات و الممارسة لأنها من موجبات نظام اللامركزية الذي لا يمكن سلطة الوصاية من حيث الأصل من فرض أوامرها و توجيهاتها بحكم استقلالية الهيئة المحلية أو المرفقية.¹

3- من حيث الطعن : لا يمكن للمرؤوس أن يطعن في قرار رئيسه الإداري بسبب السلطة الرئاسية و هذا ما اقره القضاء الفرنسي,و لأنه لا يعقل أن تعترف من جهة للرئيس الإداري بسلطة إصدار الأوامر و التوجيهات للمرؤوسين بغرض تنفيذها ثم نعطي بالمقابل حق الطعن في هذه الأوامر ومسائلة رؤسائهم ,وأما في السلطة القضائية و خلافا لذلك فيجوز للهيئة المحلية أن تطعن قضائياً في قرار الجهة المركزية.²

- و نلاحظ انه تستطيع المجالس المحلية مخاصمة مشروعية قرارات الوصاية الإدارية, إذ يمكنها استعمال دعوى تجاوز حدود السلطة للطعن في قرارات سلطات الوصاية و بالخصوص قرارات رفض التصديق على قراراتها, فللمجلس المحلي مصلحة قانونية بالطعن في مثل هذه القرارات إذا اعتقد أنها غير مشروعة و بمعنى آخر يعتبر شرط المصلحة في دعوى الإلغاء متوفراً في حين لا يملك المرؤوس مخاصمة مشروعية قرارات الرؤساء الصادرة استناداً لسلطتهم الرئاسية.

4- من حيث قواعد المسؤولية : من موجبات السلطة الرئاسية أن يسأل الرئيس عن أعمال المرؤوس, لأنه يفترض فيه أنه هو مصدر القرار و أن له الحق في الرقابة و الإشراف

¹ خالد قباني, اللامركزية و مسالة تطبيقها في لبنان منشورات البحر المتوسط و منشورات عويدات, لبنان, 1981, ص96.

² عمار بوضياف, المرجع السابق, ص38.

والتوجيه، بينما لا يتحمل سلطة الوصاية أية مسؤولية بشأن الأعمال الصادرة عن الجهاز المستقبل.¹

5- من حيث مدى الرقابة : يستطيع الرئيس الإداري في السلطة الرئاسية إلغاء كل القرارات المتخذة من طرف المرؤوس و هذا بناء على اعتبارات المسؤولية و الملائمة، كما يستطيع تعديل هذه القرارات أو المصادقة عليها، أما في الوصاية الإدارية فإنه لا يجوز للسلطة المركزية تعديل القرارات التي تصدرها الهيئات المحلية و كل ما تملكه هو الموافقة أو الرفض.²

ب- أوجه التشابه :

- 1- تمارس الرقابة الإدارية و الرقابة الوصائية سلطات عليا في مواجهة السلطات الإدارية الدنيا، فسواء كانت هيئة مركزية أو هيئة إدارية لامركزية، فهي تخضع إلى سلطة مركزية عليا واحدة، تمارس رقابتها على نفس الهيئات المركزية أو اللامركزية و أعمالها.
- 2- إذا كان الأصل أن تمارس الرقابة سلطة مركزية عليا سواء على الهيئات المركزية أو اللامركزية إلا أنه في بعض الأحيان نجد بعض التشريعات تجول لهيئات لامركزية ممارسة الرقابة الوصائية على هيئات لامركزية أدنى منها.

¹ عمار بوضياف، نفس المرجع السابق، ص39.

² عبد العالي حاحة، القانون الإداري محاضرات ألقيت على طلبة الحقوق، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، 2001-2012، ص37.

- 3- يوجد تشابه و تداخل بين الرقابتين في بعض المسائل المحددة كسلطة التعيين و الحلول والتصديق و الإلغاء فسلطة التعيين تمارسها السلطة العليا في الرقابة الرئاسية بالنسبة للعاملين في الإدارات و المصالح التابعة لها, و تمارسها أيضا بعض الهيئات اللامركزية.
- 4- كما أن سلطة الحلول تمارس في الرقابتين إلا أنها في الرقابة الرئاسية تمارس بدون شروط ودون الحاجة إلى نص قانوني, بينما في الرقابة الوصائية لا تمارس إلا بالقانون, أما سلطة التصديق و الإلغاء فلكل من الجهة القضائية والسلطة الرئاسية حق التصديق و الإلغاء في قرارات الجهة المرؤوسة أو المشمولة في الرقابة.¹

المطلب الرابع : واقع الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر

لقد اقتبس المشرع الجزائري نظام الرقابة على الجماعات المحلية من نظام الرقابة الإدارية المشددة المعمول به سابقا في النظام الفرنسي التقليدي, فبالإضافة إلى الرقابة الإدارية, هناك أيضا رقابة سياسية و برلمانية و قضائية.

و الرقابة الإدارية التي تمارسها السلطة المركزية على البلديات و الولايات تأخذ صورا متعددة, يمكننا أن نحصرها في ثلاث فئات: الرقابة على أعضاء المجالس المحلية, والرقابة على أعمال الهيئات المحلية, الرقابة على المجالس المحلية.

¹ جلول عبة, الرقابة الوصائية على الإدارة المحلية, مذكرة لشهادة الماجستير, كلية الحقوق و العلوم السياسية, جامعة محمد خيضر, بسكرة, 2011-2012, ص22.

- الرقابة على أعضاء المجالس المحلية:

يخضع الأعضاء المنتخبين في كل من البلدية و الولاية إلى وصاية إدارية تمارس عليهم من خلال استعمال إحدى الصور الآتية:

أ- التوقيف: جاء في المادة 32 من قانون البلدية¹ أنه:]- عندما يتعرض منتخب إلى متابعة جزائية تحول دون مواصلة مهامه يمكن توقيفه.- يصدر قرار التوقيف من الوالي بعد استطلاع رأي المجلس الشعبي البلدي و ذلك إلى غاية صدور قرار نهائي من الجهة القضائية [، وهو نفس ما جاء في نص المادة 41 من قانون الولاية² بالنسبة لأعضاء المجلس الشعبي الولائي غير أن إعلان التوقيف يكون بقرار معلل صادر عن وزارة الداخلية.

ب- الإقالة: و هي الحالة التي يتبين فيها أن عضو المجلس الشعبي البلدي أو الولائي بعد انتخابه غير قابل للانتخاب قانونا أو تعثره حالة من حالات التنافي فيقوم الوالي فوراً بإقالة عل عضو في المجلس البلدي ثبت عليه ذلك حسب نص المادة 31 من قانون البلدية، أما إذا كانت هذه الحالة تعتري أحد أعضاء المجلس الشعبي الولائي فإنه حسب نص المادة 40 من قانون الولاية تعلن استقالة هذا العضو بموجب مداولة للمجلس الشعبي الولائي، ويقوم رئيس المجلس

¹ القانون رقم 08/90 المؤرخ في 07 أبريل 1990، و المتضمن قانون البلدية، الجريدة الرسمية، العدد 15، المؤرخ في 11 أبريل 1990.

² القانون رقم 09/90 المؤرخ في 07 أبريل 1990، و المتضمن قانون الولاية، الجريدة الرسمية، العدد 15، المؤرخ في 11 أبريل 1990.

بإعلام الوالي، و في حالة تقصيره و بعد اعداره من الوالي، يعلن وزير الداخلية بحكم القانون عن الإقالة بقرار¹.

ج- الإقصاء:

هو إجراء تأديبي مقرون بعقوبة جزائية، الأمر الذي يتعارض مع بقاء العضو المنتخب في المجلس الشعبي البلدي حسب المادة 33 من قانون البلدية، وكذا عضو المجلس الشعبي الولائي حسب نص المادة 42 من قانون الولاية، ففي حالة الإدانة الجزائية تسلب من العضو أهلية الانتخاب، وإذا كان المجلس الشعبي البلدي هو الذي يعلن هذا الإقصاء و الوالي يصدر قرار إثبات الإقصاء، فإنه بالنسبة إلى العضو المقصى من المجلس الشعبي الولائي، يقوم المجلس باستخلاف العضو المقصى و يطلع الوالي على ذلك حسب المادة 38 من قانون الولاية.

2- الرقابة الإدارية على المجالس المحلية:

تتمثل الرقابة الإدارية على المجالس المحلية في صورة واحدة حالياً، و هي إجراء الحل الذي يعني القضاء على المجلس المنتخب و إنهاء مهامه بإزالته قانونياً، مع بقاء الشخصية المعنوية للهيئات المحلية القائمة، و قد جاء النص على ذلك في المادة 34 من قانون البلدية التي جاء فيها أنه: يحل و يجدد المجلس الشعبي في المادة 44 من قانون الولاية. و قد حددت حالات الحل حصرياً في كل من القانونين السابقين، و يمكننا إجمال هذه الحالات فيما يلي:

¹ محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 98,134,133.

- نقص المنتخبين إلى أقل من نصف عدد الأعضاء بالنسبة لكل من المجلس البلدي و كذلك
الولائي.

- الاستقالة الجماعية لأعضاء المجلسين.

- وجود اختلاف خطير بين الأعضاء على مستوى كل من المجلسين يحول دون التسيير العادي
للبلدية أو المجلس الشعبي الولائي.

- حالة ضم البلديات لبعضها البعض أو تجزئتها (بالنسبة للبلدية فقط).

- حالة الإلغاء النهائي لانتخاب جميع أعضاء المجلس الشعبي الولائي (بالنسبة للولاية فقط).

3- الرقابة على أعمال المجالس المحلية : تخضع أعمال البلدية و الولاية إلى ثلاث صور من

الرقابة الإدارية هي: التصديق, الإلغاء, الحل.

أ- التصديق:

القاعدة العامة أن قرارات البلدية و الولاية قابلة للتنفيذ ذاتيا دون الرجوع إلى موافقة السلطة
الوصية, فتتخذ قرارات المجلس الشعبي البلدي بعد مضي خمسة عشرة يوما من إيداعها في الولاية
حسب ما نصت عليه المادة 41 من قانون البلدية, و تنفذ قرارات المجلس الشعبي الولائي بعد
مضي خمسة عشرة يوما من قيام الوالي بنشرها أو تبليغها للمعنيين حسب ما جاء في المادة 49
من قانون الولاية. غير أن الاستثناء من هذه القاعدة هو اشتراط تصديق السلطة الوصية على
بعض القرارات لتصبح نافذة, و قد حدد القانون هذه المواضيع على سبيل الحصر , فجاء في

المادة 42 من قانون البلدية: (لا تنفذ المداولات التي تتناول المواضيع التالية إلا بعد أن يصادق عليها الوالي :

- الميزانيات و الحسابات.

- إحداث مصالح, مؤسسات عمومية بلدية, و هي نفس الحالات التي اشترطت المادة 50 من قانون الولاية المصادقة عليها من اجل نفاذها, و الملاحظ أن سلطة الوصاية في هذه المواضيع هي الوالي بالنسبة للبلديات ووزير لداخلية بالنسبة للولايات.

- **الإلغاء:** إن الإلغاء يعني إبطال القرارات الصادرة عن الجماعات المحلية, و يشمل الإلغاء نوعين من القرارات, قرارات باطلة بطلانا مطلقا بحكم القانون و قرارات باطلة نسبيا أي قابلة للإبطال.

ب- 1- إلغاء القرارات الباطلة بطلانا مطلقا بحكم القانون: نصت المادة 44 من قانون البلدية على أنه: (تعتبر باطلة بحكم القانون:

- مداولات المجلس الشعبي البلدي التي تتناول موضوعا خارجا عن اختصاصاته.

- المداولات التي تكزن مخالفة للأحكام الدستورية و لا سيما المواد 2 و 3 و 9 و القرانين و التنظيمات.

- المداولات التي تجري خارج الاجتماعات الشرعية للمجلس الشعبي البلدي.

يصرح الوالي بموجب قرار مغل البطلان القانوني للمداولة.

إذ تعتبر باطلة بحكم القانون كل القرارات المخالفة للدستور و القانون و التنظيم, أي القرارات المشوبة بعدم الشرعية وكذا القرارات التي تتخذ خارج الاجتماعات الرسمية, ونفس الشيء بالنسبة للقرارات التي تتناول موضوعا خارجا عن اختصاص المجلس الشعبي البلدي, وهي القرارات المشوبة بعيب عدم الاختصاص.¹

ب - 2- إلغاء القرارات القابلة للبطلان نسبيا:

نصت كل من المادة 45 من قانون البلدية, و كذا المادة 52 من قانون الولاية على أن تكون قابلة للإلغاء المداولة التي يشارك فيها أعضاء المجلس الشعبي البلدي أو الولائي المعنيون بالقضية موضوع المداولة, سواء كان ذلك باسمهم الشخصي أو وكلاء.

و تضيف المادة 45 من قانون البلدية أن للوالي سلطة إلغاء المداولة البديلة القابلة للإبطال بقرار معلل خلال شهر من إيداع محضر المداولة لدى الولاية, كما يجوز لأي شخص له مصلحة أن يطالب من الجهة القضائية المختصة الإلغاء خلال شهر من تعليق المداولة. أما بالنسبة للمداولات الولائية القابلة للإبطال فإن الإلغاء يعلن بموجب قرار مسبب صادر عن وزير الداخلية حسب ما جاء في نص المادة 53 من قانون الولاية , وتضيف نفس المادة أن الوالي يمكنه طلب الإلغاء خلال الخمسة عشرة يوما الموالية لاختتام دورة المجلس التي صدر فيها القرار, كما يمكن لكل ناخب أو دافع ضريبية أن يطلب ذات الأمر خلال خمسة عشرة يوما من

مسعود شيهوب, المجموعات المحلية بين الاستقلال و الرقابة, مجلة مجلس الدولة, الجزائر, 2003, ص41.

إشهار المداولة و هذا من وزير الداخلية الذي يفصل في طلبات الإلغاء، مع ملاحظة أنه في كل الحالات التي تكون فيها المداولة موضوع إجراء طلب إلغاء فإنه يؤجل تنفيذها.

ج - الحلول : نجد أن المشرع الجزائري قد عنون الفرع الثالث ب (سلطة حلول الوالي محل المجلس الشعبي البلدي).

و قد تضمنت المواد 83,82,81, من هذا الفرع جملة من الحالات التي يمكن فيها للوالي أن يحل محل المجلس الشعبي البلدي بعد أن يقوم بتوجيه إنذار لرئيس المجلس الشعبي البلدي , و انتهاء الأجل المحدد في الإنذار دون أن يسفر هذا الأخير عن نتيجة.

و إذا كانت المادتين 82,81 تنظمان حلول الوالي محل المجالس الشعبية البلدية بالنسبة لقواعد الضبط الإداري للحفاظ على النظام العام¹, فإن نص المادة 83 من قانون البلدية جاء عاما عندما نص على أنه:عندما يرفض رئيس المجلس الشعبي البلدي أو يهمل اتخاذ القرارات المفروضة عليه بمقتضى القوانين و التنظيمات يجوز للوالي بعد أن يطلب منه أن يقوم بذلك توليها تلقائيا بعد انتهاء الأجل المحدد في الإنذار, و من ثمة يجوز للوالي أن يحل محل رئيس المجلس في مختلف اختصاصاته إذا تقاعس الأخير عن أداء مهامه شرط أن يسبق هذا الحلول إنذار لا يلقى استجابة, و انتهاء الأجل المحدد فيه.

بالإضافة إلى ما سبق نجد أن المواد156,155,154,من قانون البلدية دائما, تخول للوالي سلطة الحلول محل المجلس الشعبي البلدي في تسجيل النفقات الإجبارية التي لم يصوت عليها المجلس², أو صوت عليها مرة ثانية بدون توازن, و كذا في الحالة التي لا يتخذ فيها المجلس

ناصر لباد, القانون الإداري:النشاط الإداري,ج2,الجزائر مطبعة سراب,2004.

1

مسعود شيهوب,المرجع السابق,ص55.

2

البلدي إجراءات الضبط الضرورية في حالة تسجيل عجز في الميزانية، فيجوز للوالي اتخاذ هذه التدابير، و الإذن بامتصاص العجز و تأمين التوازن الدقيق للميزانية الإضافية في مدى سنتين متتاليتين أو أكثر.

خلاصة الفصل الأول :

تعد الرقابة الإدارية آلية ضرورية لكشف الانحرافات و معالجتها و العمل على منع تكرارها مستقبلا, و قد تم التطرق في هذا الفصل إلى بعض الجوانب المتعلقة بها من تعريف ومراحل و أنواع و خصائص أبرزت لنا ماهية الرقابة الإدارية كما تم التطرق إلى بعض صور الرقابة الإدارية.

و ما يمكن استخلاصه من هذا الفصل هو :

أن الرقابة الإدارية آلية ضرورية لكشف الانحرافات و معالجتها مستقبلا.

إن مراحل عملية الرقابة الإدارية عبارة عن حلقة متسلسلة و متكاملة لا يمكن الاستغناء عن أي مرحلة من مراحلها.

إن لكل نوع من أنواع الرقابة الإدارية أهمية خاصة في مساعدة المنظمة على تحقيق أهدافها إلا أن ذلك يتوقف على مدى توفر هذه الأنواع من الخصائص الضرورية للعمل الرقابي.

و أن من الأهداف الرئيسية لهذه العملية هي مكافحة الفساد الإداري الذي يعد من أكبر المشاكل التي تهدد كيان الإدارة العامة في مختلف الدول و العمل على تحقيق التنمية الإدارية التي تسعى مختلف الدول لتحقيقها.

الفصل الثاني

الإطار النظري
للتّمية الإدارية

الفصل الثاني : الإطار النظري للتنمية الإدارية

المبحث الأول : مفهوم التنمية الإدارية

سننظر من خلال هذا المبحث إلى مجموعة من العناصر نحاول من خلالها التعرف على مفهوم التنمية الإدارية.

المطلب الأول : تعريف التنمية الإدارية و أهميتها

في هذا المجال سنحاول الإحاطة بأهم التعاريف المقدمة للتنمية الإدارية و التي عرضها الباحثين في هذا الصدد.

التنمية الإدارية عرفت وفق المداخل التي تطورت من خلالها، يكونها تدريب الإداريين، ولكن لم يدم هذا التعريف طويلا إذ تخطت التنمية الإدارية ذلك النطاق و ابتعدت عن هذا الحصر في آفاقها و عرفت بكونها الجهود التي يجب بذلها باستمرار لتطوير الجهاز الإداري في الدولة، سعيا وراء رفع القدرة الإدارية عن طريق وضع الهياكل التنظيمية الملائمة لحاجات التنمية، و تبسيط أنظمتها و إجراءاته و محاولة تنمية سلوك ايجابي لدى العاملين تجاه أجهزتهم وتحسين بيئة العمل التي تؤثر في الجهاز الإداري و تتأثر به، و ذلك لتحقيق أهداف خطط التنمية الاقتصادية بكفاءة عالية و بأقل قدر ممكن من التكاليف.

كما عرفها آخرون بأنها النمو الكمي و النوعي للموارد البشرية في النظم الإدارية و في الهياكل التنظيمية و غيرها¹ .

و هناك من عرفها أيضا بأنها عملية تمكين الجهاز الإداري من تحديث الأنماط المنطقية و السلوكية استجابة للمطالب و الحاجات الموجهة لها² .

و من جهة أخرى فان عدة اصطلاحات وردت في كتب الإدارة العامة، منها الإصلاح الإداري و التطوير الإداري و التحديث الإداري، و من الضروري أن نميزها عن مفهوم التنمية الإدارية.

و يرى محمد شاكر عصفور أن التنمية الإدارية، هي (الجهود التي يجب بذلها باستمرار لتطوير الجهاز الإداري في الدولة، سعيا وراء رفع مستوى القدرات الإدارية، عن طريق وضع الهياكل التنظيمية الملائمة لحاجات التنمية ، وتبسيط نظم العمل و إجراءاته و محاولة تنمية سلوك ايجابي لدى الموظفين تجاه أجهزتهم المتعاملين معها)³ .

¹ مهدي حسن زويلف و سليمان أحمد اللوزي، التنمية الإدارية في الدول العربية، دار مجدلوي للنشر، ط1، 1999، ص9.

² عامر الالكبيسي، التنمية الإدارية، المجلة العربية للإدارة، منظمة العلوم الإدارية، المجلد3، عدد7، 1983، ص8.

³ محمد شاكر عصفور، (أصول التنظيم و الأساليب)، دار النشر، الأردن، ط1، 1999، ص343.

و يقدم توضيحا لمفهوم التنمية الإدارية في أنها التطوير الشامل للجهاز الإداري للدولة لرفع مستوى قدراته الإدارية لتمكينه من القيام بوظائف الدولة بشكل عام و بوظائف التنمية الاقتصادية و الاجتماعية بشكل خاص¹.

إن التنمية الإدارية هي عبارة عن عملية تدخل هادف تسعى إلى جعل عمليات الإدارة وطرقها و تقنياتها تتلاءم مع الأهداف الشاملة الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية, التي يسعى كل بلد إلى تحقيقها من خلال خطته التنموية. فالتنمية الإدارية كإستراتيجية تدخل شاملة تعتمد على جهد منظم يهدف إلى إحداث تغيير, عن طريق كفاءة و فاعلية الجهات الإدارية لتطوير مقدرته على التحديد و التطوير و التلاؤم مع المتغيرات السريعة. عملية, سياسية, تشريعية, و اقتصادية².

تناول العديد من علماء الإدارة و العلوم السلوكية موضوع التنمية الإدارية و انقسموا إلى قسمين أساسين, القسم الأول حاول تعريف التنمية الإدارية تعريفا شاملا و كاملا و موحدا, ليشمل كل من التنمية الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية و حتى السياسية, على أساس أن التنمية كلا معقدا و شاملا و مرتبطا بحيث يصعب التمييز بين التنمية الإدارية والاقتصادية و الاجتماعية والسياسية, و من ثم يجب الاهتمام بقضية التنمية ككل شامل و مترابط و متفاعل على التأثير والتكامل, و من أشهر المؤيدين لهذا الاتجاه هو عالم الإدارة ألفريد ريجز.

¹ محمد شاكر عصفور, نفس المرجع السابق, ص344.

² P12 .www.rezgar.com عبد الرحمن تيشوري, التنمية الإدارية و الإصلاح الإداري.

أما القسم الثاني من علماء الإدارة، فيحصر معنى التنمية الإدارية في عمليات ومستويات التدريب و التطوير و التعليم و التكوين، التي تهدف إلى تحقيق كفاءة و فعالية القوى البشرية في المنظمة، و ذلك من الناحية الفنية فقط فالإدارة بصفة عامة، هي إستراتيجية التنمية الشاملة اقتصاديا و اجتماعيا و ثقافيا و سياسيا، من حيث التخطيط و البرمجة، و من حيث التنظيم و التوجيه و الرقابة، و يتزعم هذا الرأي إدوارد ويدنر، حيث تعرف التنمية الإدارية وفق هذا الرأي على أنها (عملية حضارية شاملة تتركز على قدرات ذاتية راسخة و متطورة تتمثل في قدرة اقتصادية دافعة و متعاضمة و قدرة اجتماعية متفاعلة و مشاركة، و قدرة سياسية واعية و موجهة و قدرة إدارية كفاءة)¹.

و عرفها الأستاذ أحمد رشيد بأنها: (عملية تنمية مهارة الموظفين على كافة المستويات، و بصورة منظمة و ذلك وفق احتياجات العمل في أجهزة الدولة من اجل تحقيق التطور في تلك الأجهزة ، و كذلك على ضوء التطورات الملحة الحديثة في العلوم الإدارية و فنونها)². بالمقابل نجد أيضا من يعرفها، على أنها اصطلاح يعبر عن الجهود المبذولة لمعالجة المشكلات الإدارية والتي تعترض سير تقدم هذه الدول في مختلف مجالات التنمية، و ذلك من خلال تحديث و تطوير الأطر التنظيمية و الأساليب البيروقراطية، أي أنها القدرة على التحديد في بناء و تنمية و تطوير النظم و المهارات الإدارية لمقابلة الاحتياجات الحالية و المتطلبات المستقبلية المتوقعة ، لمواجهة مقتضيات عملة التنمية الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية ، و هذا ما يعني أن التنمية الإدارية

¹ أعمار عوابدي ، علاقة التنمية الإدارية بالتنمية الاقتصادية، مجلة الإدارة، المجلد 6، العدد 2، 1992، ص 7-6.

² نبيل عبد المولى، اصلاح الادارة الحكومية في الجمهورية اليمنية، رسالة ماجستير في العلوم السياسية، كلية العلوم السياسية، جامعة الجزائر، 2006، ص 82.

هي عملية تغيير شاملة و مستمرة تتناول النظم و التنظيم و أساليب العمل و سلوك العاملين اتجاهاتهم و رفع مستواهم الثقافي و القيادي, من أجل تطوير الجهاز الإداري القائم و الانتقال به من حالة التخلف إلى حالة التقدم حتى يكون قادرا على تحمل أعباء و متطلبات تنفيذ خطة التنمية القومية بوصفه إدارة للتنمية¹.

التنمية الإدارية إذن هي جميع الجهود و الأنشطة التي تبذل باستمرار لترشيد و تطوير العملية الإدارية و الجهاز الإداري, بهدف رفع مستوى القدرة الإدارية , و خفض تكلفة الإنتاج سلعة كانت أو خدمة , و رفع مستواه²

و يفرق الدكتور الأعرجي بين مفاهيم تقليدية للتنمية الإدارية و مفاهيم معاصرة :

- أما المفاهيم التقليدية للتنمية الإدارية تحكمها مبرراتها البيئية و الزمنية و هي :

1- تأكيدها على الجانب الرسمي كإدخال تعديلات أو إضافات على القوانين السائدة في الجهاز الإداري و دون النظر إلى العوامل السلوكية.

2- استقلال الجهاز الإداري و انزاله عن أي مؤثر بيئي أو اقتصادي أو اجتماعي أو سياسي, وفق هذا فان مشاكل الجهاز الإداري تشكل هموما داخلية لا أثر للبيئة فيها.

3- النظرة الميكانيكية للإنسان باعتباره آلة يمكن قولبتها بالطريقة التي تؤدي إلى تحقيق منافعها.

¹ نبيل عبد المولى, نفس المرجع السابق , ص 82.

² قيس المؤمن و آخرون, التنمية الإدارية, دار زقوان للنشر , الأردن , 1997 , ص 21.

4- فقدان العمل الميداني في مواجهة المشاكل الإدارية , و تمسكها بالجانب المكتبي و الاعتماد على الارتجالية و الاجتهادات الشخصية في الإصلاح الإداري¹.

و يعاب على هذه النظرة التقليدية بأنها يغلب عليها الجانب الرسمي الشرعي و ترى بأن التنظيم نظام مغلق و أي نظام آخر غيره هو مضر بالجهاز الإداري .

أما المفاهيم المعاصرة للتنمية الإدارية فقد اتسمت بالسمات الآتية :

1- انتشار المفاهيم الديمقراطية بديلا للفكر البيروقراطي , عن طريق المشاركة في اتخاذ القرارات , و أبعدت النظرة الميكانيكية أو الآلية عنها.

2- برز اهتمام الجهاز الإداري بالجمهور , واتجهت لجهود لتدارس سبل تحقيق طلباته و تطلعاته , واعتبار الجهاز الإداري منفذ لتلك الطلبات المتطورة.

3- اعتمدت الإدارة على الدراسات السلوكية فأمنت بإنسانية الإنسان أو آثار الروح المعنوية على العمل , بالإضافة إلى العلاقات الغير الرسمية في الاتصالات.

4- إتباع الأساليب العلمية في التحري عن أسباب التخلف الإداري و طرق البحث العلمي الميداني.

5- الانفتاح على البيئة أو الاهتمام بالجانب البيئي و أثره على الجهاز الإداري , و اعتبار النظم الإدارية و الاجتماعية و السياسية و الاقتصادية نظاما متداخلة تشكل في حد ذاتها نظاما عاما¹.

¹ أحمد رشيد, الإدارة العامة بالدول النامية , دار النهضة العربية , القاهرة , 1979 , ص 100.

عموما و بعد تحليلنا لأهم تعريفات التنمية الإدارية التي قدمها باحثين مختصين في مجال الإدارة, سواء كانت المفاهيم التقليدية أو الكلاسيكية أو المعاصرة , لاحظنا بأن هناك من يربط التنمية الإدارية بالتنمية الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية و السياسية و هناك من يرى بأن التنمية الإدارية محصلة لكل هذه الاتجاهات.

و من خلال هذه التعريفات يمكن أن نقول بان التنمية الإدارية هي الرغبة في التغيير و التحسين و التطوير, سواء على مستوى الأجهزة الإدارية أو على مستوى الأفراد العاملين , مما يضمن ترقية الجوانب الهيكلية للمضامين الأخرى , سواء كانت اقتصادية, اجتماعية, سياسية, أو ثقافية , بما يتماشى مع صيرورة العصر , المحققة لأبعاد التنمية الشاملة و المستدامة.

المطلب الثاني : تمييز التنمية الإدارية عن المصطلحات المرتبطة بها

نستخلص من مجمل التعاريف السابقة وجود تداخل و تشابك بين التنمية و الفروع الأخرى , كما تجدر الإشارة إلى استخدام التنمية الإدارية مع مفاهيم إدارية أخرى , يجب التطرق إليها , و توضيح العلاقة بين هذه المفاهيم.

التنمية الإدارية و الإصلاح الإداري :

يعرف الإصلاح الإداري بأنه جهد سياسي و إداري و اقتصادي و اجتماعي, ثقافي يهدف لإحداث تغيير ايجابي في السلوك و التنظيم , والعلاقات, و الأساليب و الأدوات, مما يضمن للمؤسسة درجة عالية من الكفاءة و الفعالية في انجاز الأهداف.

¹ مهدي حسن زويلف , المرجع السابق, ص 13.

فعلی الرغم من تقارب المفهومين إلا أن هناك اختلافات سواء من ناحية الأهداف التي يسعى كل منهما لتحقيقها ومن ناحية التتابع الزمني لهما، فالإصلاح الإداري محدد بفترة زمنية، فبرامج الإصلاح الإداري تنتهي بمجرد زوال الخلل أما التنمية الإدارية فهي عملية مستمرة ليس لها نقطة وصول.

إن الإصلاح الإداري يهدف إلى إدخال تغييرات على كل أو بعض هذه الأنماط والضوابط السلوكية بقصد تكيف الجهاز الإداري لتحقيق أهداف معينة¹.

التنمية الإدارية و التطوير الإداري :

يعبر مفهوم التطوير الإداري عن التحسين في جزئيات الجهاز الإداري، و غالبا ما يركز على البعد التقني و الفني في الجهاز الإداري من خلال إتباع أساليب علمية في العمل . من هذا لا يمكن أن نستعمل التنمية الإدارية و التطوير الإداري للدلالة على معنى واحد سواء من ناحية الأهداف أو من حيث التتابع الزمني ، لكن مع هذا الاختلاف لا يمكن الحديث عن التنمية الإدارية دون تطوير النظام الإداري فهناك تسلسل زمني بين هذه المفاهيم بدءا بالإصلاح الإداري ثم التطوير الإداري فالتنمية الإدارية².

¹ حسين فايز، سيكولوجية الإدارة العامة، دار أسامة للنشر، عمان، 2008، ص 228.

² باية صياد، الإصلاح الإداري في الجزائر، 1999-2007 دراسة حالة - المنظومة التربوية، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر، معهد العلوم السياسية، 2008، ص 17.

المطلب الثالث : خصائص و أهداف التنمية الإدارية

1- خصائص التنمية الإدارية :

لا شك أن للتنمية الإدارية مجموعة من الخصائص و لمميزات التي تميزها عن غير ها

من المفاهيم, يمكن إجمال هذه الخصائص و المميزات في ما يلي :

- الشمولية : فالتنمية الإدارية شاملة لجميع جوانب المسائل الإدارية و التنظيمات و القطاعات كافة في المجتمع.

- مساهمة الجميع في التنمية الإدارية : أي إشراك جميع المستويات و القطاعات في تفعيل التنمية الإدارية مع تمييز دور السلطات العليا لأثرها السلطوي على جميع المستويات و القطاعات.

- ضرورتها في كل البلدان : المتقدمة منها و النامية , الغنية و الفقيرة على حد سواء , وتزداد هذه الضرورة في البلدان النامية.

- الاستمرارية و التجديد : فالتنمية الإدارية ليست اصطلاحاً ظرفياً مؤقتاً يتعلق بمرحلة معينة, كما أن المسائل والظروف الاجتماعية و الإدارية جزء منها, دائمة التجديد و التبديل, وما هو مناسب و ملائم اليوم سيصبح قديماً في مرحلة ما يحتاج فيها إلى إعادة النظر, فعلى التنمية الإدارية أن تكون ملائمة و ترافق أو تسبق المستجدات و التغييرات في المجتمع و في الخارج.

- **التكامل و التوازن:** و هذا بأن تشمل التنمية الإدارية محاورها الثلاثة في آن واحد و بشكل مستمر حيث لا يكون هناك تركيز على نواحي و إهمال نواحي أخرى.

- الارتباط الوثيق و الجدلي مع أنشطة التنمية الشاملة في كل الأصعدة و المجالات, بل يجب أن تكون التنمية الإدارية سابقة للتنمية الشاملة زمنيا, باعتبارها مدخلا تمهيديا و لها إدارة رشيدة تساعد على القيام بواجبها.

- وجود مراجع مختصة بها و متفرعة و دائمة على الصعيد المركزي, إذ لا تنفع فيها اللجان المؤقتة و مع وجود فروع لها في جميع القطاعات و الأقاليم.

- التوسيع و الالتزام في تدريب العاملين ليشمل الجميع من المستويات العليا إلى المستويات الدنيا.

- إيجاد وسائل التثقيف و التنوير الإداري مثل الصحف و الدوريات المتخصصة.

- الدمج في الإجراءات و في التعليم و التدريب و التثقيف بين نظري و تطبيقي وبين التعليم و الممارسة بالاستفادة من المتعلمين و الأكاديميين من جهة, و من الممارسين الواعين من جهة ثانية.

- تتطلب التنمية الإدارية القناعة و الإيمان بها و بضرورتها و بالفائدة منها.

2 أهداف التنمية الإدارية :

* **تجنب التقادم الإداري:** من خلال تجنب الجمود في ذهنيات و سلوك الإداريين و التجديد في طرق العمل و إدارته و تكنولوجيات العمل المستخدمة.

* **تخطيط عملية الإحلال :** حيث تسهل عملية التنمية الإحلال و الترقية للمراكز الوظيفية العليا في الهيكل أو الاستقلالية أو بلوغ سن التقاعد, أو غير ذلك من الأساليب .

* **إرضاء مطالب النمو الذاتي للأفراد:** حيث تتحقق أهداف المدراء بالوصول للمراكز الأعلى , والشعور بالانجاز ¹.

المطلب الرابع : التنمية الإدارية و إدارة التنمية

في البداية نود أن نشير إلى أن بعض الأدبيات الإدارية لا تفرق بين إدارة التنمية و التنمية الإدارية, و رغم ارتباط المفهومين ببعضهما إلا أن هناك فرقا جوهريا بين الاثنين و هو ما نسعى إلى إبرازه في هذا الجزء من البحث. فالتنمية الإدارية هي إحداث تغييرات كمية وكيفية في كل أو بعض الأنماط و الضوابط السلوكية, التي يتسم بها الجهاز الإداري.

و عليه فان مصطلح التنمية الإدارية يعالج المسائل الإجرامية الإدارية مثل النظم والأساليب و إجراءات العمل و طرق التقنية و دراسة الوقت و الحركة و كذلك يعالج المواضيع الخاصة بالمحاور الهيكلية و إصلاح البناء الهيكلية لاستيعاب الوظائف الإدارية , و أخيرا فانه

¹ www.ahmedhabib.net/ub/showthread.php أحمد حبيب, التنمية الإدارية, موقع ويب اطلع عليه

بتاريخ: 2016-03-15

يعالج الاتجاه السلوكي كدراسة الإنسان و تنمية القدرات و المشاركة في صنع القرار و ما لها من مواضيع كالتدريب و التخطيط, القيادة, ووظائف الإدارة, أما إدارة التنمية فسوف نتطرق إليها لنبرز أهم الاختلافات الموجودة بينها و بين الإدارة.

- إدارة التنمية : استحدث مصطلح إدارة التنمية ما بين 1955 و 1956 و يبدو أنه كان طريقة بسيطة و توضيحية لتمييز تركيز الإدارة على دعم إدارة التنمية الإدارية الحكومية للقانون و النظام, و يعتبر في بعض الأحيان مقابلاً لتعبير (اقتصاديات التنمية), الذي تجدد و زاد استخدامه مع التأثير المتزايد للتخطيط الاقتصادي في الدول خاصة حديثة الاستقلال بعد الحرب العالمية الثانية. و غيرت منظمة الأمم المتحدة للتنمية الدولية (وحدة الإدارة العامة) التابعة لها في منتصف الستينات إلى إدارة التنمية, و تغير اسم منظمة الأمم المتحدة الإقليمية للتدريب و البحث في الإدارة في آسيا إلى (المركز الآسيوي و الباسفيكي لإدارة التنمية), كما استحدثت العديد من الجامعات دورات دراسية في إدارة التنمية¹ , و يوجد مفهومين أساسين لإدارة التنمية يرتبط أحدهما بالآخر :

الأول : دراسة وضع و تنفيذ الحلول للمشكلات الاقتصادية و الاجتماعية و السياسية و الثقافية و التكنولوجية, التي تواجهها عمليات التنمية في المجتمع, من خلال هذا المنطق فان إدارة التنمية تشمل الأجهزة المسؤولة عن تنفيذ التنمية و فعاليتها و مسؤولياتها و إجراءاتها المطلوبة, ولذلك

¹ جورج ف جانت, إدارة التنمية - مفهومها - أهدافها - وسائلها - ترجمة لبيب موسى, إدارة المعارف, القاهرة, 1976, ص33.

فهي تعرف بأنها (الأجهزة الإدارية و نشاطاتها الفنية و الإدارة المطلوبة لتحقيق التنمية بمختلف أشكالها في المجتمع¹ .

الثاني : إدارة التنمية هي تلك الإدارة (أفراد و أنشطة) المنوط بها تخطيط و تنفيذ برامج التنمية الاقتصادية و الاجتماعية و السياسية , ذلك لأن التنمية باعتبارها عملية مجتمعية موجهة لتحقيق إدارة تقوم عليها بتحدد و تتدرج في مستوياتها من الإدارة السياسية على رأس الدولة, غالى الإدارة العامة في الوزارات و الدواوين, إلى إدارة المشروعات و المؤسسات العامة و الخاصة², و تتميز إدارة التنمية بأنها تمتلك القدرة على بلورة تطلعات المجتمع و صياغتها في خطط و برامج, كما أنها تملك القدرة على تنفيذها بكفاءة و فاعلية إذا توفرت لها الإمكانيات و القدرات التي تلبي لها رغبات أفراد المجتمع, و تحريكه و تطوير رأسماله البشري, مما يحقق التطور للمجتمع في كافة قطاعاته الاقتصادية و الاجتماعية, السياسية و الثقافية.

أغراض إدارة التنمية : المفهوم الشامل لإدارة التنمية يعكس أغراضها بشكل واضح حيث أنها تشمل :

- 1- وضع و تحديد الأهداف و الاستراتيجيات و السياسات التنموية في المجتمع.
- 2- تحقيق أهداف التنمية المحددة و المقررة بدقة.
- 3- وضع خطط التنمية في مختلف المجالات.
- 4- قيادة عملية التطور الشامل في المجتمع.

¹ قيس المؤمن و آخرون, المرجع السابق, ص25.

² موضي عبد العزيز الحمود, المرجع السابق, ص7.

5- الأجهزة المسؤولة عن تخطيط و تنفيذ عمليات التنمية في المجتمع.

6- تحديد النظم و الإجراءات و القواعد الأدائية لتنفيذ خطط التنمية¹.

إن إدارة التنمية تمثل الانتقال من الاهتمام بالوسائل و الأساليب و هي مواضيع التنمية الإدارية إلى اختيار الأهداف و الاستراتيجيات وتتناول البعد الإنساني للتنمية و تحدد هدفها, بتخفيف المعاناة الاقتصادية و الاجتماعية و النفسية للمجتمع و توفير فرص السعادة للأفراد.

المبحث الثاني : واقع و مسار التنمية الإدارية بالجزائر

سوف نتناول من خلال هذا المبحث مختلف الجهود و العقبات و الاستراتيجيات الخاصة بالتنمية الإدارية في الجزائر.

المطلب الأول : جهود التنمية الإدارية في الجزائر

إن الظروف التي عرفت الجزائر بعد الاستقلال سياسيا و اقتصاديا و اجتماعيا و ثقافيا , انعكست سلبا على الإدارة بصورة أو بأخرى و ما زالت آثارها بادية إلى اليوم , فالمدة الزمنية التي قضاها الاستعمار في الجزائر لا يمكن القضاء على نتائجها بسهولة , نظرا للسياسة الاستعمارية المنتهجة أي سياسة التجهيل جعلت الإدارة الجزائرية بعد الاستقلال تعاني و تتميز بمظاهر سلبية.

و لهذا سنحاول عرض بعض سياسات التنمية الإدارية كما جاءت في مختلف البرامج الحكومية.

¹ قيس المؤمن و آخرون, المرجع السابق, ص25.

أ- حكومات ما قبل المرحلة الانتقالية: عرف النظام السياسي الجزائري منذ الشروع في الإصلاحات السياسية و الإدارية و الاقتصادية، وحتى توقيف المسار الانتخابي و الدخول في المرحلة الانتقالية تعاقب ثلاث حكومات حيث تباينت إستراتيجية الإصلاح و التنمية الإدارية حسب برنامج كل حكومة.

1 - حكومة قاصدي مرباح (نوفمبر 1988 - سبتمبر 1989): لقد كانت مسألة تحقيق التنمية الوطنية من أولويات اهتمامات هذه الحكومة حيث اعتبرت أن نجاح الإصلاحات يقتضي تنشيط التنمية أولا، و انطلاقا من الأهمية التي تحتلها الإدارة في تسيير عجلة التنمية و تحقيق أهدافها كانت لسياسة التنمية الإدارية في هذا البرنامج مكانتها الخاصة، فقد اعتمدت في برنامجها على رد الاعتبار للإدارة والمصلحة العمومية في سلطتها و اختصاصاتها و فعاليتها ومن ابرز أولوياتها في هذا المجال ما يلي:

1- القضاء على الأمراض البيروقراطية المختلفة التي لها تأثيرها السلبي على تحقيق التنمية وتطويرها.

2- تشجيع روح المبادرة على جميع المستويات، و العمل على التنسيق بين مختلف الجهات والمؤسسات الإدارية.

3- إقرار الحوار و العلاقات المرنة بين الهياكل و الأجهزة الإدارية للدولة و توضيح صلاحياتها و تحديد مسؤولياتها.

4- العمل على إقرار لامركزية حقيقية تحمل الجماعات المحلية مسؤولياتها و تزودها بالوسائل الضرورية والإمكانات اللازمة، لتتجاوز المشكلات التي تتعرض طريقها نحو أهدافها التنموية.

5- تقريب الإدارة من المواطن و توسيع الحوار الاجتماعي و العمل على تحسين أداء الجهاز الإداري باعتباره أداة أساسية لإدارة التنمية و تسييرها.

6- إعطاء الإدارة المركزية صلاحياتها الأساسية من جديد.

ما يلاحظ في هذه الحكومة هو تركيزها على تنشيط التنمية على حساب مواصلة مسيرة الإصلاحات (المنظومة القانونية بصفة خاصة) و التي بدأت مع دستور 1989، هذا ما أدى إلى بروز عدة انتقادات من طرف الجناح الإصلاحي سواء داخل جبهة التحرير الوطني أو رئاسة الجمهورية بحجة أن هذه السياسة تعطل المسار الإصلاحي الذي يرون فيه السبيل الأنجع لخروج الجزائر من أزمتها الحادة في الجانب الاقتصادي.

2- حكومة مولود حمروش : سبتمبر 1989 - جوان 1991:

عرفت هذه الحكومة بحكومة الإصلاحات، حيث وضعت أهداف لتحقيق الإصلاح على المستوى الاقتصادي والسياسي والإداري، فبالنسبة للإصلاحات المقترحة في المجال الإداري قامت هذه الحكومة بإصدار قانون الولاية و البلدية اللذان يعتبران الإطار القانوني الأساسي للإصلاحات على المستوى المحلي، وتجسيد أهداف الإصلاحات المحلية المتمثلة في:

أ- تطبيق حقيقي للمسار الديمقراطي بواسطة العلاقات المباشرة التي تقام بين الموكلين والجماعات المحلية عن طريق حرية اختيار المواطنين لموكليهم بتسيير الشؤون المحلية و الوطنية.

ب- تحسين اختصاص جميع الهياكل المنظمة للدولة و توسيع صلاحيات المجالس الشعبية البلدية و الولائية للتكفل الحقيقي بالشؤون المحلية.

ج- توضيح الصلاحيات و العلاقات بين المجالس و الإدارة المحلية ,و تطبيق مبدأ الشفافية في التنظيم و التسيير .

د- الفصل بين الاختصاصات الإدارية و تسيير مجال الشؤون الاقتصادية و توضيح مهام ووظائف الجهاز الإداري في تأدية أهدافه التنموية.

هـ- تنظيم قواعد التسيير و الشفافية و الموازنة لأغراض تنموية.

و- الاهتمام الخاص للحكومة بمشكلات المواطن و تدعيم المسار الديمقراطي و مسار اللامركزية و استقرار المستخدمين في البلديات و تحفيزهم قصد الوصول إلى استقرار الإدارة و استمرار عمل الدولة.

3- حكومة أحمد غزالي : جوان 1991 - جويلية 1992:

تميزت هذه الحكومة بتقليص عدد الوزارات و دمجها مع بعضها ,كما تبنت السياسة النفطية للتعجيل بالخروج من أزمة المديونية,ومواجهة مشكلة نقص الموارد و عدم القدرة على تحقيق مطالب الجماهير من خلال تسيير عقلاني للاقتصاد النفطي و للمديونية.

أما من ناحية التنمية الإدارية فان برنامجه هذه الحكومة لم يوضح إستراتيجية خاصة بالتنمية الإدارية و لم يراعي سبيل لمعالجة أساليب الإدارة و طرق عملها,كما أنه لم يأخذ بعين

الاعتبار أهمية و دور الإدارة في تحقيق التنمية الوطنية و إدارتها, و من هذا المنطلق فان التنمية الإدارية لم يرد ذكرها في خطة الحكومة و إستراتيجيتها, و هذا ما يعني تهميش الإدارة و عدم العناية بالأمراض البيروقراطية التي يعرفها الجهاز الإداري في الجزائر تحت تأثير التغيرات السياسية و الأمنية التي تعيشها البلاد.

ب - حكومات المرحلة الانتقالية: 1992 - 1997:

في هذه المرحلة تولى علي كافي رئاسة المجلس الأعلى للدولة لفترة انتقالية ,حيث عرفت تعاقب أربع حكومات و التي تميزت بغياب التمثيل الحزبي و التأكيد على مبدأ مشاركة الشخصيات المنشقة عن أحزاب المعارضة في مجال الإصلاح الإداري.

1- حكومة بلعيد عبد السلام : جويلية 1992 - أوت 1993:

لقد كان برنامج حكومته صريحا و شديد اللهجة على نظام التسيير المطبق,حيث ترتب عن هذا النمط من التسيير اقتصاد غير فعال و ضعيف كان له الأثر الكبير في انتشار المظاهر السلبية في الأجهزة الإدارية كالرشوة و التبذير وارتفاع حجم البطالة و زيادة الأسعار لذلك لابد من اعتماد إستراتيجية محكمة للخروج من هذه الأزمة.

و في إطار سياسة التنمية الإدارية حاولت الحكومة إنشاء تنظيم جديد لسلك الولاية,بهدف وضع حد للممارسات التي كانت سائدة في تعيين الولاية,منها الجهوية و التكتلات و الارتباط بالأشخاص داخل النظام, حيث شرع في تطبيق هذا النظام الجديد على ولايات وهران , الجزائر,قسنطينة و عنابة عن طريق تعيين ثلاث ولاية على رأس كل ولاية ,بهدف التخفيف من

المشكلات التي تعيشها هذه الولايات الكبرى في عدة مجالات منها التأخر في انجاز المشاريع المحلية في مختلف القطاعات, و كذا إعادة الاعتبار للإدارة التي أصبحت لا تستجيب لحاجيات المواطن.

و تتمثل مهام الولاية حسب التنظيم الجديد للمدن الكبرى في أن الوالي المكلف بالأمن يسهر على الأمن و النظام العمومي و الإشراف على الشرطة الإدارية, في حين يتولى الوالي الرئيسي مهمة التكفل بتجسيد برنامج الولاية, أما الآخر فيقوم بمساعدة الوالي الرئيسي في أداء وظائف الولاية و تنظيمها¹. هذا إلى جانب اهتمامه بالمحاور الآتية:

- العمل على استرجاع هبة الدولة و مصداقيتها عن طريق محاربة الممارسات الإدارية اللأخلاقية التي تمارس باسم الدولة كالرشوة والمحسوبية و الجهوية.

- إقامة إدارة فعالة و جهاز إداري متطور و حيادي لوضع ثقة المواطن في الإدارة و مؤسسات الدولة و رفع كل الأساليب التي تجعلهم يفقدون ثقتهم بها.

يتبين إذن من برنامج حكومة بلعيد عبد السلام أن الإدارة و إصلاحها أخذت حيزا من الاهتمام الذي يهدف إلى حماية المواطن من أخطار الرشوة و الفساد الإداري التي زادت في الانتشار في تلك الفترة.

¹ ناجي عبد النور, المرجع السابق, ص222.

2- حكومة رضا مالك : سبتمبر 1993 - أبريل 1994 :

لم يحتوي برنامج هذه الحكومة على إستراتيجية للتنمية الإدارية,و لم يراعي سبل معالجة أساليب الإدارة و كيفية تجسيدها و تطويرها,حيث اقتصر فقط على بعض النقاط الخاصة بمحاربة الانحرافات داخل الإدارة العمومية و تحسين العلاقة بين الإدارة و المواطن و العمل على تحقيق الأهداف الآتية¹ :

- محاربة الأمراض المكتيبة و العمل على تطوير الجهاز الإداري.

- توضيح الصلاحيات لمختلف الجهات و تحديد مسؤولياتها.

- إعادة الثقة للمواطن في الإدارة و محاربة كل العراقيل التي تواجه عمل الإدارة العمومية.

- تحسين طرق العمل الإداري و تنظيم قواعد التسيير.

غير أن هذه الأهداف بقيت مجرد حبر على ورق و لم تتجسد في الواقع,إذ سرعان ما تم

تشكيل حكومة جديدة بعد تعيين السيد ليامين زروال رئيسا للدولة في 1994.

3- حكومة مقداد سيفي : مارس 1994 - ديسمبر 1995 :

ركزت هذه الحكومة في عملها على الإصلاح الاقتصادي و سياسة التعديل الهيكلي, و

لم تعط للتنمية الإدارية نفس القدر من الاهتمام فصارت أمرا ثانويا,لهذا جاءت جهود التنمية

الإدارية متواضعة جدا و انحصرت في بعض المحاولات الجزئية الغير المنتظمة و الغير

¹ جريدة الشعب, اليومية الصادرة بالجزائر, العدد 10308, فيفري 1994, ص3.

المجدية، فكانت محاولات تهدف إلى تنظيم الجهاز الإداري و تطويره و محاربة الفساد بكافة أشكاله مع التقيد بتطبيق القوانين للوصول إلى مستوى عالي من الكفاءة و الفاعلية المطلوبين.

4- حكومة أحمد أويحيى: ديسمبر 1995 - جوان 1997:

أهم ما ميز هذه المرحلة هو القيام بتعديل دستوري جاء على إثره دستور 1996 الذي أعطى بعد جديد لمركز المؤسسات السياسية، حيث اخذ هذا الدستور بنظام الثنائية في تشكيل البرلمان، كما يلاحظ على هذا الدستور تغليب كفة السلطة التنفيذية بنقوية اختصاصات رئيس الجمهورية، وخلق نوع من التعاون بين الحكومة و البرلمان و تحقيق استقرار قوي للمؤسسات التنفيذية¹.

و يتضمن هذا الدستور عناصر أساسية تتعلق بتنظيم السلطات العمومية، والقانون المتعلق بالأحزاب السياسية، و القانون الأساسي للقضاء، القانون المتعلق بالمالية، فجاء هذا الدستور إذن مثقلا بالآليات المحددة لمجال ممارسة التشريع و الرقابة و كذلك الحريات، حيث أن كل القوانين التي يصادق عليها المجلس الشعبي الوطني تخضع لمراقبة مجلس الأمة.

كل هذا بهدف ترسيخ الممارسة لهيئات و مؤسسات الدولة، و تفعيل آليات الرقابة المالية و الإدارية و تطوير أنماط الممارسة الإدارية المتسمة بالشفافية و الفاعلية، بما ينسجم مع غايات تحديث الدولة و تطوير مؤسساتها و تحقيق تقدم و تطور في البناء المؤسسي للدولة أساسه تطبيق برنامج وطني شامل للإصلاح الإداري و الوظيفي والقانوني، عادة الهيكلة المؤسسية بما

¹ ناجي عبد النور، المرجع السابق، ص212.

يتلاءم مع تحديث الدولة و مؤسساتها، إضافة إلى تطبيق نظام السلطة المحلية و إصلاح المنظومة القانونية كمدخل أساسي للتنمية الإدارية.

أما بالنسبة لحكومات ما بعد المرحلة الانتقالية :

برنامج حكومة إسماعيل حمداني 1999 :

عرض إسماعيل حمداني برنامجه أمام مجلس الأمة في يناير 1999، حيث تطرق فيه

إلى المحاور الكبرى التي يستند إليها البرنامج و الأهداف التي يرمي إلى تحقيقها و من بينها:

- إعادة الاعتبار للخدمة العمومية و إصلاح الإدارة، و في هذا الإطار وضعت الحكومة هدفين أساسيين هما:

أ- تكييف الإدارة العمومية مع المتطلبات الناجمة عن التحولات السياسية و الاقتصادية والاجتماعية و خلق علاقات الثقة بينها و بين المجتمع.

ب- وضع إطار قانوني يسير الموظفين العموميين يؤدي إلى إعادة الاعتبار لمهام المرفق العام و تثمين الرأسمال البشري بالإدارة العمومية، التي يجب أن تعيد التفكير في مهامها و تنظيمها للتكيف مع الدور الجديد للدولة في ظل اقتصاد السوق.

و علاوة على ذلك فإن اللامركزية التي تبقى أحد الخيارات الرئيسية لتنظيم الدولة،

مدعوة للتكيف مع التحولات السياسية و الاقتصادية الجارية من خلال تعديل قانوني البلدية و الولاية التي يجب أن نوجهها أكثر نحو التنظيم و مهام الخدمة العمومية.

و بهذا الصدد فان التوجهات الرئيسية تتمثل أساسا في :

- إعادة شغل الفضاء الإداري الذي أهملته بعض الإدارات.

- تعزيز الإجراءات القانونية.

- إنشاء فضاءات تفكير بين الإدارة و المواطن ¹.

و يتم التكفل بهذه الإجراءات عن طريق اللجنة الوزارية المشتركة لدى الوزير المنتدب

المكلف بالإصلاح الإداري و الوظيف العمومي, و التي تضطلع بمهمة تحديد دفتر الشروط الذي

يجب أن تقي به الإدارة في علاقتها مع المواطن, و تؤدي هذه العملية الواسعة التي تشرك كافة

الإدارات إلى قيادة عملية تفكير بهدف بلورة مخطط عام لتحسين نوعية الخدمة العمومية.

برنامج حكومة بن بيتور - يناير 2000 :

يمثل الجانب الاقتصادي المحور الأساسي في برنامج هذه الحكومة و ذلك بإنعاش

الاقتصاد و الشراكة الأجنبية وتقليص حجم المديونية التي أرهقت ناتج الدخل الخام الداخلي

و الخارجي, أما فيما يخص محور التنمية الإدارية فهو ثانوي و يتمثل في :

- القضاء على الممارسات اللأخلاقية في الإدارة من المحاباة و الرشوة و التعسف في استعمال

السلطة.

¹ مصالح رئيس الحكومة, برنامج الحكومة الموافق عليه من طرف المجلس الشعبي الوطني, يوم 12 جانفي 1999, ص 19- 20.

- تحديد دور الدولة و المرافق العمومية و الجماعات المحلية في سلوكها و عملها في استعمال أفضل الوسائل لمكافحة التجاوزات.

- الاهتمام بتكوين و تحسين و تطوير العنصر البشري داخل الإدارة و تطوير الأخلاقيات داخل المجتمع ككل, و التي من شأنها أن تدعم سياسة محاربة الرشوة و بالمقابل رفع مستوى النوعية و حسن الأداء.

- إدخال التجديد على الإدارة و إعادة الاعتبار للخدمة العمومية .

- تسخير جميع الوسائل القانونية للحد من التجاوزات.

- إضفاء طابع الشفافية على القرارات الإدارية و محاربة البيروقراطية¹.

برنامج الرئيس بوتفليقة : 1999 إلى غاية يومنا هذا

عكس المراحل السابقة فإننا قررنا الحديث عن برنامج بوتفليقة و ليس عن حكومات فترة

بوتفليقة لأننا و نحن نحضر هذا البحث فلازل برنامج الرئيس قيد الانجاز و أهم ما لخص هذه الفترة الرئاسية بمختلف حكوماتها المتعاقبة ما يلي:

- ترسيخ مبدأ تجديد الإدارة و تقريبها من المواطن .

- توسيع الإدارة المحلية من خلال تقسيم إداري جديد يقرب الإدارة و يدعم وجودها لدى المواطن خاصة بالمناطق الصحراوية².

- تخفيف العديد من الوثائق في الملفات الإدارية كجوازات السفر و بطاقات التعريف الوطنية.

¹ مجلس الأمة , حصيلة نشاطات مجلس الأمة من جانفي 1998 - جانفي 2007, ص102 - 103.

² جريدة البيان جريدة يومية جزائرية, العدد 1821, تاريخ 07 أوت 2011,

- وضع شبكات اتصال و تواصل بين الإدارات و المواطنين و خاصة الوزارات و الإدارات العليا خاصة الإنترنت و الهاتف

- القيام بإجراءات للتخفيف الأعباء على المواطنين .

- القيام بتغييرات و حركات واسعة في الإدارات المحلية و العمومية للقضاء لإعطاء دفع جديد و حركية للإدارة.

- تحسين الأداء للإدارة عن طريق رسكلة و تكوين الأعوان العموميين و دورات التكوين.

- التأكيد على دور مكاتب الإعلام و الاتصال في الإدارات العمومية لتحسين الخدمة و التوجيه الإداري.

و لكن كل هذا لم يزد الإدارة إلا تراجعاً و تفتت الأمراض المختلفة و الفساد الذي عم

الإدارة الجزائرية بكل قطاعاتها و لازال المواطن يعاني من البيروقراطية و المحسوبية و تدني الخدمة التي تفتت خاصة في الإدارات المحلية..

استنتاج :

نلاحظ من خلال البرامج السابقة الاستنتاجات الآتية:

- غياب الإرادة السياسية في تطهير الإدارة العمومية من المعرقلين و المرتشين.

- يظهر أنها حكومات و برامج ظرفية اهتمت اغلبها بالتنمية الاقتصادية و الأمن بدلا من التنمية الإدارية.

- لم تراعي في الإصلاحات الإدارية تحسين هياكلها و تطوير وظائف تتماشى و التغيرات السياسية و الاقتصادية الجديدة.

- عدم الاستقرار السياسي لم يساعد في إنشاء جهاز إداري فعال.

- الإصلاحات الإدارية تم صياغتها على مستويات عليا من الشخصيات السياسية دون مشاركة أصحاب الاختصاص و المتواجدين في الميدان و هذه السلوكات تأصلت في المسؤولين.

و على هذا الأساس فان فشل محاولات التنمية الإدارية في الجزائر يكمن في عدم وجود سياسة واضحة في مجال الاستمرار و التواصل في العمل الإداري المخطط بسبب الثغرات الكثيرة التي تعرفها القيادة في الحكومة الجزائرية عن طريق التعديلات الوزارية المفاجئة التي كثيرا ما تتعكس على القيادة الإدارية التي من مهامها مواصلة العمل و ضمان الاستمرارية في تقديم الخدمات للمواطنين، مما ينعكس سلبا على الخطة العامة للتنمية ذلك أن تصير المخططات التنموية مرهونة بالعمل المستمر و الجاد و المتجدد في آن واحد إذ أن بدا الاستمرارية له علاقة وطيدة و مباشرة بمسار التنمية الشاملة.

و منه يمكن الوقوف على بعض الخصائص المميزة لمحاولات الإصلاح و التنمية الإدارية في الجزائر كما يلي:

1 - إن إعادة الهيكلة و إعادة البناء التنظيمي للإدارة المركزية قد طغى عليها الطابع البيروقراطي المتشدد و تداخل الاختصاصات فمثلا نجد وزارة واحدة تضم قطاعات مختلفة حيث أن كل قطاع يحتاج إلى وزارة أو كتابة دولة.

2 - التنظيم القانوني الشكلي للإدارة المحلية في الجزائر ما هو إلا تكيف مع الوضع السياسي الجديد، أما تجسيد اللامركزية الفعلية و توزيع السلطات ميدانيا فلا يزال دون مستوى تطلعات المواطن و بهذا نجد أن مشكلات التضخيم الإداري في الجزائر تعود أساسا إلى أسلوب العمل والمركزية المشددة و انعدام الدراسات العملية، وهذا ما يؤكد التقرير الناتج عن الأيام الدراسية حول الإدارة العمومية¹، فهي أن المشكلات التي عاشتها الإدارة الجزائرية و النقائص التي تنطوي عليها شكلت عائقا منعها من القيام بمهامها و تطبيق مخططاتها المستقبلية.

3 - إن تقسيم البلاد إلى عدة جهات أو أقاليم و إنشاء ولايات و مقاطعات إدارية جديدة ليس من شأنه تقريب الإدارة من المواطن، خاصة و أن هذا انطبق من قبل على العاصمة عندما تم تحويلها إلى محافظة و إنشاء ولايات منتدبة بداخلها مما خلق تداخلات في الصلاحيات و أضاف تعقيدات بيروقراطية جديدة و لم تساهم في دفع برامج التنمية الإدارية و الاجتماعية، لذا فإن اقتراحات لا تتبع من الواقع الحقيقي الجزائري و ظروفه لن تكون لها أية فعالية و نجاعة.

4 - طغيان أساليب التنظيم البيروقراطي الشكلي و الرسمي على الإصلاحات التي مست الجهاز الإداري المركزي، (فالواقع يقول بان الإدارة المركزية سقطت في فخ النمطية عندما أرست هيكلها على نمط موحد: مديرية، ثم مديرية فرعية، و مكتب، و تبين فيما بعد أن هذه الطريقة تنقل العمل الإداري وأنها مكلفة وقد انكبت الإدارة التي تعددت مهامها على تسيير الاقتصاد و المراقبة و

¹ الأمانة العامة لرئاسة الحكومة أيام دراسية حول الإدارة العمومية: فعالية-حياد-ديمومة، الجزائر، المدرسة الوطنية للإدارة، من 02 إلى 4 ماي 1992.

التجهيز و ذلك على حساب الابتكار و التوجيه و التخطيط الاستراتيجي, ورغم أهمية هذه التصحيحات يظهر أنها غير كافية لتمكين الجهاز الإداري للخروج من وضعه الخانق)¹.

5 - إن المركزية الإدارية المشددة في الجزائر هي التي كانت وراء فشل المخططات التنموية من جهة و بروز الانحرافات الإدارية في المجتمع من جهة ثانية و ترتبط تلك المركزية ببيروقراطية مكلفة و زائدة تتميز بطول الإجراءات و الروتين الإداري و التقيد بحرفية القوانين, و ما يسيطر على الإدارة المحلية من مظاهر خرق القانون و تحريف الإجراءات و تطبيقها, و عليه فتقدت صفة الجوارية و القرب من المواطن الذي تمثله من خلال المهام الإدارية للدولة مما أفقدها ثقة المواطن.²

6 - غياب تخطيط شامل و دقيق يحدد أهداف و أساليب و إعادة تنظيم الإدارة, إذ أن كثيرا من العمليات الإصلاحية تتصف بالارتجالية و المظهرية و الفوضوية الأمر الذي أفقدها الفاعلية في تنمية الإدارة.

7 - إن محاولات التنمية الإدارية تتصف بالتناقض بين مطالب الجهاز الإداري و الأسس التي تبنى عليها التنمية الإدارية, إذ كثيرا ما تواجه الإدارة الجزائرية مشكلة تناقض أهداف و برامج التنمية الإدارية و متطلبات الواقع الإداري, مما ترك الجهاز الإداري في دائرة منغلقة و متخلفة لا تتماشى و التطورات المعاصرة في المجال الإداري و طرق تنظيمه.

¹ محمد أمين بوسماح, المرفق العام في الجزائر, (ترجمة رحال بن أعمار, و رحال مولاي إدريس), الجزائر, ديوان المطبوعات الجامعية, 1995, ص 71.

² Présidence de la république .comite de la reforme des structures et des missions de l'Etat. op .cit .page 218-219.

8 - إن طبيعة المشكلة الإدارية في النظام السياسي الجزائري ترتبط أساسا بالقيادة المسيطرة سياسيا باعتبارها القوة الرئيسية في عملية اتخاذ إجراءات التنمية الإدارية، بحيث أن السلطة السياسية تعتمد في ذلك على تقوية المركزية الإدارية بدلا من تعزيز اللامركزية الإدارية¹.

9 - معظم الإصلاحات و الإجراءات الجديدة التي أدخلت كانت تتعلق بالشكليات و المظاهر أكثر من الجوهر، فكثيرا من تلك الإدارات الحكومية أعيد ترميمها بشكل جميل جدا أو أعيد تجهيزها بوسائل و معدات حديثة دون أن يقابل ذلك تغيير ايجابي فعلي و مستديم في كيفية تقديم الخدمات.

10 - الكثير من المواصفات تدل على أن مستوى المسؤولية، و المنصب الوظيفي ، و المحسوبية و غيرها ، من المعايير الشخصية التي تلعب دورا هاما في قضاء الكثير من الحاجيات الإدارية و حتى البسيطة منها.

و على هذا الأساس فان مواكبة الإدارة الجزائرية للتحويلات السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية التي تعيشها البلاد ، يفرض عليها مراجعة نفسها من جميع الجوانب سواء من حيث تشكيلها و المهام الموكلة لها و نمط تسييرها، وكذا من حيث علاقتها مع المواطن حتى تتكيف مع الدور الجديد للدولة في ظل اقتصاد السوق.

إن تكيف مهام و هيئات الإدارة ضرورة لا بد من تنفيذها، بسبب تقطن كل من الإدارة و الجمهور بأن فاعلية الإدارة هي العمود الفقري الذي تقوم عليه كل من التنمية الاقتصادية

¹ أعثامنة جيا، المرجع السابق، ص 207 - 208.

والاجتماعية و أنها من متطلبات الدولة العصرية،فقصد تدعيم و تطبيق حركة التنمية الاقتصادية بكل نجاح و جدية يجب توفير هياكل إدارية قوية و دائمة تراعي المهام الأساسية لعملية التنمية و ذلك عن طريق:

أ- تحديد الأهداف بكل دقة ووضوح و التخطيط الجيد للعمل باعتبار الهدف المطلوب هو تحقيق التنمية الوطنية.

ب- العمل على التنسيق الدائم بين مختلف الإدارات ذات العلاقة المباشرة بهذا العمل.

ج- إدخال أساليب التحديث على مستوى الهياكل الإدارية حيث أن هدف و عمل الإدارة يتغير مع تغير الظروف المحيطة بها،فإذا بقيت هياكلها جامدة فلن تؤدي العمل المطلوب منها و لن تحقق أية نتيجة.

المطلب الثاني: العقبات التي تواجه التنمية الإدارية في الجزائر

على الرغم من أن شعار الإصلاح و التنمية الإدارية مطروح في الجزائر منذ سنوات الاستقلال إلا أنه نادرا ما تم اتخاذ خطوات جادة لترجمته إلى واقع عملي،ما ترتب عنه تقادم مشكلات الأجهزة الإدارية مع مرور الوقت حتى أصبحت تشكل معوقات حقيقية للتغيير و التنمية.

فالمحاولات العديدة و الإجراءات المتكررة التي قامت بها السلطة لبناء جهاز إداري فعال لم تؤدي بعد إلى تنمية إدارية شاملة تتماشى و طموحات الشعب الجزائري من جهة وتتجاوز الواقع الاقتصادي و الاجتماعي و السياسي الجديد للبلاد من جهة ثانية،مما ترتب عنه ضعف إدارة التنمية الوطنية في أداء مهامها بالفاعلية المطلوبة و لعل السبب الرئيسي في ذلك يعود إلى

انتهاج سياسة اقصائية و تهميشية تجاه الجهاز الإداري الذي أصبح مجرد أداة في يد الطبقة الحاكمة بدلا من أن يكون أداة لخدمة التنمية و المجتمع.

لذلك فان تحديد طبيعة المشكلات و مختلف التعقيدات التي تعرفها الإدارة الجزائرية، سيؤدي حتما إلى طرح الموضوع من مختلف زواياها الإدارية و السياسية والاقتصادية للوصول إلى حقيقة الثغرات التي لازالت تتخلل مسيرة التنمية الإدارية في الجزائر، حتى يمكن تجاوزها في المستقبل للسير قدما نحو تحقيق التنمية الشاملة و المتوازنة والمستدامة.

و في هذا المجال يمكن تصنيف تلك العقبات على الشكل التالي :

أولا : المعوقات التنظيمية و الإدارية

إن الجهود الجزائرية في مجال التنمية الإدارية منذ الاستقلال تبدو مهمة، حيث اهتمت بوضع الأسس الكفيلة لدعم هذا المجال سواء تعلق منها بالجوانب المادية و البشرية أو الجوانب العملية و الفنية، فقد شيدت الهياكل و التنظيمات كما قامت بتجسيد المشاريع التنموية المختلفة رغم هذا تؤكد أنها مازالت دون مستوى الطموح الجماهيري، فقد بدت جوانب القصور واضحة وظهرت فجوات بين القدرات الأدائية المطلوبة و المنجزة من العمال و المهام، لعل من أبرز معوقات التنمية الإدارية الكامنة في البناء الإداري ما يلي:

1 - غياب التخطيط العلمي للإدارة:

إن المشكلة الجوهرية التي تعاني منها التنمية الإدارية في الجزائر تتمثل في عدم وجود

تخطيط علمي في مجال الإدارة, تتمثل أسبابه في:

أ- غياب رؤية موحدة و مشتركة لبرامج التنمية:

تعود هذه الوضعية إلى غياب تصور موحد للتنمية الإدارية, و ضعف آليات التنسيق لانجاز المشاريع المشتركة بين الوزارات على المستوى المركزي و المحلي في هذا الميدان¹, بالرغم من أن التنسيق و التنظيم يعدان من العمليات الإدارية الأساسية في تحقيق رؤية موحدة و مشتركة لبرامج التنمية الإدارية التي تتطلب تضافر الجهود و محاربة اللامبالاة و هدر الطاقات ولاشك أن العقبات التي تواجه الإدارة الجزائرية تعود إلى غياب هذين العنصرين الأساسيين , لذلك لابد أن تكون هناك نظرة شمولية و تكاملية لجميع الإدارات التي تساهم في التنمية الوطنية الشاملة.

ب- ضعف التمويل الخاص بالتنمية:

لقد كان اهتمام الجزائر واضحا منذ الاستقلال بالجانب الاقتصادي ,فرصدت لهذا المجال أموال ضخمة سعيا وراء تحقيق تنمية اقتصادية ناجحة, و كان ذلك على حساب الاهتمام بالجانب الإداري الذي كان مهمشا في جميع مراحل مسارها التنموي,على الرغم من شعارات الإصلاح و التنمية الإدارية المرفوعة إلا أنه لم يتم اتخاذ خطوات جادة في هذا المجال, بسبب ما تعانيه أجهزة التنمية و التطوير الإداري من ضعف في تمويل برامج التنمية الإدارية.

¹ عبد السيد صبري,تجارب بعض الأقطار الإفريقية في مجال إصلاح و تطوير الإدارة العامة,مجلة التنمية الإدارية,الفاخرة,العدد108,يوليو 2005,ص53.

2- قصور النظم القانونية و الرقابية التي تحكم الإدارة : و نجد ذلك ممثلا في :

أ- الاكتفاء بإعلان القوانين و المصادقة عليها:

كان اتجاه الإصلاح في الجزائر يأخذ صورة التعديل و ليس التنفيذ، و يركز في غالب الأحيان على تعديل القوانين و الأنظمة لإحكام السياسة الإدارية و لا يمس الجوانب الإنتاجية و الانجاز، كما أن جميع القوانين الصادرة عن الحكومة و التي تمت المصادقة عليها من طرف الهيئة التشريعية لا تتجاوز هذه المرحلة، بسبب تعرضها للتعثر التماطل في سبيل تجسيدها على أرض الواقع نتيجة العقبات المرتبطة بالبيئة السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية التي تحيط بها، و هذا ما منع من تحقيق أهداف التنمية الإدارية.

ب - عدم فاعلية الأجهزة الرقابية: ظلت أساليب الرقابة الإدارية و لوقت طويل تقليدية بطيئة التحرك و معقدة الإجراءات، لذلك عرفت الإدارة الجزائرية مظاهر الانحرافات و بروز أمراض مكتنية بها.

3 - الجمود التنظيمي للأجهزة الإدارية : يعتبر جمود و قصور العملية التنظيمية من العوامل

المعيقة لخطط سياسات التنمية الإدارية و التي يمكن إرجاعها لمجموعة من الأسباب أهمها:

أ - التضخم في حجم الجهاز الإداري: تتميز الإدارة الجزائرية بتضخيم أجهزتها الإدارية الناتج عن الزيادة في حجمها سواء كانت الهياكل جديدة أو باستحداث إدارات و فروع، فترتب عن هذا التوسع في بناء الجهاز الإداري توسع في عملية التوظيف، دون الاهتمام بالاختيار الأمثل للموظفين بما يتناسب مع حاجيات العمل و بالتدريب و الإعداد الجيد.

ب - عدم الاستقرار في وضع الهياكل التنظيمية : و هو ناجم بالدرجة الأولى عما عرفته البلاد من تعاقب أنظمة مختلفة على إدارة شؤونها يسبب ما تشهده الجزائر من تغيرات قيادية في الحكومة عن طريق التعديلات الوزارية المفاجئة و المستمرة فأصبحت كثرة التعديلات على الهياكل التنظيمية سمة بارزة طبعت الإدارة الجزائرية.

4 - سوء اختيار و توزيع الموظفين في مختلف الهياكل الإدارية :

ما يلاحظ في الجزائر قصور و عدم فاعلية نظم سياسات التوظيف, و اختلال معايير توزيع الموظفين بين الأجهزة الإدارية المختلفة تبعاً لما يناسب مؤهلاتهم و تخصصاتهم, بسبب غياب مقياس علمي في اختيار الأشخاص الأكفاء ليتولوا المناصب الإدارية و السياسية العليا في البلاد, حيث يتم إسنادهم مناصب تتناقض مع مؤهلاتهم و طبيعة تكوينهم.

5 - عدم وجود إستراتيجية واضحة و فعالة لتكوين و تدريب الموارد البشرية:

لعل أهم العوامل و الأسباب التي أدت إلى فشل التجارب التنموية التي عرفتها العديد من الدول الضعيفة و من بينها الجزائر يعود إلى عدم الاهتمام بالعنصر البشري في المهام السياسية و الإدارية، لذلك فإن مشكلة الإدارة في الجزائر هي مشكلة سياسية أو بشرية بالدرجة الأولى، بسبب غياب إستراتيجية شاملة لتدريب و تكوين العنصر القيادي المؤهل للمشاركة في رسم إستراتيجية التنمية الإدارية.

6 - طغيان الطابع البيروقراطي على الإدارة:

إن الوضع الغير الطبيعي الذي تتخبط فيه الإدارة الجزائرية منذ سنوات عديدة اثر النموذج البيروقراطي المنغلق و الدخيل في آن واحد، جعل كل المخططات و الاستراتيجيات المرسومة و المبرمجة يشوبها الغموض و الضبابية و عدم الطرح الشامل المتكامل في شتى المجالات. و الأكثر من ذلك أن ظاهرة بيروقراطية الإدارة الجزائرية ليست فقط مجرد تعقيدات إدارية أو اختلالات في التنسيق و التنظيم فحسب بل إن البيروقراطية صارت متحفظة و تقاوم التغيير في القوانين خشية أن يقود التغيير إلى المجيء ببنود جديدة يصعب عليها أن تستوعبها و أن تعمل بمقتضاها¹.

¹ منصور بلرب، الإصلاح الإداري في الجزائر بين النظرية و التطبيق، المرجع السابق، 2003، ص 319.

7 - قصور و عدم تكامل عناصر إستراتيجية التنمية الإدارية :

إن المنطلق الأساسي الذي يجب أن تعمل به الدولة الجزائرية هو تبنى سياسة إستراتيجية للتنمية الإدارية و أن تحدد لها برنامجا شاملا مفصلا يتضمن الأهداف و الأولويات مع البرمجة الدقيقة , غير أن الشواهد الواقعية تؤكد غير ذلك إذ طغت الارتجالية و العشوائية في وضع العمليات التنموية و التخطيط لها دون أهداف واضحة المعالم, مما نجم عنها أخطاء و اختلالات في استخدام الأساليب و الوسائل الصحيحة لتحقيق أهداف التنمية الإدارية كجزء من التنمية الشاملة.

ثانيا: المعوقات البيئية:

يعتبر الاهتمام بدراسة بيئة الإدارة محاولة علمية موضوعية لفهم الإدارة العامة في إطارها الصحيح و طبيعة اتجاهاتها ووسائلها الحديثة و الاتجاه البيئي في الإدارة يقوم على افتراض علمي على وجود علاقة عضوية بين الإدارة و الوسط البيئي الذي نعمل فيه, و بالتالي فإنها تؤثر فيه و يتأثر بها بصورة ديناميكية متفاعلة¹.

فالمدخل البيئي إذن يعد محورا أساسيا لفهم الإدارة في عملية التنمية و التغيير, ناهيك عن صعوبة فهم أسباب و مظاهر التخلف الإداري دون العودة إلى البيئة المحيطة بالجهاز الإداري وكلها ذات تأثير بالغ الأهمية في توجيه عملية التنمية الإدارية.

¹ قيس المؤمن و آخرون, المرجع السابق, ص262.

1- المعوقات السياسية:

فأكبر عائق يواجه التنمية الإدارية هو وجود المشكلة السياسية و المتمثلة في عدم استقرار النظام السياسي، وعدم كفاءة نظام الاتصالات بين القيادة العليا لإدارة التنمية من جهة والرأي العام من جهة أخرى.

أ- عدم استقرار السياسات الإدارية :

عرف النظام السياسي في الجزائر خاصة بعد سنة 1989 ظاهرة عدم الاستقرار الحكومي من خلال التغيير السريع في الحكومات، مما انعكس سلبا على تحقيق عنصر الانسجام و التواصل في رسم الخطط و السياسات الإدارية في مختلف الميادين.

ب- اختلال التوازن بين المؤسسات السياسية :

إن أي تغيير في مؤسسات الدولة قد يترتب عنه تقليص دور الفئات المتميزة في المجتمع حيث تفقد الجماعات القوية في ظل غياب المؤسسات السياسية و التشريعية نفوذها و تصبح معرضة للنقد و المحاسبة و المتابعة القانونية لهذا نجد أن الأجهزة البيروقراطية في الدولة تتحول إلى قوة معرقة لأي إصلاح سياسي يجرمها من الوصول إلى مكتسبات و ثروات أو امتيازات.

ج - ضعف المشاركة السياسية و عدم فعاليتها :

إن عملية التحول الديمقراطي و الانتقال نحو التعددية السياسية في الجزائر سمحت بحق تكوين الأحزاب السياسية وهذا ما نص عليه دستور 1996 في المادة 40 بحق إنشاء الجمعيات ذات الطابع السياسي معترف به¹.

هذا ما أدى فعلا إلى قيام العديد من الأحزاب السياسية المعتمدة في الجزائر و التي بلغت في 1992 حوالي 62 حزبا سياسيا لكن بالرغم من العدد الضخم إلا أن هذه الأحزاب ظلت تعاني من القصور الشديد على مستوى تنظيماتها وأدائها في الميدان, كمؤسسات كان يجب أن توفر قنوات للاتصال السياسي بين القمة و القاعدة للتعبير عن المطالب الشعبية و تحقيق المشاركة السياسية, و كان ذلك بسبب ظروف نشأتها في مناخ غير طبيعي فتشوّهت تكويننا وممارسة بحيث بدت هذه الأحزاب في الوهلة الأولى كمتنافس للصراعات الاجتماعية ذات الطابع الديني و الجهوي في ظل غياب كامل لمؤسسات المجتمع المدني. هذا الواقع الذي تعيشه الأحزاب السياسية في الجزائر أدى إلى إضعاف دورها في المشاركة في وضع القرار السياسي و رسم السياسة العامة للدولة, و في تشكيل وعي وطني لدى المجتمع و الفرد بأهمية الدور الذي يلعبه المجتمع و الفرد معا في تحقيق التنمية الشاملة و الرقابة على أداء الجهاز الإداري حيث يتجاوز الثغرات التي تعترضه, فبقي وجود هذه الأحزاب رمزيا فقط يظهر نشاطها فقط في الحملات الانتخابية.

¹ دستور 1989, الصادر في ماي 1989, ص 13.

2- المعوقات الاجتماعية :

هناك الكثير من المعوقات المرتبطة بالبيئة الاجتماعية و التي تشكل حاجزا أمام تحقيق فاعلية التنمية الإدارية ومن هذه المعوقات نجد قرارات التنمية الإدارية في الدول النامية كثيرا ما تتعرض لضغوط من حيث صياغتها و تنفيذها, ناتجة عن اعتبارات بيئية و اجتماعية و عن التقاليد السائدة مما يعرض قرارات التنمية الإدارية للابتعاد عن مسارها الصحيح, بالإضافة إلى ضعف وعي المواطنين و ضعف الاتجاهات الثقافية للمجتمع إلى جانب عدم الاعتراف بالمشكلات و إخفاء الأخطاء أمام الرأي العام و هذا خوفا من السمعة السيئة, و يعتبر هذا الفشل عاملا سلبيا في وجد خطط و استراتيجيات التنمية الإدارية¹.

المطلب الثالث : الإستراتيجية البديلة لتفعيل التنمية الإدارية في الجزائر:

تكمن التحديات الكبرى التي تواجه الإدارة الجزائرية في تجاوز حالة الوهن و القصور التي ظلت تعاني منها منذ الاستقلال, من أجل لعب دور أساسي في الدفع بعجلة التنمية إلى الأمام كما يلي:

1- التحدي السياسي : و يقضي بضرورة بناء دولة الحق و القانون و إرساء المؤسسات الديمقراطية, و جعل الإدارة جهازا رهن إشارة الحكومة بحيث يساهم في الحفاظ على حقوق المواطنين.

¹ رعد حسن الصرن, المرجع السابق, ص40.

2- التحدي الاجتماعي : و هو يجعل الإدارة مطالبة إلى جانب الفعاليات الاقتصادية والاجتماعية بالمساهمة بكيفية فعالة في إرساء آليات كفيلة بالحفاظ على تماسك النسيج الاجتماعي و محاربة الفوارق الاجتماعية.

3- التحدي الثقافي : و يفرضه تدبير الشأن العام اعتمادا على ثقافة جديدة مبنية على دعم التواصل و الاتصال للمواطنين،و تطبيق مبدأ المسائلة لخدمة الأهداف و تحقيق النتائج والاستحقاق في تقليد مناصب المسؤولية.

4 - التحدي الاقتصادي : و يتمثل في التحكم في التكلفة و كتلة الأجور و الحفاظ على التوازنات الاقتصادية و ترشيد النفقات العمومية،و توفير محيط قانوني و مؤسستي و مالي يساعد على تنمية الاستثمار و تقديم خدمات ذات جودة عالية تضاهي تلك التي تقدمها الإدارة المماثلة في الدول الأخرى.

5- التحدي التكنولوجي : في ميدان التواصل الذي يفرض على الإدارة تقديم الخدمات العمومية بكلفة أقل و بالسرعة المطلوبة و تسخير التقنيات الحديثة للتواصل¹.

كل هذه التحديات تفرض على الإدارة الجزائرية إعادة هيكلة أجهزتها على النحو الذي يمكنها من تجاوز العقبات التي ظلت تعيق عمل الجهاز الإداري،و تحد من جهود التنمية المتخذة بشأنه من جهة و تحقيق التنمية الشاملة و المتوازنة و المستدامة من جهة ثانية.

¹ صبري عبد السيد، المرجع السابق،ص53.

و يمكن عرض الإستراتيجية البديلة لحل المشكلات التي تعترض طريق التنمية الشاملة

في الجهاز على النحو التالي:

1 المحور الأول : إعادة تنظيم الجهاز الإداري للدولة

إعادة تنظيم الجهاز الإداري للدولة و تتميته يجب أن يمثل أحد الأهداف الأساسية ضمن

إستراتيجية التنمية الشاملة نظرا لما يعكسه من تأثيرات ايجابية على عملية التنمية المنشودة.

أ - إعادة النظر في الهيكل التنظيمي للدولة على ضوء خطط التنمية :

و يتم ذلك حسب منهج حديث و فعال بعد أن تتوفر كامل الاقتراحات من المسؤولين

و الأخصائيين حول مشاكل الهيكل التنظيمي الحالي للدولة و القطاع العام, و جمع كافة المعلومات

المتعلقة بالعراقيل التي تقف أمام انجاز مشاريع التنمية و تتنافى مع مقتضيات التخطيط, كما يجب

أن تستهدف هذه المهمة دراسة الواقع و الإمكانيات المتاحة فيه و مجالات تطويرها.

على ضوء كل ذلك تبنى الحلول الناجعة للتخلص من كثرة المستويات الإدارية التي ينبثق

عنها تعدد الإجراءات و ما تنتجه من آثار سلبية, و لدراسة الواقع المذكور لابد من التركيز على

حسن استخدام الإدارة في أداء مهامها, و على استخدام أسلوب الرقابة الفعالة و تنمية النقد الذاتي

كوسائل لخروج بعض الأفكار و الاتجاهات من دائرة الجمود إلى واقع الإدارة الرشيدة, هذا إلى

جانب ضرورة الأخذ بعين الاعتبار عند وضع التشريعات العلاقات العامة بين أجهزة الدولة و

المواطنين بما يكفل الاحترام المتبادل و يعزز الثقة و التعاون فيما بينها¹, و هذا بدوره يفترض أن

¹ علي سعيدان, المرجع السابق, ص 81.

يؤدي إلى إتاحة المجال لأكثر عدد من الموظفين من ذوي العلاقة والاختصاص بالمشاركة في القرارات بدلا من تركيزها في يد شخص واحد أو أشخاص محددين، على أن يتم تطوير نظام المسائلة بهدف الحد من ممارسات الفساد السياسي والإداري.

ب- إعادة النظر في وظائف الإدارة الراهنة و توجهاتها:

إن الإدارة الراهنة باعتبارها امتداد للإدارة التقليدية البسيطة ليست قادرة على القيام بمهام إدارة التنمية في ظل غياب إستراتيجية للتنمية ذات أهداف قابلة للقياس، مما أدى إلى تأرجح توجهات الإدارة الراهنة و غموض وظائفها، هذا التأرجح و الغموض أدى بدوره إلى عدم تحديد الأهداف و من ثم افتقار مؤشرات الأداء و سمح لكل قطاعات الإدارة و وحداتها أن تتهرب من التزامها بأداء دورها في التنمية.

من هذا المنطلق فإن إصلاح الإدارة الراهنة و تتميتها في الجزائر من اجل تحويلها إلى إدارة تنمية و يتطلب بالضرورة إعادة النظر في وظائف الإدارة الراهنة و توجهاتها من حيث هيكل البنيان الإداري و علاقات قطاعاته، و النظر إلى التنمية الإدارية على أنها عملية مستمرة من اجل ذلك على القيادة السياسية أن تعيد النظر في الوظائف التي تؤديها الإدارة في ضوء ضرورة قيامها بوظائف إدارة التنمية، فمعرفة القيادة السياسية لأهمية هذا الدور و استعدادها لتبني برنامج الإصلاح الشامل الذي يوجه الإدارة و يلزم قطاعاتها بضرورة تحقيق الأهداف الإستراتيجية للتنمية يمثل دون شك المدخل الفعال لإيجاد إدارة للتنمية في بلادنا¹.

¹ علي خليفة الكواري، المرجع السابق، ص 65.

ج - تطوير و ترشيد نظم العمل الإداري و أساليبه:

من المهام الرئيسية للأجهزة الإدارية تقديم الخدمات للمواطنين، لذلك فإن المعيار الذي يحكم على مستوى كفاءة الجهاز الإداري هو مستوى الخدمات المقدمة للمواطن من حيث السهولة و السرعة في إطار إجراءات بسيطة ، و نتيجة التطورات الحاصلة في مجال الإدارة و ما تتوفر عليه من حصيلة ضخمة في نظم و أساليب العمل المتطورة، أصبحت تعرف اليوم بالتكنولوجيا الإدارية التي تهدف إلى تطوير الجهاز الإداري و جعله قادرا على تنفيذ الأعباء الضخمة التي تلقياها عليه خطة التنمية بكفاءة عالية، و من خلال ذلك فإن الإدارة الجزائرية تجد نفسها مضطرة لمسايرة هذا التطور المذهل في تقنيات المعلومات و الاتصال، و الاستفادة من هذه الثورة العلمية الضخمة باختيار التكنولوجيا الملائمة لبيئتها الإدارية.

د - تحديث و تطوير التشريع الإداري بما يتلاءم و أهداف التنمية الإدارية:

إن عملية تخطيط المشاريع و رسم السياسات العامة تستلزم إحداث تغيير جذري في الهياكل و القوانين التنظيمية للجهاز الإداري، لأن التمسك بالإجراءات القديمة يشكل عاملا معرقلا للعمل الإداري، لذلك لا بد من تغيير القوانين و التشريعات حتى تواكب الأهداف و الاتجاهات الجديدة للدولة من أجل خلق جهاز إداري قادر على تحقيق التنمية الشاملة المتوازنة و المستدامة. فالتشريعات الإدارية تخول للإدارة سلطات قانونية للتصرف و اتخاذ القرارات حتى تصبح تلك القرارات فعالة و قوية بقوة القانون، و هنا تكمن ضرورة تحديثها و تطويرها حتى تواكب حركة التطور في المفاهيم الإدارية الحديثة و التخلص من الثغرات التي لا تزال الإدارة الجزائرية تعاني منها و إقامة إدارة هدفها تحقيق الرفاهية و التقدم للمجتمع.

و من أجل تحقيق ذلك لابد أن تكون تلك القوانين شاملة للنواحي التالية:

1- أن تكون انعكاسا للواقع البيئي الذي وضعت لخدمته، فالقانون و اللوائح المستوردة من بيئة أخرى لا يمكن أن تحقق الهدف المنشود منها و من ثم فإنها ستكون أداة تعطيل و عرقلة نظرا للمشاكل التي تواجه المسؤولين عند تطبيقه في البيئة الجديدة.

2- أن تكون هناك جهات مركزية تتولى التنسيق بين القوانين و اللوائح لمنع ازدواجيتها أو تعارضها مع بعضها، و تقوم بتحديثها بين وقت و آخر بما يتلاءم و متطلبات خطط التنمية التي يسعى الجهاز الإداري لتحقيقها¹.

هـ - ضرورة قيام هيئة عليا للتنمية الإدارية في الجزائر:

لقد أظهرت تجارب عدة دول بما فيها ذات البنية الإدارية المتطورة، أن نجاح الجهود الإصلاحية يتوقف بقدر كبير على وجود جهاز فعال و مستقل يكون مرتبط بالسلطة السياسية بشكل مباشر، و يتولى عملية تنمية و تطوير القطاع العام و يتصدى للمشاكل الإدارية بشكل متواصل و دائم بهدف معالجتها، لذلك لابد أن تكون نقطة الانطلاق بالقيام بإعادة تشكيل و تصميم شاملين للإدارة الجزائرية و ذلك بالاعتماد على جهاز مركزي متخصص يتولى عملية تنمية الإدارة و تطويرها.

¹ محمد الطويل، المرجع السابق، ص35-36.

و- تحديد الإدارة المحلية و تحسين أنماط التسيير المحلي:

لما كانت التنمية المحلية هي أساس التنمية المستدامة فان من بين الرهانات و التحديات التي تراهن عليها الجزائر هي بناء قواعد وأسس و مناهج لتطوير البلديات و المناطق التي تعرف تهميشا واضحا جراء الأوضاع التي شهدتها في السنوات الأخيرة , لفك الخناق عن الولايات الكبيرة و السماح لنهضة هذه البلديات و تطويرها لدفع المشاركة و التعاون بينها و بين فواعل المجتمع سعيا لتحقيق تنمية شاملة و متوازنة و مستدامة بين مناطق الوطن.

و أمام التطورات التي تشهدها الجزائر على كافة الأصعدة,أصبحت ضرورة تكييف الجماعات المحلية مع هذه الأوضاع أمر لا مفر منه و ضرورة ملحة,لأجل إحداث تنمية بواسطة تفعيل القوانين و التنظيمات لأنها وسائل فعالة في كيفية التدخل و تنظيم سير الجماعات المحلية.

و- العمل على صياغة نظرية إدارية عربية إسلامية نابعة من واقعنا و تطلعاتنا:

معظم الهياكل الوظيفية و التنظيمية و نظم و أساليب الأداء الإداري المعمول بها في الوطن العربي من بينها الجزائر,تعود إلى منابت متعددة و أصول مختلفة ترجع جذورها إلى العهد الاستعماري و ذلك بتبني أساليب النظام الفرنسي في العمل الإداري فلم تراعي الناحية الخصوصية التاريخية و الاجتماعية,مما أدى إلى نقص النجاعة في خطط التنمية

الإدارية، فالإقتباس كما يؤكد أحد الباحثين في هذا المجال ما هو إلا خطوة مرحلية تنتهي عند مرحلة الإقلاع¹.

فالهياكل و النظم والأساليب التي أثبتت فعاليتها في حضارات أخرى على ضوء مقومات و مكونات نابعة من تلك البيئات لا تحقق الفعالية المطلوبة إذا نقلت كليا إلى بيئة أخرى بل تكون عائقا، إذ أنها تحجب الرؤية عن مكونات و مقومات البيئة المحلية و هي الأساس المحدد لفاعلية النظام. لهذا فان إتباع هذه النظم و الأساليب الإدارية التي ورثناها و تلك التي اقتبسناها، لا تحقق غايتها في تنمية النظام الإداري الذي نريدوا، إنما يتحقق ذلك بالتقصي و التأمل في واقعنا و استنباط النظم و الأساليب التي أثبتت فعاليتها في حضارتنا السابقة، و ابتداع الجديد الذي يمثل بيئتنا العربية و الإسلامية و اقتباس المفيد بعد تعديله و تقويمه على ظروف الواقع الذي نعيشه.

فنحن نتبع الأفكار و النظريات الإدارية الوافدة من الحضارة الغربية، في حين أننا نهمل و نتناسى ما نملكه من تراث غني و ثري بالنظم و الأساليب الإدارية من حضارتنا العربية الإسلامية التي أثبتت جودتها لهذا فنحن بحاجة إلى نظرة متأملة في تراثنا الخالد بهدف تكوين نظرية عربية إسلامية نابعة من واقعنا و ممثلة لتطلعاتنا في مختلف جوانب التنمية الإدارية².

بمثل هذا التوجيه إذن يمكن لنا استلهام التراث و إحياء صور متجددة من مؤسسات و نظم و أدوات إدارية، أثبتت جدواها و فعاليتها في الحقب الزاهرة من تاريخنا العربي الإسلامي و في إطار تتناسق و تتفاعل فيه الأصالة والمعاصرة.

¹ نزيه الأيوبي، النظريات الإدارية، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، عمان، المجلد 8، العدد 3-4، 1984، ص 109.

² حسن أبشر الطيب، المرجع السابق، ص 147.

المحور الثاني : القيام بتنمية بشرية شاملة و متوازنة و مستدامة

يعتبر العنصر البشري هو أعلى الاستثمارات جميعا، و هو هدف التنمية ووسيلتها الأساسية فكل الإمكانيات الطبيعية و المالية و الفنية مهما تعاضمت تصبح قليلة الجدوى و الفائدة ما لم تتوفر القدرات و المهارات البشرية التي تحسن استغلالها و توظيفها.

لذلك فان جهود التنمية الإدارية في الجزائر قد ظلت و ستكون فاقدة لواحدة من أهم مكوناتها إن هي لم تضع الاهتمام المميز لتدريب و تنمية القيادات الإدارية، لذلك لابد من التركيز على المحاور التالية:

1- الاهتمام باستخدام الأمتل للعنصر البشري داخل التنظيم :

يمثل العنصر البشري أهم عامل في قدرة الجهاز الإداري على القيام بأعباء خطة التنمية الملقاة على عاتقه، إذ انه العنصر الأساسي الذي تركز عليه عملية التنمية ككل مما يعني أن حسن إدارته و تسييره سيؤدي إلى دفع وتيرة التنمية¹، لذلك لابد أن تقترن جهود التنمية الإدارية بعملية تنمية الموارد البشرية تعليما و تدريبا و تأهيلا في المستويات الإدارية الإشرافية و الوسطى و العليا و القيادية، بهدف رفع كفاءة العنصر البشري و اطلاقه على أحدث الانجازات و التطورات العلمية و التطبيقية في مجالات تخصصه، مما يساعد على تحسين مستوى كفاءة الأجهزة الإدارية بشكل عام².

¹ بوحنية قوي، المرجع السابق، ص 02.

² علي الخضر، المرجع السابق، ص 70.

2 - الاهتمام بالعنصر القيادي:

إن فعالية الكيان الإداري و قدرته على تحقيق الأهداف المنوطة به يعتمد اعتمادا كليا على تحقيق الترابط و التمازج بين عناصر العملية الإدارية، بما يشمل من تخطيط و تنظيم و توظيف و توجيه و متابعة ايجابية، وهي جوانب على تعددها و تنوعها تعتمد في المقام الأول على فعالية القيادة القادرة على بعث الحياة في الهياكل التنظيمية و الوظيفية، لابتداع سبل التأثير و ابتكار نظم لمشاركة الايجابية التي تجعل الأفراد و الجماعات في المنظمة كلا موحدا.

لذا فان الأسبقية الأولى لتحقيق الفعالية يجب أن تكون لانتقاء و تنمية القيادة الإدارية في جميع فروع الجهاز الإداري و أن يتم اختيارهم على أسس علمية سليمة أساسها الكفاية الفنية و العلمية و القدوة الحسنة بوصفهم أحد أهم عناصر العمل الإداري، و عن طريقهم يتم توجيه جهود الأفراد و الجماعات و التنسيق بين نشاطاتهم في سبيل تحقيق الأهداف الإستراتيجية التي يبني عليها التنظيم¹.

3 - إصلاح الوظيفة العامة :

لأن عصرنة الإدارة و تنميتها يمر بالضرورة بتثمين الموارد البشرية و استغلالها من منهاج علمي دقيق، سواء تعلق الأمر بتحسين تسييرهم أو بإعادة تعبئتهم في إطار هياكل العمل و الإجراءات المتجددة، و عصرنة أدوات و دعومات التسيير و التكوين و ضرورة الانتقال إلى نظام إستراتيجية تسيير الموارد البشرية . وفي هذا الإطار لابد من عصرنة الإدارة و العمل على

¹ حسن أبشر الطيب، المرجع السابق، ص150.

التطبيق الصارم لقانون الوظيف العمومي و إعطائه أهمية بالغة لاسيما فيما يخص الموظف ووظيفته وكذا تنظيم المصلحة المهنية في الالتزام بمبادئ المساواة و الشفافية في التوظيف و الترقيات و التنقلات و الخروج من الوظيفة.

خلاصة الفصل الثاني :

بعد استعراضنا لمسار التنمية الإدارية في الجزائر من خلال التعريف و الخصائص و الجهود و الاستراتيجيات المتعلقة بها نجد أن هناك توالي للانتكاسات و الإخفاقات التي أفرزتها السياسات و الاستراتيجيات التنموية المقترحة والسبب الأساسي في ذلك يعود إلى العجز في إدارة التنمية إدارة سليمة فالوضع الغير الطبيعي الذي تتخبط فيه الإدارة الجزائرية جعل المخططات و الاستراتيجيات المرسومة و المبرمجة يشوبها الغموض و الضبابية و عدم الطرح الشامل و المتكامل في شتى المجالات.

انطلاقا مما سبق ذكره نستنتج بان التنمية الإدارية أصبحت أكثر من ضرورة, خاصة في الدول المستضعفة كي تستطيع اللحاق بالركب الحضاري المعاصر, باعتبار أن الإدارة هي مرآة الدولة و أدواتها التنفيذية فبواسطة تضع خططها و برامجها و ترسم سياستها و تحقق أهدافها, و لهذا انتشرت بين فقهاء الإدارة مقولة: (قيمة الدولة من قيمة الإدارة العامة فيها)

الفصل الثالث

دراسة ميدانية
لمديرية الضرائب
لولاية سيدي بلعباس

الفصل الثالث : دراسة ميدانية لمديرية الضرائب لولاية سيدي بلعباس

تمهيد :

بعد تناولنا لماهية الرقابة الإدارية ثم ماهية التنمية الإدارية و واقعها في الإدارة الجزائرية و محاولة تحقيقها عن طريق آلية الرقابة الإدارية سنحاول في هذا الفصل إسقاط الجانب النظري من الدراسة على أرض الواقع من خلال إجراء دراسة ميدانية لمديرية الضرائب لولاية سيدي بلعباس. و قد كان اختيارنا للمديرية بأنها تمثل الإدارة الأكثر وعيو لاحتوائها على عدد كبير من الموظفين ذوي المستوى العلمي و الثقافي العام و الذي يمكن من خلاله الوصول إلى نتائج أكثر مصداقية و واقعية محاولين بذلك معرفة واقع الرقابة الإدارية في هذه الإدارة و مدى مساهمتها في تحقيق التنمية الإدارية و ذلك من خلال تناول العناصر التالية :

- مجريات الدراسة الميدانية.

- تعريف مديرية الضرائب و مهام مصالحها.

- تحليل نتائج الدراسة الميدانية.

- خلاصة.

المبحث الأول : تعريف مديرية الضرائب و مهام مصالحها

تطرقنا في هذا البحث إلى مجريات الدراسة الميدانية و تعريف لمديرية الضرائب بولاية سيدي بلعباس و مهام و مصالحها فالمديرية تمثل مجتمع الدراسة و مكتب النفثيش و التكوين يمثل مجتمع عينة دراستنا .

المطلب الأول : مجريات الدراسة الميدانية

يتمثل المجال المكاني للباحث في المجتمع الذي يختاره الباحث لإجراء دراسته الميدانية و في هذا البحث فإن مجتمع الدراسة تم تحديده، أو اختياره بمديرية الضرائب لولاية سيدي بلعباس .

أما المجال الزمني، كانت أول زيارة استطلاعية للمؤسسة في: **2016/03/14** و التي تم قبولنا فيها من طرف المؤسسة، قمنا من بعدها بجمع المعطيات اللازمة بموضوعنا من خلال توزيع الاستبيان و الملاحظة و الحصول على الوثائق اللازمة و كانت ممتدة إلى غاية **2016/03/17**.

و يعتبر خيار العينة خطوة من خطوات البحث على اعتبار أن العينة هي مجموعة من الأفراد تؤخذ من مجتمع البحث، و التي يقوم الباحث باختيارها بهدف جمع البيانات و ذلك لتعذر إجراء مسح شامل لمجتمع البحث، و تتوقف دقة النتائج التي يتوصل إليها الباحث باستعمال العينة على مدى تمثيلها لمجتمع البحث و هذا يعني أن الحكم الذي يصدق على العينة يمكن تعميمه - نسبيا - على باقي أفراد مجتمع البحث.

إذ أن عينة الدراسة كانت بمصلحة التكوين و التفتيش و التي تقدر بـ 120 عاملا و اخترنا نسبة 25 % من العينة، و التي قدرت بالتقريب 30 عاملا. توزيع العينة كان بطريقة عشوائية.

أما الأدوات و الوسائل الإحصائية المستعملة لجمع البيانات و المعلومات و الحقائق من الواقع الميداني للدراسة كانت عبارة عن الملاحظة و الاستبيان و استعمال الأدوات الإحصائية لتحليل المعطيات المتحصل عليها.

لقد اخترنا الملاحظة لأنها تعد أحد أدوات جمع البيانات، فمن خلالها تم ملاحظة سلوكيات بعض أفراد العينة و تصرفاتهم إزاء موضوع الدراسة.

تم اختيار الاستبيان (الاستمارة) يعتبر الاستبيان من أكثر وسائل جمع البيانات فعالية و شيوعا و هو عبارة عن استمارة تحتوي على مجموعة من الفقرات المصاغة استفهامية يجيب كل مشارك في العينة عنها بنفسه.

المطلب الثاني : تعريف مديرية الضرائب

تم تنصيب مديرية الضرائب بولاية سيدي بلعباس في أكتوبر 1979، قبل هذا التنصيب قامت الهيئة المعنية بدراسة تحليلية للوضعية التي كان عليها قطاع الضرائب من مشاكل مادية (البناءات، التجهيزات) و بشرية إلا أنها واجهت صعوبات و ذلك لانعدام الوثائق و المراجع لأن ولاية سيدي بلعباس لها طابعها الخاص و المتمثل في اتساعها و كثافتها السكانية.

و تضم مديرية الضرائب لولاية سيدي بلعباس أربع مصالح رئيسية و هي :

- مصلحة المراقبة الجبائية.
- مصلحة الموظفين و المستخدمين.
- مصلحة العمليات الجبائية.
- مصلحة الطعون و الشكاوي.
- بالإضافة إلى أمانة خاصة بمديرية الضرائب.

المطلب الثالث : مهام المصالح المتواجدة بها

مصلحة المراقبة الجبائية :

على مستوى هذه المصلحة توجد أربع مكاتب مهمتها مراقبة الملفات الجبائية من تحصيل و إصدار للضرائب و استخراج الوثائق الجبائية الخاصة بالمكلفين بالضرائب.

مصلحة الموظفين و المستخدمين :

على مستوى هذه المصلحة توجد أربع مكاتب مهمتها المحافظة على ملفات الموظفين، المسيرين على مستوى الولاية و تجري عمليات التعيين في المناصب و الحركة التنقلية و ترقية الموظفين، و متابعة مسارهم المهني.

مصلحة العمليات الجبائية :

يوجد بها مكتبان و مهمتهما متابعة إجراء عمليات داخل و خارج المديرية كالعمليات التي تكون داخل مفتشيات الضرائب و قباضات الضرائب و مفتشيات الضمان.

مصلحة الطعون و الشكاوي :

توجد به أربع مكاتب مهمتها دراسة الطعون و الشكاوي المقدمة من طرف الخاضعين للضرائب و الخاصة بطلبات الإلغاء الضريبي أو إعادة جدولة دفع الضرائب أو مراجعة الوضعية الجبائية.

المبحث الثاني : وصف و تحليل البيانات الميدانية

نتناول من خلال هذا المبحث تحليل مختلف المعطيات التي تحصلنا عليها.

المطلب الأول : وصف البيانات الشخصية

الجدول رقم 02 : توزيع أفراد العينة حسب الجنس

النسبة %	التكرار	الجنس
44 %	11	الذكور
56 %	14	إناث
100 %	25	المجموع

من خلال الجدول يتبين لنا أن الجنس السائد في العينة هو جنس الإناث إذ تقدر

نسبتهم أكثر من 50 % من مجموع العينة في حين أن نسبة الإناث تقدر بـ 44%.

يتبين لنا أن نسبة الإناث أكبر من نسبة الذكور و هذا بسبب أن نسبة خريجي المدارس

والجامعات من الإناث أكبر من نسبة الذكور بالجزائر.

الجدول 03 : توزيع أفراد العينة حسب السن

النسبة %	التكرار	السن
24 %	06	30 - 20
48 %	12	50 - 30
28 %	07	أكثر من 50
100 %	25	المجموع

يبين الجدول أن الفئة المسيطرة هي الفئة التي تتراوح أعمارهم بين 30 - 50 سنة وهي القادرة على العطاء بالمؤسسة و التي تقدر بـ 48 % مما يعكس فعالية المؤسسة لأنها فئة عاملة تجمع بين الخبرة و الطاقة، يعكس فئة الشباب التي تمتلك النشاط لا خبرة أو فئة الكبار السن التي تمتلك الخبرة بلا نشاط و عطاء.

الجدول رقم 04 : توزيع أفراد العينة حسب المستوى الدراسي

النسبة %	التكرار	المستوى الدراسي
00 %	00	متوسط
28 %	07	ثانوي
72 %	18	جامعي
100 %	25	المجموع

من خلال الجدول نجد أن أعلى نسبة من أفراد العينة هم عبارة عن جامعيين و التي وصلت إلى **72 %** و هذا يعكس المستوى الدراسي العالي لأفراد المؤسسة، و تليها نسبة **28 %** من أفراد العينة و هم عبارة عن ثانويين.

الجدول رقم 05 : توزيع أفراد العينة حسب الرتبة الوظيفية

الرتبة الوظيفية	التكرار	النسبة %
رئيس المصلحة	03	12 %
عون إداري	12	48 %
عون معاينة	10	40 %
المجموع	25	100 %

من خلال الجدول نجد أن أكبر نسبة هي **48 %** من أفراد العينة و هم عبارة عن أعوان إداريين في حين نجد نسبة **40 %** عبارة عن أعوان معاينة، بدل هذا على العدد الكبير لأفراد مصالح المؤسسة و الجد الكبير الذي تحتاجه المؤسسة للحفاظ على نشاطها، ثم يأتي في الأخير نسبة **12%** و التي تمثل رؤساء المصالح.

الجدول رقم 06 : توزيع أفراد العينة حسب الأقدمية في الوظيفة

النسبة %	التكرار	الأقدمية في الوظيفة
44 %	11	بين 02 - 05 سنوات
24 %	06	بين 05 - 15 سنة
32 %	08	أكثر من 15 سنة
100 %	25	المجموع

من خلال الجدول نجد أن أعلى نسبة هي نسبة 44% أقدمية منصبهم تتراوح بين سنتين و الخمس سنوات و هذا يدل على أن الفئة الغالبة لأفراد المؤسسة هم ممن تم تنصيبهم بالوظيفة حديثا بحكم أن لم تتجاوز فترة شغلهم للوظيفة 05 سنوات، كما تتميز بأن أفرادها من الشباب، ثم تليها نسبة 32% و التي أقدمية منصب أفرادها أكثر من 15 سنة، و تتميز بأن أفرادها يمتلكون خبرة وظيفية مهمة، إذ يمكن الاستنتاج أن أفراد موظفي مديرية الضرائب لولاية سيدي بلعباس يجمعون بين الفعالية و النشاط من جهة و بين خبرة موظفيها من جهة أخرى.

المطلب الثاني : وصف المعطيات المتعلقة بالموضوع

تتقسم المعطيات المتعلقة بالموضوع إلى ثلاث محاور و هي كالآتي :

المحور الأول: معطيات تتعلق بالرقابة الإدارية

المحور الثاني: معطيات تتعلق بالتنمية الإدارية

المحور الثالث: معطيات تتعلق بالرقابة الإدارية و علاقتها بالتنمية الإدارية

أ - معطيات تتعلق بالرقابة الإدارية:

الجدول رقم 07 : توزيع أفراد العينة حسب الطرق المستعملة في الرقابة الإدارية بالمؤسسة.

النسبة %	التكرار	الطرق الرقابية
44 %	11	الزيارات المفاجئة
48 %	12	الملاحظة المباشرة
08 %	02	طرق أخرى
100 %	25	المجموع

من خلال هذا الجدول يتبين لنا أكبر نسب و هي 48 % و هي تمثل نسبة طريقة

الملاحظة المباشرة ثم تليها نسبة الزيارة المفاجئة التي تمثل 44 %.

من خلال الجدول نلاحظ أن الطرق المعمول بها بالمؤسسة هي الملاحظة المباشرة

والزيارات المفاجئة بسبب أم غياب الطرق الحديثة، أو أنها تتناسب و طبيعة المناخ السائد

بالمؤسسة.

الجدول رقم 08 : توزيع أفراد العينة حسب ممارسة الرقابة بصفة مستمرة داخل المؤسسة

النسبة %	التكرار	ممارسة الرقابة بصفة مستمرة
56 %	14	نعم
44 %	11	لا
100 %	25	المجموع

من خلال الجدول يتبين لنا أن أكبر نسبة هي **56 %** و هي تشمل نسبة عدد أفراد العينة الذي يرون أن الرقابة تمارس بصفة مستمرة بمديرية الضرائب لولاية سيدي بلعباس، و منه نستنتج أنه تمارس رقابة مستمرة بالمؤسسة.

الجدول رقم 09 : توزيع أفراد العينة حسب درجة الرضا عن نظام الرقابة المطبق بالمؤسسة

النسبة %	التكرار	الرضا عن نظام الرقابة بالمؤسسة
28 %	07	نعم
72 %	18	لا
100 %	25	المجموع

من خلال الجدول يتبين لنا أن أكبر نسبة هي **72 %** و هي تشمل نسبة عدد أفراد العينة الغير الراضين عن نظام الرقابة المطبق بالمؤسسة، و معنى هذا أن المؤسسة تطبق نظام رقابي لم يلقى القبول عند أغلب أفرادها.

الجدول رقم 10 : توزيع أفراد العينة حسب الرغبة في تغيير نظام الرقابة بالمؤسسة

النسبة %	التكرار	الرغبة في التغيير
76 %	19	نعم
24 %	06	لا
100 %	25	المجموع

من خلال الجدول يتبين لنا أن أكبر نسبة هي **76 %** و هي تمثل نسبة المجيبين بـ "نعم" و نسبة المجيبين بـ "لا" تتعدى **24 %** و معنى هذا تأكيد على أن الموظفين غير راضين النظام المطبق بالمؤسسة و يرغبون في تغييره.

الجدول رقم 11 : توزيع أفراد العينة حسب شعور العينة بأنه مراقب أو لا.

النسبة %	التكرار	الشعور بالرقابة
72 %	18	نعم
28 %	07	لا
100 %	25	المجموع

من خلال الجدول نجد أن أكبر نسبة و المتمثلة في **72 %** تعود لأفراد العينة الذي لديهم شعور بتطبيق الرقابة عليهم خاصة الملاحظة و قد يعود هذا إلى حثهم على العمل و كذا النشاط الكبير الذي تتطلبه إدارة المؤسسة.

الجدول رقم 12 : توزيع أفراد العينة حسب رد فعلهم من الشعور بالرقابة.

رد الفعل	التكرار	النسبة %
الانضباط	12	48 %
الانزعاج	05	20 %
تجاهل الأمر و العمل بصورة عادية	08	32 %
المجموع	25	100 %

من خلال الجدول نجد أن أكبر نسبة و المتمثلة في 48 % و هي نسبة الذين تكون ردة الفعل اتجاه الرقابة الممارسة عليهم الانضباط و هذا راجع إلى الخوف من العقاب و الرغبة في الجزاء أحيانا و ليس الضمير المهني، و هذا الفعل مترسخ في ذهنية كثير من الموظفين. ثم تليها نسبة 32 % و التي تمثل نسب أفراد العينة الذين يتجاهلون الرقابة المسلطة عليهم و يعملون بشكل عادي.

المعطيات المتعلقة بالتنمية الإدارية :

الجدول رقم 13 : توزيع أفراد العينة حسب رد فعلهم من الشعور بالرقابة.

الرغبة في التنمية	التكرار	النسبة %
الانضباط	25	100 %
الانزعاج	00	00 %
المجموع	25	100 %

من خلال الجدول نجد أن أفراد العينة يرون أنه من الضروري أن تكون هناك تنمية إدارية بالمؤسسة حيث وصلت النسبة إلى **100 %**.

يمكن الاستنتاج من هذه النسبة أن غالبية العمال إن لم أقل كلهم راضين عن الوضع الإداري للمؤسسة و يرغبون في تنميتها إلى لأحسن و منه نستنتج كذلك أن ليس لديهم مقاومة للتغيير و التنمية الإدارية.

الجدول رقم 14 : توزيع أفراد العينة حسب إن هناك قصور في تحقيق التنمية الإدارية بالمؤسسة.

النسبة %	التكرار	هناك قصور
84 %	21	نعم
16 %	04	لا
100 %	25	المجموع

من خلال الجدول نجد أن أكبر نسبة تتمثل في **84 %** من الموظفين الذين يرون أن هناك قصورا فيما يخص تحقيق التنمية الإدارية بالمؤسسة.

نستنتج من هذا أن هناك إهمال من أصحاب الاختصاص فيما يخص النهوض و تنمية المحيط الإداري للمؤسسة و كذا جهلهم لأهمية تنمية الجهاز الإداري.

الجدول رقم 15 : توزيع أفراد العينة حسب إن كان هناك معوقات في تحقيق التنمية الإدارية بالمؤسسة.

النسبة %	التكرار	توجد معوقات
84 %	21	نعم
16 %	04	لا
100 %	25	المجموع

من خلال الجدول يتبين لنا أن أكبر نسبة تمثل في 84 % من الموظفين الذين يرون أن يوجد قصورا فيما يخص تحقيق التنمية الإدارية بالمؤسسة. نستنتج أنه ليس هناك إرادة واضحة لتحقيق التنمية الإدارية بالمؤسسة و كذا غياب للمعايير و الطرق العلمية المحققة للتنمية الإدارية بالمؤسسة.

الجدول رقم 16 : توزيع أفراد العينة حسب إن كانت المعوقات مادية أو قانونية أم

نقص في الكفاءة.

النسبة %	التكرار	المعوقات
44 %	11	مادية
32 %	09	قانونية
24 %	06	نقص الكفاءة
100 %	25	المجموع

من خلال الجدول نجد أن أكبر نسبة **44 %** من الموظفين الذين يرون أن معوقات مادية ثم تليها نسبة **32%** من الموظفين الذين يؤمن أنها معوقات قانونية و في الأخير نجد نسبة **24%** من الموظفين الذين يعتبرونها نقص في الكفاءة.

نستنتج أن هناك تعدد و تنوع في معوقات التنمية الإدارية بالمؤسسة و على رأسها المعوقات المادية بالإضافة إلى التشريعات لقانونية التي في الكثير من الأحيان تتحول إلى عائق للتنمية الإدارية.

الجدول رقم 17 : توزيع أفراد العينة حسب الحاجة إلى مشاركة جميع الأطراف من الرئيس إلى المرؤوس لحلها.

النسبة %	التكرار	المشاركة تحل مشاكل التنمية
84 %	21	نعم
16 %	04	لا
100 %	25	المجموع

من خلال الجدول نجد أن أكبر نسبة **84 %** من الموظفين الذين يرون أن مشاركتهم مع رؤساء تحل مشاكل التنمية الإدارية.

إذ نستنتج أن مشاركة أفراد المنظمة هي عامل إيجابي فيما يخص تحقيق التنمية الإدارية و هي وسيلة من الوسائل المرغوبة للتنمية الإدارية من طرف عمال المؤسسة.

الجدول رقم 18 : توزيع أفراد العينة حسب رأيهم إن كانت القيم و المبادئ الاجتماعية تلعب دورا في تحقيق التنمية الإدارية.

النسبة %	التكرار	المشاركة حل مشاكل التنمية
100 %	25	نعم
00 %	00	لا
100 %	25	المجموع

من خلال الجدول يتبين لنا أن جميع أفراد العينة يرون أن القيم و المبادئ الاجتماعية

تلعب دورا في تحقيق التنمية الإدارية.

إذ نستنتج أن القيم و المبادئ الاجتماعية هي ركن ضروري و أساسي لسير عجلة

التنمية الإدارية.

ج - توزيع المعطيات المتعلقة بالرقابة الإدارية و علاقاتها بالتنمية الإدارية :

الجدول رقم 19 : توزيع أفراد العينة حسب إمكانية القيام بتنمية إدارية بدون رقابة إدارية.

النسبة %	التكرار	يمكن القيام بها
32 %	08	نعم
68 %	17	لا
100 %	25	المجموع

من خلال الجدول يتبين لنا أن نسبة 68 % من أفراد العينة ترى أنه لا يمكن القيام

بتنمية إدارية بالمؤسسة بدون رقابة إدارية.

إذ نستنتج أنه لا يمكن القيام بالتنمية الإدارية الفعالة بدون وجود رقابة إدارية التي تبقىها

في الإطار الصحيح أثناء التنفيذ.

الجدول رقم 20 : توزيع أفراد العينة حسب هل فشل الرقابة الإدارية يؤدي إلى فشل التنمية

الإدارية.

النسبة %	التكرار	يؤدي إلى الفشل
68 %	16	نعم
32 %	09	لا
100 %	25	المجموع

من خلال الجدول نجد أكبر نسبة هي **68 %** من أفراد الذين يربطون فشل التنمية الإدارية بفشل الرقابة الإدارية.

نستنتج أن فشل الرقابة الإدارية بالمؤسسة أدى إلى فشل التنمية الإدارية بها.

الجدول رقم **21** : توزيع أفراد العينة حسب اعتبار الرقابة وسيلة فعالة في تحقيق التنمية الإدارية.

النسبة %	التكرار	وسيلة فعالة
80 %	20	نعم
20 %	05	لا
100 %	25	المجموع

من خلال الجدول يتبين لنا أن أكبر نسبة **80 %** من أفراد يعتبرون أن الرقابة الإدارية وسيلة في تحقيق التنمية الإدارية بالمؤسسة.

منه نستنتج أن الرقابة الإدارية عنصر أساسي و ضروري لنجاح عملية التنمية الإدارية بالمؤسسة إذ بغياب الرقابة الإدارية يكون من الصعب تحقيق التنمية الإدارية.

الجدول رقم 22 : توزيع أفراد العينة حسب مشاركة العينة في سير العملية الرقابية لتفعيل عملية التنمية بالمؤسسة.

يساهم	التكرار	النسبة %
نعم	19	76 %
لا	06	24 %
المجموع	25	100 %

من خلال الجدول يتبين لنا أن أكبر نسبة **76 %** من أفراد يعتبرون أنفسهم من المساهمين في حسن سير العملية الرقابية لنجاح التنمية الإدارية بالمؤسسة.

نستنتج أن نجاح التنمية الإدارية يرتبط بنجاح الرقابة الإدارية التي يساهم أفراد المنظمة في حسن سيرها و نجاحها و إن مساهمة أفراد التنظيم تؤدي إلى نجاح التنمية الإدارية.

المطلب الثالث : تحليل نتائج الفرضيات

1 - الفرضية الأولى :

من خلال الجدول رقم 11 الذي كانت نتيجته أن الموظفين يعملون بانضباط و فعالية عند ممارسة الرقابة عليهم.

و الجدول رقم 18 الذي كانت نتيجته هي أنه لا يمكن القيام بتنمية إدارية دون رقابة إدارية..

و الجدول رقم 19 الذي كانت نتيجته هي أن فضل الرقابة الإدارية يؤدي إلى فضل التنمية الإدارية.

و الجدول رقم 20 الذي كانت نتيجته أن الرقابة الإدارية هي عنصر أساسي و ضروري لنجاح عملية التنمية الإدارية.

- نستنتج أن الفرضية التي تقول (كلما كان هناك رقابة إدارية فعالة و نجاعة كلما تحققت عملية التنمية الإدارية و العكس الصحيح) فرضية صحيحة و محققة.

2 - الفرضية الثانية :

من خلال الجدول رقم 16 الذي كانت نتيجته هي أن لتحقق التنمية يجب مشاركة جميع أفراد المؤسسة.

و الجدول رقم 17 الذي كانت نتيجته أن القيم و المبادئ الاجتماعية هي ركن ضروري و أساسي لسير عملية التنمية بالمؤسسة.

- نستنتج أن الفرضية التي تقول (تلعب القيم و الاجتماعية و المبادئ الاجتماعية دورا فعالا في تحقيق التنمية الإدارية بالجزائر) فرضية صحيحة و محققة.

3 - الفرضية الثالثة :

من خلال الجدول رقم 06 الذي كانت نتيجته هي أن أكثر الطرق الرقابية المستعملة بالمؤسسة هي الملاحظة و الزيارات المفاجئة.

و من خلال الجدول رقم 08 الذي كانت نتيجته أن المؤسسة تطبق نظام رقابي لا يلقى القبول عند أغلب موظفيها.

و الجدول رقم 09 الذي كانت نتيجته أن هناك رغبة عند أغلب موظفي المؤسسة بتغيير النظام الرقابي المطبق بها.

- نستنتج أن الفرضية التي تقول (لتحقيق التنمية يجب وضع برامج و آليات رقابية فعالة) فرضية صحيحة و محققة.

الفرضية الرابعة :

من خلال الجدول رقم 11 الذي كانت نتيجته للأسف أن أغلب موظفي المؤسسة ينضبون في العمل عند شعورهم بأنهم مراقبين و ليس بسبب الضمير المهني.

- نستنتج أن الفرضية التي تقول (تعتبر الأخلاق الإدارية و الضمير المهني إحدى الوسائل للخروج من معضلة القصور في التنمية الإدارية) فرضية خاطئة و غير محققة.

❖ من خلال هذه الاستنتاجات الخاصة بالفرضيات المطروحة نصل إلى أن الإجابات الخاصة بالرقابة الإدارية و علاقتها بالتنمية الإدارية و أن المبادئ و القيم الاجتماعية تلعب دورا في ذلك محققة.

❖ إلا أنه من الناحية التطبيقية نجد العكس فالأخلاق الإدارية غير متوفرة في جل الموظفين مما لا يساهم في حسن سير العملية الرقابية بالشكل الصحيح.

❖ من كل هذا نلخص إلى دور الرقابة الإدارية في تحقيق التنمية الإدارية بالجزائر هو أن هذا الدور محقق من الجانب النظري، أما من الجانب الواقعي فهو غير محقق و هو ما يعاب على ذلك في الإدارة الجزائرية، و أن يجب الحرص على تطبيقه على أرض الواقع.

خلاصة الفصل الثالث :

بعد الدراسة الميدانية التي قمنا بها لمديرية الضرائب بولاية سيدي بلعباس من خلال الاستبيانات الموجهة للعديد من موظفيها و من خلال الملاحظات التي لاحظناها يمكن أن نلخص إلى أنه :

تعد الرقابة الإدارية أداة فعالة في مكافحة الفساد الإداري من الناحية النظرية غير أن إجابات أفراد العينة أكدت أنها غير راضية عن نظام الرقابة المطبق للمؤسسة، هذا ما يتيح عدم الانسجام.

كما أن ضعف الرقابة الإدارية من أهم معوقات التي تواجه جهود تحقيق التنمية الإدارية و لذلك لابد من تفعيل هذه الآلية خاصة الرقابة الذاتية التي تتطلب ضرورة تربية الجيل الناشئ على الأخلاق الإسلامية الفاضلة إضافة إلى احترام الموظف للقانون و تطبيقه على الجميع وفق مبدأ العدالة و المساواة مع التبليغ عن أي عمل فاسد و ضرورة المطالبة بمكافحة الفساد الإداري كل ذلك يحتاج إلى وجود قيادة إدارية تقوم بالاستجابة لهذه الطلبات.

خاتمة

خاتمة :

تمت معالجتنا لهذا الموضوع عبر ثلاثة فصول حاولنا من خلالها الإجابة على الإشكالية المطروحة باختيار صحة الفرضيات التي قدمناها في بداية الطرح معتمدين في ذلك على مجموعة من التساؤلات الفرعية ابتداء من التعرف على طبيعة الرقابة الإدارية و التنمية الإدارية من خلال تحديد مفاهيم و ضبط المصطلحات.

و استندنا على إبراز دور الرقابة الإدارية في تحقيق التنمية الإدارية في الإدارة الجزائرية.

إذ تعد الرقابة الإدارية أحد أهم الآليات الكفيلة بتحقيق التنمية الإدارية و ذلك لما لها من دور فعال في كشف الانحرافات و تحديد أسبابها و العمل على إصلاحها و منع تكرارها مستقبلا بغية تحقيق أهداف الإدارة في أودع وقت و أحسن جودة و بأقل تكلفة.

و من الأهداف الرئيسية لعملية الرقابة الإدارية هي مكافحة الفساد الإداري الذي يعد من أكبر المشاكل التي تهدد كيان الإدارة العامة في مختلف الدول و الجزائر دولة من هذه الدول.

و بما أن هذه الدول تسعى لتحقيق تنمية إدارية خاصة النظام الجزائري المتعلق بأفاق و تحديات تطوير النظام الإداري الجزائري لتحقيق تنمية شاملة و متوازنة و مستدامة.

يمكن استنتاج بأن الوضع المتأزم و المأساوي الذي تتخبط فيه الإدارة الجزائرية و كثرة العقبات التنظيمية و الإدارية و السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية، كان لها الأثر السلبي

على العمل الإداري و عائقا أمام تحقيق التغيير و التطوير و قصورا واضحا في سير العملية التنموية الشاكلة بشكل عام و الإدارية بشكل خاص، كل ذلك جعل من عملية البحث عن الوسائل الناجحة لمعالجة تلك العقبات ضرورة حتمية و دراستها دراسة معمقة و محاولة معرفة أسبابها، و النتائج التي تحدثها منعا من الوقوع في الأخطاء و الفشل في سياسات التنمية الإدارية و أهدافها.

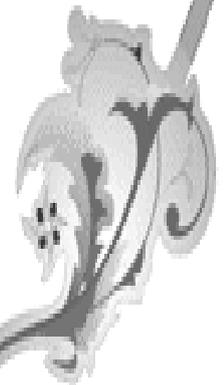
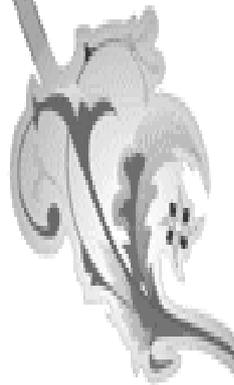
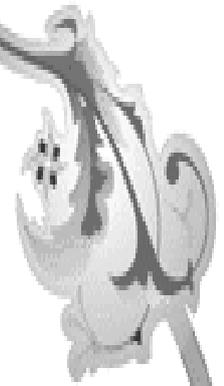
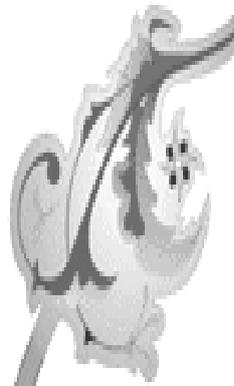
من هنا و مما لا شك فيه أن الإدارة صارت عاملا جد هاما في عملية التنمية الحضارية و الاجتماعية و الاقتصادية الحديثة باعتبارها العنصر الأساسي و العمود الفقري للإنجاح خطط التنمية من خلال الدور الذي تلعبه الإدارة في جميع المجالات لتحقيق النمو و التقدم فالإدارة الفعالة هي قطب الرحى في التنمية و بدونها تصبح كل السياسات اجتهادات و رغبات تنقصها الأداة الفعلية التي تعين في تحديد الأهداف و وضع الخطط و متابعة تنفيذها بدرجة عالية من الكفاءة.

و بما أن الرقابة الإدارية هي الآلية للمتابعة و الحرص على إنجاح العمل الإداري بشكل فعال لما لها من دور فعال في تحقيق التنمية الإدارية.

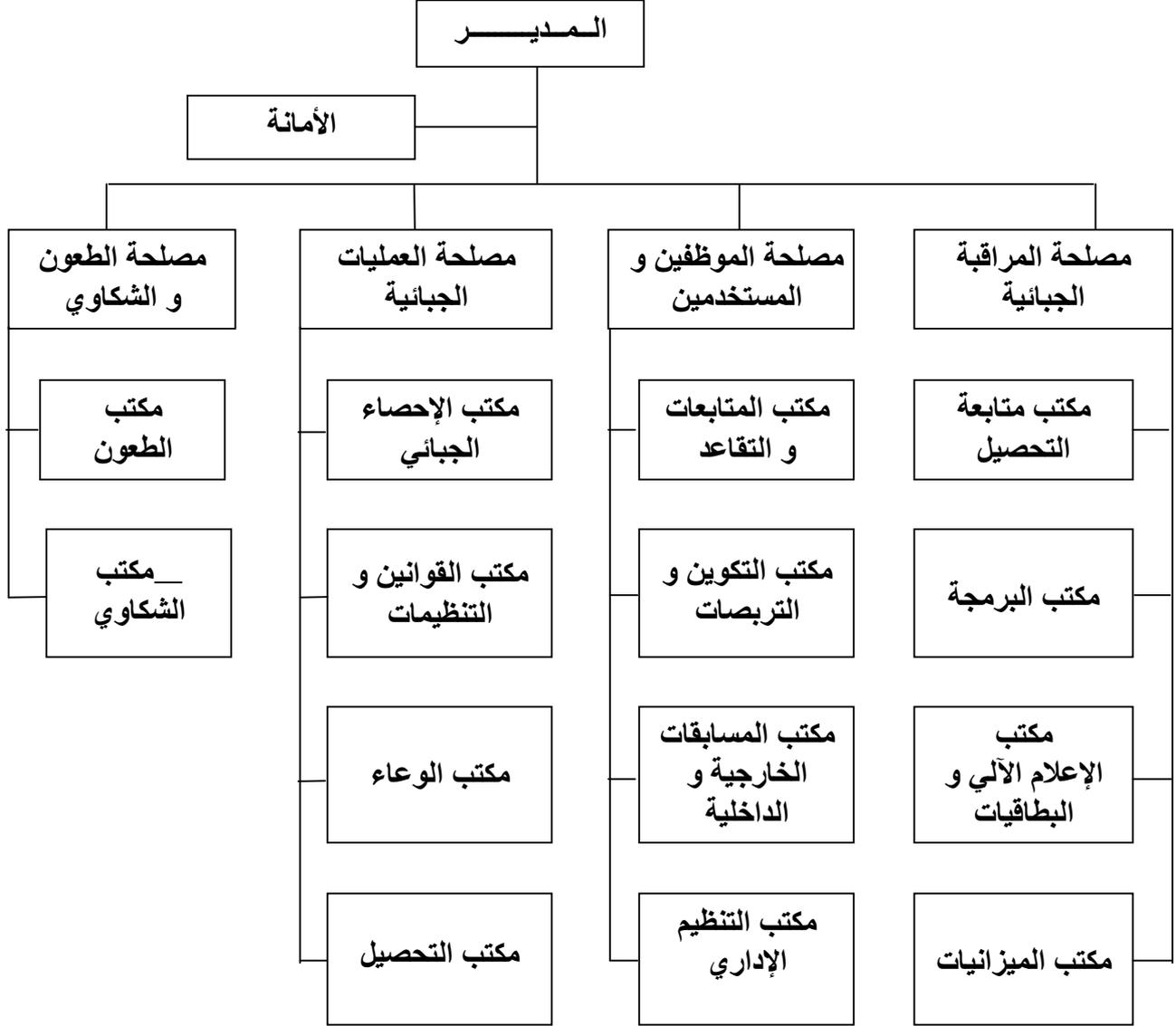
و نظرا للأهمية التي تحتلها هذه الرقابة إلا أننا نرى عدم فعاليتها في الإدارة الجزائرية، و هذا ما لاحظناه من خلال الدراسة الميدانية لمديرية الضرائب لولاية سيدي بلعباس، حيث يبرز لنا عدم الرضا عن نظام الرقابة المطبق و عدم فعاليته، و أن هناك معوقات و قصور في تحقيق ذلك.

و في الأخير لابد أن نؤكد أن الإدارة الجزائرية في حاجة كبيرة إلى التغيير لوضعيتها، و إن هناك ضرورة لتحديد الإستراتيجية الملائمة لتطويرها و هو الإطار الذي سيلعب الإصلاح الإداري المطلوب الدور الأساسي فيه مع وضع مخطط علمي و واقعي يهدف إلى وضع نهاية للتخلف الإداري إدارة الغد أكثر تكيفا مع جزئيات النظام السياسي و الاقتصادي و الاجتماعي للجزائر، ذلك أن التغيرات المنتظرة نحو التقدم و التطور لن تتحقق إلا عبر إدارة قوية حديثة و كفئة.

الملاحق



الهيكل التنظيمي لمديرية الضرائب بولاية سيدي بلعباس



المصدر : رئيس مصلحة المراقبة الجبائية لمديرية الضرائب بسيدي بلعباس 2016.

جامعة مولاي الطاهر – سعيدة

كلية الحقوق و العلوم السياسية

قسم العلوم السياسية

تخصص : سياسات عامة و تنمية

استبيان

أخي الكريم، أختي الكريمة

السلام عليكم و رحمة الله تعالى و بركاته، أما بعد :

يتشرف الطالب بأن يضع بين أيديك هذا الاستبيان بعنوان : أثر الرقابة الإدارية في تحقيق التنمية الإدارية بالجزائر، دراسة حالة مديرية الضرائب لولاية سيدي بلعباس، قصد إنجاز بحث علمي خاص بذاكرة التخرج لنيل شهادة الماستر بقسم العلوم السياسية تخصص سياسات عامة و تنمية، بجامعة سعيدة، كلية الحقوق و العلوم السياسي.

مع العلم أن مساهمتك في تعبئة البيانات التي يستقدمونها أو تكتبونها ستكون موضع و تقدير و سرية تامة و عدم استعمال المعلومات إلا لغرض البحث العلمي.

شكرا لحسن تعاونكم و دمتم أهلا للفضل و المعرفة، تقبلوا منا أسمى الأمنيات.

الطالبان : شاحي عبد الهادي – بوخاتم مختار.

فيما يلي أسئلة نرجو من سيادتكم الإجابة عنها و ذلك بوضع علامة (X) أمام اختياركم.

أسئلة تتعلق بالبيانات الشخصية :

- الجنس : ذكر أنثى
- السن : بين 20 و 30 سنة بين 30 و 50 سنة أكثر من 50 سنة
- المستوى الدراسي : متوسط ثانوي جامعي
- الرتبة الوظيفية : رئيس مصلحة عون إداري عون معاينة
- الأقدمية في الوظيفة : بين 02 و 05 سنة بين 05 و 15 سنة أكثر من 15 سنة

المحور الأول : أسئلة تتعلق بالرقابة الإدارية

أ – تمارس الرقابة الإدارية بشكل منهجي و فعال بالمؤسسة

- 1 – ما هي الطرق المستعملة في الرقابة الإدارية بالمؤسسة ؟
الزيارات المفاجئة الملاحظة المباشرة طرق أخرى
- 2 – هل تمارس الرقابة بصفة مستمرة داخل المؤسسة ؟ نعم لا
- 3 – هل أنت راض عن نظام الرقابة الإدارية المطبق في المؤسسة ؟
- 4 – هل تريد أن يجري تعديل على النظام الرقابي بالمؤسسة ؟ نعم لا
- 5 – هل تشعر بأنك مراقب أثناء العمل ؟
- 6 – إذا كان نعم ما هو رد فعلك ؟
الانضباط الانزعاج أتجاهل الأمر و أعمل بصورة عادية

المحور الثاني : أسئلة تتعلق بالتنمية الإدارية

ب – التنمية الإدارية محققة و بمشاركة أفراد المؤسسة.

- 1 – هل ترغب أن تكون هناك تنمية إدارية في محيط عملك ؟ نعم لا
- 2 – هل ترى أن هناك قصور في تحقيق التنمية الإدارية بالمؤسسة ؟ نعم لا
- 3 – هل توجد معوقات التنمية الإدارية في محيط عملك ؟ نعم لا
- 4 – إذا كانت إجابتك "نعم" فهل هي معوقات ؟ مادية قانونية نقص الكفاءة
- 5 – هل ترى أن مشكلات التنمية تحتاج إلى مشاركة جميع الأطراف من الرئيس إلى المرؤوس لحلها ؟ نعم لا
- 6 – حسب رأيك هل تلعب القيم و المبادئ الاجتماعية دور في تحقيق التنمية الإدارية :
نعم لا

المحور الثالث : أسئلة تتعلق بالرقابة الإدارية و التنمية الإدارية.

ج - تساهم الرقابة الإدارية في تحقيق التنمية الإدارية بالمؤسسة.

1 - هل يمكن القيام بتنمية إدارية دون رقابة إدارية ؟

نعم لا

2 - هل ترى أن فشل الرقابة الإدارية يؤدي إلى فشل التنمية الإدارية ؟

نعم لا

3 - هل تعتبر الرقابة الإدارية وسيلة فعالة في تحقيق التنمية ؟

نعم لا

4 - هل تعتبر نفسك من المساهمين في حسن سير العملية الرقابية لتفعيل عملية التنمية الإدارية بالمؤسسة ؟

نعم لا



قائمة
المصادر
و المراجع



المصادر و المراجع



• المراجع باللغة العربية :

أولا / الكتب :

- 1 - الأعرجي عاصم، أساسيات في لتخطيط للتطوير الإداري، مطبعة المعارف، بغداد، 1977.
- 2 - اللوزي موسى، التنمية الإدارية، عمان، دار وائل للنشر، 2000.
- 3 - المغربي عبد الحميد عبد الفتاح، الإدارة الإستراتيجية في البنوك الإسلامية، جدة، البنك الإسلامي للتنمية، المعهد الإسلامي للبحوث و التدريب، 2004.
- 4 - السعدي عبد الرحمن ابن ناصر، تيسير الرحمان في تفسير كلام المنان، بيروت دار ابن حزم، 2003.
- 5 - العتيبي صبحي جبر، تطور الفكر و الأساليب في الإدارة، عمان، دار الحامد للنشر و التوزيع، 2004.
- 6 - الصحن محمد فريد، المصري سعيد محمد، إدارة الأعمال، الإسكندرية، الدار الجامعية للطبع و النشر و التوزيع، 1999.
- 7 - الصحن محمد فريد - شريف علي، سلطان محمد سعيد، مبادئ الإدارة، الإسكندرية، دار الجامعة للطبع و النشر و التوزيع 1999 - 2000.
- 8 - الصحن عبد الفتاح محمد - كامل سمير، الرقابة و المراجعة الداخلية، الإسكندرية، دار الجامعة الجديدة للنشر، 2001.
- 9 - القريوتي محمد قاسم، مبادئ الإدارة - المنظمات و العمليات و الوظائف، عمان، دائرة المكتبة الوطنية، 2001.

- 10 - القريوتي محمد قاسم، زويلف مهدي، المفاهيم الحديثة في الإدارة - النظريات و الوظائف، ط3، عمان، دار الشروق 1993.
- 11 - الشويكي سمير، المعجم الإداري، الأردن، دار أسامة للنشر و التوزيع، 2006.
- 12 - الرازي محمد ابن أبي بكر عبد القادر، مختار الصحاح، بيروت، المكتبة العصرية، 1996.
- 13 - بلال محمد إسماعيل، مبادئ الإدارة بين النظرية و التطبيق، الإسكندرية، الدار الجامعية الجديدة، 2004.
- 14 - بن حيتور عبد العزيز صالح، أصول و مبادئ الإدارة العامة، عمان، الدار العملية الدولية للنشر و التوزيع و دار الثقافة للنشر و التوزيع، 2000.
- 15 - بوحوش عمار، نظريات الإدارة الحديثة في القرن الواحد و العشرين، بيروت، دار الغرب الإسلامي، 2006.
- 16 - جانت ف جورج، إدارة التنمية، مفهومها، أهدافها و وسائلها - ترجمة لبيب موسى - القاهرة، إدارة المعارف 1976.
- 17 - جيرو فرانسوا و آخرون، الرقابة الإدارية و قيادة الأداء، بيروت، مجد المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر و التوزيع، 2007.
- 18 - دراكر بيتر، الإدارة - المهام - المسؤوليات - التطبيقات، القاهرة، الدار الدولية للنشر و التوزيع، 1996.
- 19 - زويلف مهدي حسن و اللوزي سليمان احمد، التنمية الإدارية في الدول العربية، الأردن، دار مجد لاوي لنشر، ط1، 1999.
- 20 - حبيب علي عباس، الإدارة العامة - مدخل العلوم الإدارية، القاهرة، مكتبة مدبولي، 1997.

- 21 - حسن أمين عبد العزيز، إدارة الأعمال و تحديات القرن الحادي و العشرين، القاهرة، دار قباء للطباعة و النشر و التوزيع، 2001.
- 22 - حسن مهدي، زويلف و سليمان أحمد، اللوزي، التنمية الإدارية و الدول النامية، القاهرة، دار مجدلأوي، 1996.
- 23 - كتانه خيرى مصطفى، مدخل إلى إدارة الأعمال النظرية - العمليات الإدارية - منهج تحليلي، عمان دار جرير للنشر و التوزيع، 2007.
- 24 - محمد صلاح الدين، عبد الباقي، السلوك الفعال في المنظمات، الإسكندرية، دار الجامع الجديدة للنشر، 2002.
- 25 - منصور علي محمد، مبادئ الإدارة - أسس و مفاهيم، مجموعة النيل العربية، 1992.
- 26 - مهنا محمد نصر، تحديث الإدارة العامة و المحلية، الإسكندرية، الدار الجامعية، 2003-2004.
- 27 - موفق جديد محمد، الإدارة العامة هيكلة الأجهزة و صنع السياسات و تنفيذ البرامج الحكومية، عمان، دار الشروق، 2004.
- 28 - عبد الحميد رفعت، الفاعوري، إدارة الإبداع التنظيمي، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، 1999.
- 29 - عقيلي عمر وصفي، الإدارة المعاصرة - التخطيط - التنظيم - الرقابة، دار زهوان للنشر و التوزيع، 2004.
- 30 - عليان ربيعي مصطفى، أسس الإدارة المعاصرة، عمان، دار صفاء للنشر و التوزيع، 2007.
- 31 - عليوة السيد، صنع القرار السياسي في منظمات الإدارة العامة، مصر الهيئة المصرية العامة للكتاب، 1987.
- 32 - شرقاوي علي، العملية الإدارية و وظائف المديرين، الإسكندرية، دار الجامعة الجديدة، 2002.

33 - شريف علي - الكردي منال، أساسيات تنظيم و إدارة الأعمال، الإسكندرية، الدار الجامعية، 2003 - 2004.

34 - رشيد أحمد الإدارة العامة بالنول النامية، القاهرة، دار النهضة، 2001.

ثانيا / الدراسات الغير المنشورة :

35 - باية صياد، "الإصلاح الإداري في الجزائر 1999-2007، دراسة حالة المنظوم التربوية"، (رسالة ماجستير غير منشورة، معهد العلوم السياسية، جامعة الجزائر، 2008).

36 - بن مرزوق عننزة، " الرقابة الإدارية و دورها في مكافحة الفساد الإداري في الإدارة الجزائرية، دراسة ميدانية لولاية برج بوعرييج، (رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة الجزائر، كلية العلوم السياسية و الإعلام، 2008).

37 - بوقنور إسماعيل، " التنمية الإدارية و معضلة الفساد الإداري، دراسة حالة الجزائر : 1991-2006، (رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة الجزائر، كلية العلوم السياسية و الإعلام، 2006-2007).

38 - جواد اعتنامية، "الإصلاحات الإدارية و التعددية السياسية في الجزائر 1990-1992"، (رسالة ماجستير غير منشورة، معهد العلوم السياسية، جامعة الجزائر، 1995).

39 - زقوان سامية، "عملية الرقابة على أعمال المؤسسات العامة في الجزائر" (رسالة ماجستير غير منشورة، كلية الحقوق و العلوم التجارية، فرع قانون المؤسسات، جامعة الجزائر، 2001-2002).

40 - الزهوة طحطحات، "عملية الرقابة الإدارية الرئاسية على أعمال الإدارة العامة، (رسالة ماجستير غير منشورة، كلية الحقوق و العلوم الإدارية، فرع الإاواة و العلوم المالية، جامعة الجزائر، 2001-2002).

- 41 - المولد نبيل عبده، "إصلاح الإدارة الحكومية في الجمهورية اليمنية"، رسالة ماجستير غير منشورة في العلوم السياسية و العلاقات الدولية، كلية العلوم السياسية و الإعلام، جامعة الجزائر، (2006)
- 42 - رفيق بن مرسل، "الأساليب الحديثة للتنمية الإدارية بين حتمية التغيير و معوقات التطبيق، دراسة حالة الجزائر : 2001-2011"، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، كلية الحقوق و العلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، (2011 - 2012).
- 43 - ركاش جهيدة، "إشكالية العلاقة بين إدارة التنمية و التنمية الإدارية في الجزائر"، (رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة الجزائر، كلية العلوم السياسية و الإعلام، 2007 - 2008).
- 44 - ماضي بوبكر، "صور الرقابة على الإدارة المحلية"، (مذكرة لنيل شهادة الماستر غير منشورة، جامعة بسكرة، كلية الحقوق و العلوم السياسية. قسم العلوم السياسية، 2013 - 2014).
- 45 - عبة جلول، "الرقابة الوصائية على الإدارة المحلية، (مذكرة لنيل شهادة الماستر غير منشورة، جامعة محمد خيضر بسكرة، كلية الحقوق و العلوم السياسية. قسم العلوم السياسية، 2013 - 2014).

ثالثا / المجالات :

- 46 - الأيوبي نزيه، النظريات الإدارية و أغراض التنمية الإدارية، عمان : المنظمة العربية للتنمية الإدارية، المجلد 8، العدد 1984 ، 3.
- 47 - عوابدي عمار، علاقة التنمية لإدارية بالتنمية الاقتصادية، مجلة إدارة، المجلد 6، العدد 1999، 2.
- 48 - صبري عبد السيد، " تجارب بعض الأقطار الإفريقية في مجال الإصلاح و تطوير الإدارة العامة، "مجلة التنمية الإدارية، القاهرة، الجهاز المركزي للتنظيم و الإدارة، العدد 108، يوليو، 2005.

رابعاً / الجرائد :

49 - جريدة البيان، جريدة يومية جزائرية - العدد 06.

خامساً / القوانين :

50 - القانون رقم 08/90 المؤرخ في 07 أبريل 1990، و المتضمن قانون البلدية، الجريدة الرسمية، العدد 15، المؤرخ في 11 أبريل 1990.

51 - القانون رقم 09/90 المؤرخ في 07 أبريل 1990، و المتضمن قانون البلدية، الجريدة الرسمية، العدد 15، المؤرخ في 11 أبريل 1990.

52 - القانون رقم 12 - 07 ، المتعلق بالولاية، المؤرخ في 21 فبراير 2012، العدد 12.

• المراجع باللغة الأجنبية :

1 / الكتب باللغة الفرنسية :

53 - Jacques égalent, Patrice Russel, Méthodes de recherche en gestion des ressources humaines, PARIS, id economica, 1998.

54 - Khaal - Jeraaissy - La gestion du temps du point de vue islamique et administratif, Riyadh : King Fahid national Library, 2001.

2 / الكتب باللغة الإنجليزية :

55 – United Nations, enhancing Capabilities for Admirative reforme in Developing countries, NEW YORK : U.N.Publiration.

الفهرس

" الفهرس "

إهداء	
شكر و عرفان	
مقدمة	02
• الفصل الأول : الإطار النظري للرقابة الإدارية	
المبحث الأول : مفهوم الرقابة الإدارية	12
المطلب الأول : تعريف الرقابة الإدارية.....	12
المطلب الثاني : مراحل و أهمية الرقابة الإدارية	15
المطلب الثالث : أنواع الرقابة الإدارية	23
المطلب الرابع : خصائص الرقابة الإدارية الفعالة	34
المبحث الثاني : صور الرقابة الإدارية	
	38
المطلب الأول : الرقابة الرئاسية	
	38
المطلب الثاني : الرقابة الوصائية.....	
	41
المطلب الثالث : التمييز بين الرقابة الرئاسية و الرقابة الوصائية	48
المطلب الرابع : واقع الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر	51
خلاصة الفصل الأول	
	56

• الفصل الثاني : الإطار النظري للتنمية الإدارية

المبحث الأول : مفهوم التنمية الإدارية	58
المطلب الأول : تعريف التنمية الإدارية	58
المطلب الثاني : تمييز التنمية الإدارية عن المصطلحات المرتبطة بها	62
المطلب الثالث : خصائص و أهداف التنمية الإدارية	63
المطلب الرابع : التنمية الإدارية و إدارة التنمية	65
المبحث الثاني : واقع و مسار التنمية الإدارية بالجزائر	67
المطلب الأول : جهود التنمية الإدارية بالجزائر	67
المطلب الثاني : العقبات التي واجهت التنمية الإدارية في الجزائر	79
المطلب الثالث : الاستراتيجيات البديلة لتفعيل التنمية الإدارية في الجزائر	85
خلاصة الفصل الثاني	92

• الفصل الثالث : الدراسة الميدانية لمديرية الضرائب بولاية سيدي بلعباس

المبحث الأول : تعريف مديرية الضرائب و مهام مصالحها	95
المطلب الأول : مجريات الدراسة الميدانية	95
المطلب الثاني : تعريف مديرية الضرائب	96
المطلب الثالث : مهام المصالح المتواجدة بها	97
المبحث الثاني : وصف و تحليل البيانات الميدانية	98

المطلب الأول : وصف المعطيات الشخصية	98
المطلب الثاني : وصف المعطيات المتعلقة بالموضوع 100	
المطلب الثالث : تحليل نتائج الفرضيات	108
خلاصة الفصل الثالث	111
الخاتمة	113
الملاحق	116
قائمة المصادر و المراجع	121
الفهرس	127