

جامعة محمد لمين دباغين سطيف-2-

كلية الحقوق والعلوم السياسية

محاضرات في مقياس:

## مبادئ في الادارة العامة

ألقيت على طلبة السنة أولى ليسانس

شعبة العلوم القانونية والإدارية

إعداد الدكتورة: خرشى إلهام

لرسم الموسمين الجامعيين: 2017-2018 و 2018-2019

لا توجد دولة من دون تنظيم اداري أو ادارة أو جهاز اداري، سواء كانت قديمة او حديثة، متطورة أو متخلفة. فتقديم الخدمات للمواطنين وتلبية احتياجاتهم تتطلب تدخل الدولة بواسطة جهازها الاداري، فالادارة العامة هي الجهاز المكلف بتحقيق الاهداف المرسومة من طرف السلطة السياسية، والتي ترتبط بمستوى تطور المجتمع والدولة.

من هذا المنطلق اصبح علم الادارة العامة ضروريا من بين العلوم الاجتماعية الاخرى، خصوصا بعد التطورات العميقة التي شهدتها العالم خلال نهاية القرن التاسع عشر و19 وبداية القرن العشرين والتي مست وظائف الدولة، حيث حلت الدولة المتدخلة محل الدولة الحارسة فزادت وظائفها وتشعبت تدخلاتها، خاصة في المجالات التي كانت حكرا على القطاع الخاص، وذلك بسبب الثورة الصناعية وما جلبته من تقدم على جميع المستويات، وبسبب الحربين العالميتين الاولى والثاني والازمة الاقتصادية العالمية.

لذلك دعت الحاجة الى اصلاح الاجهزة الادارية، ومنه تطبيق مبادئ واساليب الادارة العلمية الحديثة خصوصا في الدول المتطورة، ومنه ظهر علم الادارة العامة بمبادئه واسسه الحديثة وأصبحت دراسة علم الادارة العامة ذو اهمية واضحة ولا يقتصر على الجانب القانوني بل يتعداه الى الجانب الفني ايضا.

وبعدما كانت دراسة مادة الادارة العامة مدمجة في مادة القانون الاداري، استقلت كمادة منفصلة بذاتها، لان علم الادارة العامة لا يقتصر على الجانب القانوني، كما ذكر سليمان محمد الطماوي في كتابه الوجيز في الادارة العامة"، عندما دعي لالقاء بعض المحاضرات في هذا المجال في الجامعة الامريكية ببيروت، انه قصد في بادئ الامر ان يكون مفهوم العلم هو نفسه المعنى المتداول في نطاق القانون الاداري، لكن عند اتصاله بالقائمين على تدريس هذا العلم انذاك في تلك الجامعة تبين له ان مدلوله يختلف الى حد كبير عن معناه المتعارف عليه في القانون الاداري، بل هو مجال غير مألوف لرجال القانون الاداري، وفي الوقت نفسه وثيق الصلة به، على اعتبار ان دراسة علم الادارة العامة على ضوء الاسس القانونية ستجعل من هذه الدراسة أوفى بالغرض منها.

ثم بعد ذلك اسست معاهد متخصصة في دراسة الادارة العامة في البلدان المتطورة والنامية ومنها الجزائر: "المدرسة الوطنية للإدارة".

## -اهمية دراسة مقياس مبادئ في الادارة العامة-

تكمن الاهمية العلمية في تدعيم معارف الطالب حول ما يتعلق بمفهوم الادارة العامة، مبادئها، هياكلها، تسييرها ووظائفها ومعرفة اصول علم الادارة العامة، اسسه ودوره في فعالية الادارة العمومية. وليس المقصود كما يوحي اليه عنوان المقياس، دراسة المبادئ التي تحكم الادارة العامة بالمعنى الضيق، وإنما تعتبر هذه المبادئ جزء لا يتجزأ من دراسة المقياس. أما الاهمية العملية فتتعلق بتدعيم قدرات الطالب في كونه مسيرا واداريا محنكا ليعمل كاطار سامي في الوزارات والادارات العمومية وهو ملم بكل ما هو مطلوب من القائد أو المسير الاداري.

### محاور المقياس

المحور الاول: مفهوم الادارة العامة وعلم الادارة العامة

أولاً: مفهوم الادارة العامة

ثانياً: مفهوم علم الادارة العامة

المحور الثاني: العملية الادارية

أولاً: التخطيط

ثانياً: التنظيم

ثالثاً: التنسيق والاتصال

رابعاً: القيادة وصدار القرارات الادارية

خامساً: الرقابة الادارية

## المحور الأول: مفهوم الإدارة العامة وعلم الإدارة العامة

تتولى الحكومة في الدولة الحديثة الوظيفة السياسية أي رسم السياسة العامة في الدولة والوظيفة الإدارية التي تناط بجهاز الإدارة العامة. فما هو تعريف الإدارة العامة؟ ما هي خصائصها؟ ما مدى أهميتها في حياة الفرد والدولة؟

بعد تطور وتشعب وظائف الدولة، أصبح من الضروري تطوير الجهاز الإداري في الدولة بالارتكاز على أسس وأساليب علمية حديثة حتى يتمكن هذا الأخير من أداء المهام الملقاة عليه، وهو ما يشكل علم الإدارة العامة. فما هو تعريف هذا العلم؟ كيف نشأ وتطور؟

### أولاً: مفهوم الإدارة العامة

الهدف ان يتمكن الطالب من التعرف على كلمة ادارة عامة وتمييزها عن مفاهيم مشابهة لها وتوضيح خصائصها وأهميتها وطبيعتها.

#### 1 - تعريف الإدارة العامة وخصائصها

اختلف الباحثون حول وضع تعريف للإدارة العامة، حيث لم يحظ هذا المصطلح بتعريف جامع مانع، والسبب في ذلك اختلاف مجالات العلوم التي اهتمت بهذا الأخير ومنها علم السياسة العامة، علم الاجتماع، علم القانون.... واختلاف الزاوية التي ينطلق منها كل علم لوضع هذا التعريف. لكن قبل التطرق لتعريف الإدارة العامة ينبغي ان نعرج على تعريف مصطلح "إدارة".

سنتطرق للتعريف اللغوي والاصطلاحي ثم الفقهي.

#### التعريف اللغوي (الايتمولوجي) لكلمة ادارة:

ترجع كلمة ادارة الى الفعل ادار يدير ، فيقال: ادار العمل أو ادار الآلة اي جعلها تدور بمعنى قاد، وجه، اي تولى تصريف الامور فيها.

وهي مشتقة في اللغة اللاتينية من فعل ad ministrer :ad بمعنى: من أجل و ministrer : بمعنى خدمة، العون، المساعدة<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> عبد العزيز صالح بن حبتور، مبادئ الإدارة العامة، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان، 2009، ص. 39.

ويقابل الفعل في اللغة الفرنسية: administrer<sup>2</sup>: وهي بمعنى gérer اي بمعنى تسيير

ويقاله في الانجليزية: administer<sup>3</sup>: to serve, to needs

ومنه يلتقي معنى كلمة ادارة في اللغات الثلاث في معنى واحد وهو تقديم الخدمة أو العون للأخرين<sup>4</sup>.

وقد عرفتها موسوعة العلوم الاجتماعية بانها: العملية التي يمكن بواسطتها تنفيذ غرض معين والاشراف عليه<sup>5</sup>.

### -التعريف الاصطلاحي لكلمة ادارة:

تعني كلمة ادارة من الناحية الفنية او الاصطلاحية: توجيه الجهد البشري والمادي لتحقيق هدف معين.

ويمكن ان يكون للكلمة معنيين: المعنى العضوي: المقصود به مجموع الاشخاص المعنية (الدولة، الجماعات الاقليمية، المؤسسات العمومية)، والمعنى الوظيفي ويقصد به الوظيفة التي تؤديها الادارة العامة.

### -التعريف الفقري:

اختلف العديد من الباحثين في وضع تعريف واحد جامع مانع للادارة للعديد من الاسباب، منها ما يتعلق بعلم الادارة العامة الذي يعتبر علما من العلوم الاجتماعية المتميزة بالتطور وعدم الثبات<sup>6</sup>.

ومن بين التعاريف:

- عرفها Henry Fayol بانها: تعني التنبؤ والتخطيط والتنظيم واصدار الاوامر والتنسيق والمراقبة.
- هي عمل القيادة التنفيذية.
- تنفيذ الاشياء عن طريق جهود الاخرين.
- فن الحصول على اقصى النتائج باقل جهد ممكن.

<sup>2</sup> Dictionnaire le petit larousse illustrer, 2006.

<sup>3</sup> HARRAP's shorter dictionnaire, nouvelle édition, 1991.

<sup>4</sup> طارق المجذوب، الادارة العامة، العملية الادارية والوظيفة العامة والاصلاح الاداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2002، ص.

111

<sup>5</sup> بشير العلق، الادارة الحديثة، نظريات ومفاهيم، داراليازوري الحديثة للنشر والتوزيع، عمان، 2008، ص.18.

<sup>6</sup> طارق المجذوب، المرجع السابق، ص.112-115.

- عرفها Frederic Taylor بانها فن توجيه وتنسيق ورقابة عدد معين من الافراد الذين يؤدونه باحسن طريقة ممكنة.
- وقد عرفها الدكتور عمار عوابدي بانها: فن أو علم توجيه وتسيير وادارة عمل الاخرين بقصد تحقيق اهداف محددة<sup>7</sup>.

انطلاقا من هذه التعاريف يمكن استنتاج خصائص الادارة وتتمثل في الآتي:

- الطابع الانساني، فالعنصر البشري هو جوهر الادارة؛
- الضرورة أو حتمية الادارة كتنظيم،
- الهدفية، اذ لا يمكن ان توجد ادارة من دون هدف تسعى لتحقيقه.

### أ/ تعريف الادارة العامة

الملاحظة التي يمكن تقديمها بشأن التعريفات الواردة بخصوص الادارة انها جاءت على وجه العموم، فهي لا تخص نوعا معيناً من الادارة، حيث تصلح لأي تنظيم يتم في اطاره توجيه وادارة الجهد البشري او القوى البشرية والمادية لتحقيق هدف محدد<sup>8</sup>.

أما كلمة ادارة عامة فتعني: تنظيم وادارة الجهود البشرية والمادية لتحقيق الاهداف الحكومي، فمعنى كلمة عامة تقابلها بالفرنسية كلمة : publique وبالانجليزية تقابلها public وهي تشير الى العمومية أو العموم (مجموع افراد الشعب).

والادارة العامة بهذا المعنى تقابلها الادارة الخاصة التي تهدف لتحقيق اهداف خاصة (الريح المادي)، لذلك يوجد المعنى الواسع الذي يشمل الادارة العامة والخاصة.

هناك ثلاث اتجاهات فقهية في تعريف الادارة العامة<sup>9</sup>:

- اتجاه اول ربط بين الادارة العامة والسياسة العامة: عرف الادارة العامة بانها العمليات التي تهدف الى تنفيذ السياسة العامة. وقد اعتبرها العديد من الباحثين والكتاب المشاركة بانه: نشاط الجماعات المتعاونة في خدمة الحكومة في الادارة التنفيذية على وجه التخصيص لتحقيق اهداف عامة مرسومة

<sup>7</sup> عمار عوابدي، القانون الاداري، د.م.ج، الجزائر، 1990، ص.8.

<sup>8</sup> سليمان محمد الطماوي، الوجيز في الادارة العامة، دار الفكر العربي، القاهرة، 2000، ص.18.

<sup>9</sup> طارق المجذوب، المرجع السابق، ص.118-121، نقلا عن محمد توفيق رمزي، علم الادارة العامة، معهد الادارة العامة، القاهرة، 1957، ص.17-18؛ ابراهيم درويش، الادارة العامة في النظرية والتطبيق، القاهرة، 1975، ص.25.

يعبر عنها بالسياسة العامة، وهي ادارة القوى البشرية والمال والمواد والآلات لتحقيق اهداف عامة<sup>10</sup>. كما عرفها Thomas Wodrow Wilson بانها العمليات المتعلقة بتحقيق اهداف الحكومة باكبر قدر من الكفاءة وبما يحقق الرضا لأفراد الشعب<sup>11</sup>.

- اتجاه ثان ربط بين الادارة العامة والنشاط الاداري: من رواده Edgar Norman Gladen، وعرف الادارة العامة بانها انواع النشاط الاداري الذي يباشره الرؤساء الاداريون في الادارات العامة التي تغطي النشاط الاداري للحكومة، بينما عرفها Herbert Simon بانها النشاط الذي تقوم به الحكومة وادارتها التنفيذية والمشاريع العامة.

- اتجاه ثالث ربط بين الادارة العامة والاجهزة الادارية: من اشهر رواده الفقيه الفرنسي Charles Debbasch الذي يعرفها بانها جهاز تسيير الشؤون العامة، الذي يتالف من مجموع المرافق العمومية التي يسمح حسن سيرها بتحقيق الاهداف المرسومة من السلطة السياسية، يشكل التنظيم الذي يختاره المجتمع المتطور، وهي الجهاز الذي بواسطته يحدث التناسق والترابط بين المجتمع، والادارة التي تعد بطبيعتها خاضعة لاهداف خارجية، فدور الادارة وبنيتها (هيكلها) واساليبها تتعلق بالمجتمع الذي تجد نفسها مندمجة فيه وفي بيئته<sup>12</sup>.

النتيجة التي نصل اليها: ان كل اتجاه ركز على جانب من تعريف الادارة العامة واهمل الجوانب الاخرى. فبعضهم اهتم بالجانب الوظيفي واهمل الجانب العضوي والعكس صحيح.

ومنه فمن الصعب الوقوف على تعريف جامع مانع للادارة العامة، فالإدارة تجمع الجوانب الثلاث التالية: --الجانب العضوي: والمقصود به مجموع الاجهزة والهيئات والسلطات الادارية العامة التي تخضع للقانون الاداري وتتمتع بامتيازات السلطة العامة.

-الجانب المادي: أو الوظيفي، والمقصود به النشاط الاداري.

-الجانب الغائي: يتعلق بالهدف الذي تسعى الادارة العامة لتحقيقه وهو المصلحة العامة.

وقد عرفها الدكتور عمار عوابدي بانها: مجموعة العمليات والمبادئ والقواعد والاساليب العلمية والفنية والعملية والقانونية التي تجمع شتات الجهود والوسائل المادية والبشرية والتنظيمية العامة فتحركها

<sup>10</sup> سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص. 18.

<sup>11</sup> عمار عوابدي، المرجع السابق، ص. 10.

<sup>12</sup> Charles Debbasch, Frederic Colin, **administration publique**, 6eme éd. Economica, 2005, p.14.

وتوجهها بواسطة عمليات التخطيط والتنظيم والرقابة لتحقيق الأهداف العامة الرسمية المحددة في السياسة العامة للدولة والمطلوب انجازها<sup>13</sup>.

### ب/ خصائص الادارة العامة

تتميز الادارة العامة بمجموعة من الخصائص هي:

- انسانية الادارة العامة: حيث ان النشاط الاداري هو نشاط انساني بالدرجة الاولى قبل ان يكون اليا او قانونيا او تنظيميا<sup>14</sup>. فالادارة تعتمد على قوة وقيمة وشخصية الانسان والعلاقات الانسانية المتكونة داخل المنظمة الادارية. فوجود هذه العلاقات يؤثر في فعالية التسيير الاداري وتحقيق الاهداف الادارية، لذلك لابد من الاهتمام بتحسين هذه العلاقات داخل الادارة لخلق جو سليم وصحي، هذا الجانب اهتمت به مدارس العلاقات الانسانية.
- توافق الادارة العامة مع البيئة المحيطة بها: وهو ما اصطلح عليه ببيئة الادارة العامة<sup>15</sup>، وتعني ارتباط وتعامل وتفاعل الادارة العامة مع مقتضيات الواقع والمحيط بها من الناحية الزمانية والمكانية والاجتماعية والاقتصادية والسياسية. لذلك تختلف الادارة العامة باختلاف النظام السياسي والايديولوجي ويترتب على ذلك النتائج التالية:
- النتيجة الاولى: هي ان الادارة العامة لا تملك فلسفتها الخاصة بها، فالنظام القيمي هو الذي يحدد للادارة اهدافها والوسائل التي تستعملها لبلوغها اهدافها<sup>16</sup>.
- النتيجة الثانية: هي تبعية الادارة للسلطة التنفيذية، والتي تفسر بغياب الاستقلالية الايديولوجية للادارة، فالسلطة السياسية هي التي ترسم القرارات والسلطة الادارية هي التي تنفذ، لكن تبقى بالرغم من ذلك الادارة العامة تتمتع بهامش من السلطة التقديرية المحدود في التنفيذ (في التوظيف، في كيفية استعمال الوسائل الممنوحة لها؛
- النتيجة الثالثة: تتعلق بارتباط الادارة بالاطار الجغرافي او الاقليمي، حيث يتحكم اتساع الاقليم او ضيقه بهيكله وتنظيم الجهاز الاداري؛
- اما النتيجة الرابعة: فتتعلق بارتباط الادارة العامة مع المجتمع فيما يخص المستوى الثقافي والتنوع المجتمعي، فالادارة في الريف تختلف عن الادارة في المدينة..

<sup>13</sup> عمار عوايدي، المرجع السابق، ص. 12.

<sup>14</sup> المرجع نفسه، ص. 16.

<sup>15</sup> المرجع نفسه، ص. 17-18.

<sup>16</sup> Charles Debbasch, Frederic Colin, Op.Cit., p. 56.



- غائية أو هادفية الإدارة العامة: ترتبط الإدارة العامة بهدف أساسي وهو تحقيق الصالح العام
- ضرورة أو حتمية الإدارة العامة: لأنها المسؤولة عن تحقيق أهداف الدولة والحكومة وتحقيق التنمية الشاملة.

## 2/ أهمية الإدارة العامة، نشأتها وتطورها وتمييزها عن الإدارة الخاصة

### أ/ أهمية الإدارة العامة:

ازدادت أهمية الإدارة العامة بفعل مجموعة من العوامل تتمثل في التالي:

- تزايد وظائف الدولة وتعدد مجالات تدخلها بعد أن أخذت على عاتقها رفاه الفرد بعد الحرب العالمية الأولى والثانية والازمة الاقتصادية العالمية<sup>17</sup>.
- ظهور فكرة الحقوق – ديون التي أصبحت التزاما على عاتق الدولة، بعد أن كان يتمتع بها الفرد بعيدا عن تدخل الدولة.
- تعقد الوظيفة الإدارية، حيث أدى تطور الدولة إلى تضخم الأجهزة الإدارية وتركيبها ( وزارات، مصالح، مكاتب وسلطات مستقلة ومؤسسات استشارية) وتزايد عدد الموظفين إلى ضرورة إقامة إدارة عامة منظمة قائمة على أسس علمية حديثة لتسهيل أداء نشاطها.
- يعتبر العديد من الكتاب والباحثين أن عصرنا الحالي هو عصر الثورة الإدارية، ومنه يجب أن تتدخل الدولة لضبطه، فبعد أن كان المبدأ المسلم به في الدولة هو الفصل بين السلطات، الذي تقتصر مهمة الإدارة فيه على التنفيذ أصبحت تساهم في رسم السياسة العامة والتشريع بجانب البرلمان لما لديها من وسائل فنية وخبرات بشرية لا تتوافر لدى البرلمان، لذلك أصبحت هي الطابع المميز للدولة الحديثة.

### ب/ ظهور وتطور الإدارة العامة

يمكن أن نستعرض أهم ملامح تطور الإدارة العامة عبر العصور إلى غاية العصر الحديث.

- الإدارة العامة في الحضارات القديمة
- الإدارة العامة في حضارة مصر القديمة

<sup>17</sup> ماجد راغب الحلو، علم الإدارة العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، 1987، ص ص. 11-12.

يقسم المؤرخون تاريخ الحضارة المصرية الى مرحلتين: مرحلة مصر القديمة ومرحلة مصر الوسطى ومرحلة الدولة الحديثة.

#### -مرحلة مصر القديمة :

خضعت مصر القديمة لحكم ملكي، فالملك هو فرعون اله على الارض، قائم على ادارة محكمة مركزية تتكون من:

- ادارة مركزية مكونة من ملك وادارة مركزية مكونة من المستشار الاكبر، الذي يتمتع بوظيفة مدنية وادارية ولا يتمتع بصلاحيات تشريعية ولا قضائية ولا عسكرية. الغي المنصب فيما بعد ليحل محله منصب الوزير الذي يعين من ابناء الملك يمارس السلطه التنفيذيه بتفويض من الملك ورئيس الادارة العامة.

- مجلس العشرة الكبار: يتكون من كبار الموظفين يختارهم الملك من بين رؤساء الاقاليم يتمتع بصلاحيات ادارية مثل ادارة مرافق الدولة.

- اسرار الملك: وهم مجموعه من المساعدين يعينون لتسيير شؤون الدولة، كونوا بعد ذلك مجلسا خاصا يرسم السياسة العامة

- الادارات الحكومية: تختص كل ادارته بتسيير مرفق معين تحت اشراف الفرعون لها مكاتب فرعية على مستوى الدولة من بينها: ديوان الرسائل، ديوان التسجيل والمحفوظات، الضرائب والزراعة.

- الادارات المحليه: تم تقسيم مصر الفرعونيه القديمه الى 42 اقليم اعتبرت مجرد وحدات ادارية ويقسم كل اقليم الى مراكز، كل مركز يضم عددا من المدن والقرى تخضع لحاكم بالتدرج.

كان الموظفون يتمتعون بمركز اجتماعي مرموق، و كان يسمح للسكان بالمشاركة في الحكم عن طريق مجالس الاعيان<sup>18</sup>.

ولكن ذلك كان على مستوى الشمال، اما اقاليم الجنوب فقد سادها نظام الحكم المطلق للامراء والنظام الاقطاعي.

#### -عصر الدوله الوسطى:

اطاحت ثوره شعبية بالدولة الفرعونية القديمة لتحل محلها دولة وسطى احتفظت بنفس نظام الحكم مع خلاف انتشار مبادئ العدالة والمساواة بين الناس، حيث اصبح الوزراء يقبلون الشكاوى. تم استحداث مجالس ممثله لاصحاب الحرف والمهن بمساعدة الموظفين الاداريين في التعرف على رغبات الشعب واقتراح الاصلاحات الاداريه واجراء المصالحات بين افرادها.

<sup>18</sup> عبد الغني بسيوني عبد الله، أصول علم الادارة العامة، الدار المصرية الحديثة، الاسكندرية، 1981، ص ص. 24-25.

## - عصر الدولة الحديثه:

بدأت هذه المرحلة بدخول الهكسوس مصر وطردهم منها، فقامت الدولة الحديثة محتفظة بنفس النظام الإداري الذي كان سائداً من قبل، لكن تميز هذا العصر بسيطرة الكهنة وبسط نفوذهم وسلطتهم ورجال الجيش وانتهى الأمر بالدولة الفرعونية إلى الوقوع في قبضة الاحتلال بعد تفشي الفوضى والفساد. من المبادئ التي طبقتها مصر القديمة في مجال الإدارة العامة:

- مبدأ التخطيط ،
- مبدأ الإحصاء لمعرفة عدد السكان والثروات والأموال، لتقدير الضرائب وهو نظام يتميز بالدقة<sup>19</sup>.
- تم تطبيق نظام إداري تضمنه أجهزة إدارية متنوعة ومتعددة حسب المهام الموكولة لها ونظام للسجلات والوثائق والتقارير والتدرج الرئاسي والأجور ونظام متطور في مجال الوظيفة العمومية من قبل الأشخاص من ذوي الكفاءة أو العلم أثناء التوظيف تدريب الموظفين وتطبيق نظام رقابة مركزية<sup>20</sup>.

وكانت الإدارة الحكومية مكونة من ثلاث فئات:

- فئة الإدارة العليا: ويكون موظفيها من بين ملاك الأراضي والأقطاعيين،
- فئة الموظفين: ويختارون من بين أفراد الطبقة الوسطى تتوفر فيهم الكفاءة،
- فئة العمال: يختارون من بين أفراد الطبقة الدنيا في المجتمع، كما طبق نظام الترقية والمكافآت والتخصص وتقسيم العمل<sup>21</sup>.

## - حضارة بلاد الرافدين:

تميزت بنظام حكم ملكي: الملك يعتبر لها فوق الأرض في شكل هيئة استشارية تميزت بتنظيم إداري يتكون من الملك كبير الوزراء وجهاز إداري بالإضافة إلى الشخص الذي يتولى الأمور المالية والاقتصادية. يمثلون الملك على مستوى كل.

عرفت الحضارة اليونانية تقدماً مهماً في مجال الإدارة العامة، حيث عرفت بالمدينة المقدسة لدى المواطنين وكان الفلاسفة يطمحون إلى تشكيل المدينة المثالية والمنظمه السياسيه التي تحقق الاستقرار والتقدم.

## - الحضارة الرومانية:

تم تقسيم الامبراطوريه الرومانيه الى ثلاث وحدات روما، العاصمه، ايطاليا تتمتع باستقلال ذاتي بالإضافة إلى الولايات الرومانيه التي يحكمها والي يرتبط بالامبراطور ومجلس الشيوخ.

<sup>19</sup> عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع السابق، ص. 45.

<sup>20</sup> المرجع نفسه، ص. 46.

<sup>21</sup> حسين عثمان محمد عثمان، أصول علم الإدارة العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2007، ص. 16-17.

النتيجة: تميزت الحضارات القديمة على رأسها الحضارة الفرعونية الاغريقية الصينية والرومانية بوجود بعض مظاهر للادارة العامة، خصوصا من حيث تنظيم الاجهزة الادارية الحاكمة للولايات والاقاليم والاجهزة الادارية.

- الحضارة الاسلامية: ساهمت الحضارة الاسلامية في تاسيس وتطوير قواعد الادارة العامة ومبادئها ومن ابرزها:

- تاسيس مبدا الشورى بالقران "وامرهم شورى بينهم"<sup>22</sup> والسنة النبوية الشريفة "واستعينوا على اموركم بالمشاورة". وفي عهد الصحابه رضي الله عنهم ابو بكر الصديق وعمر بن الخطاب انشئت ما يسمى بجماعة اهل الحل والعقد.

- مبدا المساواة بين المسلمين.  
- مبدا التلازم بين السلطة والمسؤولية بالاضافة الى كون المسؤولية شخصية، "كل نفس بما كسبت رهينة"، "كلكم راع وكلكم مسؤول عن رعيته".

- انشاء وتنظيم الدواوين في عهد عمر بن الخطاب مثل ديوان المال والعطاء وديوان الانشاء لحفظ الوثائق الرسمية. ثم انتشرت في عهد الامويين حيث توسع العمل بها ومن بين تلك الدواوين المنشاه ديوان الخراج وهو خاص بايرادات الدولة ومصاريقها وديوان الرسائل وديوان الجيش وديوان الخاتم يضم اوامر الخليفة وديوان البريد<sup>23</sup>.

- وقد قسمت الدولة في عهد الامويين الى 14 ولاية تشكل الادارة المحلية.  
- زاد عدد الدواوين في العهد العباسي: كديوان المظالم للرقابه على اعمال الاداره للنظر في شكاوى المواطنين ضد الراعيه.

- تحول العديد من المدن من شدة تنظيمها الى مراكز علمية وادارية وفكرية.  
- زاد عدد الدواوين في العهد العباسي.

- تم تعميم مبادئ التدرج، توزيع الاختصاصات كالخطيط والتنظيم والتنفيذ مراقبة ومحاسبة عمال الادارة العامة.

- اتسمت الادارة في ذلك العهد بالانسانية تقوم على الامر بالمعروف والنهي عن المنكر والرحمة، والاهتمام بشؤون العاملين في المنظمة الادارية وهو ما يسمى اليوم بالتنظيم غير الرسمي.

- بعد انتهاء الخلافة الاسلامية وقيام الدولة العثمانية تم انشاء حكم ملكي مطلق، مكونا من رئيس وزراء كما كان يسمى الصدر الاعظم، بالاضافة الى الديوان الذي يضم رؤساء الدوائر، والذي تحول فيما بعد الى مجلس وزاري برئاسة الصدر الاعظم، وتم تقسيم الدولة الى ايالات (ولايات)، وكل ولاية الى نواحي.

<sup>22</sup> سورة الشورى، الآية 38.

<sup>23</sup> عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع السابق، ص ص. 46-47.

## - الادارة العامة في العصر الحديث:

بالرغم من تطور الادارة العامة في العصر الحديث، لكنها بقيت سواء من حيث التنظيم او النشاط حتى بداية القرن التاسع عشر تحكمها مبادئ متفرقة مرتبطة بتوجهات ونزعات وافكار اشخاص الحكام والقائمين عليها، لذلك تميزت بالاختلاف من مرحلة الى مرحلة ومن دولة الى دولة.

ولم تشكل المبادئ التي كانت تسيير عليها الاداره العامه علما مستقلا قائما بذاته الا بعد ظهور الدراسات العلميه الشاملة التي وضعت مبادئ واسس علمية ثابتة. وقد تاخر استقلال الادارة العامة بذاتها الى غايه ظهور الدولة الحديثة، وبدأت ملامح هذا التطور مع قيام ثورات ليبرالية وقيام الدولة الحديثة القومية وارتبط تطور الادارة العامة في ظهور وتطور دراسته علم الادارة العامة وهذا ما سيتم التفصيل فيه لاحقا.

وأصبحت الدولة الحديثة قائمه على وجود جهازي اداري ضخم مركب من العديد من الهياكل والمصالح يضم على العموم ادارتين اساسيتين اداره مركزية واداره محلية:

- الاداره المركزية: مكونه من مجموعة من الوزراء ينتمون الى جهاز تنفيذي يسمى الحكومة او وزارة تختلف مراكزهم حسب طبيعة النظام السياسي في الدولة، فيما اذا كان نظام برلمانيا، حيث يختارون من داخل البرلمان ومن بين اعضائه او نظاما رئاسيا يختارهم رئيس الدولة بموافقة مجلس الشيوخ، وتختلف صلاحيتهم حسب طبيعة النظام السياسي المعتمد في الدولة<sup>24</sup>.

واداره محليه تكون ما يسمى بالاشخاص المعنويه الاقليمية او المرفقية<sup>25</sup> وهناك انواع اخرى من الادارة كالادارة الرئيسية الادارة المساعدة والادارة الاستشارية.

## ج/ تمييز الادارة العامة عن الادارة الخاصة

بالرغم من التقارب بين الادارة العامة والادارة الخاصة اليوم لا يمكن ان ننفي الخصوصيات التي تميز الاولى عن الثانية وهي كالاتي:

- من حيث الهدف: تهدف الادارة العامة لتحقيق الصالح العام، بينما تهدف الادارة الخاصة لتحقيق اهداف خاصة يمكن اجمالها في الربح المادي؛
- من حيث طبيعة النشاط: هناك نشاطات حكر على الادارة العامة وهي النشاط الاداري، الامن والدفاع؛

<sup>24</sup> راجع: عمار عباس، العلاقة بين السلطات في الانظمة السياسية المعاصرة وفي النظام السياسي الجزائري، دار الخلدونية، الجزائر، 2008، ص ص. 91-156.

<sup>25</sup> راجع بتفصيل اكثر، محمد الصغير بعلي، الادارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2004 .

- من حيث علاقتها بالسلطة العامة: تتبع الادارة العامة السلطة العامة، بينما تكون الادارة الخاصة مستقلة عنها ولكنها استقلالية نسبية؛
- من حيث طبيعة الرقابة المفروضة: المبدأ خضوع الادارة العامة للرقابة السياسية والقضائية، بينما تخضع الادارة الخاصة للرقابة القضائية (القضاء العادي)؛
- من حيث اسلوب التسيير المتبع: تتبع الادارة العامة اسلوب التسيير العمومي، بينما في الادارة الخاصة يتبع اسلوب التسيير الخاص، لكن التطور في مبادئ واساليب التسيير جعل الادارة العامة تخضع لأسلوب التسيير العمومي الحديث<sup>26</sup>.

يمكن ان نميز هنا بين المقاربة الكلاسيكية المنتهجة في فرنسا وهي المقاربة القائمة على اساس الهدف (الصالح العام)، ومنه فهي تتمتع بامتيازات السلطة العامة وتخضع للقانون الاداري، ولذلك نجد ان تدخل ادارة الاعمال نادر في هذا المجال<sup>27</sup>.

بالمقابل هناك المقاربة الحديثة التي تنتهجها الولايات المتحدة الامريكية، والتي على اساسها تعتبر الادارة العامة مؤسسة يجب ان يتطابق تنظيمها مع المؤسسة الخاصة.

تبحث المقاربة الحديثة عن فعالية الادارة العامة، فقواعد التسيير التي اثبتت نجاعتها في المؤسسات الخاصة، يجب ان تطبق على الادارة العامة<sup>28</sup>. والمثال على ذلك الولايات المتحدة الامريكية، حيث طبق الرئيس Clinton سياسة التدخل العمومي المؤسسة على مفهوم الزبون بواسطة قرار رئاسي حدد تصور عام لكيفية تطبيق هذه الفكرة كما يلي:

- القيام بتحقيقات دورية حول مدى رضى الزبون،
- نشر قواعد للجودة ومؤشرات النتائج الايجابية،
- منح الزبون الوسيلة لاختيار مقدم الخدمة وطريقة التقديم،
- طرح انظمة معلوماتية والشكاوى وتسهيل الفصل فيها.

وهكذا أصبحت الامور تسيير حتى في فرنسا باتجاه ادارة شاملة قائمة على تبني مبادئ مشتركة للتدخل والتسيير والتنظيم والاخذ بمختلف التجارب وتعميمها، وطورت فكرة القانون الاداري الشامل الذي يتميز

<sup>26</sup> Yves Chappoz; Pierre-Charles Pipon, la gestion et management public, RFAP, v1, n°2, <http://lbaripedia.org>, (11-10-2018).

<sup>27</sup> Charles Debbasch, Frederic Colin, Op.Cit., p.4.

<sup>28</sup> I.bid., p.5.

بتكريس قانون خاص متميز يطبق على النشاطات ذات الصالح العام وتطوير اجراءات وقائية غير نزاعية تبحث عن حقوق الزبون للوصول الى ضبط اجتماعي حقيقي في اطار الادارة العامة<sup>29</sup>.

### 3/ طبيعة الادارة العامة ما بين العلم والفن

بالرغم من الاهمية التي وصلت اليها الادارة العامة لكن بقي النقاش حول طبيعة هذه الاخيرة قائما بين كونها علما أو فنا؛

#### أ/ الادارة فن:

المقصود بالفن هو اعتماد الادارة العامة على المهارات والكفاءات والصفات الشخصية في اداء عمل معين، فهي وفق هذا الاتجاه تعتمد على الموهبة والاستعداد الشخصي للابداع في نشاط من الانشطة، وهو بذلك يولد مع الانسان ولا يكتسب، ومن بين رواد هذا الاتجاه اعضاء المدرسة الاجتماعية و النفسية بقيادة herbert simon . ويذكر Gladen ان الادارة فن يولد مع الشخص ولكنه لا يكتسب<sup>30</sup>.

يستشهد هذا الاتجاه بالنجاح الذي تحقق في العهود القديمة، خصوصا فيما تعلق بالحضارات القديمة، كالحضارة الفرعونية أو الصينية. فوجود الادارة اقدم بكثيرين اذ ارتبط بوجود المجتمع البشري في حد ذاته الذي يحتاج الى ضابط ينظم العلاقات بين افراده، هذا الضابط تدرج من الاسرة الى القبيلة الى المدينة الى الدولة، وهذا ما بينته النقوش والحفريات والآثار القديمة، والتي على اساسها كتب الباحثون في المجال عن وجود ادارة عند الحضارات القديمة كالحضارة الفرعونية والصينية والاعريقية والرومانية<sup>31</sup>.

يبدو ان هذا الاتجاه ظهر قبل الاتجاه الثاني، على اعتبار ان النشاط المتعلق بالادارة العامة لم ينفصل ويتميز بذاته المستقلة الا حديثا مع تطور الادارة العامة نفسها، ويستشهد الدكتور سليمان محمد الطماوي بمثال تطبيقي على ذلك يتمثل في شخصية عمر ابن الخطاب، الذي يمثل به كاداري ناجح في تاريخ الدولة الاسلامية بالرغم من عدم وجود قواعد علمية للادارة في تلك الفترة<sup>32</sup>.

<sup>29</sup> Charles Debbasch, Frederic Colin, Op.Cit., pp.7-9.

<sup>30</sup> سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص. 23.

<sup>31</sup> بد الغني بسيوني عبد الله، المرجع السابق، ص. 32.

<sup>32</sup> سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص. 24.

## ب/ الإدارة علم:

يعتبر هذا الاتجاه الإدارة العامة علم مستقل بذاته مبني على منهج علمي يقوم على استنباط المبادئ والقواعد العلمية التي تحكم نشاط المنظمات الادارية بواسطة الملاحظة والتجربة واستنباط النتائج والقياس عليها، للوصول الى قواعد علمية مؤكدة، وبذلك يساهم في ترشيد وتحسين النظم الادارية.

تأكد هذا الاتجاه بعد ظهور مدرسة الادارة العلمية الامريكية ومدرسة العملية الادارية الفرنسية.

يعتمد انصار هذا الاتجاه على نقد فكر الاتجاه الاول، على اعتبار انهم اخلطوا بين السلوك الانساني في الادارة العامة وشخصية الفرد وما يملكه من حكمة ومهارات، وان هذه المهارات لا تقصي المبادئ والقواعد العلمية، هذا من جهة، ومن جهة ثانية اخلطوا بين الدراسة (العلم) والتطبيق (الفن)، ففي الممارسة تظهر المهارة لكن العلم تبقى له قيمته<sup>33</sup>.

الاتجاه الراجح هو الاتجاه الثاني، والذي يعتبر الادارة علم، على اعتبار ثبوت علمية الادارة العامة، فلا يمكن اليوم انكار ما يقدمه العلم من فوائد في فعالية التسيير الاداري دون اهمال الجانب الفني في التسيير المتعلق بالعنصر البشري، فالصفة العلمية الخالصة لم تثبت الا للعلوم الطبيعية والدقيقة، لذلك ظهر اتجاه وسط يرى ان الادارة العامة هي علم وفن في الوقت نفسه، فنجاح اي منظمة ادارية قائم على اتباع قواعد علمية وقدرات فنية للقادة والمسيرين الاداريين، وهي النظرة الشاملة للإدارة<sup>34</sup>.

## ثانيا: مفهوم علم الإدارة العامة

هل يمكن ان تكون الادارة العامة موضوع علم؟ هل يجب التنظير لمجرد تطبيقات بسيطة؟ هل يمكن ان نكتفي بفن الادارة او فن التنفيذ؟

هكذا وردت هذه الاسئلة قبل ان ينشأ ويتبلور علم الادارة العامة، فهو علم حديث بدات الكتابات فيه بصورة منظمة مع بداية القرن العشرين.

<sup>33</sup> عبد النبي بسيوني بد الله، المرجع السابق، 33-34.

<sup>34</sup> ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص. 74.



فقد اعتبر Wight Woldo ، وهو استاذ بجامعة كاليفورنيا أن أول مراجع واضحة ومقبولة في مادة الادارة العامة ظهرت حوالي سنة 1914، وقد تركزت جهود مؤلفيها على جمع النظريات الفقهية والتنسيق بينها ونقدها او الدفاع عنها.

فما هو علم الادارة العامة؟ ماهي خصوصياته؟ كيف نشأ وتطور؟ كيف نميزه عن باقي العلوم؟

## 1/ تعريف علم الادارة العامة وخصائصه

### أ/ تعريف علم الادارة العامة:

بالنظر لحدثه وموضوعه، لم يتم وضع تعريف جامع مانع لهذا العلم، لكن هناك بعض المحاولات مثل:

- تعريفه بانه: علم من العلوم الاجتماعية الحديثة يعنى بوصف وتفسير وبناء نشاط جهاز الدولة القائم على تنفيذ سياساتها العامة بقصد اكتشاف القواعد المؤدية الى افضل تشغيل لهذا الجهاز<sup>35</sup>.
- أو هو العلم الذي يدرس تنظيم الادارة العامة ونشاطها، يتضمن مجموعة من القواعد والاسس والمبادئ والاساليب للوصول الى تطوير الادارة.
- أو هو العلم الذي يعنى بالعملية الادارية، يرتبط بفحص وتحليل ماهية الادارة، ماذا يجب ان تكون عليه وماهو مضمون هذا العلم؟.
- عرف بانه العلم الذي يتعلق ويهتم بدراسة الوقائع والمعطيات التاريخية، السياسية، الاقتصادية والايديولوجية للادارة العامة وتحديد التأثير المتبادل بين هذه المعطيات والادارة العامة في الدولة كما يهتم بدراسة ومعالجة ماهية الادارة حتى تتحقق الفاعلية الادارية لتحقيق الاهداف العامة في اقل وقت وجهد وتكلفة.

فعلم الادارة العامة يهتم بدراسة: ماهية الادارة، طبيعتها، دراسة مقوماتها واسسها وخصائصها ومستوياتها والعمليات الادارية وامتيازات الادارة العامة، الوظائف والمشكلات الادارية<sup>36</sup>.

<sup>35</sup> ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص. 49.

<sup>36</sup> عمار عوابدي، المرجع السابق، ص. 25.

## ب/ خصائص علم الإدارة العامة:

- انطلاقاً من هذه التعاريف وغيرها، يمكن استخلاص خصائص هذا العلم<sup>37</sup>:
- هو علم اجتماعي حديث النشأة بدأت أولى الكتابات فيه مع بداية القرن العشرين؛
  - هو علم يستعين بمختلف العلوم الاجتماعية الأخرى لأنه يدرس ظاهرة اجتماعية؛
  - هو علم متفتح على مختلف العلوم والأفكار فهو غير منغلق على فكر واحد.
  - هو علم يعتمد على المقارنة لبناء نظرية شاملة؛
  - هو علم يقوم على مواجهة الواقع والمشاكل التي تواجهها الإدارة، فأول شيء يجب معرفته هو كيف يعمل الجهاز الإداري؟ وما هي المشاكل التي تواجهه؟ ولماذا تواجهه؟ ثم استخراج عناصر التسيير الجيد للإدارة لتحقيق الأهداف، ثم استخراج القواعد للوصول المؤدية إلى تحقيق الفعالية وجعل الإدارة تحترم تلك الأهداف.

## 2/ نشأة وتطور علم الإدارة العامة

مر علم الإدارة العامة في نشأته بمرحلتين أساسيتين، مرحلة أولى ولد فيها هذا العلم ومرحلة ثانية أعيد فيها إحياء هذا العلم<sup>38</sup>:

### - المرحلة الأولى: ولادة علم الإدارة العامة

ارتبط الظهور الأول لعلم الإدارة العامة بظهور الدولة القومية في عصر الثورات الليبرالية (الثورة الفرنسية سنة 1789 والثورة الأمريكية سنة 1776)، حيث ظهر تيار فكري في القرن 18 عرف بعلم الدولة في فرنسا، ارتبط بانظمة الحكم المكرسة في ذلك الوقت وهي الانظمة المطلقة، عني بكيفية قيام السلطة السياسية انذاك بمهامها بواسطة الادارة المنفذة.

وقد ارتبط هذا العلم آنذاك بالعلوم السياسية، وسمي بعلم الدولة. ومن أشهر المؤلفات في تلك الفترة:

- مؤلف " le traite de police " لصاحبه Nicolas Delamare ، استجمع فيه كل القوانين الإدارية بشكل منظم ومتناسق، بهدف الوصول إلى وضع أسس التنظيم العقلاني للمملكة.

<sup>37</sup> Jacques Chevallier, **science administrative**, 5 eme édition, Themis droit, puf, Paris, 2013, p. 47.

<sup>38</sup> I.bid., pp. 10-28 .

- Pricipe d'administration publique" لصاحبه Charle Jean Bounnin، ويعتبر كبداية لعلم الادارة الحديثة، والذي عالج موضوع الادارة كعلم، ركز على ضرورة وجود دراسة نظامية وايجابية للادارة العامة، والذهاب ابعده من مجرد تجميع للنصوص السارية المفعول، الى وضع مبادئ عامة في المجال.

أما في المانيا والدول الجرمانية، فقد شهدت في أواخر القرن 17 ظهور العلم الكاميرالي les science camerales، ومعناها التنظيم الجماعي أو المجلسي للهيئات الادارية.

وقد شكلت هذه العلوم في ذلك الوقت بداية تكوين وعقلنة سير ادارة من نوع حديث مركزا على التنظيم، اساليب العمل المالية والفنية.

اندماج العلمين مع بعض في اطار ما يسمى بالعلوم الادارية والسياسية والتي عرفت في القرن 19 تطورا كبيرا. وقد اعتبر علم الادارة الامة علما اجتماعيا براغماتيا بامتياز لأنه استهدف التحكم في مجموع المعطيات الاجتماعية للتدخلات الادارية، واعتمد على ادخال عناصر من العلوم السياسية الاقتصادية والسوسيولوجية لجعل الادارة مفتاح تطوير المجتمع للوصول الى تطوير وتحسين التدخلات الادارية.

وبعد ظهور القانون الاداري كقانون منفصل ومتميز عن القانون العام المطبق على النشاطات الادارية حوالي منتصف القرن 19، سيطر القانونيون على الدراسات الادارية واصبح تدخل الادارة محكوم بالقانون وتركزت الدراسات على مبدأ الشرعية وعلاقة الادارة بالسلطة السياسية وطرق تنظيمها وتراجع علم الادارة العامة.

وكانت اول مادة للقانون الاداري تم تدريسها في فرنسا في تلك الفترة بموجب الامر المؤرخ في 21 مارس 1819. ومع تأكيد الدولة لمنطق الدولة الليبرالية مع نهاية القرن 19، لم يعد الهدف تقوية نظام الدولة وسلطتها انما وضع ضمانات للموظفين والمواطنين ضدها، ومن ثم تحولت الدولة البوليسية الى دولة قانون واصبح القانون وسيله للحد من سلطة الدولة، ومنه سيادة مبدأ الشرعية، حيث وضعت انذاك وسائل ضامنه لهذا الخضوع من ابرزها واقواها الرقابة القضائية المستقلة.

ان ظهور نموذج دولة القانون تزامن مع مطلب وجود قانون خاص استثنائي وهو القانون الاداري، لكن وجود هذا القانون ووظيفته عرف تحولات من حيث كونه لم يعد يهدف الى فاعلية الادارة العامة، ومن ثم

تحكمها في المجتمع .و ركزت الدراسات انذاك على مبدا الشرعية وعلى علاقه الادارة العامة بالسلطة السياسية، وعلى طرق تنظيمها ووسائل عملها ووضع حدود لها.

وبعد ان نجح مجلس الدولة في الحصول على القضاء المفوض من جهه سنة 1872، سيطر القانونيون او رجال القانون على الدراسات الادارية، حيث وصف ذلك العهد بالعصر الذهبي للقضاء الاداري وكان من اشهر الرواد انذاك Edouard Laferriere وBerthelemy وHauriou.

وفي المانيا ايضا وفي نفس الفتره شهد نفس التطور للقانون الاداري من طرف رجال قانون مشهورين من امثال Otto Mayer

وبالرغم من هذا التطور للقانون الاداري، بقي علم الادارة العامة يدرس في المدرسه الحرة للعلوم السياسية في فرنسا من وجهة نظر ادارية لا قانونية وضمان دراسة من نوع اخر لا يكفي فيها لرجل الادارة ان يكون رجل قانون جيد<sup>39</sup>.

#### - المرحلة الثانية: اعادة احياء علم الادارة العامة

يمكن اجمال اسباب اعادة احياء علم الادارة العامة كما يلي:

-على المستوى السوسيولوجي والسياسي : تم تراجع دور الدولة الحارسة لصالح الدولة المتدخلة (دولة الرفاه)، وقد تم تفسير هذا التحول بتوسع وتشعب وظائف الدولة التي ترتب عنها تعدد هيكلها الادارية المكلفه بالتدخل لاداء تلك الوظائف، وتحول مضمون دورها الى دور اجتماعي، حيث اصبحت الدولة ملزمة بابرار فعاليتها في اداء احتياجات المواطنين وليس فقط احترام القانون.

فمنذ سنة 1950، وبعد تزايد هذه الوظائف بدأت المقارنه تحدث بين فعالية الادارة العامة وفعالية الادارة الخاصة.

مادام القانون الاداري قد وصل الى تحقيق هدفه وهو ضمان الحماية الكافية للأفراد، اذن يجب ان نتحول الى انشغال اخر وهو الاهتمام بواقع الادارة بعيدا عن الظاهرة القانونية.

-على المستوى العلمي: تطور العلوم الاجتماعية التي غيرت النظرة للإدارة وطرق تحليل الظاهرة الادارية. وكان مهد احياء هذا العلم في الولايات المتحدة الامريكية مع اواخر القرن التاسع عشر وبدايه القرن العشرين، حيث بدا الانشغال بضروره القيام بادخال تعديلات على الادارة، على اعتبار ان النص القانوني هو احد عناصر الاحاطة بواقع الادارة، من جهة، ومن جهة ثانية بقيت الادارة طيلة النصف الاول من القرن 19 غير ناضجة ومسيسة، لذلك اصبح من الضروري اقامة ادارة مهيكله متخصصة بالخصوص

<sup>39</sup> Jacques Chevallier, Op., Cit., p. 15.

على المستوى الفيدرالي خصوصا بعد التحولات السوسيو اقتصادية والتشريعية العميقة التي حدثت بعد تحول الدولة من دولة فلاحية زراعية الى دولة حضارية وصناعية.

كل ذلك كان من اثار قيام الثورة الصناعية في انجلترا، والتي انتقلت الى الولايات المتحدة الامريكية ودول غرب اوربا مع بداية القرن التاسع عشر وما نتج عنها من تطور المصالح واستخدام الالات وتزايد اليد العاملة ورؤوس الاموال والمشاريع والاستثمارات<sup>40</sup>.

ومنه بات من الضروري القيام بتعديلات ادارية للوصول الى ادارة مهيكلية ومتخصصة، فظهرت مدارس علمية كلاسيكية ومن بعدها المدارس الانسانية (السلوك الانساني)، ليتفتح المجال حوالي منتصف القرن العشرين امام ظهور المدارس الحديثة للتسيير.

وكنتيجه لكل هذه التحولات والتطورات برزت ضرورة البحث عن مبادئ واساليب وقواعد علمية جديدة تحكم الادارة العامة خصوصا بعد الاحداث التي جرت في الولايات المتحدة الامريكية والتي تعلقنا بما تعرض له مجتمع الامريكي بين الحربين العالميتين الاولى والثانية والازمة الاقتصادية الخانقة التي اصابت الاقتصاد الامريكي بالجمود والتي دفعت برئيس روزفلت الى احداث تغييرات في اسلوب تدخل الادارة العامة الامريكية ونطاقها او مجالاتها باتباعه سياسة جديدة سميت بالدولة الجديدة حتى يتغلب على الاسماء. تلك السياسة التي تعرضت للانتقادات من طرف الراي العام الامريكي بل للمعارضة احيانا خصوصا بعد التصريحات التي ادلت بها المحكمة الفيدرالية الامريكية حول تعارض تلك الاصلاحات مع الدستور الامريكي. وكان من اثار ذلك تنبه الباحثين في مجال الادارة العامة الى ضرورة اعادة النظر في المبادئ التي كانت تحكمها في ظل الادارة الكلاسيكية، بالاضافة الى ذلك فقدوم الحرب العالمية الثانية وما انتجته من نقص كبير في الرجال الذين شاركوا في الحرب، قد فتح المجال امام عدد كبير من الباحثين في مجال الادارة العامة لممارسة الادارة ليجتمع بين الجانب النظري والجانب العملي واثار ذلك ظهرت العديد من المدارس التي عنيت بالبحث والدراسة في مجال الادارة العامة لتطويرها وجعلها اكثر فعالية، وتحليل مشاكل التنظيم الاداري والتسيير الاداري.

وتفتحت الدراسات القانونية على العلوم الاجتماعية وتبلورت افكار حديثة لتنظيم الاداء في العمل باسلوب جديد يجمع بين المجال العلمي او النظري البحت ومجال الممارسة الواقعية في المؤسسات والمشاريع، بالتركيز على العلاقات الانسانية في العمل الى جانب الاسلوب الكلاسيكي في التركيز على المنهج

<sup>40</sup> عبد العزيز صالح بن حبتور، الادارة العامة المقارنة، الطبعة الاولى، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان، 2009، ص. 52؛ طارق المجذوب، المرجع السابق، ص. 101.

العقلاني للادارة ومنه ظهرت مدارس الادارة الكلاسيكية ثم مدارس السلوك الانساني والعلاقات الانسانية.

### 3/ مدارس التسيير الاداري

ظهر نوعين من المدارس في اطار علم الادارة العامة: المدارس الكلاسيكية ثم تلتها مدارس العلاقات الانسانية.

#### أ/ المدارس العلمية الكلاسيكية:

ظهرت مع بداية القرن العشرين من اشهر روادها: فريدريك تيلور وهانري فايول وماكس فيبر، تأسست على المرتكزات التالية:

- وجوب العمل على رفع الكفاية الانتاجية،
- خضوع العمل للبحث والدراسة العلمية المبنية على قواعد ومبادئ علمية،
- الادارة هي علم يعتمد على قواعد واسس ومبادئ واضحة،
- تقسيم العمل والتخصص، دراسة الوقت والحركة، زيادة الانتاج،
- السيطرة على العمال والتركيز عليهم وادخال الحوافز المادية وفرض الرقابة الشديدة عليهم.

#### -حركة الاداره العلميه 1856- 1915 لصاحبه Frederic Taylor

من اهم مؤلفاته مبادئ الادارة العامة الامريكية The principles of scientific Managment سنة 1911. ألفه بسبب ما لاحظه من الاستعمال السيء للعمل والنقائص الموجوده في تنظيم المؤسسه لايجاد افضل الطرق لرفع تلك المستويات باتباع اسلوب علمي والاستغناء عن الطريقة التقليدية، منطلقا من كون الادارة علم حقيقي يستند الى مبادئ وقوانين تنطبق على كافة النشاط الانساني بواسطه الملاحظة الدقيقة وقياس الوقت للوصول الى اعلى النتائج وباقل جهد وتكلفة وتوصل الى مجموعة من المبادئ العلمية لتحقيق فعليه الادارة تتمثل مبادئه للادارة العلمية في ما يلي:

- التخصص وتقسيم العمل: اي ان تكون النشاطات مقسمه الى عناصر، وان يكون كل عنصر محلل قصد البحث عن افضل طريقه لاستغلاله.
- اختيار العاملين على اساس الاعتبارات المتعلقة بالمهارات المطلوبه لاداء العمل.
- التدريب الدائم والسليم للعاملين لاداء متطلبات الوظيفة<sup>41</sup>.

<sup>41</sup> بشير العلق، المرجع السابق، ص. 63.

- الاستخدام الأمثل للالات والادوات والانتاجيه.
- دفع الاجر المناسب لتحفيز الانسان، فهو اناني يطمح الى الكسب المادي
- قياس عنصرى الزمن والحركه مع عقلنه الحركه مع الزمن
- التعاون بين القاده الاداريين والعاملين<sup>42</sup>
- احلال الطرق العلميه محل الطرق البدائيه فى العمل،
- تجزئة العمليه الصناعيه الى عناصرها وخطواتها الاساسيه ثم اختيار افضل الطرق لاداء كل خطوة مع قياس الزمن اللازم لانجازها<sup>43</sup>،
- الاشراف الدقيق على العاملين للقضاء على الاسراف فى الوقت، لكن من دون تشديد الرقابه لأن العامل قد يتظاهر ببذل اقصى جهد اثناء عمليه الرقابه، كما قد يلجأ الى طرق احتياليه لخفض الانتاج عن طريق التهرب من القيام باعماله لانه يخشى من ان يترتب على زياده الانتاج طرد العامل وزملائه، لذلك انه من الخطا تشجيع الاداره عملها عمالها على النفاق<sup>44</sup>.
- التوزيع العادل للمسؤوليه بين المديرين والعمال<sup>45</sup>.

#### تقييم النظرية:

ساهمت دراسة تايلور التي عرفت بنظرية الرجل الاقتصادي، فى وضع اللبانات الاولى لنظرية الادارة الحديثه، وكان الهدف منها مكافحه ضعف الانتاج واليد العامله بسبب الاستعمال السيء للعمل والشغرات فى تنظيم المؤسسة، كما ركزت على الجوانب الماديه المتعلقه بالعمل والانتاج لحساب الوقت والحركه، بعد معرفه خصائص الاله والقدرات الفيزيولوجيه للشخص والغاء التصرفات غير المفيدة والتحفيز على العمل بالموازنه بين الاجر والمردود<sup>46</sup>.

كما اهتم بالعمل فى الورشه، واهتم بالجزئيات او التفاصيل وركز ايضا على العلم الصحيح الذى يودى الى ممارسه مهنيه ناجحه، ومن ثم الوصول بالانتاج الى اقصى نسبه، والوصول بامكانيات الفرد الى اقصى طاقاته. فالعمل فى نظره يقوم على: التنسيق بدل الامال المشتته؛ التعاون بدل العمل الفردي؛ اقصى انتاج بدل انتاج مقيد؛ الوصول بامكانيات الفرد الى اقصى طاقة لتحقيق رخائه ورفاهيته<sup>47</sup>.

<sup>42</sup> عبد الغنى بسيونى عبد الله، المرجع السابق، ص. 105

<sup>43</sup> سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص. 35

<sup>44</sup> عمار بوحوش، نظريات الادارة الحديثه فى القرن الواحد والعشرين، دار الغرب الاسلامي، بيروت، 2006، ص. 9.

<sup>45</sup> المرجع نفسه، ص. 8.

<sup>46</sup> محمد رسلان الجيوشي، جميله جاد الله، الإدارة علم وتطبيق، الطبعة 3، دار المسيرة للنشر والتوزيع، عمان، 2000، ص. 33.

<sup>47</sup> عبد العزيز صالح بن حبتور، المرجع السابق، ص. 85.

لكن اذا كانت افكار تايلور قد تأسست في مجال الادارة الخاصة، فسرعان ما تحولت الى مجال الادارة العامة بفعل اندلاع الحرب العالمية الاولى والثانية والازمة الاقتصادية العالمية لمواجهة ضعف تنظيم وتكوين الجيوش وكفاية الانتاج الحربي.

لكن افكار Taylor قد تعرضت للانتقادات الشديدة والمعارضة من طرف نقابات العمال وارياب العمل، الذين اعتبروا ان افكار تايلور ضد حقوق العمال وان من نتائج مبادئه المطبقة:

- تحويل العامل الى آلة مسخرة لخدمة اصحاب المشاريع لتركيزه على الوقت او الزمن والحركة متناسيا كون العامل طاقة بشرية تحتاج الى الراحة.
- اهماله الجانب الانساني بتركيزه على المبادئ العلمية فقط.
- اهماله المؤثرات البيئية الاخرى المؤثرة على العامل.
- القضاء على روح المبادرة وجعل العمل بالنسبة للموظفين مجرد روتين متكرر.
- تحديده للمقاييس الدقيقة للعمل يؤدي الى خلق تخصصات ضيقه في العمل قد تحرم عديهي المؤهلات العلمية.
- قد لا تنجح الاساليب والمبادئ العلمية المدروسة في تحقيق الكفاية الانتاجية لان الاحداث والظروف ووعي العمال لها دورها ايضا في ذلك.

وبالرغم من هذه الانتقادات فقد لقيت افكار **Frederic Taylor** نجاحا كبيرا واستقبلت من طرف رواد اخرين امثال **Frank Gelbert** و **Henry Gant**.

#### - حركة العملية الادارية: لصاحبها **Henri Fayol** 1841-1925

يعتبر **Henri Fayol** الرائد الاول لعلم ادارة الاعمال والمؤسس لنظرية موحدة للادارة، وهو فرنسي الجنسية، عمل مدير باحدى شركات الحديد والصلب في فرنسا حوالي 30 سنة، نشر مؤلفه الادارة الصناعية والعامه سنة 1916 وترجم الى الانجليزية سنة 1929.

وكان هذا المؤلف نتاج 50 سنة من الخبرة والملاحظة والتفكير، حيث قام بالبحث والدراسة في مجال الادارة العامة واسبس العملية الادارية<sup>48</sup>.

واعتبر ان وظائف اي مشروع مهما كانت صفته هي ست (6) وظائف وتشمل:

- الوظيفة الفنية وتشمل الانتاج التصنيع والتحويل،
- الوظيفة التجارية وتشمل عمليات شراء البيع والتبادل،
- الوظيفة المالية،

<sup>48</sup> عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع السابق، ص. 106؛ بشير العلاق، المرجع السابق، ص. 64.



- وظيفه الامن وتهدف الى حماية الاموال والاشخاص،
  - الوظيفة المحاسبية تتضمن اعداد الميزانية والتكاليف والاحصاء،
  - الوظيفة الادارية وتتكون من خمس عمليات اساسية هي: التخطيط، التنظيم، اصدار الاوامر، التنسيق والرقابة<sup>49</sup>.
- ووضع مجموعة من المبادئ التي تطبق على الادارة استخلصها من تجربته كمدير، وهي مبادئ عامة مرنة، ليست مقيدة بنظام معين، ومن الممكن استخدامها بغض النظر عن الظروف البيئية المختلفة، ومن اهم هذه المبادئ نذكر 14 مبدا:
- المبدأ الاول: تقسيم العمل والتخصص في جميع انواع العمل الفنية او الادارية وتجزئة الاعمال الى اعمال صغيرة، يكلف كل عاملين بجزء منها حتى يتقنه بشكل تام.
  - المبدأ الثاني: مبدأ التعادل بين السلطة والمسؤولية فالسلطة من دون مسؤولية تؤدي الى عدم الالتزام والانضباط وتؤدي الى تعسف.
  - المبدأ الثالث : هو مبدأ وحدة القيادة اي ضرورة وجود رئيس واحد يصدر الاوامر، بمعنى اخر يتلقى العامل الاوامر من رئيس واحد، والا تعارضت التعليمات وحدثت الفوضى.
  - المبدأ الرابع: مبدأ الانضباط والتأديب و معناه وجود نظام يطبق ويحترم، ويقصد بالنظام مجموع اللوائح والقواعد والاتفاقات وما ينتج عن مخالفتها من تطبيق العقوبات.
  - المبدأ الخامس: مبدأ وحدة التوجيه ومفاده وجود خطة واحدة لنشاطات متماثلة وتعليمات واحدة بالنسبة للنشاطات ذات الهدف الواحد.
  - المبدأ السادس: خضوع المصلحة الشخصية للمصلحة العامة، بمعنى اعتبار المصلحة العامة فوق المصالح الشخصية وفي حالة التعارض يجب التوفيق بينهما.
  - المبدأ السابع: مبدأ الاجر العادل او المكافاه او تعويض العادل،
  - المبدأ الثامن: مبدأ مركزية السلطة، بمعنى ان تكون القرارات الهامة مركزة بيد الادارة العليا.
  - المبدأ التاسع: هو مبدأ التدرج او التسلسل حيث تتشكل مستويات القيادة في التنظيم بشكل هرمي.
  - المبدأ العاشر: مبدأ المساواة في المعاملة وعدم التمييز.
  - المبدأ الحادي عشر: هو مبدأ استقرار العاملين او المستخدمين وعدم نقلهما بشكل دوري.

<sup>49</sup> عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع السابق ، ص. 107.

- المبدأ الثاني عشر: هو مبدأ التعاون ومفاده تعميق روح التعاون بين العاملين والعمل بروح الفريق في انجاز المهام الموكلة لهم.
- المبدأ الثالث عشر: هو مبدأ او نظام الترتيب بمعنى وضع الرجل المناسب في المكان المناسب.
- المبدأ الرابع عشر: هو المبادرة، اي ترك هامش من المبادره للعاملين للتفكير في خطة العمل.

### تقييم نظرية Fayol:

ركز فايور في دراسته على الادارة العليا وعلى الاداريين عكس تايلور الذي ركز على الاداره الدنيا، اي الورشة والعمال. وبالرغم من انه لم يحاول تقديم نظريه او فلسفه للاداره، لكنه وصف بانّه الاب الحقيقي للاداره الحديثه<sup>50</sup>.

يعتبر التقسيم الذي وضعه Fayol يتماشى مع المبادئ الحديثه السائدة اليوم وهي مازالت مكرسة الى غاية يومنا الحالي في اطار اسس التنظيم في الادارة العامة.

كم اهتم بمواضيع محوريه ووضع الصفات الادارية الواجب توافرها في المدير وهي<sup>51</sup>:

- صفات طبيعية تتمثل في الصحة والقوه والعزم بالاضافه الى الثقافه العامه وسعه الاطلاع.
- صفات ذهنيه وتتمثل في القدره على التفكير السليم والمنطقي.
- صفات خلقيه وادبيه والتي تشمل الايمان بالمسائل ذات الصله العامه بالعمل.
- صفات فنية وتقنية بالاضافة الى الخبرة المكتسبة من ممارسته الفعلية للعمل.

واعتبر Fayol ان مبادئ الادارة العامه هي مبادئ عامة مرنة ليست مقيدة بنظام معين يمكن تطبيقها بغض النظر عن الظروف الموجودة في اية منظمة او منشأة، ومنه يمكن تطبيقها في جميع الظروف والحالات لكنه تعرض للنقد من حيث ان صلاحية المبادئ التي ذكرها، تتوقف على الظروف التي تمر بها كل دوله وكل مشروع وكل ادارة تطبيق هذه المبادئ يجب ان يتقيد بالمتغيرات في المسائل الادارية، لا يمكن فصلها عن الاعتبارات السياسية المختلفة وطبيعة ومشاكل الواقع العملي ومن هنا تصبح كل محاولة لوضعها في قوالب جامدة تعيق مساله تطبيقها التطبيق الصحيح<sup>52</sup>.

### - النظرية البيروقراطية: لصاحبها Max Weber 1864-1920

<sup>50</sup> بشير العلاق، المرجع السابق، ص. 65.

<sup>51</sup> المرجع نفسه، ص. 66.

<sup>52</sup> محمد رسلان الجيوشي، المرجع السابق، ص. 42.

- صاحب هذه النظرية هو الالماني ماكس فيبر، وتعني البيروقراطية قوة المكتب او سلطة المكتب والبعض يسميها الحكم المكتبي<sup>53</sup>، وقد ساعدته على وضع نظريته مجموعه من العوامل من اهمها:
- معايشته لتضخم المشاريع الصناعي في المانيا والتي احتاجت في نظره الى تنظيم رسمي محكم ودقيق،
  - كونه ضابط في الجيش الالماني جعله يتعرف على التنظيم العسكري الصارم والناجح،
  - كانت البيروقراطية في مفهوم هذا الباحث مجموعة الانماط القانونية للسلطة، التي تمارسها المنظمات الكبيرة، والتي تعتمد على الرسمية والموضوعية والرشد في بناء المنظمة الادارية، لذلك فقد قسم السلطة الى ثلاثة انواع هي:
  - سلطه شخصية تعتمد على ما يتميز به الفرد من صفات ومواهب وقدرات،
  - سلطه تقليدية وهي مجموعة الاعراف والتقاليد والعادات التي يستطيع بعض الافراد فرضها على الاخرين بحكم مكانتهم الاجتماعية، ومنه ممارسة نفوذه عليهم،
  - سلطه قانونية رشيدة تستند الى اسس موضوعية نابعة من القانون وتطبيق القواعد والاجراءات وتمارس من خلال منظمات رسمية مشروعة،
  - يعتبر هذا النوع من السلطه من اكثر السلطات كفاءة وفعالية في تحقيق اهداف الادارة، وهي اكثرها ايضا استقرارا وموضوعية.
  - ففي نظره المجتمع الصناعي والاداري في حاجة الى ادارة حربية تقوم على القوانين والعلم عوض الادارة التقليدية، لذلك يتطلب الامر وضع مجموعة من الهياكل التنظيمية الرسمية وقواعد العمل الرشيدة المحددة لممارسة اي نشاط اداري، وذلك للوصول الى تحقيق الفعالية وتوعية الافراد بهذه القواعد وخلق الانضباط في العمل من خلال تطبيق المبادئ التالية<sup>54</sup>:
  - التخصص الوظيفي وتقسيم العمل، مع تحديد مهام كل وظيفة بدقة، حتى لا تكون هناك ثغرات في العمل،
  - وجود هيكل هرمي للتدرج الوظيفي والعلاقات الوظيفية،
  - تحديد دقيق لمجالات السلطة والمسؤولية،
  - تطبيق نظام دقيق لاختيار العاملين وتعيينهم وتدريبهم وترقيتهم واحالتهم الى التقاعد،

<sup>53</sup> عبد العزيز صالح بن حبتور، المرجع السابق، ص. 95.

<sup>54</sup> عمار بوحوش، المرجع السابق، ص. 20؛ محمد رسلان الجيوشي، المرجع السابق، ص. 44.

- الفصل بين العمل الرسمي والعمل الشخصي من جهة والممتلكات الرسمية للمنظمة وحياة الموظف الخاصة وممتلكاته الخاصة،
- وجود قواعد وتعليمات موحده طبقا للقوانين والتنظيمات،
- الاعتماد على الكتابه والتدوين والتوثيق في اطار نظام الارشيف،
- عدم اقحام المصلحة الشخصية في العلاقات الوظيفية ومنح الاولوية للمصلحة العامة والولاء للوظيفة والمنظمة.
- عدم التحيز وطابع السرية في اداء المهام،
- يخضع جميع الموظفين لنظام صارم واشراف المحكم اثناء اداء العمل،
- تنفيذ جميع المهام حسب الاساليب والقواعد وطرق التي يحددها القانون .

### تقييم النظرية

يعتبر النموذج البيروقراطي نموذج مرجعي للانظمة الادارية خصوصا في فرنسا، حيث يسمح بوضع هيكله وتنظيم للادارة والاجهزة الادارية الحديثة، التي تركز على هيمنة القانون. ويتميز هذا النموذج باقننة صارمة، فالادارة بحاجة الى قواعد عامة ومجردة للقضاء على كل عنصر تمييزي او تفضيلي، لان الخضوع للقانون هو الضامن لشرعية الحكام. ترتكز البيروقراطية على الاحترافيه وتقسيم العمل والتدرج في الوظائف وعمومية القواعد، فتنشئ بذلك نموذج مثالي للادارة يضمن الدقة، الاستمرارية ووالانضباط والصرامة وتوقع التصرفات، فهي بذلك تكون نموذجا للتنظيم الفعال والعقلاني يجب ان يفرض ويعمم<sup>55</sup>. وبالرغم من هذه الايجابيات فقط تعرضت افكار ماكس فيبر للنقد بسبب الممارسات الخاطئة التي انتجت ما يلي:

- جمود هذا النظام بسبب التمسك الصارم بالقواعد وتحول الوسيله (الاجراء) الى غايه في حد ذاتها عندما يحدث التماذي في تطبيق اللوائح والتمسك الحرفي بها مع طول تعود العاملين على هذا المناخ وصعوبه تعديلها بما يتماشى وتطور المنظمه على المسار التنظيمي. وتصبح المبادرات الشخصية نادرة، بل مخالفة للوائح الرسمية ومن ثم تبدا الاثار السلبيه، لذلك فالحل وجوب ادخال نوع من المرونة مع بقائها استثناء لحل الحالات المستعصية.
- اغفال البيروقراطية الجانب الانساني والتنظيم غير الرسمي

<sup>55</sup> Jacques Chevallier, Op., Cit., pp. 293-294.

- القضاء على المبادرة والرفع من الاداء، بسبب الاستقرار في العمل والالتزام بالقواعد مما يجعل الافراد يكتفون بالحد الأدنى من العمل،
- تضخم الجهاز الاداري والنصوص القانونية، ومنه يصبح النموذج البيروقراطي نموذج غير فعال. ومن ذلك ظهرت اتجاهات حديثة في دراسة البيروقراطية من خلال ادخال العنصر الانساني والبشري والبيئة المحيطة كمحددات اساسية للسلوك البيروقراطي.
- ومن ذلك ظهرت مدارس اخرى اهتمت بالعنصر البشري هي مدرسة العلاقات الانسانية.

### - مدرسة العلاقات الانسانية

ظهرت هذه المدرسة كرد فعل نظريات المدرسة الكلاسيكية التقليدية التي اهتمت بالحوافز المادية، والتي في نظرها هي التي تهتم العاملين، وركزت على الكفاءة الانتاجية في الشغل، حيث ظهرت مبادئ الادارة وكانها محصورة في ادارة الورشة، بينما اهملت انسانيه الانسان<sup>56</sup>.

وقد شكلت الانتقادات الموجهة للمدرسة العلمية، والتي تمثلت في ان افتراض الادارة العلمية ان الانسان يعمل بمنطق الالة وان وقود حركته هو الحوافز المادية فقط هو افتراض يتجاوز الواقع والحقيقه، التي مؤداها ان الانسان قد تحركه عوامل اخرى اجتماعية، خلقية، نفسية، بيئية، ومنه فكثيرا ما يطوع القيود المادية لصالح الامن والطمأنينة. وان الشعور بالرضا يلعب ايضا دورا تحفيزيا كبيرا، فالفرد هو انسان قبل كل شيء ومن هنا يقتضي الامر التركيز عليه اساسا باعتباره المتغير الاساسي وبداية تطوير اساسي لمفاهيم واساليب علم الادارة العامة.

من ناحية اخرى ان افتراض النموذج البيروقراطي ان العاملين لن يتصلوا ببعضهم البعض الا من خلال التنظيم الرسمي هو افتراض غير واقعي فهناك تنظيمات غير رسمية.

وقد ركزت البحوث العلمية في هذه المدرسة على اهمية المعايير الانسانية كعامل اساسي وحيوي لاستمرار القدرة على الانتاج العالي والشعور بالامن والطمأنينة في العمل والفخر بالانتماء.

من بين الاعتبارات التي ساعدت على ظهور هذه المدرسة كالاتي<sup>57</sup>:

- ظهور الحركة النقابية وتوسعها،
- تزايد وعي العمال وثقافتهم وتحسسهم بمشاكلهم في العمل،
- كبر حجم المشروعات مما ادى الى زياده حجم المشاكل الجديدة خصوصا بين مختلف الفئات المهنية المتخصصة.

<sup>56</sup> عبد العزيز صالح بن حبتور، المرجع السابق، ص. 118.

<sup>57</sup> عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع السابق، ص. 109.

- تحسن مستوى الحياة ادى الى الاهتمام بالجوانب الانسانية والمطالبة بادارة افضل والمشاركة في التعامل مع الاداريين..

- زياده التكاليف العمل ومنه التركيز على العنصر الانساني،

من اهم البحوث التي اقامت صرح هذه المدرسه برز بحث لصاحبه Elton Mayo وهو استرالي المولد عمل في الولايات المتحده الامريكيه في جامعه هارفارد.

حيث قام بتجاربه في مصانع هاوثورن لذلك سميت بتجارب هاوثورن، بمدينة شيكاغو، حيث قام بتوفير ظروف عمل مختلفة للعمال لمعرفة وقياس اثر هذه التغيرات على انتاجية العمل.

وتمثلت هذه العوامل في تحسين الاضاءه، فترات الراحة، نمط الاشراف على العمال، وهي عوامل ماديه حيث اظهرت التجارب عدم وجود ارتباط قوي بين هذه العوامل وزياده الانتاجيه<sup>58</sup> وبالتركيز على عوامل اخرى نفسيه واجتماعيه زادت الانتاجيه.

وتوصل Elton Mayo الى نتيجة عامة مفادها ان الانتاجية ترتبط بالظروف الاجتماعيه والنفسية للعاملين اكثر من ارتباطها بالتغيرات المادية، فالعامل له شخصيته المستقلة التي تتفاعل مع الجماعة، وهي اهم عناصر الانتاج، ومنه يجب الاهتمام بالمشكلة الانسانية للقضاء عليها والوصول الى زياده الانتاج<sup>59</sup>.

وتوصل ايضا لمجموعة من النتائج<sup>60</sup>:

- وجود تنظيمات غير رسميه تجمع بين مجموعات معينه من العاملين تتسم العلاقات بينها بالانسجام غير رسميه من طرف اعضاء المجموعة<sup>61</sup>.

- الاتصال الدائم في علاقات العمل يؤثر على سير العمل وفي تحديث سلوك العامل داخل المنظمة، فللحوافز المعنويه بالاضافه الى الحوافز المادية اثر مهم على العمل وعلى الانتاجية و تشجيع الموظفين على الاداء،

- الطاقه الاجتماعيه للفرد تحدد ادائه مثل الطاقه الفيزيولوجيه،

- تؤثر الظروف الاجتماعيه للعاملين على روح العمل ومنه على الانسان

- عدم كفاية الحوافز المادية او زياده الاجور لزياده الكفاية الانتاجيه،

وكانت الاثار العمليه لتجارب التي قام بها مايو وزملائه كالتالي:

<sup>58</sup> بشير العلق، المرج السابق، ص. 80-84

<sup>59</sup> عبد العزيز صالحين حبتور، ص. 119

<sup>60</sup> عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع السابق، ص. 110-111.

<sup>61</sup> Jacques Chevallier, Op., Cit., pp. 24-25.

- ظهور ادارته الافراد والعلاقات الانسانية لأول مرة في المشاريع الصناعية،
  - حصول العمال على انجازات ثانوية وتحديد ساعات العمل الاسبوعية،
  - بدء الاعتراف بحقوق العامل في الرعاية الصحية والاجتماعية،
  - بدء تدريب الرؤساء لمراعاة اصول العلاقات الانسانية والمعاملة الحسنة للافراد،
- اضافت هذه المدرسه لدور الادارة بعدا جديدا لم يكن معروفا من قبل،

#### 4/ العلاقة بين علم الادارة العامة وباقي العلوم الاجتماعية الاخرى

علم الادارة العامة هو علم حديث ينتمي الى العلوم الاجتماعية، ومنه فهو لا يستقل عنها تمام الاستقلال باعتباره ينظم ويحكم نفس الظاهرة الاجتماعية وهي الادارة.

لذلك سنحاول الكشف عن العلاقة بين علم الادارة العامة وعلم القانون، علم السياسة وغيرها من العلوم الاجتماعية الاخرى.

#### أ/ العلاقة بين علم الادارة وعلم القانون

على اعتبار القانون هو مجموعة القواعد القانونية التي تحكم النشاط الاداري سواء تمثل في فرع القانون الدستوري او الاداري، فهما يلتقيان مع علم الادارة العامة في هذه المسألة. لكن كل علم او فرع يعالج الادارة من جانب معين، فالقانون الدستوري يضع المبادئ الاساسية التي تحكم تنظيم ونشاط الادارة ويبين مدى تبعيتها للسلطة السياسية، ومن مظاهر ذلك:<sup>62</sup>

- تحديد النظام الاداري الاقليمي الذي تتبعه الدولة مركزي او لامركزي،
- تبعية الادارة للسلطة التنفيذية،
- الاحكام التي تبين نظام الحكم في الدولة، وطبيعة النظام الاقتصادي فيها.

اما القانون الاداري فيهتم بدراسة الادارة من جانب تنظيم هيكلها المركزي والمحلي والوظيفة العامة والقرار الاداري من الجوانب القانونية<sup>63</sup>. أما علم الادارة العامة فيهتم بالجوانب الفنية والتنفيذية والمبادئ العلمية للادارة العامة.

<sup>62</sup> مولود ديدان، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية، دار النجاح للكتاب، الجزائر، 2005، ص ص. 334-396.

<sup>63</sup> ناصر لباد، القانون الاداري، التنظيم الاداري، منشورات دحلح، الجزائر، 1999، ص ص. 91-156.

لكن بالرغم من ان القانون الاداري يأخذ بالجوانب القانونية لكنه يأخذ في الاعتبار المبادئ العلمية للادارة العامة ولو جزئية، وناخذ مثال على ذلك كيفية اصدار القرار الاداري: فالقانون الاداري يبحث في مدى مشروعية القرار الاداري بتحديد اركانه وشروط صحته وهي الاختصاص الزمني والمكاني والشخصي والموضوعي وركن المحل وركن الشكل والاجراءات وركن السبب والغاية، بينما يبحث علم الادارة العامة في مدى ملائمة القرار الاداري لتحديد مراحل تكوينه كالاتي البحث والاستطلاع والاستعلام، ثم تصور الحلول الممكنة ثم اختيار الحل من بين مجموعة من الحلول المطروحة<sup>64</sup>.

- يجب على الادارة اثناء ادائها لوظيفتها، ان تكون دائما متوافقة مع القانون عموما سواء كان الدستور او القوانين الاخرى، اي يجب ان تتقيد بمبدأ المشروعية في ضوء ما تتمتع به من امتيازات السلطة العامة<sup>65</sup>.

- علم الادارة العامة يتولى وضع الاسس والمبادئ لاداء الوظيفة الادارية بكفاءة وفعالية، اما القانون فيتولى وضع الضوابط القانونية والادارية والقانونية حتى يبقى على مشروعية تدخلات الادارة.

**النتيجة:** علم الادارة هو مكمل للقانون الدستوري والاداري، بينهما تاثير متبادل، حيث يذكر ابراهيم درويش: في الحقيقة ان دراسة علم الادارة العامة هي الجزء المكمل للدراسات القانونية الادارية التي ينظمها فرع القانون العام وعلى وجه الخصوص القانون الاداري.

### ب/العلاقة بين علم الادارة العامة وعلم السياسة العامة

ارتبط ظهور علم الادارة العامة بظهور المجتمع السياسي المنظم، فالادارة العامة هي جزء لا يتجزأ من موضوعات علم السياسة وفرع من فروع العمل السياسي، فهي بالاساس جهاز تنفيذي للسياسة العامة.

- يظهر التداخل العضوي بين الادارة العامة والسياسة في حالة الوزارة، حيث يكون الوزير بشخصية مزدوجة كرجل سياسة وادارة<sup>66</sup>.

- السياسة هي التي تحدد الاهداف التي تنفذها الادارة؛

<sup>64</sup> عمار عوابدي، نظرية القرارات الادارية بين علم الادارة العامة والقانون الاداري، دار هومة، الجزائر، 1999، ص ص.44-58.

<sup>65</sup> طارق المجذوب، المرجع السابق، ص ص. 151-152.

<sup>66</sup> عبد العزيز صالح بن حبتور، مبادئ الادارة ...، المرجع السابق، ص. 73.



- يتميز رجال السياسة بالتغير المستمر بينما رجال الادارة بالاستقرار اكثر؛

- يقوم علم الادارة العامة على مبادئ علمية، بينما تقوم السياسة على التوافق والمساومة.

- الادارة العامة هي جزء لا يتجزأ من موضوعات علم السياسة، حيث كانت بدايات الدراسات حول الادارة العامة في البداية في اطار علم السياسة العامة؛

- الادارة العامة هي اداة من ادوات السياسة العامة وفرع من فروع العمل السياسي، فهي بالاساس جهاز تنفيذي للسياسة العامة، واصبحت اليوم في الكثير من الاحيان تقوم بدور استشاري وحيانا تقريبي عندما يتعلق الامر بوضع السياسه العامه.

- يظهر التداخل العضوي بين الادارة العامة والسياسة في حالة الوزارة، حيث يكون الوزير وظيفه سياسيه واداريه في نفس الوقت، فيشترك في وضع السياسة العامة باعتباره عضوا في الحكومة ويكون على راس الجهاز الاداري في وزارته فهو الرئيس الاداري الاعلى.

لكن مظاهر التداخل هذه لا تعني عدم وجود اختلاف بين علم الادارة العامة وعلم السياسة العامة حيث يعني علم السياسة بدراسة النظم السياسية وسلطات الدولة السياسية، التشريعية والتنفيذية والقضائية والتنظيمات السياسيه الاخرى كالحزب والجماعات الضاغطة، بينما يعني علم الادارة العامة بالوظيفة الادارية والنشاط الاداري.

النتيجة: هناك تكامل وتفاعل بين علم الادارة الامة وعلم السياسة للوصول الى تحقيق الاهداف الحكومية.

### ج/ العلاقة بين علم الادارة العامة وعلم الاقتصاد.

يبحث علم الاقتصاد في تحديد عوامل الانتاج وتحليل العلاقات بينهما ويعنى بالتنمية الاقتصادية، كما يبحث في حسن استغلال الموارد الطبيعية والبشرية ويعالج المشكلات الانتاجية والاستهلاك والتوزيع والتبادل وغيرها<sup>67</sup>. بينما يدرس علم الادارة العامة المالية العامة، ايرادات الدولة ونفقاتها والجوانب المتعلقة بالميزانية العامة ومراحل اعدادها، بهدف توجيه موارد الدولة نحو اشباع الحاجات العامة<sup>68</sup>.

<sup>67</sup> طارق المجذوب، المرجع السابق، ص. 156.

<sup>68</sup> عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع السابق، ص. 145.

ان تدخل الدولة في المجالات الاقتصادية بواسطة تنظيمها للنشاط الاقتصادي يتطلب احداث تغيير في الادارة المنفذة واساليبها بواسطة المؤسسات العمومية الاقتصادية، خصوصا في النظام الليبرالي او اقتصاد السوق، ومنه يترتب على ذلك استخدام الادارة العامة، المنفذة والمحققة للتنمية الاقتصادية، لنظريات اقتصادية وتطبيقها لها والاخذ في الاعتبار الجانب الاقتصادي عند القيام بتوجيه الجهود وتحديد الاجور والحوافز وحل المشكلات الاقتصادية المتعلقة بالانتاج والمالية واحتياجات السوق والسعر وتوفير مداخيل للاستثمارات، والوصول الى تحقيق اهداف الدولة الاقتصادية بكفاءة وفاعلية وبتكلفة اقل وفائدة اعلى وفهم الاوضاع الاقتصادية والمالية<sup>69</sup>.

النتيجة: يوجد تداخل وتكامل بين العلمين في الكثير من النقاط.

#### د/ العلاقة بين علم الادارة العامة والعلوم السلوكية

تنطلق علاقة علم الادارة العامة بالعلوم السلوكية من أن هذه الأخيرة تتعلق بدراسة الافراد وسلوكهم داخل جماعات العمل ودوافعهم وادراكهم وأن هذه الامور هي محل اهتمام منظمات الادارة العامة في الوقت الحاضر، حيث ان هذه المنظمات تهتم بكيفية زيادة دافعية الافراد داخل العمل من اجل تحقيق الاهداف المرسومة<sup>70</sup>.

تعتمد الدراسة الحديثة لعلم الادارة العامة على استعارة العديد من المفاهيم التي تساعد على تحقيق ما يلي:

- الرئيس الاداري الفعال لا يستطيع ممارسة عمله بنجاح الا بتفهم جميع النظريات الخاصة بعلم النفس الاجتماعي وعلم النفس، عن طريق فهم العوامل النفسية للعاملين والتعرف على ميولهم ودوافع سلوكهم وكيفية التأثير عليهم واقناعهم وتحفيزهم لأداء العمل.
- يساعد الامام بالمفاهيم الاساسية في علم النفس وعلم النفس الاجتماعي على دراسة سلوك الجماعات المنظمة ذات الضغط والمؤثرة على عمل المنظمات العامة.

<sup>69</sup> طارق المجذوب، المرجع السابق، ص. 157.

<sup>70</sup> محمد سعيد عبد الفتاح ومحمد فريد الصحن، الادارة العامة المبادئ والتطبيق، الدار الجامعية، الاسكندرية، 2003، ص. 53.

## 5/ المدخل المستخدمة في دراسة الادارة العامة

تتمثل هذه المدخل في ما يلي: المدخل القانوني، المدخل الهيكلي، المدخل السلوكي والمدخل البيئي ومدخل الانظمة.

### - المدخل القانوني

يعتبر المدخل القانوني بمثابة اول محاولة منظمة لدراسة الادارة العامة، وبالتالي فهو اقدم المدخل المستخدمة في هذا الخصوص. وترجع نشأة هذا المدخل الى محاولات الرواد الاوائل في علم الادارة العامة امثال ويلسن المؤسسة على ان الادارة العامة هي انعكاس للقوانين العامة المنظمة للعمل.

ويركز هذا المدخل في دراسته على عدة عناصر<sup>71</sup> هي:

- يقوم المدخل على اساس الاطار القانوني للحقوق والالتزامات التي تنشأ من خلال مجموعة القوانين واللوائح التي تصدرها السلطة التشريعية وتنظم عمل ونشاط السلطة التنفيذية. ويستند هذا المدخل على ان الدستور هو القاعدة الاساسية العليا في الدولة، ومن ثم فان عمل الادارات العمومية هو انعكاس للقوانين التي ينظمها الدستور.
- يستند هذا المدخل على مبدأ الفصل بين السلطات الثلاث في الدولة وهي السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية والسلطة القضائية، الذي يعد كدعامة اساسية للتوازن بين السلطات لتفادي احتكار سلطة معينة لكامل الوظائف.
- ينظر للإدارة العامة كنشاط فني يتطلب توفر مجموعة من المهارات الفنية الخاصة، لذلك يتم الفصل بين السياسة والادارة، حيث تركز الادارة على العمليات الادارية في ظل توفر الضوابط القانونية واللوائح التي تتيح لها عملية التنفيذ للقوانين.
- يتناول هذا المدخل العلاقات القانونية بين الموظف العمومي من جهة والجهاز التنفيذي للدولة من جهة ثانية، من حيث طبيعة هذه العلاقة إذا ما كانت علاقة تعاقدية أو قانونية تنظيمية، والتكليف القانوني لها وطرق التعيين والعقوبات الادارية، بالاضافة الى مسؤوليات الموظف العمومي، اتجاه الادارة التي يعمل فيها ومجموع حقوقه والتزاماته ويرهها.

بالرغم من ذلك يسجل على هذا المدخل عدة نقائص منها:

<sup>71</sup> محمد سعيد عبد الفتاح وفريد الصحن، المرجع السابق، ص 54-55.

- يركز المدخل القانوني على الجوانب الساكنة ويهمل الجوانب الديناميكية المتحركة للإدارة العامة.
- يركز هذا المدخل على سرد النصوص القانونية وترتيب موادها واحكامها والتركيز على الجانب الفقهي والبعد عن الجوانب الفنية والتنظيمية والانسانية، ومنه الاهتمام بالجوانب القانونية والشرعية لعمل الاداري من دون مضمونه، وشكله من دون تفاعلاته واثاره.

فبالاضافة الى الجوانب القانونية يجب الاهتمام بالجوانب الفنية والانسانية التي تساهم في فعالية العمل التنفيذي والاداري.

- أغفل المدخل القانوني الاهتمام بالعنصر السيكولوجي والبيئي والاجتماعي للعاملين في المنظمة الادارية ومدى فعاليتها في تحسين العمل الاداري وادائه بطريقة كفاءة.

#### - المدخل الهيكلي:

يعتبر هذا المدخل من اكثر المداخل استخداما في كتابات الادارة العامة، حيث يعتمد في النظر للادارة العامة من الناحية التنظيمية، ويركز على الاعتبارات التنظيمية وبعض الاساليب الفنية المطبقة.

تركز الكتابات وفق هذا المدخل على الاعتبارات التنظيمية وبعض الاساليب الفنية المطبقة، والعلاقات التنظيمية للدولة، من حيث عدد المستويات الادارية والسلطات والمسؤوليات المحددة لكل مستوى والوظائف التي يباشرها والعلاقات بين الوظائف وبين المستويات ونوع ومدى السلطة الممنوحة لكل منها وكيفية تسلسل القرار عبر هذه المستويات<sup>72</sup>.

كما اهتم هذا المدخل بادارة الموارد البشرية، بتحليل مهام ادارة هذه الموارد في الاجهزة الحكومية، بما فيها اعداد واختيار الافراد وتدريبهم وتوصيف الوظائف واعداد ميزانيتها ووضع هيكل للأجور والحوافز. أما النواحي الخاصة بالرقابة المالية قد ركزت الكتابات فيها على كيفية تخصيص الموارد واستثمارها واعداد الميزانيات العامة للإنفاق وانماطها وأهدافها.

كخلاصة ركز المدخل الهيكلي على النواحي التنظيمية المطبقة في الاجهزة الحكومية.

ولكن بالرغم من اهمية هذا المدخل في الدراسات المتعلقة بالادارة العامة، إلا انه تعرض للنقد من عدة أوجه:

<sup>72</sup> محمد سعيد عبد الفتاح وفريد الصحن، المرجع السابق، ص 56-57.

- انه ركز على الجوانب التنظيمية الهيكلية واهمل الجوانب الانسانية ودور العنصر البشري داخل التنظيمات الادارية، وخصوصا ما تعلق منها بالتنظيمات الغير رسمية ومختلف الفاعلات بين الافراد داخل المنظمات الادارية.ذ
- اهمل الدور الذي تلعبه المتغيرات البيئية في رسم السياسات العامة للدولة، والذي يؤثر بدوره على العمليات الادارية والفنية.
- يفتقر هذا المدخل للنظرة الواقعية للجوانب الهيكلية والتنظيمية.
- المدخل السلوكي:

يعتبر هذا المدخل من المداخل الحديثة نسبيا في دراسة الادارة العامة، حيث يعتمد في دراسته على علم الاجتماع وعلم النفس وعلم النفس الاجتماعي. ويهتم رواده بالدراسة المنظمة للسلوك الانساني في المنظمة الادارية، وهو، مقارنة بالمداخل السابقة التي تتضمن حكما شخصا حول ما يجب ان يكون عليه في المنظمات الحكومية وما هو الشكل المناسب للتنظيم، اكثر اهتماما باكتشاف الظواهر الواقعية لأداء وسلوك هذه المنظمات<sup>73</sup>.

ويسمى البعض هذا المدخل بمسمى "الافراد دون التنظيمات"، بسبب اتجاهه الى التقليل من التركيز على الجوانب الهيكلية والقانونية لصالح الاهتمام بالدوافع الفردية في ادارة المنظمة الادارية، وهي الجوانب المتعلقة بالتنظيمات غير الرسمية في الادارة العامة، والاهتمام بسلوك الجماعات العاملة داخل التنظيم واشكال القيادة واثرها الى اداء وسلوك المنظمات الامة والتفاعلات الاجتماعية بين المنظمة والرأي العام.

يركز المدخل السلوكي في دراسته للادارة العامة على ما يلي:

- ان المنظمة العامة هي بطبيعتها منظمة اجتماعية تؤثر وتتأثر بجوانب البيئة والاعراف الاجتماعية، فبقدر ما تستجيب هذه الادارة لهذه البيئة بقدر ما تستطي النجاح في تحقيق اهدافها.
- الاعتراف المتزايد بالدور الذي تؤديه القيم في سلوك اي منظمة بيروقراطية على اساس ان القيم من المؤثرات المحددة للسلوك التنظيمي للإدارة العامة وهو ما يدفعها للذهاب بالقرارات الادارية ففي اتجاه معين.

<sup>73</sup> محمد سعيد عبد الفتاح وفريد الصحن، المرجع السابق، ص. 56.

- اهمية دوافع الافراد وسلوكهم داخل المنظمة العامة وتأثيره على فعالية وكفاءة اداء هذه الادارة، على اعتبار ان الادارة العامة تدار في الاساس من طرف الافراد، فالتنظيم غير الرسمي له تأثيره على التنظيم الرسمي.
- التركيز على المشاكل المنهجية والتحليل للاهتمام بالجوانب السلوكية.
- يبقى المدخل السلوكي بالرغم من كل ذلك غير كاف وحده لدراسة الادارة العامة.
- **المدخل البيئي:**

يعتبر هذا المدخل نتيجة للاهتمام المتزايد بتأثير العوامل السياسية والاجتماعية والاقتصادية والتكنولوجية على اداء المنظمة العامة، التي تتأثر عند ادائها لمهامها بالمتغيرات الخارجية التي تحدث في البيئة.

ويقصد بالمتغيرات البيئية تلك المتغيرات التي تؤثر في نشاط المنظمة سلبا او ايجابا سواء كانت اقتصادية او اجتماعية او سياسية أو ثقافية او تكنولوجية وغيرها.

فنقل النظم الادارية الناجحة الى بلد ما يجب ان يسبقه دراسة لامكانية استيعاب وتطبيق هذه النظم في الدولة محل التطبيق، على اعتبار ان هناك متغيرات وظروف مختلفة تؤثر سلبا او ايجابا في نجاح هذا التطبيق في اي دولة اخرى. والمثال على ذلك: اختلاف نظرة الافراد للعمل واهمية الوقت والانضباط في دولة كاليابان عنها في الجزائر، ومن ثم فإن اي نقل لهذه النظم من اليابان الى الجزائر دون مراعاة المعطى السابق قد يتكون نتيجته الفشل في تطبيق هذه الاخيرة.

وقد انتشر هذا المدخل بعد الحرب العالمية الثانية نتيجة التعاون المكثف بين الدول وانتشار الدراسات المقارنة في اطار الادارة العامة. ويعتبر Jogn Gans أول من اهتم باتباع المدخل البيئي، بالانطلاق من ضرورة دراسة العوامل البيئية في كل دولة حتى نصل الى فهم حقيقي لصفات اي حكومة ووظائفها وطريقة وطبيعة عملها، محددًا هذه العوامل في المكان والسكان ودرجة التقدم العلمي والتكنولوجي والقيم والتقاليد والاعراف والثقافات<sup>74</sup>.

<sup>74</sup> محمد سعيد عبد الفتاح وفريد الصحن، المرجع السابق، ص. 61.

بالرغم من اهمية هذا المدخل فانه يبقى صعب التطبيق على اتيار ان دراسة كل هذه العوامل المحيطة بالادارة امر صعب يتطلب الالمام بكل فروع العلوم الاجتماعية والانسانية، بالاضافة الى ان هذه العوامل البيئية هي عوامل متغيرة في الزمان والمكان.

وقد استندت دراسة المتغيرات البيئية لى الدراسات المقارنة بين النظم والعمليات الادارية في البلدان المختلفة بهدف الوصول الى قواعد علمية عامة التطبيق على مختلف الدول والمنظمات، بالانطلاق من فرضية مفادها انه بالرغم من اختلاف الظروف البيئية من دولة لأخرى الا ان ذلك لم يمنع من وجود قواعد عامة وثابتة.

## المحور الثاني: العملية الادارية

تركز العملية الادارية في أدائها على مجموعة من المراحل مرتبطة ومتداخلة ببعضها البعض وهي التخطيط، التنظيم، التنسيق والاتصال و القيادة الادارية واتخاذ القرارات الادارية، والرقابة. تشكل هذه العمليات في مجموعها عناصر العملية الادارية.

تجب الاشارة الى ان هذه العناصر تتم على مستوى واحد أو مستويات مختلفة، بحيث يتم وضع الخطوط العريضة للمستقبل بتحديد الاهداف المرسومة وتحديد وسائل تحقيق هذه الاهداف والمدة الزمنية اللازمة وكيفية المتابعة والمراقبة والانجاز مع توجيهه واصدار القرارات مع التنسيق والاتصال مع كل المنظمات المعنية.

ان تدخل الدولة لتلبية حاجيات المواطنين يكون على مسؤوليه اجهزتها الادارية في التنفيذ، ومنه اصبح لزاما عليها الاعتماد على هذه العناصر، والتي تعتبر عناصر للعملية الادارية في فكر Henry Fayol. وسيتم التركيز بالتفصيل على كل وظيفة باعتبارها الوظائف الجوهرية للعملية الادارية.

### أولاً: التخطيط

يعد التخطيط من الوظائف المهمة للادارة ووسيلة فعالة لتحقيق اهداف التنمية وتلبية حاجيات المواطنين. سيتم التطرق لمفهوم التخطيط، اهميته وأنواعه، مقومات التخطيط واجهزته، معوقات التخطيط وعوامل نجاحه.

### 1/ مفهوم التخطيط ومقوماته

#### أ/ مفهوم التخطيط

عرفه العالم هنري فايوا بانه: التنبؤ بالمستقبل والاستعداد له. فهو في معناه الواسع التدبير الذي يرمي الى مواجهة المستقبل بخطط منظمة وموضوعة مسبقا لتحقيق اهداف محددة أو تحديد الاهداف المستقبلية وتحديد وسائل تحقيقها خلال مدة زمنية محددة.

بهذا التعريف الواسع يمكن ان نجد التخطيط على جميع المستويات وفي جميع المنظمات العامة والخاصة وفي جميع النشاطات العامة والخاصة<sup>75</sup>.

<sup>75</sup> سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص. 187.



- وهو تحديد الاهداف المستقبلية وتعيين وسائل تحقيقها خلال مده زمنية محددة<sup>76</sup>.
  - هو وضع برنامج مستقبل مستقبلي لتحقيق اهداف معينه خلال مدة محددة عن طريق حصر الامكانيات المتاحة لوضع تلك الاهداف موضع التطبيق<sup>77</sup>.
  - عمليه دراسته المستقبل للوصول الى اهداف محدده مع وضع الترتيبات والاجراءات اللازمه لتحقيق تلك الاهداف<sup>78</sup>.
  - التقرير سلفا بما يجب عمله وكيف يتم، ومتى، ومن الذي يقوم به او الاختيار من بين البدائل من الاهداف والسياسات والاجراءات والقواعد مع تحديد الوسائل لبلوغها<sup>79</sup>.
  - الاختيار المرتبط بالحقائق ووضع واستخدام الفروض المتعلقة بالمستقبل عند تصور وتكوين الانشطه المقترحة التي اعتقد بقدراتها لتحقيق النتائج المنشوده<sup>80</sup>.
  - الوظيفة الادارية الاساسية التي تسبق اي وظيفة مهما بلغت اهميتها، فهو العملية الفكرية التي ترسم بصورة مسبقة الطريق الذي يسلكه المسؤولون عند اتخاذهم القرارات وتنفيذهم لها بمساعده الوظائف الاداريه الاخرى.
  - وقد عرفه حسن توفيق، والذي كان مديرا عمل للمنظمة العربية للعلوم الادارية بانه جمع الحقائق والمعلومات التي تساعد على تحديد الاعمال الضرورية لتحقيق النتائج والاهداف المرغوب فيها<sup>81</sup>.
  - عرفه عبد الغفور يونس بانه تنميه الخطة التي تتكون عادة من عمل ذهني يختص اساسا بالفكر الذي يضع حولا للمشاكل، اي انها متصلة بما يجب عمله وكيفية عمله ومكان تادية العمل والافراد المسؤولين عنه واسباب تاديته<sup>82</sup>.
- وهناك من اعتبر أن التخطيط ليس تنبا بالمستقبل بل تشكيلا له وسيطرة عليه، فليس الغرض من التخطيط التنبؤ لكن التشكيلة لحياة الناس بالصورة التي يريدونها مستقبلا بطريقة مثله.

<sup>76</sup> عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع السابق، ص. 165.

<sup>77</sup> ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص. 255.

<sup>78</sup> محمد رفعت عبد الوهاب، حسين عثمان محمد عثمان، الادارة العامة، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، 1999، ص. 195.

<sup>79</sup> بشير العلاق، المرجع السابق، ص. 120.

<sup>80</sup> المرجع نفسه، ص. 120.

<sup>81</sup> محمد رفعت عبد الوهاب؛ حسين عثمان محمد عثمان، المرجع السابق، ص. 195.

<sup>82</sup> المرجع نفسه

فهو عمل ذهني يعتمد على التفكير العميق والرؤيا الصائبة التي يستخدمها المخطط في رؤية حاضره ومواجهة مستقبله، ويقوم على توقعات مدروسة، ويعتمد على بيانات ومعلومات دقيقة وواضحة وكاملة وحديثة في نطاق القدرات البشرية والمالية المتاحة.

من خلال هذه التعاريف يمكن ان نستنتج خصائص التخطيط كالاتي:

- عملية يقوم بها القادة الاداريين على جميع المستويات؛
- جوهره التنبؤ و معناه توقع التغيرات المستقبلية و اتخاذ الاحتياطات في مواجهتها؛
- ليس عملية عشوائية بل يتميز بالدقة وفق اسلوب علمي متقن؛
- مبني على دراسة علمية واقعية وبناء على معطيات حديثة وحقيقية.

### ب/مقومات التخطيط

يقوم التخطيط على ثلاث عناصر اساسية، هي بمثابة مقومات له: وهي تحديد الاهداف؛ تحديد الوسائل وتحديد المدة الزمنية للتنفيذ.

#### تحديد الاهداف:

تعتبر الاهداف المحور الرئيسي للخطة، التي يبني عليها تحديد الامكانيات المادية والفنية والبشرية اللازمة لتنفيذ الخطة والمدة الزمنية الازمة للانجاز. ويشترط فيها<sup>83</sup>:

- ان تكون الاهداف قابلة للتحقيق؛
- ان تكون واضحة ومحددة تحديدا و وضوحا دقيقا لا يدع مجالاً للبس؛
- ان يكون هناك انسجاما وتناسقا بين الاهداف؛
- وضع الاهداف وفق اولويات مينة؛
- الموازنة بين الهدف والمدة الزمنية اللازمة لتنفيذه؛
- الموازنة بين الهدف والوسائل المادية والبشرية لتحقيقه.
- ان تكون البيانات والمعطيات التي وضعت الاهداف على اساسها حديثة وليست قديمة<sup>84</sup>.

<sup>83</sup> عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع السابق، ص ص. 167-168.

<sup>84</sup> محمد عبد الرحمان الدوغان، مبادئ الادارة العامة، عمادة التعلم الالكتروني و التعليم عن بعد، جامعة الملك فيصل، ص. 14. متوفر على الموقع الالكتروني:

<https://vb.ckfu.org>, (12/10/2018)

- قد تاتي الاهداف عامة وقد تكون مفصلة، وذلك يتوقف على مدة تنفيذ الخطة، والوسائل المرصوده لتنفيذها عند وضعها، لكن المشكله تكمن في انه لا توجد طريقة عملية لتحديد الاهداف، ومنه تصبح عمليه وضع الاهداف مسالة تقييمية ذاتية، تختلف باختلاف الخبراء المكلفين بتحديدها ولا توجد طريقة علمية لحل الخلاف بين الخبراء واضعي هذه الاهداف، فيستدعي الامر حينئذ تدخل الرئيس الاداري<sup>85</sup>.

- تتحكم في عملية وضع الاهداف مجموعة من العوامل من اهمها:

- ان تكون الاهداف قابلة للتحقق؛

- يجب ان تكون لدى الدولة الوسائل الكافية لتنفيذها؛

- تحديد الوسائل والامكانيات

هي الموارد المادية والطبيعية التي تتركز عليها تنفيذ الخطة، وهي تعتمد على وضع البيانات والاحصاءات والمعلومات الدقيقة، وتشمل هذه الموارد المدخرات والاستثمار ومصادر الطاقة والموارد الطبيعية والبشرية، الامكانيات الاقتصادية والمالية.

بالاضافة الى توفير الجهاز الاداري المؤهل للتنفيذ والمسؤول عنه، ووضع اولويات التنفيذ حسب المشاريع المبرمجة<sup>86</sup>.

- تحديد المدة الزمنية للتنفيذ

يرتبط التخطيط بالزمن، إذ لا يمكن وضع خطة من دون تحديد مجال تنفيذها الزمني. وقد تكون الخطة طويلة المدى وتسمى الخطة الاستراتيجية، أو متوسطة المدى وتوصف بالتكتيكية، وقصيرة المدى وتوصف بالتشغيلية، وقد تكون شهرية أو فصلية.

كما قد تكون عامة على مستوى المنظمة أو جزئية خاصة بكل قسم او ادارة.

<sup>85</sup> محمد رفعت عبد الوهاب وحسين عثمان محمد عثمان، المرجع السابق، ص. 207.

<sup>86</sup> سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص. 204-205.

## 2/ أنواع التخطيط واهميته

### أ/ أنواع التخطيط

تتعدد انواع التخطيط حسب المعيار الذي يؤسس عليه في وضع الخطة، فهناك المعيار الجغرافي أو المكاني أو الاقليمي، المعيار الزمني، معيار درجة شمول الخطة ومعيار المجال :

-من حيث المعيار الجغرافي: ينقسم التخطيط بناء على هذا المعيار الى تخطيط قومي او وطني شامل وتخطيط اقليمي محلي وتخطيط المدن.

#### - التخطيط الوطني (القومي) الشامل:

هو التخطيط الذي يتم على مستوى الدولة لتحقيق اهداف التنمية الشاملة<sup>87</sup> وهذا النوع من التخطيط طبقه الاتحاد السوفياتي بعد نجاح الثورة الشيوعية سنة 1917، ثم انتشر في باقي دول العالم خصوصا في الدول الشيوعية او الاشتراكية كما اخذت به الدول النامية للخروج من التخلف على اعتبار ان غياب التخطيط يؤدي الى نتائج سيئة على غرار:

- التعارض والتناقض بين مشاريع القطاعات المختلفة،
  - ضياع رؤوس الاموال في مشاريع فاشلة مما يؤدي الى ضياع الموارد،
  - عدم الاستفادة التامة من كافة الامكانيات الوطنية وعدم وجود حصر كامل للاحتياجات الضرورية للمجتمع،
  - سوء اختيار مشاريع التنمية وذلك بتفضيل المشاريع ذات الربح<sup>88</sup>.
- كما اخذت به بعض الدول التي تتبع النظام الراسمالي مثل فرنسا.

وتعني الشموليه في التخطيط انه يمتد الى مختلف صور النشاط الاقتصادي والاجتماعي والاداريين بهدف تحقيق التنمية الشاملة في جميع القطاعات، مع الاستخدام الامثل للجهود والموارد الوطنية الشاملة، حيث يستهدف هذا النوع من التخطيط توجيه النشاط الاقتصادي بقصد تحقيق مستوى معيشه افضل للمواطنين، لذلك يعتبر من الدعامات الاساسيه التي تركز عليها النظم الاشتراكية، لذلك لم يحظى موضوع التخطيط بالاهتمام في الولايات المتحده الامريكيه لاعتمادها نظام الاقتصاد الحر<sup>89</sup>.

<sup>87</sup> ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص.ص. 267-268؛ محمد بد الرحمان الدوغان، المرجع السابق؛ ص. 17؛ عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع السابق، ص. 175.

<sup>88</sup> حسين عثمان، المرجع السابق، ص. 226.

<sup>89</sup> سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص.ص. 188-189.

التخطيط القومي يتم على مستوى الدولة اما لتحقيق تنمية قطاعية، على سبيل المثال نذكر قطاع الفلاحة، قطاع الصناعة، ويعد هذا النوع من التخطيط جزءا من التخطيط القومي الشامل خصوصا في الدول الاشتراكية والدول النامية حيث يتم تقسيم الخطة القومية الى خطط جزئية كما طبق هذا النوع من التخطيط في الولايات المتحدة الامريكية في عهد الرئيس روزفلت، واما ان يتم هذا النوع من التخطيط لمواجهة الازمات مثل ما فعل الرئيس الامريكي روزفلت، حيث يمتاز هذا النوع من التخطيط بانه لا يخص الاسس الرئيسية والمحاور الكبرى التي يقوم عليها النظام الاقتصادي، بل يستهدف مجرد التغلب على الازمة عن طريق التحكم في تنفيذ المشاريع العامة<sup>90</sup>.

### - التخطيط الاقليمي المحلي:

يتم على مستوى الاقاليم، والهدف منه تنمية اقليم معين والدفع بمستواه الاقتصادي والاجتماعي لاحداث التوازن بينه وبين مختلف اقاليم الدولة وتفاديا لنزوح السكان نحو الاقاليم الاكثر تنمية، ومثل ذلك الاقاليم الصحراوية كما يحدث في مصر بشأن صحراء سيناء حوض نهر التيبسي في الولايات المتحدة الامريكية واقليم bretagne في فرنسا<sup>91</sup>.

وعلى غرار الاقاليم الصحراوية والمناطق الاقل تنمية لا يجب ان يترك للظروف ودون ضابط، وانما يجب ان يتم تنميتها حسب خطة معينة، وتسمى في النظام الجزائري بالمخططات البلدية وهي مخططات التنمية الاقتصادية، وهناك ايضا المخططات الولائية والمخططات الجهوية والمخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير<sup>92</sup>، الذي يندرج في اطار التخطيط المحلي للتهيئة والتعمير يحدد التوجيهات الكبرى للسياسة العمرانية، ومخطط شغل الاراضي، الذي يحدد بدقة ما جاء في التوجيهات الكبرى على ارض الواقع من حيث استعمال الارض والبناء، بهدف التحكم في التوسع العمراني ومراقبته وتحديد الاستخدامات المثلى للارض، وهو وسيلة تنظيمية للتسيير الحضري والبلدي، نظمه المشرع بموجب القانون رقم 29-90 المتعلق بالتهيئة والتعمير في المواد من 31 الى 38 والمرسوم التنفيذي رقم 91-178 المؤرخ في 1991/05/28 المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 05-318 المؤرخ في 2005/09/10<sup>93</sup>.

<sup>90</sup> عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع السابق، صص. 176-177.

<sup>91</sup> المرجع نفسه، ص. 178.

<sup>92</sup> عرف المشر الجزائري بموجب القانون رقم 29-90 المؤرخ في 1990/12/01 ج.ر عدد 52 المعدل والمتمم بالقانون رقم 05-04 المؤرخ في 2004/08/14، ج.ر عدد 51، المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير كالاتي: المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير هو اداة للتخطيط المجالي والتسيير الحضري، يحدد التوجيهات الاساسية للتهيئة العمرانية للبلدية أو البلديات المعنية اخذا بعين الاعتبار تصاميم التهيئة ومخططات التنمية ويضبط الصيغ المرجعية لمخطط شغل الاراضي".

<sup>93</sup> راجع بتفصيل اكثر: شهرزاد عوايد، محاضرات في قانون التعمير الجزائري، القيت على طلبة السنة اولى ماستر، تخصص قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد لامين دباغين، 2017-2018، ص ص. 15-23.

## - تخطيط المدن:

هو التخطيط المتعلق بالمدن المنشئه حديثا يتضمن ما تحتاجه هذه الاخيرة من مرافق وخدمات وشوارع وتخطيط لشبكات الكهرباء وتنظيم الخدمات العمومية، المياه، الصرف الصحي، البنايات، مع مراعات ما يتطلبه الامر من مقتضيات العمران الحديث ومن نواحي جمالية للمباني والحدائق. وقد ظهر فرع جديد للقانون يسمى قانون تنظيم المدن الجديده في اطار قوانين العمران<sup>94</sup> خصوصا في فرنسا والجزائر وقوانين تهيئه الاقليم<sup>95</sup> وهناك ما يسمى بتخطيط المدن الجديدة في الجزائر ونقصد بالذكر قسنطينه وفي مصر مدينة العاشر من اكتوبر.

## - التخطيط داخل المنظمات الادارية: تحتاج المنظمة الادارية الى وضع خطة شاملة لجميع فروعها

واقسامها واحداثها، وهي خطة تفصيلية لتنفيذ خطة الدولة وتنفيذ مشاريعها.

ويمكن ان نميز بين نوعين من التخطيط:

- تخطيط البرامج والاهداف والنتائج: وهو التخطيط الذي تكون فيه للمنظمة سلطة تقديرية واسعة في تحديد اسلوب المل وطرق التنفيذ، ومثل هذا التخطيط لايتطلب تدخلا تفصيليا من قبل المستويات العليا<sup>96</sup>.

- التخطيط الاجرائي التفصيلي: هو التخطيط الذي يحتوي على مجموع الاساليب المحددة لطرق التنفيذ واجراءاته ومراحله واختصاصات كل وظيفة وكل وحدة تنظيمية، لذلك يكون للخطة طابعا اجرائيا وتفصيليا.

ومن اهم مميزات هذا التخطيط عدم اهتمامه بالنتائج، وتوس السلطة التقديرية للادارات العليا فيه، اذ يقع عليها عبء المتابعة التصرفات المختلفة للتأكد من مطابقتها للخطة الاجرائية<sup>97</sup>

- من حيث المدى الزمني: يصنف التخطيط الى: تخطيط طويل الاجل، تخطيط متوسط الاجل وتخطيط قصير الاجل.

<sup>94</sup> عدنان الزنكة، سلطة الضبط الاداري في المحافظة على جمال المدن وروائعها، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2011، ص ص. 71-110.

<sup>95</sup> انظر بتفصيل اكثر: هاجر شنيخر، استراتيجية التهيئة الاقليمية لتحقيق التنمية المستدامة والفاعلية الاقتصادية، المخطط الوطني لهيئة الاقليم وتنميته انموذجا، مجلة العلوم الانسانية لجامعة أم البواقي، مجلد 7، عدد 3، ص ص، 199-218.

<sup>96</sup> محمد سعيد عبد الفتاح، محمد فريد الصحن، المرجع السابق، ص ص. 254-255.

<sup>97</sup> المرجع نفسه، ص. 255.

- التخطيط طويل الاجل: يغطي فترة زمنية طويلة تتراوح بين 10 سنوات و 20 سنة الى 25 سنة. يهدف الى وضع الاستراتيجيات طويلة المدى دون التفصيل الواسع فيها، و الميزة فيه ان نتائجه تكون غير مؤكده 100% خصوصا في الدول النامية الخاصة بالموارد والاهداف.
  - التخطيط متوسط الاجل: يغطي هذا التخطيط فترة زمنية من ثلاث الى سبع سنوات تقريبا، لكن في الغالب يكون 5 سنوات. وهو ياتي فرعا للخطة طويلة الاجل التي تتضمن عددا من الخطط المتوسطة الاجل وتسمى بالخطة الخماسية او التكتيكية.
  - التخطيط قصير الاجل: يتضمن وضع خطط لفته زمنية قصيرة لا تتجاوز السنة المالية الواحدة. ويتضمن تفصيل الاهداف الفرعية الواردة بالخطة المتوسطة، لذلك تعد الميزانية اداة رئيسية من ادوات التخطيط قصير المدى.
- يتضمن تفصيل الاهداف العامة الى اهداف فرعية.
- من حيث السلطات واضعة التخطيط: يصنف الى تخطيط مركزي وتخطيط محلي.
  - من حيث مجال ومضمون الخطة: يصنف الى تخطيط اجتماعي، سياسي، اقتصادي، اجمالي وتفصيلي.
  - من حيث السلطات المشاركه في التخطيط: هناك نوعين من التخطيط مركزي وتخطيط لامركزي.
  - التخطيط المركزي: هو التخطيط الذي تعده السلطة المركزية المتمثلة في الحكومة، وقد يقصد به برنامج السياسة العامة او مخطط العمل، وهي الخطة العامة التي تقر فيها السلطة التنفيذية مشروعها ويقرها البرلمان.
  - التخطيط اللامركزي هو الذي تضعه الهيئة اللامركزية، حيث تتمتع هذه الوحدات الشخصية المعنوية والاستقلال المالي والاداري، فنجد مخططات الهيئة العمرانية والتنمية المستدامة، مخططات تهيئة الاقليم، ومخططات شغل الاراضي<sup>98</sup>.
- 3/ اهمية التخطيط والعوامل المؤثرة فيه

لماذا يعتبر التخطيط مهما؟ لأنه يحقق ما يلي:

- يساهم في تحقيق الاهداف بفعالية اكبر لأن التخطيط يسبق التنفيذ؛

<sup>98</sup> نجد النص على هذه المخططات في قانون البلدية في الجزائر بموجب المادة 13 من القانون رقم 10-11 المؤرخ في 2011/06/23 يتعلق بالبلدية، ج.ر عدد 37 مؤرخ في 2011/07/03.

- يساهم في تحديد وجهة المنظمة؛
  - وضع الاطار العام والموحد للعمل؛
  - معرفة الفرص المتاحة والمشاكل المتوقعة؛
  - الاستثمار الافضل للموارد.
  - التنسيق بين المهام والقطاعات؛
  - تحقيق الامن للافراد والجماعات؛
  - الاستثمار الافضل للموارد والاقتصاد في الوقت والتكلفة؛
  - تنمية مهارات وقدرات المدراء والمسؤولين على عملية التخطيط؛
  - تزداد اهمية التخطيط بفعل التغير التكنولوجي وتغير المعطيات، التغير في السياسات الحكومية و التغير في النشاط الاقتصادي (حجم الموارد، تير الاسعار...).
- من اهم العوامل المؤثرة في نجاح التخطيط:

- قوة جهاز التخطيط وتاهيله ودرجة التناسق والانسجام بين الاشخاص واضعي الخطة؛
- سلامة الخطة ودقتها وتلاؤمها مع الواقع وشموليتها؛
- قوة الجهاز الاداري المؤهل للتنفيذ؛
- عدم فسح المجال للمشاركة في وضع الخطة من خلال المناقشة وتبادل الاراء في اطار الديمقراطية التشاركية<sup>99</sup>.

ومن بين معوقات التخطيط: سرعة تغير المعطيات والظروف؛ صعوبة التنبؤ بالتقديرات الصحيحة، ضعف الالتزام بالتخطيط أو التجاوب مع الخطة، ضعف جهاز التنظيم.

### ثانيا: التنظيم

سبق تعريف الادارة العامة بانها تنظيم وادارة القوى البشرية والمادية لتحقيق الاهداف الحكوميه، ومن ثم فالتنظيم هو عنصر اساسي في قيام الادارة العامة. لذلك سيتم التطرق لتعريف التنظيم واهميته وانواعه(1)، عناصر التنظيم(2)، مبادئ التنظيم الاداري(3).

<sup>99</sup> ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص ص. 273-274.



## 1/ تعريف التنظيم، اهميته و انواعه

### أ/ تعريف التنظيم

هناك العديد من التعاريف للتنظيم نذكر من بينها:

- يقصد به الشكل الذي تفرغ فيه جهود جماعية لتحقيق غرض محدد؛
  - هو النظام القائم في دولة او حكومة او ولاية معينة؛
  - هو تجميع بين اجزاء وحدات عمل لتكوين هيكل، من خلاله يمارس العمل وتباشر الاختصاصات ويحدث التنسيق وصولا الى تحقيق الهدف؛
  - هو الوسيلة التي ترتبط بها اعداد كبيرة من الافراد يقومون باعمال معقدة يرتبطون مع بعضهم البعض في محاوله واعيه لتحقيق اغراض محدده؛
  - هو اقامه علاقات السلطة مع ايجاد تنسيق هيكلي وافقي بين المناصب التي اسندت اليها الاختصاصات والواجبات لتحقيق اهداف المشروع<sup>100</sup>؛
  - هو تصميم الهيكل الذي بتشغيله يمكن ان تتحقق الاهداف؛
  - هو تحديد وتنسيق الجهود البشريه لتحقيق الاهداف المقرره وتنفيذ السياسات المرسومة بكفاءة واكل تكلفة ممكنة وفي اسرع وقت؛
  - هو عملية مركبة يقصد بها تجميع الاعمال المتشابهة في الطبيعة في وحدات مستقلة اداريا بقصد خلق نظام عمل واداء ذي طبيعة منسقة، بالشكل الذي يحقق بسهولة الاتصالات فضلا عن احكام الرقابة على الاداء تحقيقا للاهداف التي ترشدها ادارته وتستهدفها المنظمات الادارية في اطار سيادة افكار التعاون بين العاملين كافة والعلاقات الانسانية والرضى الوظيفي<sup>101</sup>.
- نستنتج من خلال هذه التعاريف ان التنظيم هو التجميع المنطقي للاجزاء المترابطة لتكوين كل موحد تمارس من خلاله السلطة والتنسيق والرقابة.

<sup>100</sup> حسين عثمان محمد عثمان، المرجع السابق، ص. 257.

<sup>101</sup> صلاح الدين فوزي، الادارة العامة بين عالم متغير ومتطلبات التحديث، دار النهضة العربية، القاهرة، 2000، ص. 51.

## ب/ اهمية التنظيم:

يعتبر التنظيم من اشهر واهم المواضيع الادارية الى درجة ان بعض العلماء يسمون علم الاداره بعلم التنظيم<sup>102</sup> ، فاطلاق اسم الجزء على الكل لاطهار اهميته. كما يطلق هذه العبارة الدكتور محمد فؤاد مهنا على مؤلفاته في الادارة العامة<sup>103</sup> .

فالتنظيم الاداري ضروري لترتيب الجهود وتصنيفها للوصول الى تحقيق الهدف، والتنظيم الاداري قد يمثل كيان او هيكل المنظمة الذي بواسطته يمارس نشاطها وعن طريقه يحقق اهدافها، فالفارق المميز بين المنظمات هو قدرتها الفائقة على التنظيم، الذي هو روح الادارة.

فالتنظيم هو وسيلة وعملية مستمرة ليست جامدة، ليس لها حد اعلى تصل اليه او تتوقف عنده، بل هي عملية متجددة باستمرار ونلاحظ ذلك مثلا في انشاء هيئات جديدة باستمرار كالوزارات والادارات، تغيير الوزارات بتغير الظروف والحاجات وزيادة اهمية وزاره معينه بزياده الطلب وما تقدمه من خدمات والعكس.

بفضل التنظيم يتم اعمال مبدأ التخصص وتوزيع المهام ووضع الحدود الفاصلة بين السلطة والمسؤولية، وكذلك يساهم في تسهيل الانتقال للمعلومات داخل المنظمة او المؤسسة.

## ج/ انواع التنظيم

يوجد نوعين للتنظيم هما التنظيم الرسمي والتنظيم غير الرسمي.

-التنظيم الرسمي: هو التنظيم الشرعي الذي تحكمه القوانين واللوائح ويحدد شكله وعناصره واختصاصات موظفيه ومسؤولياتهم. ويعتبر ماكس ويبر هو اول من وضع النموذج المثالي للادارة والمنظمة الادارية، ويركز هذا التنظيم على العلاقات الرسمية، ويقوم على الاسس التالية<sup>104</sup>:

- وجود مجموعة من القواعد والانظمة القانونية المكتوبة التي تحكم التصرفات والنشاطات داخل المنظمة،
- الخضوع لمبادئ التنظيم،
- أخذ النموذج الشكل الهرمي والذي تمثلت مستوياته كالآتي:

<sup>102</sup> ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص. 281.

<sup>103</sup> عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع السابق، ص. 203.

<sup>104</sup> محمد عبد الرحمان الدوغان، المرجع السابق، ص. 25.

- - الادارة العليا مهمتها وضع الاستراتيجية العامة،
- الادارة الوسطى مهمتها تنفيذ برامج المنظمة
- الادارة التنفيذية مهمتها الاشراف على سير العمل النوعي داخل المنظمات وتوزيع على رؤساء الاقسام والفروع.

**-التنظيم غير الرسمي:** هو تنظيم اجتماعي ينشأ بطريقة تلقائية بين العاملين في المنظمة الادارية بسبب اجتماعهم وتقاربهم في المسائل التي تتعلق بعملهم. ويعنى بتحليل العلاقات والتفاعلات بين العاملين وبينهم وبين القادة الاداريين<sup>105</sup>.

يقوم التنظيم غير الرسمي على مجموعة من الاسس هي:

- لا يخضع التنظيم غير الرسمي لقواعد قانونيه مكتوبة ورسمية،
- يعترف بوجود هدف مشترك تسعى المجموعة الى تحقيقه،
- يتمتع بوجود قيادة غير رسميه بناء على وجود معايير وضوابط غير مكتوبة.
- من بين اهم العوامل التي تؤدي الى تشكيل التنظيمات غير الرسمية<sup>106</sup>:
- حاجة الانسان للانتماء التي يحاول تحقيقها من خلال انظام لهذه التنظيمات،
- البحث عن الامان والحماية،
- تغير النظرة للتنظيم، الذي لم يعد محصورا في التنظيم الرسمي الذي يهدف لتنفيذ اهداف العمل.

من بين خصائص التنظيم غير الرسمي:

- وجود هدف مشترك تسعى المجموعة الى تحقيقه،
- صغر حجم التنظيم غير الرسمي،
- وجود قائد غير رسمي يعينه الاعضاء ويقبلون به يتمتع بالسلطة غير الرسمية،
- وجود قواعد غير رسمية تنظم سلوك وتصرفات الاعضاء في المجموعة،

من اهم مزايا وفوائد التنظيم غير الرسمي:

- المساهمة في بلوغ اهداف التنظيم غير الرسمي،

<sup>105</sup> محمد سعيد عبد الفتاح، الادارة العامة، المبادئ والتطبيق، الدار الجامعية، القاهرة، 1992، ص ص. 104-107؛ حسين عثمان محمد

عثمان، المرجع السابق، ص ص. 209-216.

<sup>106</sup> محمد عبد الرحمان الدوغان، المرجع السابق، ص. 26.

- المساهمة في تحقيق الرقابة الذاتية للعاملين،
- خلق متنفسا للفرد،
- ايجاد قنوات غير رسمية للاتصال ونقل المعلومات.

## 2/ عناصر التنظيم

حددت عناصر التنظيم كالاتي: الوظائف العامة، الوحدات الادارية، توزيع السلطة ومبدأ التدرج الاداري.

### أ/ الوظائف العامة

يتكون التنظيم الاداري من مجموعة من الوظائف العامة يشغلها مجموعة من الموظفين، فالوظيفة العمومية هي الخلية الاساسية في كل تنظيم اداري<sup>107</sup>.

#### • تعريف الوظيفة العامة: تعرف الوظيفة العامة بانها:

- منصب مدني أو عمل معين يقتضي من شاغله القيام بواجبات محددة وتحمل مسؤوليات معينة<sup>108</sup>.
- مجموعة من الاوضاع والنظم العامة التي يختص بها الموظفون العموميون في الدولة.

أنظمة الوظيفة العامة:

يسود العالم نظامين للوظيفة العمومية نظام مغلق يتّسم بدوام الوظيفة التي تعدّ حياة مهنية يتفرّغ لها الموظّف، ونظام مفتوح والذي يكون فيه الموظّف في علاقة تعاقدية مع الإدارة<sup>109</sup>.

#### نظام الوظيفة العمومية المغلق :

تعتبر الوظيفة العامة في النظام المغلق حياة مهنية أو مسارا مهنيا، بمعنى أن الموظّف العام لا يرتبط مصيره بوظيفة معيّنة قارّة، بل يمكن للإدارة أن تستفيد من خدماته في أي وظيفة أخرى، أي أنّها مهنة يتفرّغ لها الموظّف ويكرّس حياته لها، ويتربّب له حقوق ويلتزم بواجبات.

<sup>107</sup> سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص. 74.

<sup>108</sup> المرجع نفسه،

<sup>109</sup> ياسين ربوح، أنظمة الوظيفة العمومية وموقف المشرّع الجزائري منها، مجلة الحقيقة، العدد 42، جامعة أدرار، الجزائر، 2018، ص 400-401.

## -أسس نظام الوظيفة العمومية في النظام المغلق<sup>110</sup>

تعتبر الوظيفة العمومية في ظلّ النظام المغلق مهنة يتفرّغ لها الموظّف، ويكرّس لها حياته، فلا يمارس نشاط آخر إلا بما يسمح به القانون.

- يرتكز النظام المغلق على الاهتمام بالموظّف أكثر من الاهتمام بالوظيفة، وذلك من خلال تكوينه وترقيته ووضع النظام القانوني الذي ينظّم حياته المهنية، يستند النظام المغلق على وجود عنصرين مهمّين هما: وجود قانون أساسي يحكم الموظّفين، وفكرة الحياة المهنية للموظّفين.

- دوام التّعيين في الوظيفة العمومية، فالموظّف يلتحق بالوظيفة العمومية كجهاز وليس بوظيفة محدّدة، ولذا يمكن للإدارة نقله من وظيفة إلى أخرى.

- تدرّج الموظّف في السّلم الإداري، فلا يلتحق بالوظيفة العمومية كقاعدة عامّة إلا من أدنى رتب السّلم الإداري ثم يترقّى فيه وفق أسس محدّدة.

يطبّق هذا النّظام في الدّول الأوروبية كفرنسا وألمانيا وإسبانيا والنّمسا والكثير من دول العالم خاصة دول العالم الثّالث.

### - تقييم النظام المغلق للوظيفة العمومية

من ايجابيات النظام المغلق للوظيفة العمومية ما يلي<sup>111</sup>:

- ضمان نوع من الاستقرار والثبات الوظيفي،
- هو نظام مرّن يتماشى وحاجات الإدارة كمّا وكيفا ويتلاءم مع مقتضيات الإنتاجية كون الإدارة توظّف من أجل سدّ حاجات نوعيّة،
- يساهم في حياد الادارة واستقلال الموظفين،
- يتلاءم مع وضعية البلدان النامية، لأنه يساعد على الاستقرار
- من سلبيات نظام الوظيفة العمومية المغلق
- يتميز بكثرة القيود والاجراءات للدخول الى الوظيفة العامة،
- عدم اهتمام الموظفين بمسألة جد مهمة وهي مردودية المرفق العام نتيجة احساسهم بالامان في مواجهة فصلهم،
- غياب الحافز وضعف المبادرات الفردية وهيمنة الروتين وتفشي البيروقراطية في جانبها السلبي.

<sup>110</sup> مراد بوطبة، دروس في الوظيفة العمومية، مطبوعة كلية الحقوق، جامعة محمد بوقرة، بومرداس، 2017-2018، ص ص 9-10.

<sup>111</sup> ياسين ربوح، المرجع السابق، ص. 419.

## - نظام الوظيفة العمومية المفتوح

تعدّ الوظيفة وفق هذا النّظام عمل مؤقت متخصص وليس مستقلا ودائما، وهو يصلح لبيئة صناعية متطورة ذات إمكانيات علمية وبشرية عالية المستوى وهو نظام يسود في الولايات المتّحدة الأمريكية خصوصا<sup>112</sup>. ففي المفهوم الامريكي تعتبر الوظيفة العامة عمل يشتغل به الموظف مده معينه وهي ليست مستقره او دائمه فالموظفون في هذا المفهوم يخضعون لنفس النظام القانوني الذي يخضع له كاهه العاملين في الدوله وليس له من الحقوق الا ما يستمدونه من الدستور مباشرة ويطلق عليها النظام الوظيفة العامة ذات البيئة المفتوحة تطبقه ايضا كندا سويسرا وفيرلندا.

من بين ايجابيات النظام المفتوح:

- يتميز بالبساطة والسهولة،

- يتّصف هذا النّظام بالمرونة كونه يتيح للإدارة حرية كاملة في تعيين من تنطبق عليه الشروط والمواصفات لشغل وظيفة معيّنة والاستغناء عنه وقت ما تشاء.

- يتيح هذا النّظام مجالا واسعا للمنافسة بين القطاعين العام والخاص لجذب الموظّفين الأكفّاء، والحصول على العاملين من ذوي المهارات العالية والتخصّصات المطلوبة، معتمدة في ذلك على المحفّزات المادية والمعنوية.

- تقوم العلاقة بين الموظّف والإدارة على أساس التّعاقّد، فيمكن لكل طرف إنهاء العلاقة الوظيفية بكل سهولة مع واجب الإخطار المسبق<sup>113</sup>.

سلبيات نظام الوظيفة العمومية المفتوح<sup>114</sup>.

- لا يوقّر النظام المغلق الاستقرار الوظيفي للموظّف .

- التّعقيد في مجال وصف الوظائف والتخصّص الدقيق التي تبني عليها، كما أنّه توجد وظائف يصعب وضع وصف دقيق لها كالتّطبّ والتعليم والأمن

- يعطي هذا النّظام الأولوية للربح المادّي ولا يأخذ بعين الاعتبار الأهداف الأساسية الأخرى التي تعمل من أجلها الإدارة، والمتمثّلة أساسا في تحقيق الصالح العام

- إنّ نظام استغلالي فهو يبقي العاملين في حالة قلق مستمرّ وتحت رحمة صاحب المشروع فردا كان أو جماعة.

<sup>112</sup> ياسين ربوح، المرجع السابق، ص. 418.

<sup>113</sup> ليندة بغدادى، محاضرات في الوظيفة العامة، ملقاء على طلبة السنة الثالثة، تخصص قانون عام، متوفرة لى الموقع الالكتروني:

Elearning.univ-bouira.dz, (11/03/2022)

<sup>114</sup> المرجع نفسه.

- إنَّ هذا النِّظام لا يمكن تطبيقه في جميع المجتمعات، لأنَّه يفترض وجود إدارة غنيّة جدًّا بالمتخصِّصين، في حين أن كثيرا من الأعمال التي تقوم بها الإدارة تتطلَّب نوعا من التَّدريب والخبرة العمليّة لا يمكن الحصول عليها إلا بعد ممارسة الوظيفة لمُدّة طويلة.

- هذا النِّظام لا يولي أهميّة للموظَّف، فالعبرة بالإنتاجية، لذلك تُعفى الإدارة من عمليات التَّكوين وتحسين مستوى موظَّفيها، كونه يفترض وجود جامعات ومعاهد ومراكز تكوين بتخصّصات دقيقة متنوّعة، كما لا تعتبر التَّرقية حق للموظَّف إنّما تعيين جديد بشروط جديدة مع عدم إلزامية وجود نظام للتَّقاعد.

بالنسبة لموقف المشرِّع الجزائري فقد كرس النظام المغلق لعدة اعتبارات، تتعلق أساسا بتحقيق مجموعة من الأهداف وهي<sup>115</sup>:

- المحافظة على استقرار الوظيفة العامة وضمان استمراريتهما،

- الاستفادة من الأسس القانونية والتنظيمية التي كانت قائمة قبل الاستقلال.

- تكريس مبدأ ديمقراطية الالتحاق بالوظيفة العمومية كردّ فعل طبيعي على حرمان الأهالي الجزائريين من تويّ الوظائف العامّة طيلة الاستعمار.

وبالرجوع لأحكام الأمر رقم 03-06<sup>116</sup> نستشفّ تبني المشرِّع الجزائري للنِّظام المغلق من خلال ما يلي:

- تكريس فكرة التعيين في الوظيفة في نص المادة 04 منه والتي تنص على ما يلي: «يعتبر موظَّف كل عون عيّن في وظيفة عمومية دائمة ورسم في رتبة في السلم الإداري»، ولأن النظام المغلق يتطلَّب تفرّغ الموظَّف للوظيفة يؤكّد ذلك نصّ المادة 43 من الأمر رقم 03-06 والتي تنصّ على ما يلي: «يخصّص الموظَّفون كل نشاطهم المهني للمهام التي أسندت إليهم، ولا يمكنهم ممارسة نشاط مريح في إطار خاص مهما كان نوعه»، جعله علاقة الموظَّف بالإدارة علاقة قانونية أساسية تكريسا لاستمرارية المرفق العام الذي يستوجب - ديمومة العلاقة بين الإدارة والموظَّف،

-تنظيم الامر للحياة المهنية للموظَّفين في مختلف فصول القانون المتعلّق بالوظيفة العمومية،

- اهتمام المشرِّع بظروف الموظَّف العام من خلال السّماح له بالتّوقيف المؤقت لعلاقة العمل يتعلّق الأمر

بالوضعيات القانونية الأساسية للموظَّف العام كالاستيداع، الانتداب، الخدمة الوطنية

أما تبني المشرِّع الجزائري للنِّظام المفتوح فيبدو من خلال<sup>117</sup>:

<sup>115</sup> ياسين ربوح، المرجع السابق، ص. 418.

<sup>116</sup> الأمر رقم 03-06 مؤرخ في 2006/07/15 يتضمن القانون الاساسي العام للوظيفة العامة، ج.ر عدد 46 مؤرخ في 2006/07/16.

<sup>117</sup> ليندة بغدادي، المرجع السابق

- نصّه على نمط جديد للعمل في مفهوم الوظيفة العمومية ذات الهياكل المغلقة المعمول به في الجزائر وذلك في الفصل الرابع المعنون بـ "الأنظمة القانونية الأخرى للعمل، حيث نصّ في المادة 19 على ما يلي: « تخضع مناصب الشغل التي تتضمن نشاطات الحفظ أو الصيانة أو الخدمات في المؤسسات والإدارات العمومية إلى "نظام التعاقد".
- يخضع الأعوان المتعاقدون إلى الإطار التنظيمي المحدد بموجب المرسوم الرئاسي رقم 308-07 المؤرخ في 29 سبتمبر 2007 المحدد لكيفيات توظيف الأعوان المتعاقدين وحقوقهم وواجباتهم والعناصر المشكّلة لرواتبهم وقواعد تسييرهم والنظام التأديبي المطبق عليهم<sup>118</sup>.
- قد تكون هذه العقود محدّدة المدة، حيث نصّت المادة 04 من المرسوم الرئاسي 308-07 على أنه يتمّ توظيف الأعوان المتعاقدين بعقود محدّدة المدة مدّته سنة واحدة يمكن تجديدها مرّة واحدة ولنفس المدة.
- أما العقود الغير محدّدة المدة فهي عقود موجّهة لشغل مناصب تقتضيها ضرورة المصلحة، كانت هذه المناصب، قبل صدور الأمر رقم 03-06، تعد مناصب دائمة وشاغلوها يعتبرون موظّفين، أما بصدور المرسوم التنفيذي رقم 05-08 مؤرخ في 19 جانفي 2008<sup>119</sup> المتضمّن القانون الأساسي الخاص بالعمّال المهنيين وسائقي السيّارات والحجّاب فقد أصبحت تخضع لنظام التعاقد.
- وقد نصت اغلب الدساتير على ان الوظائف العامة هي حقا للموظفين على قدم المساواة، ومن بينها الدستور الجزائري بموجب نص المادة 67 من التعديل الدستوري لسنة 2020<sup>120</sup>.

### • تعريف الموظف العمومي

عرف الفقه الموظف العمومي بانه:

- الشخص الذي يساهم بصورة دائمة في تنفيذ نشاط مرفق عام اداري، أو هو الشخص الذي يشغل الوظيفة بحقوقها وواجباتها<sup>121</sup>.

<sup>118</sup> مرسوم رئاسي رقم 07-308 المؤرخ في 29 سبتمبر 2007، يحدّد كيفيات توظيف الأعوان المتعاقدين وحقوقهم وواجباتهم والعناصر المشكّلة لرواتبهم وقواعد تسييرهم والنظام التأديبي المطبق عليهم، ج.ر عدد.61.

<sup>119</sup> المرسوم التنفيذي رقم 05-08 المؤرخ في 19/01/2008 يتضمن القانون الاساسي الخاص للعمال المهنيين وسائقي السيّارات والحجّاب، ج.ر عدد 3 مؤرخ في 19/01/2008.

<sup>120</sup> صدر التعديل الدستوري لسنة 2020 بموجب المرسوم الرئاسي رقم 20-442 المؤرخ في 30/12/2020 يتعلق باصدار التعديل الدستوري المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر سنة 2020، ج.ر عدد 82 مؤرخ في 30/12/2020.

<sup>121</sup> سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص.76.



- كل شخص يعمل في خدمة سلطة وطنية ويساهم بصورة اعتيادية في تسيير مرفق عام يدار بطريقة الادارة المباشرة ويشغل وظيفة دائمة مدرجة في الاطار الاداري<sup>122</sup>.

وقد وضع الفقه مجموعة من الشروط لاكتساب صفة الموظف وهي<sup>123</sup>:

- ان يعين الشخص في عمل دائم يقوم على عنصرين: دائمية الوظيفة و استمرارية الموظف في شغلها.

- العمل في مرفق عام خاضعا لإدارة سلطة عامة ادارية مركزية او لامركزية، اي شخص من اشخاص القانون العام،

- ان يكون التعيين من السلطة العامة المختصة.

عرفه المشرع الجزائري في قوانين الوظيفة العمومية الامر رقم 66-133 كالاتي: يعتبر موظفين الاشخاص المعينين في وظيفة دائمة والذين رسموا في درجة التسلسل في الادارة المركزية التابعة للدولة والمصالح الخارجية التابعة لهذه الادارات أو الجماعات المحلية وكذا الهيئات والمؤسسات العمومية. أما في الأمر رقم 06-03 فعرفه كالاتي: يعتبر موظفا كل عون عين في وظيفة عمومية دائمة ورسم في رتبة في السلم الاداري<sup>124</sup>.

كما عرفته المادة 2 من هذا الامر بانه: هو الشخص الذي يمارس نشاطه في المؤسسات والادارات العمومية، والتي تتمثل في: المؤسسات العمومية والادارات المركزية في الدولة والمتمثلة في مجموع الوزارات الموجودة على المستوى المركزي، المصالح غير الممركزة التابعة للادارات المركزية في الدولة والتي تمثل مصالح خارجية للوزارات، اي مختلف المديرية التنفيذية التابعة للوزارات عبر التراب الوطني، الجماعات الاقليمية المتمثلة في الولاية والبلدية، المؤسسات العمومية ذات الطابع الاداري، المؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني، المؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي، كل مؤسسة عمومية يمكن ان يخضع مستخدموها لأحكام القانون الاساسي للوظيفة العمومية.

بناء على نصوص الامر رقم 06-03، هناك شروط اساسية لاكتساب الشخص صفة الموظف وهي:

<sup>122</sup> وهو تعريف فالين، راجع، عيشة خلدون، الموظف العام وطبيعة رابطة الوظيفة العامة، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، المجلد العاشر، العدد الاول، 2017، ص. 222.

<sup>123</sup> المرجع نفسه، ص. 223-224.

<sup>124</sup> بموجب المادة 6 منه.

- ان يعين الشخص في عمل دائم،

- العمل في مرفق عام،

- ان يكون التعيين من السلطة العامة المختصة.

من اهم المبادئ التي تحكم التعيين في الوظائف العامة: مبدأ المساواة وتكافؤ الفرص، أما الشروط العامة للتعين في الوظائف العامة: الجنسية؛ السن؛ الصلاحية الجسمانية (اللياقة البدنية)؛ الصلاحية الاخلاقية؛ التأهيل العلمي، بالإضافة الى شروط اخرى كاجتياز امتحان، الجنس والخبرة.

- طرق اختيار الموظفين: تنوع هذه الطرق من دولة الى اخرى بالنظر لقوانينها وانظمتها الادارية، لكن يمكن حصرها في ما يلي:

- طريقة حرية الادارة في الاختيار: وتكون للادارة في هذه الطريقة سلطة تقديرية واسعة لاختيار الموظف من بين الاشخاص الذين تتوفر فيهم شروط المرشحين، لكن من عيوبها انها طريقة ديكتاتورية تناسس على المحسوبية والمجاملة.

- طريقه الانتخاب: باستثناء اعضاء البرلمان ورؤساء الدول الذين لا تطبق عليهم قوانين الوظيفة العامة، يمكن تطبيق هذا الاسلوب لشغل بعض الوظائف العامة مثل عمداء الكليات، وحكام الولايات وبعض القادة الاداريين في الولايات المتحدة الامريكية.

من مزايا هذه الطريقة اكتساب رضى الجمهور، ومن عيوبها عدم اختيار الكفاء بالإضافة الى تاسيسها على الاعتبارات المتعلقة بالقبيلة والعشيرة.

- طريقه الاعداد الفني والاداري المسبق: بواسطة المعاهد والمدارس المتخصصة في الادارة مثل ما هو مطبق في الجزائر وفرنسا فيما يخص تكوين الاداريين في المدرسة الوطنية للإدارة.

- طريقه المسابقة: حتى يتحقق مبدأ التكافؤ في الفرص، تكون الاختبارات بناء على العديد من الجوانب والمواد وهي افضل الطرق والاكثر شيوعا في الدول الديمقراطية التي تريد تطبيق ديمقراطية الادارة.

### ب/ الوحدات الادارية

تعتبر الوحدات الادارية عنصر من عناصر التنظيم الاداري، وتختلف الوحدات الادارية حسب معايير

تصنيفها المتمثلة في:

- المعيار الاقليمي أو الجغرافي: تصنف الوحدات الى وحدات مركزية تتمتع بصلاحيات تخص كامل اقليم الدولة ووحدات محلية تخص اقليما محددًا من هذه الاخيرة.

كأن تنشئ الوزارات والادارات الرئيسية في العاصمة فروعًا أو مصالح خارجية على مستوى اقاليم الدولة لتمكينها من تقديم خدماتها واداء الوظيفة الادارية على مستوى الاقليم<sup>125</sup>. ويطلق على هذه الوحدات هيئات عدم التركيز، وتتمثل في الجزائر في الولاية ورؤساء الدوائر والمدراء الولائيين<sup>126</sup>.

بينما يعبر المعيار الثاني عن اللامركزية الاقليمية<sup>127</sup>: والتي تقوم على تفويت وتوزيع سلطات الوظيفة الادارية في الدولة بين الادارة المركزية (الحكومة) من جهة، وبين هيئات ووحدات ادارية على مستوى الاقاليم مستقلة ومتخصصة على اساس اقليمي او جغرافي والتي تقوم على مقومات محددة وهي:

- تفتتت سلطات وامتيازات الوظيفة الادارية في الدولة وتوزيعها بين الهيئات والسلطات الادارية المركزية والهيئات والسلطات الادارية اللامركزية، ويتحقق ذلك عن طريق اقامة وتكوين مجموعات مستقلة عن السلطات والوحدات الادارية المركزية لتقوم بادارة وتنظيم وتسيير مجموعة المصالح المشتركة والمترابطة الاقليمية.

- وجود مصالح محلية متميزة عن المصالح الوطنية،

- اعتماد اسلوب الانتخاب في اختيار اعضاء هذه الهيئات، أو الجمع بين اسلوب الانتخاب والتعيين كما هو الحال في نظام الولاية في الجزائر الذي حدد هيئات تسيير الولاية في الوالي والمجلس الشعبي الولائي<sup>128</sup>.

- المعيار الوظيفي: تتكون الوحدات على اساسه من خلال تجميع الانشطة التي تقوم بنفس النوع من العمل الاداري والمتشابهة في طبيعتها على غرار: وحدات الامن وطني، تعليم وتربية، تعليم عالي وصحة...<sup>129</sup>.

- معيار العملاء او الزبائن: يقوم على مراعاة فئات الجمهور المستفيد من خدمات ادارية بتجميعها في وزارة او مصلحة واحدة مثال: وزارة العمل.

<sup>125</sup> حسين عثمان محمد عثمان، المرجع السابق، ص. 271.

<sup>126</sup> بتفصيل اكثر انظر: عمار بوضياف، التنظيم الاداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2010، ص. 25-27 و102-116.

<sup>127</sup> Rachid Zouaimia Marie Christine Rouault, droit administratif, Berti édition , 2007, Alger, p. 97.

<sup>128</sup> راجع نص المادة 2 من القانون رقم 07-12 المؤرخ في 2012/02/21، يتعلق بالولاية، ج.ر.د د 12 مؤرخ في 2012/02/29.

<sup>129</sup> عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع السابق، ص. 212.

- معيار الهدف: تصنف الوحدات على اساسه بتجميع الاعمال والنشاطات التي تساهم في تحقيق كل هدف في كل وحدة ادارية، يكرس هذا المعيار ففي جميع المنظمات سواء كانت وزارات او اقسام او مكاتب<sup>130</sup>.

#### - انواع الوحدات الادارية

- تتنوع الوحدات الادارية الى: وحدات تنفيذية رئيسية ووحدات تنفيذية مساعدة ووحدات استشارية.

- الوحدات التنفيذية الرئيسية: هي الوحدات المسؤولة عن تنفيذ الاهداف العامة للسلطة التنفيذية تتمثل في الوزراء التي يتغير عددها ونوعها من دولة الى اخرى.

ويختلف عدد وطبيعة الوزارات في الدول حسب النظام السياسي المعتمد فيها، فمثلا نجد في الولايات المتحدة الامريكية التي تتبع النظام الرئاسي، والذي يتميز بتركيز السلطة التنفيذية في يد شخص واحد هو رئيس الجمهورية، يقوم بتعيين عدد من المساعدين، و يتولى كل واحد منهم ادارة شؤون وزارة معينة يعتبرون منفذين لسياسة الرئيس او سكرتاريين او امناء. اما في بريطانيا والتي تتبع النظام البرلماني، فيوجد رئيس وزراء وهو المسؤول عن السلطة التنفيذية امام البرلمان وزراء على راس كل وزاره<sup>131</sup>.

لا يوجد معيار واضح ودقيق يحدد عدد الوزارات المطلوب او المهام التي يعهد بها الى كل وزارة بالنظر الى اهميتها.

وبالنظر لتزايد اعباء الدولة الى جانب الوزارات الاصلية او الرئيسية او وزارات مندبة وكتابات دولة وهيئات اخرى خارج الوزارات هي ادارات مستقلة تحمل تسميات مختلفة مثل لجان مجالس سلطات ظهرت لأول مرة في الولايات المتحدة الامريكية وبريطانيا بسبب تراجع دور الدولة عن تنظيم وضبط النشاط الاقتصادي بسبب تدخلها فيه، وذلك ما يتعارض مع مساله تنظيم هذا النشاط والتحول نحو الدولة الضابطة تتدخل هذه الهيئات في مجالات كثيرة كالمجال الاقتصادي والمالي والتكنولوجي وحقوق الافراد<sup>132</sup>.

<sup>130</sup> عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع السابق، ص. 209.

<sup>131</sup> سليمان محمد الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الفكر العربي، القاهرة، 1988، ص ص. 293-305.

<sup>132</sup> Voir : Rachid Zouaimia, **les autorités administratives indépendantes en face des exigences de la gouvernance**, édition Belkeise, Alger, 2013.

إذا كانت الوزارة هي الهيئة الادارية الاصلية او الرئيسية، فان مقتضى التخصص وتقسيم العمل يفرض تقسيم الوزارة الى وحدات داخلية هي مصالح ومكاتب ومديريات عامة ومديريات فرعية مع مراعاة اختلاف المصطلحات في كل نظام منه وفي كل دولة<sup>133</sup>.

- الوحدات التنفيذية المساعدة: بتشعب وتضاعف وزياده مهام صلاحيات الوزارات تبين انه من الافضل لحسن اداء هذه المهام ان تستعين هذه الهيئات ببيئات اخرى متخصصة تكون اكثر من الوزارة ذاتها واقدر منها بحكم تخصصها وتتمثل في مجموع ادارات خاصة تكلف بانجاز الاعمال الثانوية او الفرعية عن النشاط الرئيسي لمساعدته الوحدات الرئيسية لذلك تسمى بالمساعدة<sup>134</sup>.

دورها مهم جدا من حيث مساهمتها في دقه تنفيذ عمل الوحدة الرئيسية من خلال ما تقدمه لها من خدمات واجهزه والات من ابرز واهم هذه الوحدات<sup>135</sup>:

- اداره شؤون الموظفين وتختص بكل ما يتعلق بتعيينهم وتحديددهم وتأمين تنفيذ القرارات المتعلقة بها،

- اداره الاعمال المحاسبية والمالية للوحدات الرئيسية،

- تجهيز الادوات والاشياء المادية لعمل الوحدات الادارية الرئيسية ( اجهزه معدات ادوات مكتبيه)....

المساهمة في اعمال الارشيف والمخازن والطباعة والنشر والاعلان<sup>136</sup>.

هذه المهام لا تدخل في صميم الوظائف الرئيسية للوحدات الرئيسية، لكنها فرعية تساهم في اداء هذه الاخيره عملها باقل جهد واقل تكلفة.

وقد انشئت هذه الوحدات الفنية المساعدة لاول مره في الولايات المتحدة الامريكية، وهي مشهورة هناك وسارت مصر في ذات الاتجاه، حيث انشأت ديوان المحاسبات، ديوان الموظفين والنيابة الادارية والرقابة الادارية<sup>137</sup>، وقد انشئت بها ادارات مركزية للمحاسبة والموظفين وشؤون المشتريات والمخازن وتتبع هذه الادارات رئاسة الجمهورية<sup>138</sup>.

<sup>133</sup> المرسوم التنفيذي رقم 90-188 المؤرخ في 23/06/1990، يحدد هياكل الادارة المركزية واجهزتها في الوزارات، ج.ر عدد 26، مؤرخ في راجع المراسيم التنفيذية: المرسوم الرئاسي رقم 97-01 المؤرخ في 04/01/1997 يتعلق بوظيفة الامين العام للوزارة، ج.ر عدد 01 لسنة 1997.

<sup>134</sup> محمد رفعت عبد الوهاب وحسين عثمان محمد عثمان، المرجع السابق، ص.ص. 296-297.

<sup>135</sup> المرجع نفسه.

<sup>136</sup> عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع السابق، ص.ص. 224-225.

<sup>137</sup> سليمان محمد الطماوي، الوجيز في علم...، المرجع السابق، ص. 101.

<sup>138</sup> عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع السابق، ص. 224.

أما في الجزائر فتوجد مثل هذه الأجهزة أو الوحدات المساعدة على مستوى رئاسة الجمهورية مثل: الأمانة العامة لرئاسة الجمهورية<sup>139</sup> والأمانة العامة للحكومة التي سنفصل في دراسة صلاحياتها ومهامها كنموذج للإدارة المساعدة.

- الأمانة العامة للحكومة: هي جهاز دائم في رئاسة الجمهورية مكلف أساسا بتنسيق النشاط القانوني الحكومي، وهي تشكل قاعدة تنظيم النشاط القانوني للدولة.  
تطور هذا الجهاز على ضوء مختلف التعديلات التي أجريت على أجهزة الإدارة المركزية وهيكلها في رئاسة الجمهورية.

تم تفصيل الصلاحيات العائدة للأمانة العامة للحكومة بموجب المرسوم الرئاسي رقم 321-90<sup>140</sup>، وتم تقنينها بالمرسوم الرئاسي رقم 132-94<sup>141</sup>، وتم ترسيخها بموجب المرسوم الرئاسي رقم 197-01<sup>142</sup>.

تقوم الأمانة العامة للحكومة وفقا للمرسوم بدور أساسي في اتخاذ الإجراءات التي تضبط تحضير النصوص القانونية باختلاف طبيعتها واعدادها واصدارها وعرضها على السلطات المؤهلة لتوقيعها ونشرها في الجريدة الرسمية. ومن بين المهام الأساسية للأمانة العامة للحكومة تنظيم العمل الحكومي: وتتولى بذلك الأمانة العامة للحكومة عدة مهام تتمثل فيما يلي: تحضير اجتماعات الحكومة ومجلس الوزراء اللذين تتولى امانتهما، تحضير النصوص القانونية واعدادها واصدارها.

- تحضير اجتماعات الحكومة ومجلس الوزراء: حيث تضبط مداورات مجلس الوزراء واجتماعات الحكومة بواسطة جدول اعمال، ويشرف الامين العام للحكومة على مهمة تحضير هذا الاخير بالاتصال مع الوزير الاول وديوان رئيس الجمهورية قبل تبليغ اعضاء الحكومة بذلك؛

- يشارك الامين العام للحكومة في جلسات كل من المجالس الوزارية المشتركة واجتماعات الحكومة ومجلس الوزراء؛

- يكلف بالسهرة على متابعة تنفيذ القرارات المتخذة في اجتماع الحكومة ومجلس الوزراء.

<sup>139</sup> المرسوم الرئاسي رقم 197-01 المؤرخ في 2001/07/22، يحدد صلاحيات مصالح رئاسة الجمهورية وتنظيمها، ج. ر عدد 40 لسنة 2001، الملغى بالمرسوم الرئاسي رقم 07-20 مؤرخ في 2020/01/25 يحدد صلاحيات مصالح رئاسة الجمهورية وتنظيمها، ج. ر عدد 5 مؤرخ في 2020/01/29.

<sup>140</sup> المرسوم الرئاسي رقم 321-90 المؤرخ في 1990/10/17 يحدد أجهزة رئاسة الجمهورية وهيكلها، ويضبط اختصاصاتها وكيفية تنظيمها، المعدل والمتمم بالمرسوم الرئاسي رقم 45-92، (ج. ر عدد 11) والمرسوم الرئاسي رقم 406-92، (ج. ر عدد 81)،

<sup>141</sup> المرسوم الرئاسي رقم 132-94 المؤرخ في 1994/05/29 يحدد أجهزة رئاسة الجمهورية وهيكلها الداخلية، ج. ر عدد 39.

<sup>142</sup> المرسوم الرئاسي رقم 197-01 المؤرخ في 2001/07/22 يحدد صلاحيات مصالح رئاسة الجمهورية وتنظيمها، ج. ر عدد 40، الملغى بالمرسوم الرئاسي رقم 07-20 مؤرخ في 2020/01/25 يحدد صلاحيات مصالح رئاسة الجمهورية وتنظيمها، ج. ر عدد 5 مؤرخ في 2020/01/29.

## -تحضير النصوص القانونية واعدادها واصدارها:

- بالنسبة للتحضير لمشاريع القوانين ومشاريع الاوامر: يقوم الامين العام للحكومة بايداع مشروع القانون باسم الحكومة على مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الامة، حسب الحالة، بمجرد المصادقة عليه من طرف مجلس الوزراء، كما يقوم باعلام الوزير الاول والوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان، ويمكن للحكومة قبل المصادقة على النص المعروض ان تقرر استكمال الدراسات أو اجراء مشاورات قصد اثراء النص المقترح.

تخضع لهذه الاجراءات مشاريع القوانين العضوية ايضا، مع بعض الخصوصيات تتعلق بكيفيات المصادقة.

- بالنسبة لمشاريع الاوامر، يتولى الامين العام للحكومة بعد اخطاره بمشرو امر، تحضير هذا الامر في اطار الاجراءات المعمول بها في العمل الحكومي كما تم ذكره اعلاه واستكمال ونشره في الجريدة الرسمية، بعد اخضاعه لراي مجلس الدولة ومصادقة مجلس الوزراء عليه وتوقيعه من طرف رئيس الجمهورية. ويتم ايداع مشروع الامر من طرف الامين العام للحكومة لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه من طرف البرلمان بغرفتيه.

- بالنسبة لاقتراحات القوانين: عندما يتم اخطار الحكومة باقتراح قانون من المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الامة، تقوم الامانة العامة للحكومة بتوزيعه وتجمع آراء وملاحظات اعضاء الحكومة بشأنه.

يبلغ موقف الحكومة المتخذ في مجلس الوزراء الى المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الامة في اجل لا يتعدى الشهرين طبقا لأحكام المادة 24 من القانون العضوي رقم 16-12<sup>143</sup>.

## - اعداد النصوص القانونية:

تسهر الامانة العامة للحكومة في اطار التنسيق القانوني لنشاطات الحكومة على ضبط الصياغة النهائية للنصوص التشريعية والتنظيمية المقترحة من طرف الدوائر الوزارية قبل عرضها على السلطات المؤهلة للتوقيع وارسالها حسب الحالة الى المؤسسات الدستورية للمصادقة والمراقبة.

وتجرى عملية التشاور والتنسيق في النشاط القانوني للحكومة على عدة مراحل تساهم في غايتها الى ضمان مشاركة واسعة لأعضاء الحكومة في اعداد النصوص واضفاء الانسجام والتنسيق في الترتيب

<sup>143</sup> القانون العضوي رقم 16-12 المؤرخ في 2016/08/25، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الامة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ج.ر عدد 50 مؤرخ في 2016/08/28.

القانونية المقرر وضعها<sup>144</sup>. وفي هذا الاطار تتلقى الامانة العامة للحكومة مشاريع النصوص التشريعية والتنظيمية المقترحة من طرف اعضاء الحكومة، حيث تتولى قطاعاتها المتخصصة الدراسة الاولى والتأكد على الصعيد القانوني من مطابقتها وانسجامها مع الاطار القانوني المعمول به ومع الاهداف المقرر تحقيقها<sup>145</sup>.

ويتم اعلام السلطة صاحبة المبادرة بالملاحظات للأخذ بها عند اللزوم. ويوزع المشروع المعروض في صيغته الاصلية والمصححة على ضوء الملاحظات التمهيدية التي ابدتها مصالح الامانة العامة للحكومة على مختلف الدوائر الوزارية لإبداء آرائها وملاحظاتها من حيث الشكل والمضمون، كما ترسل هذه المشاريع الى مصالح رئاسة الجمهورية ومصالح الوزير الاول أو رئيس الحكومة، لتكون تقديرات الملائمة التي تبديها حاسمة فيما يخص القرارات التي تتخذ بشأن مشاريع هذه النصوص.

وعلى ضوء الملاحظات والتوجيهات المقدمة تنظم مصالح الامانة العامة للحكومة اجتماعات عمل تضم ممثلي السلطات التي بادرت بالنصوص وممثلي القطاعات المعنية بالترتيب المعني، مع مشاركة ممثلي وزارة المالية والسلطة المكلفة بالاصلاح الاداري والوظيفة العمومية وجوبا بالنظر للأثار المالية والبشرية التي تقتضيها في الغالب هذه النصوص.

ويرسل الامين العام للحكومة المشاري الى مجلس الدولة لتلقي الراي بشأنها، الذي يحال مباشرة الى الوزير صاحب المبادرة للأخذ به واعداد الصياغة النهائية للمشروع، الذي يعرض على مجلس الوزراء.

#### - اصدار النصوص التشريعية:

يعرض النص بعد المصادقة عليه من طرف البرلمان، على توقيع رئيس الجمهورية، حيث يتوجب على هذا الخير ان يصدر القانون في ظرف ثلاثين يوما ابتداء من تاريخ تسليم النص الى الامانة العامة للحكومة، لينتهي الامر بنشر النص في الجريدة الرسمية.

على مستوى وزارة الداخلية توجد<sup>146</sup> : بناء على نص المرسوم التنفيذي رقم 14-105، تشمل الادارة المركزية في وزارة الداخلية والجماعات المحلية والبيئة والاصلاح الاداري الاجهزة الآتية:

<sup>144</sup> الامانة العامة للحكومة. متوفر على الموقع الالكتروني:

[www.joradp.dz](http://www.joradp.dz), (22/01/2022)

<sup>145</sup> المرجع نفسه.

<sup>146</sup> راجع المرسوم التنفيذي: المرسوم التنفيذي رقم 14-104 المؤرخ في 12/03/2014 يتضمن تنظيم الادارة المركزية لوزارة الداخلية والجماعات المحلية، ج.ر عدد 15 مؤرخ في 19/03/2014.



- الأمين العام يساعده أربعة (4) مديري دراسات وتلحق به: المديرية الفرعية للبريد، المكتب المركزي لتنسيق الأمن الداخلي للمؤسسة ينسقه مكلف بالدراسات والتلخيص يساعده ثلاث رؤساء دراسات وثلاث مكلفين بالدراسات.

- رئيس الديوان: يساعده عشرون مكلفا بالدراسات والتلخيص.

- المفتشية العامة للداخلية والجماعات المحلية.

- الهياكل الآتية: من بينها: المديرية العامة للعصرنة والوثائق والارشيف، المديرية العامة للموارد البشرية والتكوين والقوانين الأساسية، المديرية العامة للمالية والوسائل،...

### - الوحدات الاستشارية

بالنظر لتعدد مهام الوزارات وكبر حجم المنظمات يتطلب الأمر الاستعانة بأجهزة متخصصة مكلفة بالبحث ودراسه المشاكل والمواضيع المتعلقة بمهام الوزارات وتقديم رأي بشأنها قبل اصدار هذه الاولى قرارها فيها.

تعرف بانها الاجهزة التي يحكم تخصصها بالامور تعتبر الاقدر على تزويد وحدات الادارة العاملة بالرأي والمشورة في شؤون الوظيفة العامة سواء من الناحية القانونية أو الفنية<sup>147</sup>.

فالاختلاف بينها وبين سابقتها يكمن في طبيعة عملها الذي ينحصر في البحث والدراسة والاعداد والتحضير ثم تقديم الرأي، اما الاولى فتقوم بمهام تنفيذية محددة وتشتري في كون كل منهما وحدات مساعده ايضا لكن الاولى تصدر قرارات تنفيذيه اما الوحدات الاستشارية فلا تصدر قرارات تنفيذية بل تقدم آراء<sup>148</sup>.

ويتميز عمل الهيئات الاستشارية بالطابع الفكري والعلمي المبني على الخبرة والتخصص والاحاطة الكاملة بالمعلومات والمعطيات والحقائق في مجال الاستشارة.

وتختلف تسميتها من لجنة الى مجلس الى مرصد الى مؤسسة او محافظة.

هناك من هذه الهيئات الاستشارية ما يكون مكرسا دستوريا فتسمى بالهيئات الاستشارية الدستورية، ومن بين الهيئات الاستشارية الدستورية 'في الجزائر:

- المجلس الاسلامي الاعلى<sup>149</sup>،

- المجلس الاعلى للامن<sup>150</sup>،

- المجلس الوطني لحقوق الانسان<sup>151</sup>،

<sup>147</sup> ناصر لباد، الوجيز في القانون الاداري، دار المجدد للنشر والتوزيع، سطيف، 2010، ص. 113.

<sup>148</sup> محمد رفعت عبد الوهاب وحسين عثمان محمد عثمان، المرجع السابق، ص. 298-299.

<sup>149</sup> راجع نص المادتين 206 و207 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

<sup>150</sup> راجع نص المادة 205 من التعديل الدستوري لسنة 2020

- المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي<sup>152</sup>.
  - المجلس الاعلى للشباب<sup>153</sup>
  - المرصد الوطني للمجتمع المدني<sup>154</sup>
  - المجلس الوطني للبحث العلمي والتكنولوجيات<sup>155</sup>
- من بين مهام هذه الهيئات:

- اعداد الدراسات والبحوث في مجال عملها،
  - تحضير مشاريع البرامج وخطط العمل
- ومنها ما يضبط تنظيمه وسير عمله بواسطة القانون على غرار المجلس الوطني لحقوق الانسان<sup>156</sup> أو بمرسوم على غرار المرصد الوطني للمرفق العام الذي انشئ بالمرسوم الرئاسي رقم 03-16 المؤرخ في 2016/01/07<sup>157</sup>.

### - توزيع السلطة ومبدأ التدرج الاداري

يفرغ كل تنظيم الاداري سواء كان في ادارة عامة او ادارة خاصة في شكل تدرجي هرمي توزع فيه السلطة والمسؤولية على مستويات مختلفة او درجات متباينة، ترتبط ببعضها البعض بروابط تدرجية من قاعدة النظام الى قمته، وهو الذي يسمى بالسلم الاداري في نطاق القانون الاداري او النظام التدرجي في نطاق الادارة العامة.

يقوم التنظيم التدرجي او الهرمي على مبدئين اساسيين المبدأ الاول هو وحده القيادة من اعلى والمبدأ الثاني هو واجب الطاعة والخضوع من تحت.

يحقق مبدأ التدرج مجموعة من المزايا تسمح بسهولة تمرير القرارات من اعلى الهرم الى قاعدته ويمنع التركيز في الاختصاصات، ويساهم في تدعيم هيمنة قيادة المنظمة الادارية على ادارتها وفروعها، لكن هذا

<sup>151</sup> راجع نص المادتين 211 و212 من التعديل الدستوري لسنة 2020

<sup>152</sup> راجع نص المادتين 209 و210 من التعديل الدستوري لسنة 2020

<sup>153</sup> راجع نص المادتين 216 و217 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

<sup>154</sup> راجع نص المادة 213 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

<sup>155</sup> راجع نص المادتين 216-217 من التعديل الدستوري لسنة 2020

<sup>156</sup> القانون رقم 13-16 المؤرخ في 2016/11/03 يحدد تشكيلة المجلس الوطني لحقوق الانسان وكيفيات تبيين اعضائه والقواعد المتعلقة بتنظيمه وسيره، ج. ر عدد 65 مؤرخ في 2016/11/06.

<sup>157</sup> المرسوم الرئاسي رقم 03-16 المؤرخ في 2016/01/07، يتضمن انشاء المرصد الوطني للمرفق العام، ج. ر عدد 3 مؤرخ في 2016/01/13. وراجع بتفصيل اكثر حول الموضوع: نصير سمارة، المرصد الوطني للمرفق العام: اطار لتقويم السياسات الادارية العمومية في الجزائر، حوليات جامعة قالة للعلوم الاجتماعية والانسانية، العدد 26، جوان 2019، ص ص. 275-298.

المبدأ يثير مدى الطاعة التي يلتزم بها المرؤوسين تجاه رؤسائهم هل هي طاعة مطلقة عمياء ام ان المرؤوس يملك مناقشة هذه القرارات خصوصا اذا كانت غير مشروعة.

تلزم اغلب التشريعات المرؤوس بتنفيذ اوامر الرئيس، إلا اذا كان الامر الصادر اليه غير مشروع، فانه يتحرى ان يكون الامر الصادر اليه مكتوبا، وبعد تنبيه لهذا الرئيس كتابة في هذه الحالة تقع المسؤولية على الرئيس واحده ولا يسال الموظف الا في حدود خطئه الشخصي<sup>158</sup>.

- في التشريع الجزائري يكون للمرؤوس مناقشة الرئيس فيما يصدر اليه من أوامر مما يتصل بعمله في حدود اللياقة والأدب والاحترام، فاذا رفض هذا الأخير التراجع عن تلك الأوامر قبل برفض المرؤوس تنفيذها بشروط حددتها المادة 129 من القانون رقم 05-10 المتعلق بالقانون المدني والتي جاء نصها كالآتي: " لا يكون الموظفون والاعوان العموميون مسؤولين شخصا عن افعالهم التي اضررت بالغير، إذا قاموا بها تنفيذا لأوامر صدرت اليهم من رئيس متى كانت طاعة هذه الأوامر واجبة عليهم". كما نصت المادة 47 من الأمر رقم 06-03 المتعلق بقانون الوظيفة العمومية على ما يلي: " كل موظف مهما كانت رتبته في السلم الإداري مسؤول عن تنفيذ المهام الموكلة اليه. لا يعفى الموظف من المسؤولية المنوطة به بسبب المسؤولية الخاصة بمرؤوسيه" ونصت المادة 180 منه أيضا أن: "تعتبر على وجه الخصوص أخطاء من الدرجة الثالثة الاعمال التي يقوم من خلالها الموظف بما يأتي: 1 - 2 - 3- رفض تعليمات السلطة السلمية في اطار تادية المهام المرتبطة بوظيفته دون مبرر مقبول..."

يبدو موقف المشرع الجزائري غامض ويحتمل العديد من التأويلات، لكن يمكن ملاءمته مع موقف القضاء الإداري الفرنسي: اذا لم تكن المخالفة المرتكبة تشكل جريمة، فإن المرؤوس لا يعفى نفسه من المسؤولية الإدارية إلا اذا توفرت الشروط التالية<sup>159</sup>:

- ألا تصل المخالفة الى حد الخطأ الجسيم وعدم المشروعية الظاهرة المضرة بالمصلحة العامة؛
- أن يكون امر الرئيس من اختصاصه ويدخل في اختصاص المرؤوس؛
- ان يكون امر الرئيس قد صدر للمرؤوس كتابة؛
- أن يعترض المرؤوس على امر الرئيس كتابة يوضح فيه وجه المخالفة؛

<sup>158</sup> عبد الغني بسيوني عبد الله، المرج السابق، ص ص 245-246.

<sup>159</sup> هشام بن ورزق، محاضرات في مقياس مدخل الى القانون الاداري، ملقاة على طلبة السنة الاولى، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد لمين دباغين، الموسم الدراسي 2018-2019، ص. 40. متوفرة على الموقع الالكتروني:

- إصرار الرئيس على قيام المرؤوس بتنفيذ امره، ويجب ان يصدر هذا الامر كتابة حتى لا يستطيع التنصل منه.
- تمارس السلطة او الوظيفة الادارية وفق اسلوبين اسلوب المركزية الادارية واسلوب اللامركزية الادارية.
- الاسلوب المركزي: ومعناه توحيد وحصر السلطة الادارية في الادارة المركزية الممثلة في رئيس الدولة، الوزراء وممثلين على مستوى الاقاليم يجعل سلطه القرار والبت في الامور بيدها هؤلاء
- يقوم النظام المركزي على ركنين اساسيين: الركن الاول يتمثل في تركيز السلطة المركزية ومعناها استئثار سلطه المركزيه بسلطات البت والتقيرير في كامل اقليم الدوله.
- أما الركن الثاني فيتعلق بالتبعية التدريجية والسلطة الرئاسية: معناها خضوع الموظفين لنظام التسلسل الاداري، و تشمل سلطه الرئاسية شخص المرؤوس من توظيفه الى نقله الى تاديبه حتى تقاعده او فصله، وعمله، حيث يخضع لرقابة توجيهه وامر، اي رقابة سابقة على القيام بالعمل ولاحقة على القيام به بالتعديل والالغاء والاجازة.
- ويتنوع النظام المركزي الى نظام مركزي شديد ونظام عدم التركيز، الذي يقوم على مبدأ التفويض الاداري، والذي يقصد به تنازل الرئيس الاداري (المفوض) عن جزء أو بعض من اختصاصاته للمرؤوس (المفوض اليه).
- فمن أجل تخفيف العبء على الحكومة المركزية يتم توزيع بعض الاختصاصات التنفيذية المحددة على بعض الموظفين في فروع الوزارات والمصالح في الاقاليم، ومنحهم سلطة البت في حدود ما يسمح لهم بها دون الرجوع للوزير المختص في العاصمة.
- لكن التفويض لا يعني ان يستقل الموظفون المفوضون بتلك الاختصاصات بشكل مطلق، بل يبقون تابعين وخاضعين للسلطة الرئاسية التي يمكن لها ان توجه لهم اوامرهم وقراراتها الملزمة وأن تخضع قراراتهم للتعديل والالغاء.
- يقوم التفويض الاداري على مجموعة من الشروط تتمثل في:

- يجب ان يكون التفويض جزئيا، اي يشمل بعضا من اختصاصات الرئيس الاداري؛
- يجب ان يستند التفويض الى نص قانوني يجيزه يكون من نفس مرتبة النص القانوني الذي منح الاختصاص. لكن هنا يجب التمييز بين تفويض الاختصاص وتفويض التوقيع، حيث يشترط في

تفويض الاختصاص ان يكون النص امرخص بالتفويض من نفس مرتبة النص المحدد للاختصاص، على اعتبار ان تفويض الاختصاص يقوم لى اساس التغيير في نظام الاختصاصات. بينما تفويض التوقيع لا يشترط ذلك، لأن المفوض اليه لا يمارس اختصاصا قانونية بل ماديا فقط؛

- التفويض يكون من اعلى الى اسفل؛
- لا تفويض في التفويض، فلا يتم التفويض الا مرة واحدة والا كان القرار الصادر من المفوض اليه الثاني معيب بيب عدم الاختصاص؛
- التفويض في السلطة من دون المسؤولية، حيث لا تسقط المسؤولية عن الرئيس المفوض لتنتقل الى المرؤوس المفوض اليه، فهذا الاخير لا يسأل عن تصرفاته بخصوص الاختصاصات المفوضة اليه الا أمام رئيسه؛
- وضوح الاختصاصات المفوضة؛
- لا يجوز للرئيس المفوض ممارسة اختصاصاته المفوضة في تفويض الاختصاص على خلاف ذلك في تفويض التوقيع؛
- التفويض مؤقت وقابل للرجوع فيه من طرف المفوض الرئيس

وقد استقر الفقه والقضاء الاداريين على ان التفويض قرار اداري صادر بالارادة المنفردة لصاحب الاختصاص الاصيل، وللتفويض صورتان التفويض في الاختصاص وتفويض التوقيع.

- تفويض الاختصاص: ويعني ان يعهد صاحب الاختصاص بممارسة جزء من اختصاصاته الى احد مرؤوسيه، بشرط أن يسمح القانون باجراء هذا التفويض، وان تكون ممارسة الاختصاص المفوض تحت رقابة الرئيس الاداري صاحب الاختصاص الاصيل.

يعتبر تفويض الاختصاص ضرورة في اطار تنظيم وحسن اداء العمل لأنه يسمح بسرعة مواجهة الوقائع وحل المشاكل، تخفيف العبء على المستويات العليا من الادارة، تحقيق مبدأ المشاركة وتوزيع السلطة، تدعيم الثقة وتدريب الموظفين على تحمل المسؤوليات وتهيئتهم لها<sup>160</sup>.

ومن الامثلة على تفويض الاختصاص في التشريع الجزائري:

<sup>160</sup> طارق المجذوب، المرجع السابق، ص ص. 374-377.

- ما نصت عليه المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215 المؤرخ في 23/07/1994 المتعلق باجهزة الادارة في الولاية وهيكلها<sup>161</sup> من امكانية تفويض الوالي لرئيس الدائرة الاختصاصات المعينة بالمادة.

- القرار المؤرخ في 12/08/2003 المتضمن تفويض سلطة التعيين والتسيير الاداري الى مديري الثقافة في الولايات، حيث نصت المادة الأولى منه على ما يلي: يفوض الى مديري الثقافة في الولايات سلطة التعيين والتسيير الاداري للمستخدمين الموضوعين تحت سلطتهم، باستثناء التعيينات وانهاء المهام في المناصب العليا.

- تفويض التوقيع: تستدعي ضرورات العمل ان يفوض الرئيس الاداري احد مرؤوسيه سلطة التوقيع بدلا عنه، حيث ينصرف التفويض الى التوقي فقط من دون الاختصاص، فهو مجرد تفويض للقيام بمل مادي وهو التوقيع.

وينحصر دور المرؤوس هنا على مجرد التوقيع والامضاء على بعض القرارات أو الاوراق الرسمية الداخلة في اختصاصات الرئيس الاداري المفوض ولحسابه وتحت سلطته ومسؤوليته. ويأخذ تفويض التوقيع الطابع الشخصي، حيث يتاسس على شخصية المفوض اليه ومدى ثقة الرئيس فيه، لذلك فهو ينتهي بتغيير المفوض أو المفوض اليه.

يسمح التفويض للمفوض اليه بممارسة اختصاصات المفوضة، من دون ان يمنع ذلك الرئيس المفوض من ممارسة اختصاصاته الاصلية بوجود التفويض. والمثال على ذلك امكانية توقيع الوالي على قرارات فوض بشأنها التوقيع لرئيس الدائرة.

بالاضافة الى ذلك، فإن المسؤولية الناجمة عن الاضرار التي تلحق بالير بسبب الاعمال المفوضة تعود الى الاصيل المفوض، باعتبار ان المفوض اليه يتصرف باسم ولحساب الرئيس الاداري المفوض وتحت رقابته ومسؤوليته، وان القرارات الصادرة عن المفوض اليه تاخذ مرتبة قرارات الرئيس الاداري المفوض.

من الامثلة على تفويض التوقيع في التشريع الجزائري:

<sup>161</sup> المرسوم التنفيذي رقم 94-215 المؤرخ في 23/07/1994 يحدد اجهزة الادارة العامة في الولاية وهيكلها، ج.ر عدد 48 مؤرخ في 27/07/1994.

- نص المادة 78 من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية<sup>162</sup> التي تسمح لرئيس البلدية أن يفوض امضاءه الى مندوبي البلدية والى كل عامل بالبلدية، حيث نجد بعض الوثائق الرسمية الصادرة عن البلدية تحمل ختم رئيس البلدية المتضمن عبارة "رئيس البلدية وبتفويض منه" بينما تحمل امضاء الموظف.
- المادة 15 من المرسوم الرئاسي رقم 197-01 المؤرخ في 2001/07/22 المحدد لصلاحيات مصالح رئاسة الجمهورية وتنظيمها<sup>163</sup> على ما يلي: "يؤهل مدير الديوان والامين العام لرئاسة الجمهورية والامين العام للحكومة في حدود صلاحياتهم التوقيع باسم رئيس الجمهورية على جميع الوثائق والقرارات والمقررات باستثناء المراسيم"
- الاسلوب اللامركزي: معناه توزيع الوظيفة السياسية أو الادارية بين السلطة المركزية والهيئات السياسية او الهيئات الادارية او الادارة المحلية التي تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والاداري. تأخذ اللامركزية صورتين هما:
- اللامركزية السياسية: هي نظام دستوري يقوم على اساس توزيع الوظائف التشريعية والتنفيذية والقضائية للدولة ما بين الحكومة الفيدرالية في العاصمة وحكومات الولايات الداخلة في الاتحاد.
- فاللامركزية السياسية تتاسس على وجود دستور فيدرالي يقوم بتوزيع الاختصاصات بين السلطات المركزية والولائية.
- اللامركزية الادارية: تقوم على فكرة توزيع الوظيفة الادارية بين اجهزة الحكم المركزية واشخاص مئوية عامة على اساس اقليمي أو مرفقي. وتطبق اللامركزية الادارية في صورتين، اللامركزية الاقليمية واللامركزية المرفقية.
- تقوم اللامركزية المرفقية على أساس:
- تحرير مرفق تابع اصلا للسلطة المركزية بمنح اعضائه استقلالاً في ادارته.
- وجود هيئات او مؤسسات أو مصالح عامة مستقلة تمارس اختصاصات نوعية على مستوى الدولة ككل أو في نطاق اقليم أو اكثر في الدولة.

<sup>162</sup> القانون رقم 10-11 المؤرخ في 2011/07/22 المتضمن قانون البلدية، ج.ر عدد 37 مؤرخ في

<sup>163</sup> المرسوم الرئاسي رقم 197-01 مؤرخ في 2001/07/22 يحدد صلاحيات مصالح رئاسة الجمهورية وتنظيمها، الملغى بالمرسوم الرئاسي رقم 07-20 مؤرخ في 2020/01/25 يحدد صلاحيات مصالح رئاسة الجمهورية وتنظيمها، ج.ر عدد 5 مؤرخ في 2020/01/29.

اللامركزية الاقليمية: تعرف بانها توزيع لأعباء الوظيفة الادارية للدولة بناء على قانون بين الاجهزة التنفيذية المركزية وبين المجالس المحلية المنتخبة على مستوى المجموعات الاقليمية المتمتعة بالشخصية المعنوية. وتسمى ايضا بالادارة المحلية

ويقوم النظام اللامركزي الاداري على مجموعة من المرتكزات هي:

- وجود حاجات محلية أو اقليمية متميزة: حيث يتم منح الشخصية المعنوية للجماعات الاقليمية لاعتبارات اقليمية أو محلية، لذلك يكون من الافضل ان تقوم هذه الهيئات باعضائها المنتخبين بتسيير شؤونها بنفسها.

وتقوم فكرة المصالح المحلية على اهميتها بالنسبة لعموم مواطني الهيئة المحلية ولا تهم عموم المواطنين في الدولة ككل، أي الاعتراف بوجود مصالح محلية جماعية مشتركة ومترابطة ومتميزة عن مجموع المصالح الوطنية، ورغم اختلاف تشريعات الدول في تحديد ماهية المرافق العامة المحلية وتمييزها عن المرافق العامة القومية، إلا ان موقفها لا يخرج عن احدي الطريقتين:

الطريقة الانجلوسكسونية التي يعتمد على الاسلوب الحصري في تحديد الاختصاصات، وهي مطبقة في الولايات المتحدة الامريكية وانجلترا، وتقوم على تحديد المشرع لاختصاصات الجماعات المحلية على سبيل الحصر، فلا يحق لها ان تمارس اختصاصا اخر إلا بتشريع جديد، وتختلف اختصاصات كل جماعة محلية عن الاخرى.

الطريقة اللاتينية: مطبقة في فرنسا ودول اوربا الغربية، وتعتمد على تحديد اختصاصات المجموعات المحلية بشكل عام، حيث يرخص لها المشرع ادارة وتسيير شؤون المجموعة المحلية إلا ما استثني بنص ليعود الاختصاص بشأنه للسلطة المركزية، ومنه فما لا يدخل ضمن اختصاصات السلطة المركزية تعود للجماعات الاقليمية.

- الاعتراف بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والاداري،
- تحديد الانتخاب كاسلوب لاختيار اعضاء المجالس المحلية.

تخضع الهيئات اللامركزية للرقابة الوصائية.



### 3/ مبادئ التنظيم الاداري

من اهم المبادئ التي يقوم عليها التنظيم الاداري، والتي توضح كيفية بناء هذا الاخير:

- وحدة القيادة في الدولة: معناها ضرورة وجود سلطة عليا موحدة تتولى مهام القيادة والتوجيه في مواجهة جميع المنظمات . وهو يعد مبدأ رئيسياً للتنظيم الاداري السليم للوصول الى تنسيق وتوجيه العمل بين الوحدات المختلفة وتفادي التعارض فيما بينها لتحقيق الاهداف.

ونميز هنا بين نظامين اساسيين هما النظام الرئاسي الذي يتميز بوحدة القيادة سياسيا واداريا والمتمثلة في رئيس الدولة، والنظام البرلماني الذي يتميز بازدواجية القيادة العليا في الدولة والمتمثلة في رئيس الدولة ورئيس الوزراء<sup>164</sup> .

- وحدة الرئاسة والامر: معناها ان تتحدد سلطة اصدار الاوامر والقرارات الادارية في مصدر واحد. وذلك ليس معناه وجود رئيس اداري واحد لجميع العاملين لأن تقسيم العمل والتخصص والمهام سيفرض تعدد الرؤساء الاداريين (رئيس مكتب- رئيس مصلحة..رئيس فني – رئيس اداري). ويتطلب اعمال هذا المبدأ ضرورة تطبيق التدرج او تسلسل القيادة<sup>165</sup> .

- التلازم بين السلطة والمسؤولية: يوجد ارتباط بين السلطة والمسؤولية وهو ما يتطلبه العقل والمنطق وينطبق على جميع المناصب والمسؤوليات. فبقدر السلطة تفرض المسؤولية، كما يجب ان يحدث التناسب بينهما<sup>166</sup> .

- التدرج في السلطات وتحديد المسؤوليات: معناه ترتيب السلطات الادارية من الاعلى الى اسفل بشكل هرمي ينتج عنه انتظام العاملين في هرم وظيفي<sup>167</sup> .

- تقسيم العمل والتخصص: له دور كبير في تحقيق الكفاية الانتاجية والكفاية الادارية.

<sup>164</sup> راجع بتفصيل اكثر:

Phillippe Ardantt et Bertrand Mathieu, **institution politiques et droit constitutionnel**, LGDJ, Paris, 2010, p. 313.

<sup>165</sup> محمد رفعت عبد الوهاب وحسين عثمان محمد عثمان، المرجع السابق، ص ص. 314-315.

<sup>166</sup> سليمان محمد الطماوي، الوجيز في علم الادارة... المرجع السابق، ص. 152.

<sup>167</sup> عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع السابق، ص ص. 244-245.

### ثالثاً: القيادة الادارية و اتخاذ القرارات الادارية

يتطلب تنفيذ الخطة وتنظيم الجهاز الاداري التنفيذي وجود توجيه و اشراف من طرف قائد اداري مسؤول على انجاز الاعمال و اتمامها، وهي المهام التي تندرج في اطار وظيفة القيادة الادارية و اصدار القرارات.

ويجمع علماء الادارة العامة على ان نجاح الجهاز الاداري في الدولة لأداء الوظيفة الادارية رهين وجود قيادة رشيدة تصدر قرارات سليمة و ملائمة.

#### 1/ القيادة الادارية

سنتطرق لمفهوم القيادة الادارية وطرق اختيار القائد و اساليب القيادة.

#### أ/ مفهوم القيادة الادارية

تتعدد و تختلف تعاريف القيادة الادارية بين علماء الادارة العامة بتعدد و اختلاف الزوايا التي ينظر منها لهذا التعريف، حيث عرفت بانها:

- النشاط الذي يماسه شخص للتاثير على الآخرين و جعلهم يتعاونون لتحقيق هدف محدد.
- او هي القدرة على التاثير في سلوك افراد الجماعة و تنسيق جهودهم و توجيههم لبلوغ الاهداف المرسومة.
- هي القدرة على التوجيه و التنسيق و الرقابة على المرؤوسين بغية تحقيق اهداف التنظيم عن طريق الاقناع و التاثير من خلال استعمال السلطة عند الضرورة<sup>168</sup>.

وقد ظهر اتجاهين في اطار علم الادارة العامة في تعريف القيادة الادارية:

- اتجاه أول: يعتمد على السلطة الرسمية التي تربط بين القوانين السارية المفعول و سلطة الامر و النهي. و ساد هذا الاتجاه لدى حركة الادارة العلمية<sup>169</sup>.
- اتجاه ثاني: يتعلق بالسلطة المقبولة: و تنطلق من رضى المرؤوسين و خضوعهم الاختياري و ليس القمعي، أي قناعة و ليس خوف.

لتقييم هذين الاتجاهين يمكن اعتبار السلطة و الرضى و سيلتين في يد القائد الاداري<sup>170</sup>.

من خلال هذه التعاريف يمكن استخلاص عناصر القيادة كالاتي:

<sup>168</sup> طارق المجذوب، المرجع السابق، ص ص. 488-489.

<sup>169</sup> عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع السابق، ص. 316.

<sup>170</sup> طارق المجذوب، المرجع السابق، 488-489.

- وجود مجموعة من الافراد يعملون في تنظيم معين،
- وجود قائد من افراد الجماعة قادر على التأثير في سلوكهم وتوجيههم،
- وجود هدف او اهداف مشتركة تسعى المنظمة لتحقيقها.

تتميز القيادة عن الرئاسة من حيث عنصر الاقناع والثقة اللذين يتوفران لدى القائد الاداري من دون الرئيس الاداري، يعتمد هذا الأخير على السلطة القانونية الممنوحة له، ومنه فسلطة التأثير التي يملكها القائد الاداري لا تعتمد على الصلاحيات الممنوحة له بالقوانين والتنظيمات انما في قدرته على تأثيره على المجموعة. من هذا المنطلق نقول انه كل قائد اداري هو رئيس اداري والعكس غير صحيح<sup>171</sup>.

غالبا ما ياتي الرئيس الاداري للمنصب بالتعيين، ومنه فهو مفروض على اعضاء المنظمة، فاذا اعتمد على على استعمال السلطة الرسمية في التسيير فهو رئيس اداري، أما اذا حاول كسب ثقة ورضى الموظفين جاعلا السلطة الرسمية وسيلة اضافية أصبح قائدا اداريا.

ومنه يمكن استنتاج خصائص القائد الاداري من خلال مجموعه من النظريات من اهمها النظرية الذاتية، نظريه الموقف والنظرية التفاعلية، والمتمثلة فيما يأتي:

- **النظرية الذاتية:** تركز هذه النظرية على وجود صفات شخصية عند الافراد تميزهم عن غيرهم، تتمثل هذه الصفات في صفات جسدية وتشمل الصحة الجيدة والطاقة الجسدية والعصبية، الاحساس بالاتجاه، الاستقامة والحماسة. وصفات فطرية كالذكاء والقدرات الذهنية، الثقة بالنفس، القدرة على الاقناع. وصفات مكتسبة كتحمل المسؤولية والمهارات الفنية والقدرة على الاتصال والمبادرة والتقدير الصحيح للامور والحكم الصحيح على الاشياء<sup>172</sup>.

انتقدت هذه النظرية على اساس عدم الاتفاق في ما بين روادها على عدد ومضمون هذه الصفات وصعوبة توفرها كلها في شخص واحد، بالاضافة الى صعوبة نجاح القائد بهذه الصفات في كل المواقف التي يواجهها، لذلك عليه التغيير بشكل دائم اسلوبه.

- **نظريه الموقف:** تتأسس هذه النظرية على ان الظروف هي التي تخلق القائد، ومنه فنوعية القادة يختلف باختلاف الظروف والمواقف التي يواجهونها مع التأثير البيئي للصفات التي تبقى مرتبطة بموقف معين، ومنه فنجاح قائد في منظمة ليس دليلا على نجاحه في كل المنظمات، التي ينعكس الاختلاف بينها على اختلاف الخصائص القيادية المطلوبة.

<sup>171</sup> عبد الغني بسيوني عبد الله ، المرجع السابق، ص. 319.

<sup>172</sup> عبد العزيز صالح بن حبتور، مبادئ ...، المرجع السابق، ص. 186.

فخصائص القيادة المطلوبة تختلف باختلاف الموقع الذي يحتله من قيادة عليا الى قيادة وسطى الى قيادة مباشرة، فمثلا القيادة المباشرة تحتاج الى المهارة الفنية، القدرة على التوجيه والاشراف والتاثير في العاملين، القيادة والوسطى تحتاج الى الذكاء العام القدرة على اتخاذ القرارات التنفيذية للسياسة العامة، اما القيادة العليا فتحتاج الى النظرة الشاملة للامور، التخطيط المسبق، ايجاد حلول للمشاكل التي تواجه تنفيذ السياسة العامة<sup>173</sup>.

وقد حاول كتاب الادارة العامة ترتيب هذه الصفات من حيث اهمية كل واحد في تكوين شخصية القائد الاداري، لكن لم ينجحوا في ذلك لاختلاف هذه الصفات باختلاف عمل و مهام القائد الاداري. فالصفات المطلوبة في قائد معين ناجح هي صفات نسبيه ترتبط بعدد العناصر.

- **النظريه التفاعليه:** تجمع هذه النظرية بين النظريتين السابقتين، حيث تعتبر ان القيادة الناجحة هي التي تعتمد على قدره على التفاعل مع الافراد وكسب ثقتهم واقتناعهم، فالقيادة هي تفاعل اجتماعي تتحدد خصائصها على اساس صفات القائد وعناصر الموقف ومتطلبات وحاجيات الجماعة وخصائصها<sup>174</sup>.

اذن كخلاصة نصل الى ان القائد الناجح هو الذي يملك خصائص وصفات ذاتية كالسلامة الجسمانية والنفسية والفنية، كحد ادنى بالاضافه الى قدرته على التفاعل مع الجماعة ومع الظروف ومعطيات كل منظمة والاهتمام بمشاكل الافراد ومشاكل المنظمة بالاضافة الى توفر الجانب الاخلاقي من عدالة وشرف وتفاني في العمل ونزاهة.

- فهم الاهداف العامة وسياسة المنظمة وايمانه بها،
- اعطاء الاعتبار لمرؤوسيه على انهم يعملون معه وليس عنده، وتحسيسهم بمكانتهم المهمة في اداء مهام المنظمة والقدره على التمييز بين قدرات كل واحد منهم.
- المرونه في العمل وترك الفرصه للاخرين للمشاركة،
- المحاسبة اليومية للنفس وتحسين المواقف.
- الى جانب خصائص اخرى منها الحكمة وبعد النظر، الحرص الشديد، الشجاعة في المواقف الصعبة والاستناد الى الحقائق، عدم تصديق الاقاويل والقدرة على تحمل المسؤولية والايمان بالاصول العلمية للادارة.

<sup>173</sup> عبد العزيز صالح بن حبتور، ميادئ...، المرجع السابق، ص ص. 186-187.

<sup>174</sup> محمد رفعت عبد الوهاب وحسين عثمان محمد عثمان، المرجع السابق، ص ص. 465-466؛ محمد عبد الرحمان الدوغان، المرجع السابق، ص.

## ب/ طرق اختيار القائد الاداري

تختلف طرق اختيار القائد باختلاف النظم الادارية المطبقة في كل دولة ومنظمة:

- الاختيار الحر أو السياسي: يعتمد على الحرية المطلقة في الاختيار المبني على الثقة الشخصية دون التقييد بمعيار معين أو قادة مينة. تطبق هذه الطريقة في اختيار رؤساء الدول وكبار القادة الاداريين الذين يغلب على منصبتهم الطابع السياسي كالوزراء وبعض المناصب السامية<sup>175</sup>.

لكن القيادات الادارية تحتاج الى قدر معين من المؤهلات العلمية والكفاءة والخبرة، لذلك فالحرية المطلقة تصبح مقيدة بالمؤهل العلمي، لذلك فهذه الطريقة هي صعبة التحقق اليوم.

- المركز الاجتماعي: تقوم هذه الطريقة على التمييز بين الصفات الاجتماعية وضرورة اختيار القادة من أولئك الذين ينتمون الى طبقة معينة من الاسر التي تتمتع بمركز مرموق، والسبب في اعتماد هذه الطريقة ان بعض الوظائف السامية يتطلب اعدادا خاصا يحتاج الى نفقات اضافية، لكن هذه الطريقة محدودة التطبيق اليوم. وهي لا تتفق مع مبادئ الديمقراطية والمساواة في الحق في تولي الوظائف العامة.

- الانتخاب: تعتمد هذه الطريقة على الانتخاب اي الاختيار من طرف الشعب، لكنها تبقى قاصرة على المناصب السياسية دون الادارية. وقد اشتهر هذا الاسلوب في الولايات المتحدة الامريكية. ويبقى العيب الاساسي في هذه الطريقة امكانية شغل المنصب من طرف غير ذي الكفاءة والمؤهل المطلوب، بالاضافة الى طغيان المصالح الخاصة والنفوذ والمحسوبية لاجراء المواطنين<sup>176</sup>.

- الاختيار عن طريق الاستحقاق والجدارة: يتم اختيار القادة على اساس الكفاءة والتكوين والاعداد والخبرة. وهي من الطرق التي تتاسس على اساس موضوعية، حيث يتم الاعتماد في التوظيف على اساس المسابقات العامة سواء كانت داخلية او خارجية، أما المناصب القيادية فيتم التعيين فيها باسلوبين الترقية بالاقدمية والترقية بالاختيار<sup>177</sup>.

## ج/ أساليب القيادة:

تتنوع اساليب القيادة الادارية الى:

<sup>175</sup> محمد رفعت عبد الوهاب وحسين عثمان محمد عثمان، المرجع السابق، ص ص. 475-479.

<sup>176</sup> المرجع نفسه، ص ص. 479-480.

<sup>177</sup> عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع السابق، ص ص. 338-342.

- قيادة استبدادية تتميز باحتكار سلطة القرار وعدم ترك المجال للمشاركة بالرائي، الحزم الشديد والتحديد الدقيق والصارم لواجبات المرؤوسين وعدم التسامح والليونة معهم في اي ظرف، القيادة وفق هذا التصنيف امتياز وليست تكليف<sup>178</sup>. ويتميز القائد الدكتاتور بالكبرياء، عدم الاعتراف باخطائه ومحاولة الصاقها بالغير، التفاخر بنفسه وبانجازاته والبحث الدائم عن القوة والنفوذ<sup>179</sup>.
- قيادة ديمقراطية: عكس سابقتها تتميز بفتح المجال لمشاركة المرؤوسين واخذ ارائهم وتفويض العديد من سلطاته للغير متى سمح القانون بذلك.

### د/مهام القائد الاداري:

تندرج مهام القائد الاداري في اطار ما حدده علماء الادارة العامة والنصوص القانونية الرسمية في الدولة، في اطار العملية الادارية ككل وهي: التخطيط والتنظيم والقيادة والتنسيق والاتصال والرقابة وهناك من يضيف المهمة الاساسية للقائد الاداري وهي اصدار القرارات الادارية.

### 2/ اصدار القرارات الادارية

تعتبر القرارات الادارية عنصرا حتميا في جميع صور ومراحل العملية الادارية، والتي ترتبط وجودا وعمدا بالقيادة الادارية او الرئيس الاداري، ولكونها الوسيلة القانونية لأداء المهام الادارية بواسطة القوانين السارية المفعول في الدولة.

ترجع دراسة القرارات الادارية لكل من علم الادارة العامة والقانون الاداري، الاختلاف بينهما يكمن في كون القانون الاداري يدرس القرارات الادارية من حيث مشروعيتها وصدورها صحيحة وكاملة من الناحية القانونية، بينما علم الادارة العامة يهتم بعملية صنع القرارات الادارية من الناحية الفنية.

لذلك سيتم التطرق بتعريف القرارات الادارية من زاوية القانون الاداري ومن زاوية علم الادارة العامة، ثم مراحل تكوين القرارات الادارية وانواع القرارات الادارية.

### أ/ مفهوم القرارات الادارية

يمكن تعريف القرار الاداري من زاويتين:

<sup>178</sup> طارق المجذوب، المرجع السابق، ص. 194.

<sup>179</sup> المرجع نفسه.

- من زاوية القانون الاداري: تعرف القرارات الادارية بانها افصح جهة الادارة عن ارادتها المنفردة والملزمة بقصد احداث مركز قانوني معين جائزا ومشروعا قانونا أو تعديله أو الغاؤه<sup>180</sup>.
- من زاوية علم الادارة العامة: فيعرف القرار الاداري على انه الاختيار المدرك بين عدد من البدائل المحتملة لتحقيق هدف ا و مجموعة من الاهداف المصحوبة بتحديد اجراءات التنفيذ. أو هو اختيار احسن البدائل المتاحة بعد دراسة النتائج المتوقعة من كل بديل واثرها في تحقيق الاهداف المطلوبة<sup>181</sup>.

ومنه تظهر لنا عناصر أو مقومات القرارات الادارية من زاوية القانون الاداري ومن زاوية علم الادارة العامة<sup>182</sup> وهي:

من زاوية القانون الاداري:

- القرار الاداري هو عمل قانوني يخلق اثارا قانونية بواسطة انشاء، تعديل الغاء مراكز قانونية عامة او خاصة،
- القرار الاداري هو عمل قانوني صادر عن سلطة ادارية مختصة، ومنه يختلف القرار الاداري عن العمل السياسي والتشريعي والقضائي،
- القرار الاداري هو عمل قانوني انفرادي صادر عن السلطة الادارية بارادتها المنفردة.
- حتى يصبح القرار الاداري صحيح من الناحية القانونية يجب ان تتوفر فيه اركانه الخمسة وهي:

**- ركن الاختصاص:** يمكن تعريف بانه القدرة او السلطة التي تعطيها القواعد القانونية المنظمة للاختصاص في الدولة لشخص معين لكي يتصرف في حدود ذلك الاختصاص.

وتتدرج قواعد الاختصاص في الدولة بتدرج القواعد القانونية فيها، من الدستور الذي يحدد اختصاص رئيس الدولة والوزير الاول والوزراء، او القانون كقانون البلدية والولاية في تحديد اختصاصات رئيس البلدية والوالي<sup>183</sup>، او بعض القوانين المنشئة للسلطات الادارية المستقلة<sup>184</sup>، او المؤسسات العمومية الادارية مثل الوكالة الصيدلانية.

<sup>180</sup> عمار عوادي، نظرية القرارات الادارية بين علم الادارة العامة والقانون الاداري، دار هومة، الجزائر العاصمة، ص. 21.

<sup>181</sup> المرجع نفسه، ص ص، 16-17.

<sup>182</sup> المرجع نفسه، ص ص. 17-18.

<sup>183</sup> راجع قانون البلدية رقم 10-11 وقانون الولاية رقم 07-12.

وتتعدد صور الاختصاص في الدولة الى اختصاص شخصي واختصاص زمني، اختصاص موضوعي واختصاص مكاني.

**ركن السبب:** والمقصود به الواقعة الخارجية او الفكرة التي تقوم بعيدا عن ذهنية رجل الادارة، فتحركه وتدفعه الى اتخاذ القرار الاداري. ومن الامثلة على الوقائع المادية: وجود منزل ايل للسقوط، ومن الوقائع القانونية شغور منصب اداري يتطلب التعيين فيه.

ويقوم ركن السبب على اركان تتمثل في الآتي: الوجود المادي والقانوني للوقائع، التكييف القانوني والسليم لها، التقدير السليم لمدى ملاءمة وخطورة الوقائع. ويجب ان السبب حقيقيا لا وهميا ولا صوريا وان يكون محققا وقائما وحالا وقت صدور القرار<sup>185</sup>.

**ركن الشكل والاجراءات:** والمقصود به مجموع الاجراءات والشكليات التي تكون الاطار الخارجي الذي يظهر فيه القرار الاداري. ويمكن التمييز من حيث مدى تاثيرها في شرعية القرار الاداري الى الشكليات والاجراءات الجوهرية، والتي تركز بنص قانوني ملزم والمثال عليها: شكلية تسبب القرارات الادارية، اي وجوب احتواء القرار الاداري على اسباب واضحة لاصداره، اجراء النشر. وتكون الشكليات والاجراءات جوهرية اذا كانت مقررة لصالح حماية الحقوق والحريات ومصالح الافراد، والمثال على ذلك القرارات العقابية الصادرة السلطات الادارية المستقلة<sup>186</sup>.

وتتمثل الاجراءات في المراحل السابقة على صدور القرار الاداري مثل وجوب استشارة لجان معينة، تكريس اجراء الدفاع.

**ركن المحل:** والمقصود بالمحل الاثر القانوني المباشر والحال المترتب عن صدور القرار الاداري بانشاء، تعديل أو الغاء مركز قانوني. ويجب ان يكون مشروعا اي غير مخالف للقانون في معناه الواسع<sup>187</sup>.

**ركن الهدف أو الغاية:** والمقصود به الأثر البعيد والنهائي والغير مباشر الذي يستهدفه القرار الاداري. وهو يدور بشكل عام حول تحقيق الصالح العام وضمان حسن سير المرافق العامة.

<sup>184</sup> راجع نصوص القانون رقم 07-18 المؤرخ في 2018/06/10 المتعلق بحماية الاشخاص الطبيعيين في مجال معالجة المعطيات الشخصية، ج.ر عدد 34 مؤرخ في 2018/06/10.

<sup>185</sup> عمار عوابدي، نظرية... المرجع السابق، ص ص. 68-69.

<sup>186</sup> راجع الامر رقم 03-11 المؤرخ في 2003/08/26 يتعلق بالنقد والقرض، ج. ر عدد 52 مؤرخ في 2003/08/27 المعدل والمتمم.

<sup>187</sup> عمار عوابدي، نظرية... المرجع السابق، ص. 77.



أما عناصر ومقومات القرارات الادارية من زاوية علم الادارة العامة<sup>188</sup> فتتمثل في:

- وجود هدف اداري يراد تحقيقه أو مشكلة تتطلب حلا،
- وجود عدة بدائل أو حلول يجب اختيار بديل من بينها،
- وجود ادراك كامل بالمشكلة أو الهدف والبديل المختار،
- تحديد الوسائل والاجراءات الخاصة بالتنفيذ، أو تحضير البيئة العامة الواسعة التي سوف ينفذ فيها القرار.

### ب/ مراحل عملية اتخاذ القرارات الادارية

يتفق علماء الادارة العامة على ضرورة مرور القرار الاداري أثناء صدوره بمجموعة من المراحل، وتتمثل على العموم في ثلاثة مراحل اساسية:

- المرحلة الاولى: تتضمن تحديد المشكلة
- المرحلة الثانية: تعيين الحلول الممكنة
- المرحلة الثالثة: اختيار البديل الافضل ووضعه موضع التنفيذ

### -المرحلة الاولى: تحديد المشكلة الادارية:

تعتبر هذه المرحلة اساسية في عملية صنع القرارات الادارية لأنها لا تصدر الا لعلاج مشكلة أو تحقيق هدف معين<sup>189</sup>.

يجب خلال هذه المرحلة التعرف على المشكلة وتحديدتها تحديدا دقيقا او كما يصف الدكتور عمار عوابدي بتشخيص المشكلة، اما بظهورها مباشرة بصورة واضحة ومؤكدة أمام القائد الاداري لتدفعه لاتخاذ قرار اداري بشأنها، أو بعد دراسة الظواهر والوقائع والحقائق والمؤشرات، او بواسطة وسائل نقل المعلومات والاستخبارات، التفتيش، التحريات و التحقيقات<sup>190</sup>.

<sup>188</sup> محمد رفعت عبد الوهاب وحسين عثمان محمد عثمان، المرجع السابق، ص. 493.

<sup>189</sup> المرجع نفسه، ص. 505.

<sup>190</sup> عمار عوابدي، نظرية... المرجع السابق، ص ص. 54-55.

يدفع القائد الاداري الى البحث وجمع البيانات التي كلما كانت دقيقة وكاملة، كانت المشكلة واضحة وضوحاً دقيقاً والعكس تكون له نتائجه السلبية<sup>191</sup>.

### المرحلة الثانية: تعيين الحلول البديلة والممكنة

بعد تحديد المشكلة تاتي مرحلة البحث عن الحلول البديلة والممكنة، حيث تتم دراسة كل بديل على حدى، وفقاً للمعايير والقواعد العلمية المعروفة وتقييمها، ويلجأ في ذلك القائد الاداري للمختصين والخبراء لمساعدته في جمع المعلومات والبيانات والاحصائيات المتعلقة بجميع الحلول المطروحة، بالإضافة الى اجراء البحوث والدراسات والاحصائيات والاستبيانات الممكنة<sup>192</sup>.

ليصل في الاخير الى استبعاد او اقصاء الحلول غير الممكنة ثم القيام بترتيب هذه البدائل تبعاً لمدى امكانية تحققها وفعاليتها في حل المشكلة<sup>193</sup> وملاءمتها تمهيداً لاختيار البديل الافضل واتخاذ القرار بناء على كل ذلك.

### - المرحلة الثالثة: اختيار البديل الافضل

هي اخر مرحلة في عملية صنع القرار، يتم فيها اختيار البديل الأفضل، تتضمن حسم الموقف، وهي مهمة القائد الاداري، بالاعتماد على ما تم التوصل اليه في المرحلتين السابقتين، بالإضافة الى بعض الاعتبارات الاخرى الخاصة في ذهنية القائد الاداري وهي الاعتبارات السياسية أو الاقتصادية أو الاجتماعية، التي قد تؤثر في اختيار البديل<sup>194</sup>.

ويضيف علماء الادارة العامة مجموعة من العوامل التي تساعد في ترشيد عملية اصدار القرارات الادارية وتتمثل في<sup>195</sup>:

- التحضير العلمي للقرار: والذي يتم خلال عملية التحضير للقرار، وتكمن عناصر هذه العملية في:

- حسن اختيار القائد الاداري لمساعديه ومرؤوسيه المباشرين الذين يقودون عملية التحضير واعداد الدراسات اللازمة لأخذ القرار؛

<sup>191</sup> المرجع نفسه، ص. 56.

<sup>192</sup> عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع السابق، ص. 355.

<sup>193</sup> عمار عوابدي، نظرية... المرجع السابق، ص. 57.

<sup>194</sup> عبد الغني بسيوني عبد الله، ص. 357، محمد رفعت عبد الوهاب وحسين عثمان محمد عثمان، المرجع السابق، ص. 511-516.

<sup>195</sup> محمد رفعت عبد الوهاب وحسين عثمان محمد عثمان، المرجع السابق، ص. 518-519.

-التعرف الصحيح على المشكلة التي تدفع لإتخاذ القرار؛

-الدراسة العلمية والموضوعية في البحث عن الحلول الممكنة.

بالإضافة الى هذه العوامل الموضوعية هناك عوامل شخصية ونفسية، تتعلق بمدى تجربة القائد الاداري وخبرته في القيادة، مما يسهل عليه تمييز الحقائق الصحيحة وكيفية استخدامها، بالإضافة الى الصفات الشخصية التي يتميز بها القائد، (والتي تم ذكرها من قبل)، مراعاة الوقت الملائم لاتخاذ القرار دون التسرر او المباطئة، اشراك الغير من موظفين ومواطنين في العديد من الحالات عندما يكون القرار يهمهم، على غرار الجمعيات والمنظمات والمتخصصين والخبراء.

ويضيف الدكتور عمار عوابدي بعض الصعوبات والضغوط والتي صنفها الى<sup>196</sup>:

- صعوبات خارجية: مثل التخلف الاجتماعي، عدم الانسجام والتفاعل مع خدمات المنظمات الادارية، غياب القبول الاجتماعي لقراراتها، نقص الوعي الاجتماعي، انتشار مظاهر الفساد والمحسوبية، الجهوية، ضغوط اقتصادية، نقص الاعتمادات المالية، وصعوبات قانونية قد تتمثل في الاختصاصات المحدودة، ضرورة استشارة هيئات اخرى، أو فرض اجراءات معقدة تطيل عملية اتخاذ القرار.
- صعوبات داخلية: وتتعلق بالجوانب الاجتماعية كغياب الجو الاجتماعي السليم داخل المنظمة، غياب الاندماج والاستقرار الاجتماعي للمنظمة الادارية، تاثير بعض التنظيمات غير الرسمية وضغطها على الرئيس الاداري لعدم اصدار القرار لتحقيق مصالح خاصة، او جهات رسمية كالنقابات والجمعيات.

### ج/أنواع القرارات الادارية من زاوية علم الادارة العامة ومن زاوية القانون الاداري

تختلف انواع القرارات الادارية ما بين علم الادارة العامة والقانون الاداري كالآتي:

#### -أنواع القرارات الادارية من زاوية علم الادارة العامة

تصنف القرارات الادارية من زاوية علم الادارة العامة تبعا لنوعية وطبيعة الوظائف التي تحققها ولطبيعة ونوعية طريقة تكوين واتخاذ هذه القرارات وتبعا لدرجة المركز الوظيفي لمصدر هذه القرارات.

<sup>196</sup> عمار عوابدي، نظرية.....، المرجع السابق، ص ص. 59-64.

## - القرارات الادارية المبرمجة (الروتينية) والقرارات الادارية غير المبرمجة (الاساسية)

يقوم هذا التصنيف على اساس الجهود المبذولة في اتخاذها، بحيث تكون القرارات المبرمجة هي التي تتميز بالتكرار والروتينية والتلقائية والسهولة في اتخاذها، وتصدر تلبية لمواقف ومساائل متكررة ومشاكل معروفة مسبقا ومبرمجة وفق نظام اجرائي موضوع مسبقا، بحيث كلما تجددت تلك المسائل او المشاكل صدرت تلك القرارات او تحرك ميكانيزم اصدارها. وتعتبر الميدان الخصب لاستعمال الاجهزة الالكترونية.

من الامثلة عليها القرارات المتضمنة الرواتب والفواتير. أما القرارات الادارية غير المبرمجة فهي القرارات المتعلقة بمشاكل ومساائل متجددة وغير متكررة وروتينية، تتميز بالتجديد والصعوبة والتعقيد والدقة في اتخاذها، تتطلب معالجة جديدة، وتعطي حلولاً جديدة بأسلوب جديد وتنتج مركزاً قانونياً جديداً.

من الامثلة عليها، قرار فصل موظف لأول مرة، قرار ادخال خدمة جديدة أو بأسلوب جديد.

## - القرارات الادارية الديمقراطية والقرارات الادارية البيروقراطية<sup>197</sup>:

يقوم هذا التقسيم على معيار طريقة اصدار هذه القرارات:

- القرارات الديمقراطية: هي القرارات التي تعتمد في اصدارها على اسلوب ديمقراطي والمتضمن اشراك الرؤساء الاداريين للموظفين المرؤوسين معهم خلال عملية الاصدار، وهو ما يندرج في اطار الديمقراطية الادارية.

- القرارات البيروقراطية: هي التي تصدر عن الرؤساء الاداريين من دون اشراك يرههم من المرؤوسين في عملية الاصدار.

## - القرارات الادارية الصادرة عن مختلف المستويات في الادارة

يمكن تقسيم هذه القرارات بناء على معيار الجهة التي اصدرتها الى:

- قرارات المستويات العليا: هي القرارات التي تصدرها السلطات الادارية الموجودة في قمة الهرم الاداري للدولة او المنظمة الادارية، وغالبا ما تتعلق بالاهداف بالبرامج والمبادئ العامة.

<sup>197</sup> عمار عوادي، نظرية... المرجع السابق، ص. 89.

-قرارات المستويات الوسطى: هي القرارات التي تصدر عن الادارة الوسطى في هيكل المنظمة وتتعلق في الغالب بتحديد التفاصيل المتعلقة بالبرامج والاساليب. نعطي مثال عليها بالقرارات الصادرة عن مدير جهوي للميزانية أو الجمارك.

-قرارات المستويات الدنيا: هي القرارات الصادرة عن الرؤساء الاداريين المباشرين والتنفيذيين في المنظمة الادارية، وتتعلق في الغالب بالمشاكل التفصيلية والجزئية والواقعية الناجمة عن التنفيذ.

### - القرارات الادارية الأولية والقرارات الادارية القطعية

يقوم هذا التقسيم على مدى نهائية القرار الاداري:

القرارات الاولية: هي القرارات الصادرة بصفة أولية تحتاج الى مصادقة السلطة الرئاسية.

القرارات القطعية او النهائية: هي القرارات الصادرة بشكل نهائي وقابلة للتنفيذ مباشرة.

### - أنواع القرارات الادارية من زاوية القانون الاداري

يمكن ايجاد عدة تصنيفات للقرارات الادارية من زاوية القانون الاداري تبعا لمعيار التصنيف، وقد أوجد فقهاء القانون الاداري عدة تصنيفات من اهمها: معيار التكوين، معيار الخضوع لرقابة القضاء، معيار الاثر المترتب عن القرار، معيار مصدر القرار ومعيار المدى.

-القرارات الادارية من حيث التكوين: تنقسم القرارات وفقا لهذا المعيار الى قرارات بسيطة وقرارات مركبة.

القرارات الادارية البسيطة: هي القرارات التي تصدر بصفة مستقلة وقائمة بذاتها، وغير مرتبطة باي عمل قانوني اخر، مثل قرارات التعيين، قرارات منح الرخص.

القرارات الادارية المركبة: هي القرارات الادارية التي تصدر مرتبطة ومصاحبة لعمل قانوني اخر، بأن تكون سابقة أو متزامنة أو لاحقة له، مثل القرارات المرتبطة بالعقود الادارية ونزع الملكية والانتخابات.

وتظهر اهمية هذا التقسيم في امكانية الطعن في هذه القرارات بدعوى تجاوز السلطة على اعتبار انها قرارات قابلة للانفصال والدعوى الموازية<sup>198</sup>.

<sup>198</sup> عمار عوابدي، نظرية... المرجع السابق، ص. 93.

## - أنواع القرارات الادارية من حيث الخضوع لرقابة القاضي الاداري

تنقسم القرارات من حيث خضوعها من عدمه لرقابة القاضي الاداري الى نوعين:

القرارات الادارية التي تخضع لرقابة القضاء: وهي تشكل الاصل العام في الدولة تطبيقا لمبدأ المشروعية وخضوع جميع الهيئات والسلطات العامة في الدولة للقانون في مفهومه الواسع شكلا وموضوعا بناء على نصوص الدستور<sup>199</sup>.

القرارات التي لا تخضع لرقابة القاضي الاداري: هي مجموع القرارات التي تندرج في اطار ما يسمى باعمال السيادة والقرارات التي تفلت من رقابة القاضي بناء على نص خاص<sup>200</sup>.

## - أنواع القرارات من حيث الاثار المترتبة عنها:

تنقسم القرارات من حيث الاثار المترتبة عنها الى قرارات نافذة في مواجهة الافراد وقرارات غير نافذة في مواجهة الافراد.

القرارات النافذة في مواجهة الافراد: هي مجموع القرارات الادارية التي تنشئ، أو تعدل أو تلغي مركزا قانونيا في الدولة.

القرارات الادارية غير النافذة في مواجهة الافراد: هي القرارات التي لا يحتج بها في مواجهة الافراد، وهي تشكل ما يسمى ب"إجراءات التنظيم الداخلي" التي تلزم وتخص الموظفين والعاملين في الادارة العامة من دون الافراد المواطنين خارجها. وقد ثار نقاش فقهي حول طبيعتها ومجالها.

تتكون اجراءات التنظيم الداخلي من: المناشير والتعليمات الدورية والاوامر والمذكرات المصلحية. والتوجيهات الصادرة من الجهات الادارية العليا الى الجهات الادارية الدنيا في السلم الاداري بهدف توجيههم وارشادهم، اما الى كيفية تنفيذ القوانين والتنظيمات العامة أو احترامها أو تفسيرها، اثناء اداءهم لمهامهم الوظيفية.

وهي تشكل الوسيلة الرئيسية للرؤساء الاداريين سواء المباشرين او غير المباشرين للتعريف بكيفيات التنفيذ في اطار تنظيم وتسيير الادارات والمرافق العمومية بهدف ضمان حسن سيرها بفعالية وكفاءة<sup>201</sup>.

<sup>199</sup> راجع نص المادة 184 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

<sup>200</sup> حول اعمال السيادة انظر: محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الادارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2009، ص ص. 155-

انقسم فقه القانون الاداري حول تحديد الطبيعة القانونية لإجراءات التنظيم الداخلي، فيما اذا كانت تشكل قرارات حقيقية أم لا الى ثلاث اتجاهات:

-الاتجاه الاول: اعتبر اجراءات التنظيم الداخلي مجردة من اي قيمة قانونية، وبذلك فهي تقصى من فئة القرارات الادارية، لأنها لا تنشئ مركزا قانونيا جديدا ولا تمس بالمراكز القانونية القائمة لا بالتعديل ولا بالغاء، فهي مجرد اجراءات واعمال ادارية تنفيذية داخلية تتعلق بكيفيات التنفيذ داخل المرفق.

بالنتيجة ترفض الطعون في مثل هذه الاعمال لدى القضاء.

-الاتجاه الثاني: اعترف لاجراءات التنظيم الداخلي بالطبيعة القانونية للقرارات الادارية الحقيقية نسبيا، بمعنى تعتبر قرارات ادارية حقيقة في مواجهة العاملين في الادارة العامة ولا تعتبر كذلك في مواجهة الافراد من غير العاملين، ومنه لا تستطيع الادارة الاحتجاج بها في مواجهتهم.

-الاتجاه الثالث: في منظوره يجب وضع قاعدة عامة يبني عليها التكييف فيما اذا كانت اجراءات التنظيم الداخلي هي قرارات ادارية أم لا . واعتمدت القاعدة المتعلقة بمدى مساس هذه الاجراءات بالمراكز القانونية للعاملين العاميين في الادارات والمرافق العمومية بالتعديل، الانشاء، او الالغاء، فحينئذ تكون هذه الاجراءات قرارات ادارية حقيقية يجوز لهم الطعن فيها بدعى تجاوز السلطة.

يعتبر الاتجاه الثالث هو الراجح في فقه القانون الاداري<sup>202</sup>.

أما القضاء الاداري الفرنسي فقد ميز بين التعليمات التنظيمية والتعليمات التفسيرية:

فالتعليمات التنظيمية هي التي تحدث اثرا في المراكز القانونية القائمة، ومنه تقبل في مواجهتها دعوى تجاوز السلطة، أما التعليمات التفسيرية فهي التي تصدر لتفسير النصوص القانونية، ومنه فهي لا تعتبر قرارات ادارية بالمعنى القانوني للمصطلح ولا تقبل في مواجهتها دعوى تجاوز السلطة.

### - أنواع القرارات الادارية من حيث مداها:

تنقسم القرارات الادارية من حيث مداها الى قرارات ادارية تنظيمية وقرارات فردية:

<sup>201</sup> عمار عوابدي، نظرية... المرجع السابق، ص. 95.

<sup>202</sup> عمار عوابدي، نظرية... المرجع السابق، ص. 99.

-القرارات الادارية التنظيمية: هي القرارات الادارية التي تتضمن قواعد عامة ومجردة، تنطبق على عدد من الحالات بصفاتها وليس بذواتها، تتميز بالعمومية والتجريد والثبات النسبي.

-القرارات الادارية الفردية: هي القرارات التي تخص حالات واقعية وفردية بذاتها وليس بصفاتها، من الامثلة عليها قرارات التعيين والترقية.

### - أنواع القرارات الادارية من حيث مصدرها

تنقسم القرارات من حيث مصدرها الى عدة انواع حسب موقع السلطة الادارية المصدرة، والتي قد تكون في المستويات العليا من الادارة والعكس:

-المراسيم الرئاسية: هي القرارات التي يصدرها رئيس الجمهورية بناء على نصوص الدستور. وتنقسم الى مراسيم تنظيمية عامة تتضمن قواعد عامة ومجردة ومراسيم فردية تخص اشخاصا أو حالات بذواتها<sup>203</sup>.

-المراسيم التنفيذية: هي المراسيم الصادرة عن الوزير الاول او رئيس الوزراء أو رئيس الحكومة تبعا للتسمية الخاصة به فيما بين الدول<sup>204</sup>.

-القرارات الوزارية: هي القرارات الصادرة عن الوزراء، والتي قد تكون قرارات انفرادية أو قرارات وزارية مشتركة<sup>205</sup>.

-قرارات الولاية: هي القرارات الصادرة عن الولاية في الولايات، وتصدر بموجب قانون الولاية<sup>206</sup> وقد تكون تنظيمية وقد تكون فردية.

-قرارات رئيس البلدية: هي القرارات الصادرة عن رؤساء البلديات، وتصدر بموجب قانون البلدية<sup>207</sup> وقد تكون تنظيمية وقد تكون فردية.

### -قرارات المؤسسات العمومية الادارية وقرارات الهيئات الادارية الغير ممركرة.

<sup>203</sup> المرسوم الرئاسي رقم 22-74 يتضمن احداث باب وتحويل اعتماد الى ميزانية التسيير لوزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية، ج.ر عدد 13 مؤرخ في 2022/03/01.

<sup>204</sup> المرسوم التنفيذي رقم 22-55 المؤرخ في 2022/02/02 يحدد شروط تسوية البناءات غير المطابقة لرخصة البناء المسلمة، ج.ر عدد 9 مؤرخ في 2022/02/03.

<sup>205</sup> راجع القرار الوزاري الصادر عن وزير الرقمنة والاحصائيات، مؤرخ في 2022/11/28، يتضمن تعيين اعضاء المجلس الوطني للاحصاء، ج.ر عدد 9 مؤرخ في 2022/02/03.

<sup>206</sup> راجع نصوص المواد 125، 124 و 126 من القانون رقم 07-12.

<sup>207</sup> راجع نصوص المواد من 97 الى 99 من قانون البلدية رقم 10-11.



## رابعاً: التنسيق والاتصال

ادى تضخم الجهاز الاداري في الدولة وتنوع وتشعب مجالات تدخلاته الى ضرورة اعمال وظيفة اخرى وهي التنسيق بين فروع هذا الجهاز، ولنجاح وظيفة التنسيق لابد ان يتم اعمال وظيفة اخرى وهي الاتصال.

### 1/ مفهوم التنسيق

عرفه العالم Henri Fayol بأنه ايجاد الانسجام بين جميع الانشطة في المنظمة لتيسير العمل وتحقيق النجاح<sup>208</sup>.

كما تم تعريفه كالآتي: التوفيق بين نشاط الجماعة التي تعمل على تحقيق غرض مشترك وخلق الانسجام بين افرادها، بحيث يبذل كل واحد منهم قصارى جهده في تحقيق الاية المشتركة لها.

يمكن ان نستخلص من هذه التعاريف مميزات التنسيق واهدافه كالآتي:

- اذا كان التنسيق هو تحقيق التوافق بين الانشطة المختلفة في المنظمة الادارية، فانه يكون اوسع واشمل من التعاون، لأنه عمل مستمر ومتصل يمنع وقوع التضارب والتعارض بين اجزائه،
- التنسيق يتم بين وحدات مختلفة أو داخل الوحدة الادارية او المنظمة الادارية أو الجهاز الاداري ككل،
- يهدف التنسيق الى تحقيق هدف مشترك وهو منع التعارض بين الاعمال وتحقيق الانسجام بينها<sup>209</sup>،
- التنسيق من واجبات الرئيس الاداري.
- يهدف التنسيق لمنع الازدواجية في الاختصاصات<sup>210</sup>،
- منع المنافسة بتحديد الاولويات بين المنظمات الادارية في الحصول على المشاريع او المواد،
- السلطة المسؤولة عن التنسيق ووسائله

تختلف السلطة المسؤولة على عملية التنسيق على مستوى المنظمة الادارية، حيث ترجع للمدير العام للمنظمة بمساعدة مجالس الادارة واللجان المكلفة بالتنسيق.

<sup>208</sup> عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع السابق، ص. 365.

<sup>209</sup> عبد العزيز صالح بن حبتور، مبادئ.....، المرجع السابق، ص. 198.

<sup>210</sup> المرجع نفسه، ص ص. 368-370.

أما الوسائل التي تملكها السلطة المكلفة بالتنسيق فتتمثل في:

- عقد الاجتماعات الدورية بين رؤساء الوحدات ومرؤوسهم،
- تشكيل اللجان المشتركة بين الإدارات المختلفة (وزارات ومؤسسات وغيرها)
- أحداث أجهزة متخصصة للتنسيق<sup>211</sup>.

### - قواعد التنسيق:

- وضع علماء الإدارة العامة بعض القواعد عند مباشرة وظيفة التنسيق تتمثل فيما يلي<sup>212</sup>:
- كلما اتسع تقسيم العمل في التنظيم البيروقراطي، فكلما زادت الحاجة والضرورة ان تتجمع هذه الأجزاء أو المكونات في لاقية وثيقة متحدة إذا رغبنا في تحقيق الهدف الاجتماعي للبرنامج.
  - يحقق التخصص وتقسيم العمل الكفاية المطلوبة، ولكن قد يضيع جزء كبير من هذه الكفاية، إلا إذا أمكن تحقيق التكامل أو العمل الجماعي.
  - كلما كانت طرق ومنافذ الاتصال جيدة ومباشرة كلما تحقق التنسيق دون صعوبة.
  - عندما يصعب تحقيق التعاون المطلوب يصعب تحقيق التنسيق.
  - قد يتطلب التنسيق الخارجي جهداً ووقتها أكبر مما يتطلبه التنسيق الداخلي.

### 2/الاتصال

يشبه علماء الإدارة العامة عملية الاتصال بالجهاز العصبي لدى الانسان، إذا اختل هذا الأخير اختل عمل الانسان، كذلك الإدارة العامة التي تنجح في مهامها بوجود نظام محكم للاتصالات.

### أ/ مفهوم الاتصال

تعددت التعاريف حول الاتصال، فالبعض يعرفه لأنه:

- العملية الهادفة الى نقل وتبادل المعلومات التي على اساسها يتوحد الفكر وتتفق المفاهيم وتتخذ القرارات<sup>213</sup>.

<sup>211</sup> طارق المجذوب، المرجع السابق، ص. 517.

<sup>212</sup> محمد سيد عبد الفتاح ومحمد فريد الصحن، المرجع السابق، ص. 348.

<sup>213</sup> عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع السابق، ص. 382.

- إنتاج وتوفير وتجميع البيانات والمعلومات الضرورية لاستمرار العملية الادارية ونقلها أو تبادلها، بحيث يمكن للفرد أو الجماعة احاطة الغير بامور أو معلومات جديدة او التأثير على سلوك الافراد والجماعات، أو التغيير أو التعديل في هذا السلوك أو توجيهه وجهة محددة.

وتتم هذه العمليات عادة في صورة متبادلة من الجانبين لا من جانب واحد، بمعنى نقل او اعطاء البيانات أو المعلومات للأخرين والعكس<sup>214</sup>.

من خلال هذه التعاريف وغيرها يمكن استخلاص عناصر الاتصال كالآتي:

- اطراف عملية الاتصال: تتمثل في الشخص المتصل أو المرسل وهو الشخص الذي يرسل المعلومة أو الخبر، ويكون في اطار العمل الاداري، هو الرئيس الاداري الذي يصدر التعليمات، كما قد يكون المرؤوس لإبلاغ الرئيس المعلومات المطلوبة، كما قد تتم عملية الاتصال بين المرؤوس ومرؤوس اخر أو رئيس ورئيس اداري اخر بين منظمين اداريتين. أما الشخص المتصل به أو المرسل اليه وهو الطرف الثاني في عملية الاتصال، فقد يكون الموظف المرؤوس أو الرئيس الاداري.

- وسيلة الاتصال: قد تكون شفوية أو مكتوبة أو سمعية أو سمعية بصرية.

- موضوع الاتصال: ويتمثل في مضمون الرسالة التي قد تحتوي لى معلومات أو اراء أو معطيات.

- نتيجة الاتصال: مدى تفاعل المتصل به بمضمون الرسالة.

- أنواع الاتصال: تصنف هذه الانواع على حسب المعيار المعتمد:

فعلى اساس معيار الرسمية توجد الاتصالات الرسمية، وهي التي تتم في اطار ما تنص عليه القوانين والتنظيمات، والاتصالات غير الرسمية التي تتم بطريقة غير رسمية بعيدا عن القوانين والانظمة<sup>215</sup>.

على اساس معيار مكان الاتصال يوجد نوعين من الاتصال، اتصال داخلي يتم داخل المنظمة بين موظفيها واتصال خارجي يتم خارج المنظمة، بينها وبين منظمات ادارية اخرى او بينها وبين منظمات غير ادارية<sup>216</sup>.

<sup>214</sup> عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع السابق، ص. 382.

<sup>215</sup> عبد العزيز صالح بن حيتور، مبادئ...، المرجع السابق، ص. 208.

<sup>216</sup> عبد الغني بسيوني، المرجع السابق، ص ص. 38-394.

## خامسا: الرقابة الادارية

تمثل الرقابة الإدارية الحلقة الأخيرة من حلقات الوظيفة الادارية المكونة، حسب H.Fayol صاحب مدرسة المبادئ الإدارية، من خمسة وظائف هي التخطيط، التنظيم، التنسيق و الاتصال والقيادة وأخيرا الرقابة، وهي تتكامل مع هذه الوظائف حيث تشكل هذه الحلقات سلسلة مترابطة فيما بينها لا انفصال لحلقة دون الأخرى.

تشكل الرقابة عنصرا جوهريا في تحقيق الفعالية الإدارية، فبواسطتها يتم تقييم مدى تحقق الأهداف التي تحددت على مستوى التخطيط، ومن ثم فهي تضع معايير القياس وتختبرها للتحقق من المطابقة، ثم تأتي عملية التقويم المتضمنة تصحيح المسار عند اكتشاف الانحرافات أو الأخطاء، فالرقابة إذن هي النشاط الخاص بمقارنة ما هو مخطط مع ما حدث أو نفذ فعلا .

فما هو مفهوم الرقابة بوجه عام والرقابة الإدارية بوجه خاص، كيف نشأت وتطورت؟ ما هي خصائصها؟ ما هي مبرراتها؟ ما هي أهدافها وأهميتها؟ ما هي المراحل التي تمر بها وما هي وسائلها؟ وأخيرا ما هي العوامل التي تساهم في فعالية الرقابة الإدارية؟

### 1/ مفهوم الرقابة الادارية

على اعتبار أن وظيفة الرقابة، على اختلاف مضمونها ووسائلها وأهدافها، ضرورة في كل منظمة سواء كانت عامة أو خاصة، مهما كان نوع نشاطها إداريا أو غير ذلك، وعلى اعتبار الرقابة الادارية هي نوع من الرقابة بوجه عام، لذلك سيكون من الملائم التطرق لتعريف الرقابة بوجه عام قبل التطرق لتعريف الرقابة الادارية.

### أ/ تعريف الرقابة

كغيرها من المفاهيم الأخرى لم يتفق الفقهاء والدارسون حول تحديد مفهوم دقيق للرقابة لكونه من المواضيع المنتمية لحقل العلوم الاجتماعية والانسانية عموما ولاختلاف التخصص (علم القانون، علم الاجتماع، علم الادارة العامة، علم السياسة...) الذي تدرس فيه<sup>217</sup>، وللمعاني المتعددة التي يحملها لفظ

<sup>217</sup> احمد سويقات، الرقابة على اعمال الادارة العمومية في الجزائر، أطروحة لنيل دكتوراه العلوم في العلوم القانونية فرع القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2014-2015، ص.8.

رقابة في حد ذاته، فقد تعني المراجعة، التنظيم، الضبط، المقارنة، سلطة التوجيه، السهر والملاحظة<sup>218</sup>. لذلك سيكون من الملائم التطرق للمعنى اللغوي ثم المعنى الاصطلاحي ثم التعريف الفقهي. المعنى اللغوي: كلمة رقابة تقابلها في الفرنسية كلمة *censure - surveillance - control* وتحمل عدة معاني:

*vérification d'un registre tenu en double ; inspection attentive de la régularité d'un acte, de la validité d'une pièce ; avoir la maitrise de la situation ; administrer, diriger, examiner, inspecter, vérifier, maitriser*<sup>219</sup>.

*Vérification, inspection attentive de la régularité d'un acte, de la validité d'une pièce.*

وتقابلها بالانجليزية كلمة: *to check or verify control* وتعني المراجعة

*power of directory* وتعني سلطة التوجيه<sup>220</sup>.

أما أصلها اللغوي اللاتيني فهي تنقسم إلى كلمتين هما:

*Contra*: تعني المواجهة

*Role*: تعني السجل أو القائمة المتضمنة الاسماء المراد مطابقتها مع اسماء القائمة الاولى، ومن ذلك تطلق الكلمة على السجل أو القائمة التي تظم مجموعة من الاسماء يمكن بواسطتها التحقق من سلامة قائمة أسماء أخرى، ومنه نصل إلى معنى الرقابة<sup>221</sup>.

وقد تم تجاوز هذا المعنى مع تطور الزمن، وأصبحت تعني الاشراف والمتابعة<sup>222</sup>.

أما في اللغة العربية فهي مستخلصة من كلمة راقب يراقب مراقبة ورقابة: وهي تعني الرصد الحراسة والمحاذاة والملاحظة بانتباه، كما تعني راقب الشخص أو الشيء: لاحظته، رصده، حرسه؛ يراقب سير الاعمال: يتحقق من سيرها، يفتشها<sup>223</sup>.

<sup>218</sup> ريمة بربش، الرقابة الادارية على المرافق العامة، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام تخصص قانون الادارة العامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة العربي بن مهيدي أم البواقي، 2012-2013، ص.11؛ عن محمد عبد العال الديداموني، الرقابة السياسية والقضائية على اعمال الإدارة المحلية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2008، ص.65-67.

<sup>219</sup> Le petit La rousse illustré, librairie Larousse, 2006.

<sup>220</sup> Harrap's Shorter, 1991.

<sup>221</sup> أحمد السويقات، المرجع السابق، ص.ص. 8-9 عن عبد الفتاح حسن، مبادئ الادارة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1972، ص.273.

<sup>222</sup> السعيد بلوم، أساليب الرقابة ودورها في تقييم أداء المؤسسة الاقتصادية دراسة ميدانية بمؤسسة المحركات والجرارات بالسوناكوم (SONACOME)، رسالة مكملة لنيل شهادة الماجستير في تنمية وتسيير الموارد البشرية، كلية العلوم الانسانية والعلوم الاجتماعية قسم علم الاجتماع والديموغرافيا، جامعة منتوري قسنطينة، 2007، ص.25.

<sup>223</sup> معجم المعاني الجامع. متوفر على الموقع الالكتروني:

<https://www.almaany.com/ar/dict/ar-ar>, ( 10/10/2019).

وقد وردت في القرآن الكريم في الآية: " إن الله كان عليكم رقيبا"<sup>224</sup>. ومعناها محاسبة الله لعباده. ويستنبط البعض أن الرقابة بمعناها القرآني تعني تفقد واحصاء الاعمال والاشياء على الناس<sup>225</sup>.

### -المعنى الاصطلاحي:

في الاصطلاح تعني عملية التحقق من مدى انجاز الاهداف المسطرة والكشف عن معوقات تحقيقها، وايجاد الحلول المناسبة وفق القواعد الموضوعة، وهي تتضمن مجموعة من العمليات تستهدف توجيه الأداء نحو ما رسم له من أهداف ومعايير، وقياس درجة نجاح الأداء الفعلي في تحقيق تلك الاهداف والمعايير<sup>226</sup>. وتعني ايضا القدرة على المتابعة وتوجيه وتقييم عمل ما في المنظمة من خلال نسق معين<sup>227</sup>.

يصعب وضع تعريف جامع مانع ودقيق للرقابة لعدة أسباب من بينها<sup>228</sup>:

- اتساع وتنوع مضامين الرقابة ومجالاتها (سياسية، ادارية، تشريعية، قضائية، شعبية...).
- تعدد وتنوع أهداف الرقابة على أعمال الإدارة.
- تأثير الخلفيات الفكرية والايديولوجية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والعلمية على تعريف الرقابة.

ومن بين التعاريف الفقهية يمكن ذكر بعضها كالتالي:

عرفها فايول كالاتي: " الرقابة هي التحقق مما إذا كان كل شيء يحدث وفقا للخطة الموضوعة والتعليمات الموجهة والمبادئ المتبناة، موضوعها تبيان نقاط الضعف والاختفاء من أجل تقويمها ومنع تكرارها وهي تخص الاشياء والاشخاص والتصرفات"<sup>229</sup>.

كل التعريفات التي وردت بعد ذلك جاءت في الاتجاه نفسه بالاتفاق في العناصر المحورية والاختلاف في التفاصيل، ومن بين هذه التعاريف يوجد:

<sup>224</sup> سورة النساء، الآية 1.

<sup>225</sup> ريمة بريش، المرجع السابق، ص. 13.

<sup>226</sup> المرجع نفسه.

<sup>227</sup> محمد الصغير قريش ، شريفة رفاع ، مطبوعة دروس في مراقبة التسيير، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير جامعة 2014-

2015، ص.7.

<sup>228</sup> احمد سويقات، المرجع السابق، ص.9.

<sup>229</sup> Droit Comptabilité Gestion, Management et administration : les apports de Henri Fayol (1841-1925), 17/11/2013, <http://www.droit-compta-gestion.fr>, (03/06/2020).

- الوسيلة التي تستطيع بها الرئاسة الادارية أن تحدد، هل ان الأهداف قد تحققت بكفاية وفي الوقت المحدد<sup>230</sup>.
- التحقق من أن التنفيذ يتم طبقا للخطة المقررة والتعليمات الصادرة والكشف عن نقاط الضعف والقصور وعلاجها وتفادي تكرارها، على أن يتناول كافة أوجه النشاط والعاملين على إدارته<sup>231</sup>.
- " الرقابة هي الاشراف والمراجعة من جانب سلطة أعلى للتعرف على كيفية سير العمل داخل المشروع والتأكد من أن الموارد تستخدم وفقا لما هو مخطط لها<sup>232</sup>.
- الرقابة هي العملية التي تهدف الى ضمان عدم انحراف الادارة عن الخط الذي رسم في البداية، تمارس من طرف هيئات متعددة ومختلفة قد تكون خارجية وقد تكون داخلية، هذه الأخيرة تطورت الى رقابة التسيير وهي الوسيلة التي تضمن تصحيح الاخطاء في المسار باستمرار، تشبه جهاز قياس النتائج المحققة مقارنة بالنتائج المسطرة، موضوعها اعادة توجيه العمل وليس العقاب<sup>233</sup>.
- متابعة واحترام نظام العمل والتعرف على العناصر المؤثرة على الأداء من أجل اعطاء انذار مبكر للمشكلات المتوقعة<sup>234</sup>.
- وظيفة تقوم بها السلطة المختصة للتحقق من أن العمل يسير وفقا للاهداف المرسومة وبكفاية وفي الوقت المحدد لها<sup>235</sup>.
- أسلوب وطريق هام للتأثير على سلوك الأفراد، إما باستخدامها كأداة لإثارة حوافزهم الذاتية واقناعهم بالاهداف والمعايير المطلوب منهم تحقيقها، وذلك لاستمالتهم نحو التعاون مع الادارة لا كأداة لتصيد الاخطاء وتوقيع الجزاءات أو لمضاعفة الاعباء دون مقابل<sup>236</sup>.
- نشاط انساني يختص بمسايرة عمليات التنفيذ للخطط والسياسات، مركزا على توقع حدوث الاخطاء ومحاولة تجنبها، مقدما عن طريق قياس النتائج المحققة أولا بأول ومقارنته بالمعايير الموضوعية مقدما لتحديد الاختلافات والتمييز بينها ومعرفة اسبابها بطريقة مرنة تتفق مع طبيعة وحجم النشاط المراد مراقبته والعمل على تصحيح مسار التنفيذ، عن طريق معالجة الانحرافات وتنمية

<sup>230</sup> وهو تعريف العالم الأمريكي ماريشال ديموك. انظر: محمد رفعت عبد الوهاب، حسين عثمان محمد عثمان، الإدارة ...، المرجع السابق، ص.

393.

<sup>231</sup> ريمة بريش، المرجع السابق، ص.14.

<sup>232</sup> المرجع نفسه، ص.15.

<sup>233</sup> Jacques Chevallier, Op.Cit., p.524.

<sup>234</sup> ورد هذا التعريف في كتاب عمار بوحوش، المرجع السابق، ص.89.

<sup>235</sup> تعريف الاستاذ فؤاد العطار. انظر: محمد رفعت عبد الوهاب، حسين عثمان محمد عثمان، المرجع السابق، ص. 393.

<sup>236</sup> احمد سويقات، المرجع السابق، ص10

الايجابيات وباسلوب يدفع العاملين على تحسين الأداء وتطويره وتحقيق التعاون بينهم من أجل تحقيق الاهداف المرجوة<sup>237</sup>.

- هي احدى عناصر العملية الإدارية، تسعى الى متابعة العمل وقياس الأداء والانجاز الفعلي له ومقارنته مع ما هو مخطط باستخدام معايير رقابية يقارن بها هذا الانجاز، و نتيجة المقارنة تحدد الانجازات الايجابية التي يجب تدعيمها والانحرافات السلبية التي يجب علاجها وتجنبها مستقبلا، وبالتالي تحقيق الاهداف المطلوبة.

من خلال هذه التعاريف يمكن أن نحدد عناصر الرقابة التي تميزها عن غيرها من المفاهيم أو المهام، وهي تتعلق بموضوعها وبالهدف منها، وكيفية ادائها:

موضوع الرقابة: قياس الأداء ومقارنته بالمعايير الموضوعه سلفا أثناء وضع الخطة.

كيفية اداء الرقابة: تتم عن طريق التوجيه، الاشراف والمتابعة.

الهدف من الرقابة: يتمثل في الكشف عن الانحرافات والاطءاء قبل، أثناء وبعد انجاز العمل للوصول الى تقويم العمل واعمال التصحيحات والمعالجات الممكنة وتفاديها في المستقبل، إما من طرف الهيئة المراقبة أو الهيئات العليا بناء على اقتراحات هذه الاخيرة ان وجدت.

### ب/ تعريف الرقابة الادارية:

الرقابة الادارية هي التي تمارس داخل الادارة في إطار العملية الادارية تضمن عدم خروج النشاط الاداري عن الحدود المرسومة له،. وهي من أهم اشكال الرقابة لانها تمكن الادارة من تصحيح اعمالها التنفيذية ومعالجة اسباب الانحراف بما يحقق السير الحسن والمنتظم للادارة ومطابقة اعمالها للقانون وللمصلحة العامة.

ومن بين التعاريف الواردة بخصوص الرقابة الادارية:

تعريف الاستاذ عمار بوضياف: "وظيفة من الوظائف الادارية وتعني قياس وتصحيح اداء المرؤوسين للتأكد من أن الاهداف والخطة المسطرة قد تم تنفيذها بشكل مرض، كما تعني الاشراف والمراجعة من سلطة أعلى بقصد معرفة كيفية سير الاعمال ومراجعتها وفقا للخطة الموضوعه"<sup>238</sup>.

<sup>237</sup> احمد سويقات، المرجع السابق، ص10.



تعريف الاستاذ طارق المجذوب: " الرقابة الذاتية التي تمارسها الادارة العامة على نفسها وهي وسيلة تستطيع بواسطتها الادارة التأكد من أن الاهداف قد تحققت في الوقت المحدد لها<sup>239</sup> .

عرفها الفقيه الفرنسي شارل ديباش كالآتي: " الرقابة التي تمارسها الادارة نفسها، فهي رقابة ذاتية موجهة لضمان المسار الصحيح للادارة، شرعيتها وكفاءتها، يجب ان تتم الرقابة بالمطابقة مع الوسائل القانونية والتقنية والبشرية التي تملكها الادارة<sup>240</sup> .

كما عرفت بانها: " رقابة الادارة على نفسها وبِنفسها ( الرقابة الذاتية) وهذه الرقابة تمارسها القيادات على المؤسسات التابعة لها، او التي تشرف عليها، وهي اما ان تكون داخلية أو خارجية<sup>241</sup> .

الرقابة الادارية هي الوظيفة التي تمارسها الادارة العامة بنفسها، بما تملكه من سلطة بواسطة اجهزتها الرقابية اتجاها اوجه النشاط الاداري لضمان تحقيق اهداف السياسة العامة وسير الادارة بانتظام واضطراد، ولضمان مشروعية العمل الاداري وملاءمته وامثاله لهدف المصلحة العامة.

من خلال هذه التعاريف يمكن استخلاص خصائص الرقابة الادارية كالتالي:

- هي وظيفة ادارية<sup>242</sup> لانها تتم داخل الجهاز الاداري للدولة وعلى النشاط الاداري للدولة، لذلك توصف بالرقابة الداخلية الذاتية، وتمارس في اطار السلطة التنفيذية المخولة لها.
- رقابة وقائية: لكونها تعمل على تفادي صدور اعمال أو تصرفات غير مشروعة أو غير ملائمة، مع اكتشاف الاخطاء والانحرافات ونقاط الضعف قبل بدأ عملية التنفيذ وأثناء التنفيذ.
- رقابة مستمرة باستمرار المنظمة في اداء وظائفها تبدأ مع بداية النشاط وتنتهي بنهايته.
- هي رقابة شاملة ليست قاصرة على مستوى اداري<sup>243</sup> معين او نشاط اداري معين وليست مرتبطة بمرحلة أو وقت معين بل تستمر قبل واثناء وبعد التنفيذ.

<sup>238</sup> عمار بوضياف، الوجيز في القانون الاداري، طبعة منقحة ومعدلة وفقا لأحدث التشريعات والقرارات القضائية، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2015، ص. ص. 156-159.

<sup>239</sup> طارق المجذوب، المرجع السابق، ص. 529.

<sup>240</sup> Charles Debbasch, Frederic Colin, **administration publique**, 6<sup>e</sup> edition, economica, 2005, p.857.

<sup>241</sup> عبد العزيز صالح بن حبتور، مبادئ ...، المرجع السابق، ص. 223.

<sup>242</sup> محمد الصيرفي، "الاحتراف الاداري الحكومي"، Business and Economica، 2014، ص. 335، متوفر على الموقع من الانترنت

[www.books.google.dz](http://www.books.google.dz) (06/07/2020)

- رقابة مرنة تتكيف مع ظروف الادارة وحجم نشاطها.
- رقابة موضوعية وواقعية تستند الى معايير الاداء الموضوعية وتعمل وفق المعلومات المستقاة من الواقع.

- رقابة واسعة تشمل كل اوجه النشاط الاداري من اعمال قانونية ومادية، تشمل بحث المشروعات والملاءمة (مراعاة اعتبارات سياسية، اجتماعية، اقتصادية...)، تكشف عن الاخطاء والانحرافات وتحديد المسؤولين عنها، وتذهب بعيدا إلى البحث عن تحقيق الفعالية والكفاءة في الأداء الاداري.

- التركيز على الاخطاء الجسيمة مع عدم اهمال الاخطاء البسيطة.
- الدقة والفورية لاختصار الوقت والجهد والمال.
- هي رقابة فنية في العديد من الحالات تحتاج الى خبراء ومتخصصين في المجال ( نفقات تكاليف

- هي رقابة تلقائية يتم اعمالها بحكم القانون (الرقابة الرئاسية) وقد تحتاج إلى نص قانون يكرسها (الرقابة الوصائية أو رقابة اللجان...).

#### - ج/ تمييز الرقابة الادارية عن بعض أنواع الرقابة الأخرى

حتى تتضح مكانة الرقابة الادارية بشكل صحيح يجب ان نميز بينها وبين الرقابة السياسية من جهة وبينها وبين الرقابة القضائية من جهة ثانية، لكون هذه الانواع تشترك في اعمالها على الادارة.

#### - التمييز بين الرقابة الادارية والرقابة السياسية

تأخذ الرقابة السياسية على اعمال الادارة مضمونا واسعا، إذ لا تقتصر على اعمال الادارة فحسب بل تمتد الى اعمال السلطة التنفيذية باعتبارها سلطة سياسية، ومنه فهي تمتد الى رقابة الملاءمة، ويمكن ان تتم هذه الرقابة بوسيلتين أساسيتين: عن طريق البرلمان<sup>244</sup> وتتم بواسطة مجموعة من الآليات يحددها الدستور في الدولة تتمثل عموما في الاسئلة الشفوية، الكتابية والاستجابات وتكوين لجان التحقيق وغيرها. وتختلف درجة فعاليتها وصرامتها من حيث نتائجها وأثارها على السلطة التنفيذية

<sup>243</sup> المرجع نفسه، ص. 336.

<sup>244</sup> سليمان محمد الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري -دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، (د.ب.ن)، 1988، ص ص. 587-605؛ مولود ديدان، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية، دار النجاح للكتاب، الجزائر، 2005، ص ص. 421-438.

حسب طبيعة النظام الدستوري (السياسي) في الدولة، وعن طريق الرأي العام بواسطة جمعيات المجتمع المدني بالاساس<sup>245</sup>.

### - التمييز بين الرقابة الادارية والرقابة القضائية

بالرغم من التقارب بين النوعين من الرقابة لكن يكمن الاختلاف بينهما من حيث الهيئة التي تقوم بالرقابة، حيث تكون الادارة نفسها بينما تكون القضاء في النوع الثاني؛ الرقابة الادارية تتسع لتشمل مشروعية الاعمال وملاءمتها بينما القاضي لا يتطرق الا لمشروعية العمل؛ الرقابة القضائية تخضع لأجال وإجراءات وشروط شكلية والاستعانة بمحامي في بعض الحالات بينما الرقابة الادارية قد تشترط بعض الشروط الشكلية مثلا؛ يملك القاضي سلطة الغاء القرار أو تأييده أما المراقب الاداري فله سلطة الالغاء أو التعديل أو السحب أو التأييد، حكم القاضي يتمتع بالحجية المطلقة وعلى الادارة تنفيذه، اما القرار الاداري الناتج عن الرقابة الإدارية، فيمكن ان تخضع من جديد للرقابة الادارية (التظلم الاداري) أو الرقابة القضائية<sup>246</sup>.

### د/ نشأة الرقابة الادارية وتطورها

ليست الرقابة الادارية أو الرقابة بوجه عام وليدة العصر الذي نحن فيه، بل عرفت وطبقت في الحضارات القديمة، ثم تطورت بتطور المجتمعات والمنظمات (خاصة وعامة) والاجهزة الادارية في الدولة وتطور المشاريع والتكنولوجيا.

### -الرقابة الادارية في العصور القديمة

الأكيد أن الحضارات القديمة لم تكن لتتطور في تنظيمها من دون وجود رقابة على الاعمال والامثلة على ذلك كثيرة، يمكن ذكر بعضها<sup>247</sup>:

- في الحضارة المصرية القديمة، ومما ثبت من كتابات التاريخ حول نماذج الآثار المصرية وجود تقرير يرجع تاريخه إلى سنة 288 قبل الميلاد، كتبه موظف في الادارة الرومانية في مصر وتم ارساله إلى حاكم مصر الوسطى تضمن ما يدل على أن عدد كبير من المكلفين بادارة الحسابات يفوق عددهم القدر المطلوب للقيام بذلك العمل، وأن ذلك يؤثر على الفعالية والمردودية لجميع العاملين، كما تضمن التقرير

<sup>245</sup> عبد القادر باينة، الرقابة على النشاط الإداري الرقابة الإدارية الرقابة القضائية، دار القلم، المغرب، 2010، ص ص. 60-65.

<sup>246</sup> عبد القادر باينة، المرجع السابق، ص ص. 65-66.

<sup>247</sup> أحمد سويقات، المرجع السابق، ص ص. 13-15.

أن يكون مسؤولاً واحداً عن كل إدارة مالية فرعية تحت رقابة المجلس المحلي. والثابت أيضاً مما تضمنته المنحوتات على الصخور التي عثر عليها والتي بينت مركزية الرقابة وتبعيةها للسلطة الحاكمة.

- في الحضارة الاغريقية: عرفت الكثير من الكتب في مجال الادارة العامة، ومن بين المنظرين افلاطون في كتاب الجمهورية"، وكانت الرقابة تؤدي على اداء العاملين بالادارة، وكانت تؤسس لجان ادارية مكلفة بفحص السجلات والحسابات بدقة لترفع تقريرها وتوصياتها الى جهة خاصة تملك سلطة اتهام الموظف المقصر.

- في عهد الدولة الاسلامية: مارس النبي ﷺ الرقابة على عماله الذين كان يرسلهم في مهام محددة كجباية الصدقات. ومارس أبو بكر الصديق نفس النوع من الرقابة، حيث عندما جاءه معاذ بن جبل من اليمن قال له: ارفع لنا حسابك. وقد تطورت الرقابة في عهد عمر بن الخطاب، حيث قام بارسال المراقبين لمراقبة عماله وولاته، فكان يلغي القرارات الخاطئة ويستبدلهم وينقلهم وفق ما تقتضيه المصلحة العامة ويعزلهم. وكان يراقب الاموال الداخلة لذمة ولاته، حيث كان يسجل ما كان قبل ولايتهم ثم ينظر فيما إذا زاد بعد المنصب فيقتطع نسبة لبيت المال ولو كان الكسب حلالاً لأنه يرى أن السبب هو محاباة الولاة<sup>248</sup>.

وقد عرف في تلك الفترة ديوان التحقيق المختص بالرقابة على اعمال الدواوين الأخرى إلى جانب ديوان استيفاء المختص بالتفتيش والتحري عن مصدر الاموال وكيفية صرفها، ولهذا الديوان ممثل في جميع الدواوين الأخرى، حيث يقوم بضبط الديون والتدقيق فيها، إضافة إلى توجيه القائمين لكيفية رصد العمليات الحسابية في السجلات والكشوف، بالإضافة لديوان الحسبة الذي يقوم بمراجعة العمال الذين لهم علاقة مباشرة مع الجمهور. ديوان المظالم الذي كان يشرف عليه امير المؤمنين شخصياً وبقي يمارس ما يسميه اليوم بالرقابة القضائية على الادارة وأعضائها، ينظر في تعدي الولاة على الرعية وظلم العمال التابعين اليهم اثناء جباية الاموال ومراجعة الدواوين ورد الاموال المغتصبة<sup>249</sup>.

- في العصر الحديث

أدى تطور دور الدولة بفعل زيادة وتنوع تدخلاتها في مختلف مجالات النشاط الاقتصادي والاجتماعي والسياسي وتكيفها مع المعطيات الجديدة و تطور الوظائف الادارية، وكبر حجم المؤسسات وما

<sup>248</sup> عبد العزيز بن سعد الدغيثر، الرقابة الادارية، متوفر على الموقع:

www.Potffactory.com, (10/10/2019) ;

نائلة جاسم الجابر، الرقابة الإدارية، الاكاديمية العربية البريطانية للتعليم العالي، ص ص.10-11 متوفر على الموقع:

[www.abahe.co.uk](http://www.abahe.co.uk), ( 05/06/2020).

<sup>249</sup> محمد رفعت عبد الوهاب، ابراهيم عبد العزيز شيجا، أصول الادارة العامة، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، 1998، ص. 89.

ترتب عنه من تفويض في المسؤوليات وتوزيع للاختصاصات وتشعب العلاقات بينها الى تطور فكرة الرقابة، ومن هنا ظهرت حاجة الادارة العليا، على مستوى ادارة الاعمال أو الادارة العمومية، الى التأكد من أن الادارات المختلفة المفوضة والدنيا تسير وفقا للخطة الموضوعة، والتأكد من دقة البيانات الدورية التي تحتاج اليها ادارة المؤسسة عند اتخاذ القرارات الادارية السليمة.

وكانت اول ممارسة لعمليات الرقابة بعد الحرب العالمية الثانية في الخمسينيات والستينيات من القرن الماضي في الولايات المتحدة الامريكية، ثم في أوروبا مع بداية سنوات السبعينيات في المؤسسات الاقتصادية، تلتها المؤسسات التجارية بعد اتساع العمليات التجارية وسرعة التداول مع بداية الثمانينيات التي عرفت تطورا في الاسواق والعملات المالية، حيث استخدمت الرقابة في البنوك والمؤسسات المالية لمساعدتها على تقييم الأداء واتخاذ القرارات<sup>250</sup>.

وقد ساعد ظهور علم الادارة العامة كعلم مستقل، والذي اهتم بوضع مبادئ وأساليب ناجعة لتفعيل أساليب الرقابة على المنظمات العامة والخاصة والعمال لتطوير عملية الانتاج والتحكم فيه، وقد كتبت العديد من المؤلفات خلال سنوات الخمسينيات والستينيات حول مبادئ الرقابة وأساليبها في المؤسسات الصناعية. وقد انعكس تعدد المدارس الفكرية التي ظهرت في إطار علم الادارة على مضمون الرقابة والهدف منها والفلسفة التي تقوم عليها فكرة الرقابة كالاتي:

#### - بالنسبة لمدارس الفكر الكلاسيكي:

من روادها السابقي الذكر فريديريك تايلور وهانري فايول وماكس فييبر، ركزت على ضرورة الرقابة الدقيقة والصارمة لأداء العمل وفق الطريقة المثلى التي تحددها المستويات العليا في الادارة بناء على المبادئ العلمية لتحسين كفاءة التسيير، مع التركيز على التخصص وتقسيم العمل واختيار دقيق للافراد، ومنه فأى اخفاق في تحقيق الاهداف وزيادة كفاءة العمل سيكون ناتجا عن تقصير الفرد المتعمد الذي لا يمكن منعه الا بالرقابة التسلطية والمركزية المباشرة عليه، حيث تعتمد عملية التفتيش على تخويف الافراد داخل التنظيم والبحث عن الأخطاء. تستخدم فيها القوة والسلطة الرسمية لاجبار الافراد على تنفيذ الاوامر ومحاسبتهم عن اخطائهم، فهي تركز على التهديد بالعقوبة والوعد بالمكافئة لمنع حدوث الاخطاء والانحرافات ولا تترك مجالاً للرجبة في الانجاز في حد ذاته، فما يهم انصار هذا الاتجاه تصيد

<sup>250</sup> محمد الصغير قريش، شريفة رفاع، المرجع السابق، ص 8-9.

الاطعاء للمعاقبة عليها أكثر من كونها وسيلة لتصحيح مسار العمل وتطويره. وهو يهتم بحرفية اللوائح والقوانين والانظمة وتطبيقها لتصبح هنا حائلا دون ابداع الافراد<sup>251</sup>.

- بالنسبة للمدارس السلوكية:

ترى بان الطريقة المثلى للوصول الى الكفاية الانتاجية التي تطبق على الجميع وفي كل الظروف والاحوال أسلوب ناقص يدل على المحدودية وقصر النظر، لاسيما وأن محور هذا الموضوع هو الانسان بكل تعقيداته السوسيوولوجية والاجتماعية والفيزيولوجية، وعليه فإن القول بوجود نموذج أمثل للوصول إلى تحقيق النتائج والقضاء على الانحرافات بواسطة افراد يتصفون بالسلوك الرشيد مقابل الحوافز المادية، مع تطبيق نظام صارم للرقابة لمنع انحراف سلوك الافراد المتعمد هو غير دقيق. واعتبروا أن الرقابة تأتي من خلال التنظيمات غير الرسمية، كالرقابة بواسطة النقابات، الاحزاب والرأي العام، لذلك فهي تمكن من القدرة على التأثير في سلوك الافراد بايجابية، من دون الحاجة إلى القهر والتخويف باستعمال السلطة الرسمية<sup>252</sup>.

- بالنسبة للمدارس الحديثة:

تتميز باستعمال الاسلوب العلمي تماشيا مع التطورات العلمية والتكنولوجية، مما يلبي حاجات المنظمة ومتطلبات عملية التسيير. ركزت هذه المدارس على مآخذ وسلبيات المدارس الكلاسيكية والسلوكية، ما بين النمط الرقابي الصارم وبين الرقابة الذاتية للعامل، وكذلك على العملية الرقابية التطبيقية بعد تحليل خطواتها الاساسية وهي: - وضع المعايير، قياس الأداء وتصحيح الفرق بين النتائج الفعلية والخطط الموضوعة<sup>253</sup>.

فالمدرسة الموقفية، مثلا لا تعتبر الرقابة اداة معيارية تستعمل في كل المنظمات بل تختلف باختلاف خصائص المنظمة وأهدافها. اما المدرسة اليابانية (نظرية Z)، فتهتم في نظرها رقابة التسيير بمجموعة من المبادئ الأساسية التي تجعل الفرد مخلصا في عمله كما تقوم بمراقبة الفرد مقابل ذلك، وتمثل بعضها

<sup>251</sup> السعيد بلوم، المرجع السابق، ص.31، ريمة بريش، المرجع السابق، ص.23، محمد الصغير قريش، شريفة رفاعة، المرجع السابق، ص.11-12.

<sup>252</sup> وفي نظر دوغلاس وماك غريغور (من بين رواد هذه المدارس)، أن الانسان ايجابي بطبعه يجب العمل ويسعى لتحمل المسؤولية ولا يحتاج للرقابة الفوقية بالقهر والتخويف بل هو الرقيب على نفسه. انظر: عبد العزيز صالح بن حبتور، مبادئ...، المرجع السابق، ص.122-123.

<sup>253</sup> السعيد بلوم، المرجع السابق، ص.32.

في سيادة أليات الرقابة الذاتية – القرارات الجماعية مع التأكيد على الجماعة وفريق العمل – الاهتمام الشمولي بالفرد وليس بقدراته الفنية...<sup>254</sup>.

أما مع بداية سنوات الثمانينيات وإلى غاية وقتنا الحالي ومع تطور الانظمة الالكترونية وتطور استخداماتها في مجال التسيير والمحاسبة والانتاج...، حيث أصبح لدى المنظمات والادارات نظم معلوماتية تساعد على عملية التنبؤ بوقوع الاخطاء والانحرافات ومعرفة المسؤول عنها ومعالجتها في الوقت المناسب، فالرقابة الالكترونية هي اكثر قدرة على معرفة المتغيرات الخاصة بالتنفيذ أولا بأول، فالمعلومات التي تسجل فور بداية التنفيذ تكون لدى المدير، مما يمكنه من اتخاذ الاجراءات التصحيحية اللازمة والتي تصل الى الاعوان المسؤولين على التنفيذ في اقصر وقت، فيسمح ذلك بالغاء الفجوة الزمنية وتحقيق الرقابة المستمرة، مما يقلل من المفاجآت داخل العمل، تدعيم الثقة في المعاملات وتوسيع عمليات الرقابة.<sup>255</sup>

إذا كانت الرقابة قد تطورت ولم تتوقف عند مرحلة أو عند زمن معين فذلك مؤشر قوي على ضرورتها في اطار النشاط الاداري. فما هي مبررات أو دواعي الرقابة الادارية؟

### ه/مبررات الرقابة الادارية

تتمثل هذه المبررات في مبررات قانونية، سياسية، اقتصادية واجتماعية، وفنية وعملية:

- **مبررات قانونية:** تتعلق بحماية مبدأ المشروعية في مجملها وترتبط بطبيعة امتيازات ومظاهر السلطة التي تتمتع بها الادارة<sup>256</sup> والتي تستدعي اخضاع نشاطها للرقابة لتفادي الانحراف او اساءة استعمال السلطة أو الخطأ<sup>257</sup>، ضمان التزام الادارة بالحدود المرسومة لها عند التدخل سواء في مجال تخصصها أو في مجال حقوق الافراد، ومنه ضمان التوازن بين امتيازات الادارة وحقوق الافراد وضمان التزام الادارة بالقانون، ومنه نصل إلى تحقيق دولة القانون<sup>258</sup>.

<sup>254</sup> قريش محمد الصغير، رفاع شريفة، المرجع السابق، ص 22-25.

<sup>255</sup> عمار بوحوش، المرجع السابق، ص. 193؛ العياشي زرار، "أثر تطبيق الادارة الالكترونية على كفاءة العمليات الإدارية"، مجلة القادسية للعلوم الادارية والاقتصادية، المجلد 15، العدد 1 لسنة 2013، ص.39.

<sup>256</sup> تعتبر هذه الامتيازات كحدود مفروضة على مبدأ الشرعية وتتمثل في: - السلطة التقديرية التي تتمتع بها الإدارة في بعض الحالات؛ الإجراءات التي تفرضها الظروف الاستثنائية؛ أعمال السيادة. انظر: عبد القادر باينة، المرجع السابق، ص.59.

<sup>257</sup> حسين عبد العال محمد، الرقابة الادارية بين علم الادارة العامة والقانون الاداري، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، 2004، ص. 92.

<sup>258</sup> جورج سعد، دولة القانون مفاهيم أولية: مفهوم دولة القانون – بنية دولة القانون، تعريفات قانونية أساسية، الرقابة على اعمال الإدارة، قضايا العمل والإدارة، دور القاضي الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2000، ص.5-11، 45-62.

- ممرات سياسية: ضمان التنفيذ الصحيح والملائم للسياسة العامة وهي سياسة الحكومة بعد المصادقة عليها من طرف البرلمان.

- ممرات فنية وعملية: ضمان التدخل السريع والوقائي لتصحيح الاخطاء أو تفاديها قبل وقوعها لكونها صادرة عن نفس الجهاز الاداري ولتحريكها بصفة آلية وباجراءات بسيطة وغير معقدة قبل واثناء وبعد التنفيذ، شاملة لجميع جوانب العمل من الغاء الاعمال غير المشروعة وتفاذي احالة اعمال السلطة الادارية على السلطة القضائية سواء كانت قرارات أو عقود ادارية، وضمان تحقيق الاجهزة الادارية لاهدافها وسلامة اعمالها من أجل الوصول للفعالية والكفاءة الادارية<sup>259</sup>.

- ممرات اقتصادية واجتماعية: فرض تشعب تدخل الادارة في المجال الاقتصادي، ومنه تضخم اجهزتها الادارية فرض نظام رقابي محكم من أجل ضمان التنفيذ الصحيح والفعال للخطة الاقتصادية وللبرامج والمشاريع الاقتصادية، ترشيد الانفاق العام<sup>260</sup>.

تهدف الرقابة الادارية لمحاربة الفساد الاداري والمالي وضمان تطبيق البرامج الاجتماعية وبرامج المساعدة، تقرب الادارة من المواطن وتدعيم الثقة بينهما بتراجع الادارة عن اعمالها الخاطئة والتعسفية<sup>261</sup>، ومن شأن ذلك التخفيف من عيوب البيروقراطية والروتين الاداري<sup>262</sup>.

#### و/ أهمية الرقابة الادارية وأهدافها

أجمع علماء الادارة العامة أن الرقابة هي أمر طبيعي في أي مجتمع انساني لانها تمثل الضوابط لكل تصرف يؤثر على الآخرين. وقد زادت اهمية الرقابة الادارية في نطاق الادارة العامة بعد تضخم الاجهزة الادارية وزيادة عدد الموظفين وتشعب مجالات تدخل الدولة في جميع الانشطة المتعلقة بحياة الانسان والشعوب.

وتعد الرقابة عنصرا جوهريا في إطار العملية الإدارية، التي تعد حلقاتها مترابطة فيما بينها، ففي إطار العلاقة بين وظيفة التخطيط ووظيفة الرقابة، لا يمكن أن تكون الرقابة ما لم توجد خطة واهداف مسبقة، فالخطة تعد بمثابة البوصلة التي تهتدي بها المنظمات عند قيامها بعملية الرقابة، تسمح الرقابة بتوضيح مدى الالتزام بالخطة، نجاح عملية تنفيذها أو فشلها وتوضيح نقاط الضعف في الخطة ( مدى

<sup>259</sup> أحمد سويقات، المرجع السابق، ص ص. 25-26.

<sup>260</sup> المرجع نفسه.

<sup>261</sup> ريمة بريش، المرجع السابق، ص. 36.

<sup>262</sup> عبد القادر باينة، المرجع السابق، ص. 59.



سلامة وصحة الخطة)، ومنه تداركها لتصحيح المسار<sup>263</sup>، أما في إطار وظيفة التنظيم فيمكن استدراك أوجه الخلل في الهيكل التنظيمي والاجراءات الموضوعية للتنفيذ<sup>264</sup>.

ونلتمس اهمية الرقابة الادارية بعد ادراج الأهداف التي من اجلها عملت الرقابة الادارية ومن بينها<sup>265</sup>:

- ضمان تنفيذ الاهداف المرسومة وتطبيق تعليمات وتوجيهات الادارة العليا.
- ضمان الفعالية والكفاءة في الأداء.
- ضمان تحقق الانضباط والاستقرار داخل المنظمة الادارية
- تحفيز الموظفين على أداء أكثر في حالة التقييم الايجابي لعمالهم.
- الوقوف على النقائص والعيوب التي تشوب الاعمال الادارية، ومنه تصحيحها في حينها لتفادي الوصول الى استغلال السلطة أو الوظيفة.
- التعرف على المشاكل والعقبات التي تواجه العمل الاداري التنفيذي والاطلاع على الظروف التي تحيط به، حدود الامكانيات المسخرة ومدى كفايتها.
- اطلاع القيادات في مختلف المستويات على كافة المعلومات وما يجري في المصالح الادارية، بهدف التدخل وتوجيه العمل نحو اعادة الهيكلة أو تغيير المناخ السائد في المنظمة واتخاذ القرارات المناسبة بشأنها، كزيادة الحوافز، صرف تعويضات، القيام بترفيات، تغيير المسؤولين....
- التعرف على حدود أداء الموظفين، قدراتهم وخبراتهم ومدى انسجامهم مع التعليمات والاورامر الموجهة اليهم، ومنه تعميم الخبرات الجيدة..
- الوصول إلى أوجه القصور في النصوص التشريعية والتنظيمية واقتراح ما يتناسب وتعديلها خصوصا من طرف هيئات الادارة العليا وتحسين وتطوير الاجراءات الادارية.
- حماية حقوق وحرية الافراد والمحافظة على المصلحة العامة وحسن سير المرافق العامة ونزاهة الموظفين وكفاءتهم.

<sup>263</sup> عبد الله جميل أبو سلمي، "الرقابة الادارية في الوقت المناسب وأثرها في تحسين جودة الأداء (دراسة ميدانية في القطاع الصحي في الاردن)"، مجلة كلية العلوم الاقتصادية والتسيير والعلوم التجارية، العدد 16/2016، ص. 188.

<sup>264</sup> ريمة بريش، المرجع السابق، ص. 31-33.

<sup>265</sup> محمد رفعت عبد الوهاب، حسين عثمان محمد عثمان، المرجع السابق، ص. 396-400، احمد سويقات، المرجع السابق، ص. 43، عن أنور أحمد رسلان، الادارة العامة، مركز جامعة القاهرة للتعليم المفتوح، القاهرة، 2001، ص. 342.

## 2/ مراحل الرقابة الادارية، وسائلها ومتطلبات نجاحها

تتم وظيفة الرقابة الادارية على مراحل تستعمل فيها الهيئة المراقبة مجموعة من الوسائل والتقنيات، ولكن نجاح هذه الوظيفة يعتمد على توفير مجموعة من المتطلبات أو اعتماد مجموعة من المبادئ .

### أ/ مراحل اتمام عملية الرقابة الادارية

من أجل اعمال وظيفة الرقابة بشكل جيد وفعال ومن أجل أن تكون دقيقة وواضحة يجب أن تكون مضبوطة بقواعد ومعايير تتم على اساسها الرقابة للوصول الى النتائج المسطر لها، وأن تتحدد مهام وصلاحيات الهيئات القائمة بالرقابة وتوزيع المسؤوليات الرقابية بينها بدقة<sup>266</sup> . لذلك تمر عملية الرقابة بثلاث مراحل أو ثلاث عناصر<sup>267</sup> تتمثل في:

- مرحلة وضع المعايير ( المقاييس أو المعدلات) الرقابية
- مرحلة تقييم الاعمال والقياس
- مرحلة الكشف عن الانحرافات واتخاذ التدابير التصحيحية
- مرحلة وضع المعايير أو معدلات الأداء:

معايير الأداء هي وحدات عمل محددة على أساس الكم والنوع والزمن تكون بمثابة معايير موضوعية تقاس على اساسها انجازات الموظفين والعمال في المنظمة الادارية، تشمل على كمية العمل، نوعية ومواصفات العمل والوقت اللازم للأداء وكيفية الأداء. وتكون هذه المعايير جزءاً لا يتجزأ من الخطة ومن البرنامج الموضوع، ومنه كلما كانت الخطة دقيقة وواضحة كلما كانت المعايير الرقابية كذلك<sup>268</sup> .

وتختلف هذه المعايير أو المعدلات باختلاف نوع المنظمة التي قد تكون ادارة عمومية أو شركة خاصة ونوعية الاهداف التي تسعى الى تحقيقها، كما تختلف باختلاف الفروع أو الأقسام داخل المنظمة<sup>269</sup> ، لذلك لن يكون وضع معدلات الأداء بنفس الشكل ولا بنفس المضمون ولا بقدر السهولة، فالأمر في المنظمات الخاصة يكون أسهل لأن معدلات الأداء تكون قابلة للتطبيق بطريقة محددة وسهلة،

<sup>266</sup> احمد سويقات، المرجع السابق، ص.45.

<sup>267</sup> عبد العزيز صالح بن حبتور، مبادئ...، المرجع السابق، ص.215.

<sup>268</sup> أحمد سويقات، المرجع السابق، ص.46.

<sup>269</sup> محمد رفعت عبد الوهاب، حسين عثمان محمد عثمان، المرجع السابق، ص.402، احمد سويقات، المرجع السابق، ص.47.

حيث يمكن مثلا لشركة انتاج ان تضع معدلات الانتاج اليومية أو الاسبوعية، لكن في إدارة عامة، حيث يتعلق الامر بتقديم خدمات يصعب وضع معدلات القياس بالنسبة لمستشفى مثلا او مدرسة، بلدية أو مرفق امن، عدالة، لكن ليس من المستحيل وضع هذه المعدلات في مثل هذه المنظمات، وهو ما ذهب اليه بعض علماء الادارة العامة ومنهم الأمريكي مارشال ديموك، حيث تمت محاولات لقياس مدى كفاية الاداء في الإدارة بادخال عنصر التكلفة أو النفقة ضمن هذه المعدلات بهدف تحسين أداء الخدمات العامة وتحقيق كفاية ادائها باقل تكلفة أو بتكلفة معقولة<sup>270</sup>، أما البعض الآخر فقد وضعوا ثلاثة طرق يمكن من خلالها وضع معدلات الأداء في الانظمة الحكومية<sup>271</sup>:

- بالنسبة للأعمال التي تبلغ فيها المعيارية نفس الدرجة المكتملة التي وصلت اليها الصناعة، فهي تخضع لنفس درجة القياس ويمكن وضع معدلات محسوسة بشأنها للقياس<sup>272</sup>.
  - بالنسبة للأعمال والوظائف المتكررة التي يمكن قياسها عن طريق استخدام الاحصاء.
  - بالنسبة للأعمال والوظائف الغير قابلة للقياس على غرار اعمال الاداريين والعلماء، وهي اعمال لا تنتهي بوحدات عمل محسوسة تقاس بمقاييس كيفية أو شبه كمية ( نسبة الفصل في القضايا)، فهذه النشاطات متغيرة ومتذبذبة وغير مستقرة تسفر عن نتائج تختلف باختلاف الزمن الذي تحققت فيه.
- ويمكن تصنيف معايير الأداء إلى ستة أنواع<sup>273</sup> هي:

- **معايير كمية:** وهي المعايير المطبقة بخصوص النشاطات القابلة لإخضاعها للقياس الكمي، وهي عموما تتعلق بنشاطات الانتاج للسلع والخدمات والتوزيع، حيث يمكن قياس ساعات العمل، كمية الموارد المستخدمة، عدد الآلات والعمال والموظفين والزمن اللازم للانجاز.
- **معايير نوعية:** تتعلق بقياس جودة الأداء المطلوبة مع مطابقة الانتاج للمواصفات المحددة سلفا لانتاج وحدات متطابقة مع معايير الجودة كمدة البقاء، نوع الخامات المستعملة، قوة التحمل...).

<sup>270</sup> محمد رفعت عبد الوهاب، حسين عثمان محمد عثمان، المرجع السابق، ص.403.

<sup>271</sup> عبد العزيز صالح بن حبتور، مبادئ...، المرجع السابق، ص. 216.

<sup>272</sup> من المعايير مثلا التي تدمج من طرف المنظمات الخاصة هي المعايير التي تضعها المنظمة الدولية للمعايير "إيزو" والتي تضم ممثلين من عدة منظمات قومية للمعايير تأسست سنة 1947 تصرح عن معايير تجارية وصناعية.

<sup>273</sup> أحمد سويقات، المرجع السابق، ص. 48.

- معايير التكلفة: تعنى بتحديد تكلفة الانتاج لسلعة أو عمل بعد اتمامه للتمكن من معرفة التكلفة الكلية كتكلفة مريض في المستشفى، أو التكلفة السنوية للمستشفى، انجاز طريق سيار، ايصال الغاز أو مياه لبلدية .
  - معايير الدخل المحقق: تعنى بمعرفة ما حققته المنظمة من دخل لمعرفة ما إذا حققت المنظمة الدخل المنتظر.
  - معايير معنوية: هي المعايير التي تقاس بها الانشطة غير الملموسة المذكورة أعلاه، وتعتمد على التقدير الشخصي للمراقبين .
  - معايير زمنية: تعتمد على عامل الزمن.
- قد توجد هناك معايير أخرى خاصة بالمؤسسة في السوق كمعيار الربحية، معيار تسويقي يتعلق بحجم المبيعات، معيار تكنولوجي يتعلق بتطوير استخدام السلعة أو تقديم منتج جديد.
- مهما اختلفت هذه المعايير فهي تشترك في الضوابط التي تخضع لها<sup>274</sup> وهي:
- أن تكون متلائمة مع طبيعة العمل المراد قياسه
  - أن تكون متلائمة مع الاهداف الموضوعية
  - أن تكون واضحة ومفهومة لدى الخاضع للرقابة
  - أن ترتبط بهيئة أو فرع أو قسم محدد.
  - يجب أن تكون مرنة قابلة للتعديل بما يتلاءم والمعطيات الجديدة
  - ان تكون هذه المعايير بسيطة سهلة غير معقدة وممكنة التجسيد ميدانيا كأن تطلب مستوى من الخدمة أعلى من الممكن تقديمه بالنظر لعدد الموظفين وزمن الأداء).
  - يمكن أن يكون للمعيار حد أدنى وحد أقصى، بحيث لا يقبل تعدى هذين الحدين خصوصا بالنسبة للحد الاقصى، إلا استثناء بحد معقول<sup>275</sup>.
  - أن تكون هذه المعايير موضوعية غير خاضعة للأهواء والميول الشخصية التي قد يتأثر بها واضع المعايير.

<sup>274</sup> أحمد سويقات، المرجع السابق ، ص.50.

<sup>275</sup> محمد سعيد عبد الفتاح، محمد فريد الصحن، المرجع السابق، ص.348.

كلما توفرت هذه الشروط أصبحت الرقابة فعالة بفعل سهولة القياس والكشف عن الانحرافات وتحسنت العلاقات بين الرؤساء والمرؤوسين وتدعيم الثقة بينهم وتحفيز الموظفين لأداء عملهم بكفاءة وجودة، ضمان الاداء الجيد للمنظمة.

### - مرحلة قياس النتائج المحققة وفقا للمعايير الموضوعية

عملية القياس هي العملية التي يتم فيها المطابقة بين معايير الأداء الموضوعية مسبقا والعمل الفعلي، قد تتم قبل بداية التنفيذ وقد تتزامن مع التنفيذ وقد تأتي بعد التنفيذ:

فالرقابة القبليّة: تكون قبل البدء في التنفيذ باستخدام التوقع والتنبؤ لتفادي وقوع الانحرافات، وتفيد في هذه الحالة الخبرة السابقة للرقيب، ومن الامثلة على هذا النوع من الرقابة ذلك المعمول به في تنفيذ الميزانية لتوقع العجز الذي يمكن أن يحصل، ومنه تفادي وقوعه، بالرغم من انعكاساتها السلبية على عملية التنفيذ حيث تتسبب في التأخر في الانجاز، ضياع الوقت وزيادة التكلفة، وضعف الابتكار والمبادرة لدى الموظفين لاحساسهم بعدم ثقة رؤسائهم فيهم<sup>276</sup>، لكنها تبقى ضرورية خصوصا في الجوانب المالية والمحاسبية والعديد من الاعمال الإدارية، التنفيذية والتقنية.

- الرقابة المتزامنة: هي التي يتم اعمالها أثناء التنفيذ، وتعتمد على متابعة العمل الاداري و ملاحظة الاخطاء أولا بأول وتصحيحها. ومن الامثلة على هذا النوع من الرقابة، تماطل الموظف في انجاز العمل ومنه تحذيره لاتمامه قبل التماذي اكثر في ذلك.

- الرقابة البعدية او اللاحقة: تتم بعد انجاز العمل، ويكون مضمونها في هذه الحالة ملاحظة النتائج الفعلية، ومنه مقارنتها بالنتائج المسطرة وتصحيح الانحرافات الواقعة مع الاستدلال على مصدرها وأسبابها لتفادي وقوعها مستقبلا.

ان عدم الالتزام بتوقيت الرقابة سينعكس سلبا على أداء المنظمة الإدارية، من حيث عدم امكانية استدراك الاخطاء الواقعة واصلاحها في وقتها المناسب، ومنه التماذي فيها والوصول الى حالة من التسبب والفوضى، والسبب في ذلك تحول الرقابة الى مجرد اجراء روتيني عديمة الجدوى.

### - مرحلة تصحيح الاخطاء وتجنب الانحرافات: هي المرحلة الأخيرة من مراحل الرقابة تسمح

باكتشاف الاخطاء والانحرافات انطلاقا من مقارنة النتائج المحققة بالمعايير الموضوعية

<sup>276</sup> عبد الله جميل أبو سلمي، المرجع السابق، ص. 185.

واكتشاف المفارقة أو الاختلاف<sup>277</sup>، ومن ذلك البحث عن الاسباب والظروف التي تسببت في ارتكابها، ومن الامثلة على ذلك عدم تخصص الموظف أو العامل أو تأهيله، عدم كفاية وسائل الأداء، غياب الانسجام والتفاهم بين الموظفين<sup>278</sup> ... وتحديد المسؤولين عنها للوصول الى إجراء التصحيحات اللازمة والملائمة، والتي قد تكون من اختصاص الهيئة المراقبة أو الهيئات العليا في الادارة، والتي تؤدي في الاخير الى توقيع عقوبات، تغيير المسؤولين عن الرقابة أو احداث تعديلات في التنظيم الاداري أو تدعيم الادارة بالوسائل المادية<sup>279</sup>.

ويرى الكثير أنه في إطار عملية الرقابة يجب التمييز بين نوعين من الأخطاء: أخطاء جسيمة غير مقبولة لا يمكن التغاضي عنها، لأنها ترتب أثارا سيئة على الأداء وعلى النتائج المنتظرة، ومنه تحتاج إلى تدخل للتصحيح وتقديم الانذارات الملائمة لتفاديها مستقبلا، وأخطاء عادية بسيطة روتينية يمكن التجاوز عنها لعدم ترتيبها لنتائج سلبية على الأداء<sup>280</sup>، ولكن يجب التنبيه الى ضرورة تفاديها لأن تكرارها بشكل مستمر قد يخل بالسير الحسن للأداء.

إذا كانت هذه هي المراحل التي تمر بها عملية الرقابة، فما هي الوسائل والتقنيات التي تستعملها الهيئة المراقبة لأداء وظيفة الرقابة الادارية؟

### ب/ وسائل الرقابة الادارية

تعتمد الرقابة على مجموعة من الوسائل تتنوع وتختلف حسب طبيعة الرقابة ونوعها ونوع الهيئة الخاضعة للرقابة؛ فالرقابة البرلمانية مثلا تستعمل وسائل بنص الدستور في مواجهة السلطة التنفيذية على غرار السؤال، الاستجواب ولجان التحقيق، الرقابة القضائية تستعمل دعوى الإلغاء ودعاوى القضاء الكامل، اما الرقابة الادارية فتعتمد في آدائها على مجموعة من الوسائل تتمثل أهمها في: التقارير الادارية، المذكرات، التفتيش، الشكاوى والملاحظات.

• التقارير الادارية: تعتبر من أهم وأكثر الوسائل الرقابية اعمالا في جميع المنظمات تقريبا لتقدير كفاية الاعمال الادارية وبيان سيرها<sup>281</sup>. تتضمن عرضا كتابيا للمعلومات والبيانات المطلوبة واللازمة، أو

<sup>277</sup> عبد العزيز صالح بن حبتور، مبادئ...، المرجع السابق، ص.216.

<sup>278</sup> تتميز عملية البحث عن الاسباب المؤدية للأخطاء عملية صعبة تحتاج الى مشاركة جميع من يهمهم أمر الرقابة ( القائم بالرقابة والمسؤولين عن الادارة في ذلك الفرع)، وهنا تتخل وظيفة التنسيق والاتصال بين المديرين والقادة والاجهزة الرقابية.

<sup>279</sup> أحمد السويقات، المرجع السابق، ص.55.

<sup>280</sup> أحمد السويقات، المرجع السابق، ص.57.

<sup>281</sup> عبد العزيز صالح بن حبتور، مبادئ...، المرجع السابق، ص.217.

عرض للنشاط والظروف التي تم فيها، وقد تتضمن تحليل للمعطيات والنتائج المتوصل اليها وتصدر عن الهيئات الدنيا وتوجه الى الجهات العليا المسئولة<sup>282</sup>.

حتى تكون هذه التقارير واضحة ودقيقة وموضوعية يجب أن تتصف المعلومات المضمنة فيها بالدقة والصحة والوضوح والواقعية، على اعتبار أن معديها هم الرؤساء المباشرين الذين عاينوا الاعمال بشكل مباشر، وأن تكون مختصرة لكن مستوعبة للمحتوى المطلوب ومنظمة، ومنجزة ومرسلة للهيئات المختصة في وقتها المطلوب لا قبله ولا بعده<sup>283</sup>.

وللتقارير انواع عديدة هي:

- **التقارير الادارية الدورية:** تصدر بشكل دوري قد تكون يومية، اسبوعية، شهرية، فصلية او سنوية. تتضمن حصيلة النشاط وكيفية سير العمل على مستوى الادارات الدنيا خلال فترة زمنية محددة.

من الامثلة على هذا النوع، التقارير التي تصدر عن المديرية الولائية وتوجه للوزارة المعنية، أو من الولاية للوزارة.

- **تقارير سير الاعمال الادارية:** هي نوع من التقارير الدورية، تقدم من الرؤساء الإداريين في الإدارات الدنيا إلى الإدارة العليا، خلال سير النشاط وقبل الانتهاء منه. تتضمن عرض عن الاعمال التنفيذية المنجزة والمشاكل التي واجهت الإدارة خلال التنفيذ.

- **تقارير الفحص:** تتضمن تحليلا للظروف التي تمت فيها عملية التنفيذ لنشاط اداري معين، تعد بعد الانتهاء من التنفيذ وتضمن معلومات جديدة لم تكن معلومة قبل الفحص، دورها مساعدة الادارة العليا المختصة على اتخاذ القرارات الملائمة<sup>284</sup>.

- **تقارير الكفاية:** ( تقارير قياس كفاءة الموظفين) هي تقارير دورية عادية تتضمن تقييم الرؤساء الإداريين المباشرين لأداء الموظفين الذين هم تحت سلطتهم، والذي يتضمن قدراتهم في العمل، مدى انسجامهم وتعاونهم مع نظرائهم... وتهدف الى تحسين نوعية الأداء والوضع الوظيفي، وكلما كانت

<sup>282</sup> ريمة بريش، المرجع السابق، ص.42.

<sup>283</sup> عبد العزيز صالح بن حبتور، مبادئ...، المرجع السابق، ص. 217.

<sup>284</sup> احمد سويقات، المرجع السابق، ص.61.

هذه التقارير موضوعية وبعيدة عن الاغراض والمصالح الشخصية كلما كانت منتجة وإيجابية بالنسبة للإدارة من خلال التقييم الحقيقي للموظفين<sup>285</sup>.

- التقارير الخاصة: هي التقارير التي تصدر مكتملة للتقارير الادارية السابقة، تتضمن معلومات خاصة بعملية معينة بذاتها<sup>286</sup>.

• المذكرات الادارية: هي وثائق مكتوبة متبادلة بين مستويات الجهة الادارية الواحدة، وزارة مثلا أو ولاية او مصلحة ادارية، تعتبر وسيلة اتصال فعالة عادة ما تستعمل عند الحاجة الى نقل بيانات رقمية أو احصائيات أو معلومات دقيقة أو تمرير قرارات أو تعليمات أو مناشير من الجهات الادارية العليا (وزارة مثلا)، لعدة هيئات تفاديا للاخطاء الواردة عند نقلها شفويا<sup>287</sup>.

وتعرف على انها وثيقة إدارية داخلية متداولة داخل المنظمة الادارية ذاتها ( وزارة، مستشفى، بلدية...) تخص مستخدميها من دون الغير، وهي وثيقة إعلامية وعملية توزع على نطاق واسع داخل مصالح مؤسسة ما، تساهم في اعلام وإطلاع جميع المستخدمين أو فئة منهم أو قد توجه إلى فرد واحد كرئيس مصلحة مثلا، على مستوى المنظمة بكل المستجدات من ناحية أو دعوتهم لتنفيذ تنظيم معين أو تعليمات معينة<sup>288</sup>، هذا إذا كانت المذكرة نازلة موجهة من رئيس إلى مرؤوس، وقد تكون العكس، أي مذكرة صاعدة موجهة من مرؤوس ( مدير ولائي) إلى وزير القطاع أو الوالي لطلب توضيحات أو تعليمات<sup>289</sup>.

• التفتيش: هو من الوسائل الرقابية المباشرة، يتضمن الإطلاع على السجلات والبيانات والأوراق وسماع الموظفين، تقوم به جهات متعددة قد تكون في الغالب مركزية أو في حالات أخرى نادرة محلية، يتم بواسطة لجان تفتيش (وزارية)، وقد تكون دورية بناء على برنامج سنوي كما قد تكون فجائية كحالات

<sup>285</sup> المرجع نفسه، ص.61.

<sup>286</sup> السعيد بلوم، المرجع السابق، ص.43.

<sup>287</sup> ريمة بريش، المرجع السابق، ص.44.

<sup>288</sup> تتنوع المذكرة الإدارية إلى مذكرة توجيهية ترسل من المدير الولائي إلى وزير القطاع بقصد تطوير العمل الإداري، مذكرة إعلامية: تتضمن معلومات هامة قد تكون موجهة للمستخدمين أو للغير، وقد توجه من المرؤوس إلى الرئيس بهدف اعلامه بمسألة معينة، مذكرة تلخيصية تتضمن تلخيصا لمجموعة من الوثائق ( مقالات مثلا) ترفع من المرؤوس (موظف أو مستشار) إلى الرئيس، مذكرة تقريرية تتضمن توضيح وسائل وكيفية المتابعة واجراءاتها، مذكرة توضيحية: تتضمن توضيح أو تفسير مسألة معينة، مذكرة مصلحة: تتضمن اجراء تنظيم داخلي مثلا مواقيت العمل في الصيف لموظفي الجنوب صادرة عن وزارة الداخلية. أنظر: نجاح غربي، محاضرات في تقنيات التحرير والصياغة الإدارية، محاضرات ألقيت على طلبة السنة الثانية ليسانس، تخصص ادارة عامة، شعبة العلوم القانونية والإدارية. للموسم الجامعي 2018-2019، أجزيت من قبل المجلس العلمي لكلية الحقوق والعلوم السياسية، المحضر رقم 204 ك ح ع س / 2019 المؤرخ في 2019/07/17، جامعة محمد باغين سطيف -2-، ص.64، 62. متوفرة على الموقع الالكتروني:



شكوى مثلا عندما تكتشف انحرافات او أخطاء في مصالح معينة، وقد تركز على النواحي المالية والمحاسبية أو النواحي التقنية، وقد يكون التفتيش شاملا لكل نشاط الادارة وقد يكون جزئيا يغطي عملية أو مشروع معين<sup>290</sup>.

• **الشكاوى:** هي احدى اهم الوسائل لتحريك الرقابة الإدارية، يستعملها المواطنون والافراد عموما في مواجهة السلطة التنفيذية عموما، تسمى التظلم الاداري.

• **الملاحظات:** هي ما يقدمه الرئيس الاداري من توجيهات في إطار اشرافه على المستخدمين، والتي يتوقف تنفيذها بسهولة على قوة وشخصية المشرف أو المراقب ومدى تأثيره في المستخدمين<sup>291</sup>.

وتأخذ الملاحظات شكلين: الملاحظة المباشرة: تتم من خلال الزيارات الميدانية لمواقع الاداء أو من خلال الاشراف المباشر على مواقع الأداء، ومن خلال اتباع سياسة الباب المفتوح او الاجتماعات الدورية، الملاحظة غير مباشرة: وتتم باستخدام أسلوب سري غير معلوم للخاضع للرقابة.

• **المراجعة الداخلية بواسطة السجلات:** تستخدم السجلات كوسيلة لأخذ البيانات على الأداء الفعلي وتتم مقارنته بما هو مقرر إنجازها، يتم بواسطتها التعرف على التطور التاريخي للأعمال وما هو متوقع اتجاهها، فهي أداة للتقييم المستمر، الكشف عن الاخطاء، التأكد من حسن التنفيذ.

• **الميزانية:** تعتبر الميزانية أداة للتنبؤ والتخطيط كما تعتبر أداة للرقابة، فهي تتضمن المبالغ المرصودة للانفاق والمبالغ المتوقعة للإيرادات والارباح المتوقعة للمنظمات الخاصة. وبما أنه من المفروض ان يتم التصرف في الميزانية المالية وفقا للضوابط الموضوعه فيها، فإذا حدث انحراف عن هذه الضوابط سيتم الكشف عن ذلك باعمال نظام الرقابة الذي يكون بشكل مستمر (قبلي، متزامن وبعدي)<sup>292</sup>.

النتيجة التي يمكن أن نصل اليها مفادها أن كل هيئة إدارية تستعمل ما يناسبها من وسائل رقابية حسب طبيعة النشاط وعدد الموظفين.

## ج/ متطلبات تفعيل نظام رقابي فعال

حتى ينجح النظام الرقابي يجب ان تتوفر مجموعة من العوامل ترتبط ب :

<sup>290</sup> محمد رفعت عبد الوهاب، حسين عثمان محمد عثمان، المرجع السابق، ص. 405.

<sup>291</sup> محمد سعيد عبد الفتاح ومحمد فريد الصحن، المرجع السابق، ص. 358.

<sup>292</sup> السعيد بلوم، المرجع السابق، ص. 43، قريش محمد الصغير، رفاع شريفة، المرجع السابق، ص 40، عبد القادر عبان ، تحديات الإدارة الالكترونية في الجزائر – دراسة سوسولوجية ببلدية الكاليتوس العاصمة -، أطروحة نهاية الدراسة لنيل شهادة دكتوراه ل م د في علم الاجتماع، تخصص إدارة وعمل، كلية العلوم الإنسانية والاجتماعية، قسم العلوم الاجتماعية، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2015-2016، ص.62.

- وضوح النصوص القانونية التي تعنى بعملية الرقابة من جميع جوانبها وتحديد الاختصاصات
- الاستقرار التنظيمي ويتعلق بعدم المبالغة في تغيير المدراء أو القائمين بالرقابة.
- الاهتمام بالعمل الانساني ( الجوانب الاجتماعية والنفسية...)
- أهمية العنصر البشري عند اختيار الاشخاص الذين يعهد اليهم بممارسة هذا النشاط بتميزهم بالمهارات اللازمة والمؤهلات العلمية والخبرة المهنية<sup>293</sup>.

بالإضافة الى هذه العوامل، يرتكز نجاح نظام الرقابة الفعالة على مجموعة من المتطلبات<sup>294</sup>:

- الانسانية: مقتضاه إيلاء أهمية للعنصر البشري عند اختيار اشخاص الذين يعهد اليهم بممارسة هذا النشاط لتميزهم بمهارات معينة، وان يتفهم الرقيب شخصية الافراد الموظفين وعدم احتقارهم ومعاملتهم كموظفين، والحرص على ان تجري عملية الرقابة في جو من الثقة والتفاهم<sup>295</sup>.
- إدراج الاعتبارات الانسانية في الرقابة يتم عندما تتحول الرقابة إلى اعتبار الرقابة أداة لمساعدة الافراد على تحسين أدائهم وليست أداة للتخويف والتهديد والعقاب، بل واشراكهم في وضع النظام الرقابي للوصول الى أداء افضل على اعتبار انهم القائمون بهذا الاداء، حماية الموظفين من الاجراءات التعسفية.
- المشاركة: أي اشراك القائمين بالرقابة والموظفين في مناقشة المسائل المتعلقة بوظيفة الرقابة وبالنظام الرقابي ككل.
- الشفافية: ومقتضاه ان يكون النظام الرقابي واضح ومعلوم للجميع من البداية، ويشمل الوضوح القواعد والضوابط الرقابية، الاهداف، الاجراءات والتدابير المتخذة في حالة الخطأ، التحفيزات ان وجدت.
- الاقتصاد في التكاليف: ان النظام الرقابي الفعال هو الذي يطبق باقل التكاليف الممكنة، فإذا تجاوز مبلغ التكاليف حدا معيناً تصبح الرقابة غير فعالة.
- التكامل: يعني تكامل وظيفة الرقابة مع الوظائف الاخرى كالتخطيط لاحتوائه على معايير الرقابة والتنظيم، على اعتبار ان نجاح الرقابة يتوقف على وجود جهاز تنفيذي مختص مؤهل والقيادة، على اعتبار ان القائد الاداري هو الذي يتحمل مسؤولية الرقابة واتخاذ القرارات المناسبة للتصحيح، والتنسيق والاتصال على اعتبار ان عملية الرقابة تتطلب تفعيل نظام الاتصالات والتنسيق بين المراقب والموظفين داخل الادارة المراقبة والجهات العليا المسؤولة على اتخاذ القرارات.

<sup>293</sup> أحمد سويقات، المرجع السابق، ص. 64.

<sup>294</sup> المرجع نفسه، ص. 64-66، محمد الصغير قريش، شريفة رفاع، المرجع السابق، ص. 22، السعيد بلوم، المرجع السابق، ص. 41-45.

<sup>295</sup> أحمد سويقات، المرجع السابق، ص. 64.

- الوضوح والبساطة: مقتضاه أن يكون النظام الرقابي سهل التطبيق لوضوحه بالنسبة للمراقب والخاضع للرقابة، والوضوح يشمل القواعد والمعايير التي تعتمد عليها الرقابة وإجراءات وتقنيات الرقابة. وكلما كانت النصوص غامضة والاختصاصات متداخلة يفشل النظام الرقابي، نعطي مثالا على ذلك: طرح إشكالية تداخل صلاحيات الوالي المنتدب مع صلاحيات الوالي في الرقابة على رئيس الدائرة طبقا لقانون الولاية والمرسومين المرسوم الرئاسي رقم 15-240 والمرسوم التنفيذي رقم 15-241.
- المرونة: مقتضاه ان يتكيف النظام الرقابي مع المتغيرات والمستجدات وان يستوعب الظروف الجديدة حتى يستمر.
- الملائمة: مقتضاه تلاؤم النظام الرقابي مع طبيعة وحجم المنظمة، تنظيمها، هيكلها ونشاطها.
- الاستثناء: مقتضاه استثناء الانحرافات والاطء الروتينية الخفيفة التي لا تضر اضرارا بالغاً بالأداء داخل المنظمة، ولو ان تقدير مدى خطورة الاخطاء مسألة نسبية ترجع للقيادة العليا أولا ثم للقائم بالرقابة، كما أنه لا يجب اعمال الرقابة الادارية متى كان الأداء جيدا.
- الموضوعية والواقعية: مقتضاه الابتعاد عن الشخصية والذاتية في وضع المعايير اثناء وضع الخطة والاجراءات والتصرفات التي يبادر بها القائم بالرقابة.
- شرعية الرقابة الادارية: مقتضاه عدم اعمال الرقابة الادارية إلا اذا كانت مكرسة بنصوص القانون ووفق الاجراءات المنصوص عليها فيه.

## خاتمة

استطعنا من خلال دراسة مقياس مبادئ في الادارة العامة من التعرف على المبادئ الاساسية التي تقوم عليها الادارة العامة، لتكون ادارة فعالة وكفاءة في اداء مهامها ووظائفها.

تتعلق هذه المبادئ في مجملها بتحديد مفهوم الادارة العامة وتمييزه عن مفهوم ادارة الاعمال، لكن توجه الادارة العامة لتطبيق اسلوب التسيير الحديث الذي تطبقه الادارة الخاصة خلق نوعا من التقارب بين النوعين من المنظمات الادارية.

ساهم علم الادارة العامة في ارساء مبادئ وقواعد علمية دعمت فعالية التدخلات الادارية.

تتم العملية الادارية من خلال وظائفها الخمسة وهي: التخطيط، التنظيم، القيادة واصدار القرارات، التنسيق والرقابة الادارية، وهي الوظائف المتكاملة فيما بينها والتي تسمح باداء فعال للعملية الادارية، إذا ما تمت وفق القواعد والمبادئ التي وضعها العالم الفرنسي Henr Fayol وطورها الفقه الحديث.

## قائمة المراجع والمصادر

### أولاً: قائمة المراجع باللغة العربية

#### 1/ الكتب

#### أ/ الكتب العامة

- 1 - محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الادارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2009.
- 2 - محمد الصغير بعلي، الادارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2004 .
- 3 - مولود ديدان، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية، دار النجاح للكتاب، الجزائر، 2005.
- 4 - عدنان الزنكة، سلطة الضبط الاداري في المحافظة على جمال المدن وروائعها، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2011.
- 5 - ناصر لباد، الوجيز في القانون الاداري، دار المجدد للنشر والتوزيع، سطيف، 2010.
- 6 - عمار عوابدي، القانون الاداري، د.م.ج، الجزائر، 1990.
- 7 - عمار عباس، العلاقة بين السلطات في الانظمة السياسية المعاصرة وفي النظام السياسي الجزائري، دار الخلدونية، الجزائر، 2008.
- 8 - عمار بوضياف، التنظيم الاداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2010.
- 9 - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الاداري، طبعة منقحة ومعدلة وفقا لأحدث التشريعات والقرارات القضائية، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2015.
- 10 سليمان محمد الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الفكر العربي، القاهرة، 1988.

#### ب/ الكتب المتخصصة

- 1 - أنور أحمد رسلان، الادارة العامة، مركز جامعة القاهرة للتعلم المفتوح، القاهرة، 2001.
- 2 - بشير العلاق، الادارة الحديثة، نظريات ومفاهيم، داراليازوري الحديثة للنشر والتوزيع، عمان، 2008.

- 3 - محمد رفعت عبد الوهاب، ابراهيم عبد العزيز شيحا، أصول الادارة العامة، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، 1998.
- 4 - ماجد راغب الحلو، علم الادارة العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، 1987.
- 5 - محمد رفعت عبد الوهاب، حسين عثمان محمد عثمان، الادارة العامة، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، 1999.
- 6 - محمد سعيد عبد الفتاح، الادارة العامة، المبادئ والتطبيق، الدار الجامية، القاهرة، 1992.
- 7 - محمد رفعت عبد الوهاب، حسين عثمان محمد عثمان، الإدارة العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1999.
- 8 - محمد سعيد عبد الفتاح، محمد فريد الصحن، الإدارة العامة المبادئ والتطبيق، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2003.
- 9 - محمد رسلان الجيوشي، جميلة جاد الله، الادارة، علم وتطبيق، الطبعة 3، دار المسيرة للنشر والتوزيع، عمان، 2000.
- 10 - حسين عثمان محمد عثمان، أصول علم الادارة العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2007.
- 11 - حسين عبد العال محمد، الرقابة الادارية بين علم الادارة العامة والقانون الاداري، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، 2004.
- 12 - صلاح الدين فوزي، الادارة العامة بين عالم متغير ومتطلبات التحديث، دار النهضة العربية، القاهرة، 2000.
- 13 - عبد الغني بسيوني عبد الله، أصول علم الادارة العامة، الدار المصرية الحديثة، الاسكندرية، 1981.
- 14 - عبد العزيز صالح بن حبتور، الادارة العامة المقارنة، الطبعة الاولى، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان، 2009.
- 15 - عمار بوحوش، نظريات الادارة الحديثة في القرن الواحد والعشرين، دار الغرب الاسلامي، بيروت، 2006.
- 16 - عمار عوابدي، نظرية القرارات الادارية بين علم الادارة العامة والقانون الاداري، دار هومة، الجزائر، 1999.

- 17 عبد القادر باينة، الرقابة على النشاط الإداري الرقابة الإدارية الرقابة القضائية، دار القلم، المغرب، 2010.
- 18 عبد العزيز صالح بن حبتور، مبادئ الإدارة العامة، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان، 2009.
- 19 سليمان محمد الطماوي، الوجيز في الإدارة العامة، دار الفكر العربي، القاهرة، 2000.
- 20 طارق المجذوب، الإدارة العامة، العملية الإدارية والوظيفة العامة والاصلاح الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2002.

## 2/ المقالات

- 1 - العياشي زرار، "أثر تطبيق الإدارة الالكترونية على كفاءة العمليات الإدارية"، مجلة القادسية للعلوم الإدارية والاقتصادية، المجلد 15، العدد 1 لسنة 2013.
- 2 - هاجر شنيخر، استراتيجية التهيئة الاقليمية لتحقيق التنمية المستدامة والفاعلية الاقتصادية، المخطط الوطني لتهيئة الاقليم وتنميته انموذجا، مجلة العلوم الانسانية لجامعة أم البواقي، مجلد 7، عدد 3، ص ص 199-218.
- 3 - ياسين ربوح، أنظمة الوظيفة العمومية وموقف المشرع الجزائري منها، مجلة الحقيقة، العدد 42، جامعة أدرار، الجزائر، 2018، ص ص 398-433.
- 4 - عيشة خلدون، الموظف العام وطبيعة رابطة الوظيفة العامة، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، المجلد العاشر، العدد الاول، 2017، ص ص 218-236.
- 5 - عبد الله جميل أبو سلمي، "الرقابة الادارية في الوقت المناسب وأثرها في تحسين جودة الأداء) دراسة ميدانية في القطاع الصحي في الاردن"، مجلة كلية العلوم الاقتصادية والتسيير والعلوم التجارية، العدد 16/2016.
- 6 - نصير سمارة، المرصد الوطني للمرفق العام: اطار لتقويم السياسات الادارية العمومية في الجزائر، حويليات جامعة قالمة للعلوم الاجتماعية والانسانية، العدد 26، جوان 2019، ص ص 275-298..

### 3/ الرسائل والاطروحات الجامعية

- 1 - احمد سويقات، الرقابة على اعمال الادارة العمومية في الجزائر، أطروحة لنيل دكتوراه العلوم في العلوم القانونية فرع القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2014-2015.
- 2 - السعيد بلوم، أساليب الرقابة ودورها في تقييم أداء المؤسسة الاقتصادية دراسة ميدانية بمؤسسة المحركات والجرارات بالسوناكوم (SONACOME)، رسالة مكملة لنيل شهادة الماجستير في تنمية وتسيير الموارد البشرية، كلية العلوم الانسانية والعلوم الاجتماعية قسم علم الاجتماع والديموغرافيا، جامعة منتوري قسنطينة، 2007.
- 3 - عبد القادر عبان ، تحديات الإدارة الالكترونية في الجزائر - دراسة سوسيوولوجية بلدية الكاليتوس العاصمة -، أطروحة نهاية الدراسة لنيل شهادة دكتوراه ل م د في علم الاجتماع، تخصص إدارة وعمل، كلية العلوم الإنسانية والاجتماعية، قسم العلوم الاجتماعية، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2015-2016..
- 4 - ريمة بربش، الرقابة الادارية على المرافق العامة، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام تخصص قانون الادارة العامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة العربي بن مهيدي أم البواقي، 2012-2013.

### 4/ المطبوعات الجامعية

- 1 - هشام بن ورزق، محاضرات في مقياس مدخل الى القانون الاداري، ملقاة على طلبة السنة الاولى، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد لمين دباغين، الموسم الدراسي 2018-2019، ص. 40. متوفرة على الموقع الالكتروني:
- <http://cte.univ-setif2.dz/course/view/php?id=658#section-0>
- 2 - ليندة بغداداي، محاضرات في الوظيفة العامة، ملقاة على طلبة السنة الثالثة، تخصص قانون عام، متوفرة لى الموقع الالكتروني:
- [Elearning.univ-bouira.dz](http://Elearning.univ-bouira.dz), (11/03/2022)
- 3 - مراد بوطبة، دروس في الوظيفة العمومية، مطبوعة كلية الحقوق، جامعة محمد بوقرة، بومرداس، 2017-2018.



- 4 - محمد الصغير قريش ، شريفة رفاع ، مطبوعة دروس في مراقبة التسيير، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير جامعة 2014-2015.
- 5 - شهرزاد عوابد، محاضرات في قانون التعمير الجزائري، القيت على طلبة السنة اولى ماستر، تخصص قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد لمين دباغين، 2017-2018.
- 6 - نجاح غربي، محاضرات في تقنيات التحرير والصياغة الإدارية، محاضرات أقيمت على طلبة السنة الثانية ليسانس، تخصص ادارة عامة، شعبة العلوم القانونية والإدارية. للموسم الجامعي 2018-2019، جامعة محمد لمين دباغين سطيف -2-، ص.64، 62. متوفرة على الموقع الالكتروني:  
<http://fdsp.univ-setif2.dz>

#### 4/ النصوص القانونية والتنظيمية

- 1 - التعديل الدستوري لسنة 2020 بموجب المرسوم الرئاسي رقم 20-442 المؤرخ في 2020/12/30 يتعلق باصدار التعديل الدستوري المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر سنة 2020، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية عدد 82 مؤرخ في 2020/12/30.
- 2 - القانون رقم 90-29 المؤرخ في 01/12/1990 المتعلق بالتهيئة والتعمير، ج.ر عدد 52 المعدل والمتمم بالقانون رقم 04-05 المؤرخ في 14/08/2004، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية عدد 51.
- 3 - الامر رقم 06-03 مؤرخ في 15/07/2006 يتضمن القانون الاساسي العام للوظيفة العامة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية عدد 46 مؤرخ في 16/07/2006.
- 4 - القانون رقم 11-10، المؤرخ في 23/06/2011 يتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية عدد 37 مؤرخ في 03/07/2011.
- 5 - القانون رقم 12-07 المؤرخ في 21/02/2012، يتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية عدد 12 مؤرخ في 29/02/2012.
- 6 - المرسوم الرئاسي رقم 16-03 المؤرخ في 07/01/2016، يتضمن انشاء المرصد الوطني للمرفق العام، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية عدد 3 مؤرخ في 13/01/2016..
- 7 - المرسوم الرئاسي رقم 01-197 مؤرخ في 22/07/2001 يحدد صلاحيات مصالح رئاسة الجمهورية وتنظيمها، الملغى بالمرسوم الرئاسي رقم 20-07 مؤرخ في 25/01/2020 يحدد صلاحيات مصالح

رئاسة الجمهورية وتنظيمها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية عدد 5 مؤرخ في 2020/01/29

8 - المرسوم التنفيذي رقم 215-94، المؤرخ في 1994/07/23، يحدد أجهزة الادارة العامة في الولاية وهيكلها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 48 مؤرخ في 1994/07/27.

### 5/ المواقع الالكترونية

- 1 - محمد عبد الرحمان الدوغان، مبادئ الادارة العامة، عمادة التعلم الالكتروني و التعليم عن بعد، جامعة الملك فيصل. متوفر على الموقع الالكتروني:  
<https://vb.ckfu.org>, (12/10/2018)
- 2 - معجم المعاني الجامع. متوفر على الموقع الالكتروني:  
<https://www.almaany.com/ar/dict/ar-ar>, (10/10/2019).
- 3 - محمد الصيرفي، "الاحتراف الاداري الحكومي"، Business and Economica ، 2014 ، ، متوفر على الموقع من الانترنت  
[www.books.google.dz](http://www.books.google.dz) (06/07/2020)
- 4 - عبد العزيز بن سعد الدغيثر، الرقابة الادارية، متوفر على الموقع:  
[www.Potffactory.com](http://www.Potffactory.com), (10/10/2019)
- 5 - نائلة جاسم الجابر، الرقابة الإدارية، الاكاديمية العربية البريطانية للتعليم العالي، متوفر على الموقع:  
[www.abahe.co.uk](http://www.abahe.co.uk), (05/06/2020).

### ثانيا: قائمة المراجع باللغة الاجنبية

#### **1/ Ouvrages**

- 1- Charles Debbasch, Frederic Colin, administration publique, 6eme éd. Economica, 2005.
- 2- Jacques Chevallier, science administrative, 5 eme édition, Themis droit, puf, Paris,2013.

- 3- Phillipe Ardantt et Bertrand Mathieu, innstitution politiques et droit constitutionnel, LGDJ, éé eme édition, Paris, 2010.
- 4- Rachid Zouaimia Marie Christine Rouault, droit administratif, Berti édition , Alger ,2007,.
- 5- Rachid Zouaimia, les autorités administratives indépendantes en face des exigences de la gouvernance, édition Belkeise, Alger, 2013.

## **2/ Dictionnaire**

- 1- Dictionnaire le petit larousse illustrer, 2006.
- 2- HARRAP's schorter dictionnaire, nouvelle édition, 1991.

## **3/ Sites internete**

- 1- Yves Chappoz; Pierre-Charles Pipon, la gestion et managment public, RFAP, v1, n°2, <http://baripedia.org>, (11-10-2018).
- 2- Droit Comptabilité Gestion, Management et administration : les apports de Henri Fayol (1841-1925), 17/11/2013, <http://www.droit-comptabilite-gestion.fr>, (03/06/2020).

## فهرس المواضيع

الصفحة	الموضوع
1	مقدمة
3	المحور الاول: مفهوم الادارة العامة وعلم الادارة العامة
3	أولاً: مفهوم الادارة العامة
3	1 - تعريف الادارة العامة وخصائصها
8	2/ اهمية الادارة العامة، نشأتها وتطورها وتمييزها عن الادارة الخاصة
14	3/ طبيعة الادارة العامة ما بين العلم والفن
15	ثانياً: مفهوم علم الادارة العامة
16	1/ تعريف علم الادارة العامة وخصائصه
17	2/ نشأة وتطور علم الادارة العامة
21	3/ مدارس التسيير الإداري
30	4/ العلاقة بين علم الادارة العامة وباقي العلوم الاجتماعية الاخرى
34	5/ المداخل المستخدمة في دراسة الادارة العامة
39	المحور الثاني: العملية الإدارية
39	أولاً: التخطيط
39	1/ مفهوم التخطيط ومقوماته
43	2/ أنواع التخطيط واهميته
46	3/ اهمية التخطيط والعوامل المؤثرة فيه
47	ثانياً: التنظيم
48	1/ تعريف التنظيم، اهميته و انواعه
51	2/ عناصر التنظيم
72	3/ مبادئ التنظيم الإداري
73	ثالثاً: القيادة الادارية واتخاذ القرارات الإدارية
73	1/ القيادة الإدارية
77	2/ اصدار القرارات الإدارية
88	رابعاً: التنسيق والاتصال
88	1/ مفهوم التنسيق
89	2/ الاتصال
91	خامساً: الرقابة الإدارية

91	1/ مفهوم الرقابة الإدارية
105	2/ مراحل الرقابة وسائلها ومتطلبات نجاحها
115	خاتمة
116	قائمة المراجع
123	فهرس المواضيع