



جامعة غرداية

كلية الحقوق و العلوم السياسية

قسم العلوم السياسية



فعالية الرقابة على الإدارة العامة دراسة مقارنة (الجزائر - تونس)

مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات شهادة ماستر أكاديمي في العلوم السياسية

تخصص : تنظيم سياسي و إداري

إشراف الأستاذة:

- طواهرية أحلام

إعداد الطالبين :

- بلمداني محمد الطاهر

- سلامات عبد الحميد

رئيسا	جامعة غرداية	نهايلي رابح
مشرفا ومقررا	جامعة غرداية	طواهرية أحلام
مناقشا	جامعة غرداية	سويقات عبد الرزاق

السنة الجامعية :

2019/2018 م

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

﴿وَمَنْ يَتَّقِ اللَّهَ يَجْعَلْ لَهُ مَخْرَجًا (2) وَيَرْزُقْهُ مِنْ حَيْثُ لَا يَحْتَسِبُ وَمَنْ يَتَوَكَّلْ عَلَى اللَّهِ فَهُوَ حَسْبُهُ إِنَّ اللَّهَ بَالِغُ أَمْرِهِ قَدْ جَعَلَ اللَّهُ لِكُلِّ شَيْءٍ

قَدْرًا (3)﴾

صدق الله العظيم

سورة الطلاق { من 02 إلى 03 }

إهداء

أهدي ثمرة هذا العمل

إلى من علمني النجاح و الصبر... إلى من علمني العطاء بدون انتظار... أبي
رعاه الله.

إلى من علمتني و عانت الصعاب لأصل إلى ما أنا فيه... إلى من كان دعاؤها
سر نجاحي و حنانها بلسم جراحي... أمي رعاها الله.

إلى جميع أفراد أسرتي العزيزة و الكبيرة كل باسمه أينما وجدوا.

إلى ملاكي في الحياة عبد القادر، إلى أصدقائي رفقاء دربي.

إلى الأستاذة المشرفة طواهرية أحلام إلى جميع أساتذتي الكرام الذين أناروا
دروبنا بالعلم و المعرفة.

إلى كل من ساهم و لو بفكرة لتحقيق هذا العمل، خاصة السيدة فائزة عمير
بنت سیراج.

عبد الحميد
عبد الحميد

إهداء

أهدي ثمرة هذا العمل

إلى من علمني النجاح و الصبر... إلى من علمني العطاء بدون انتظار... أبي
رعاه الله.

إلى من علمتني و عانت الصعاب لأصل إلى ما أنا فيه... إلى من كان دعاؤها
سر نجاحي و حنانها بلسم جراحي... أمي رعاها الله.

إلى جميع أفراد أسرتي العزيزة و الكبيرة كل باسمه أينما وجدوا.

إلى ملاكي في الحياة إخوتي و أخواتي ، إلى أصدقائي رفقاء دربي.

إلى الأستاذة المشرفة طواهرية أحلام إلى جميع أساتذتي الكرام الذين أناروا
دروبنا بالعلم و المعرفة.

إلى كل من ساهم و لو بفكرة لتحقيق هذا العمل، خاصة السيدة فائزة عمير
بنت سیراج.

محمد الطاهر
محمد الطاهر

شكر وتقدير

أرى لزاما علينا تسجيل الشكر

و إعلامه و نسبة الفضل لأصحابه، استجابة لقول النبي صلى الله عليه و سلم :

« من لم يشكر الناس لم يشكر الله »

و كما قيل :

علامة شكر المرء إعلان حمده فمن كتم المعروف منهم فما شكر

فالشكر أولا لله عز و جل على أن هدانا لسلوك طريق البحث و التشبه بأهل العلم و
إن كان بيني و بينهم مفاوز.

كما نخص بالشكر أستاذتنا الكريمة المشرفة على هذا البحث طواهرية أحلام ، فقد
كانت حريصة على قراءة كل ما كتبنا ثم توجهنا إلى ما يرى بأرق عبارة و أطف إشارة،
فلها منا وافر الشاء و خالص الدعاء.

و نخص بالشكر السيدة فائزة عمير بنت السراج.

كما نشكر السادة الأساتذة و كل الزملاء و كل من قدم لنا فائدة أو أعاننا بمرجع ولو
بكلمة طيبة ، أسأل الله أن يجزيهم عنا خيرا و أن يجعل عملهم في ميزان

حسناتهم.

مقدمة :

تتوخى كل المجتمعات الدولية بالمنظمات التي تسعى لتنظيم أعمالها و تحقيق الأهداف التي أنشأت من أجل تحقيقها، حيث ان نجاحها أو فشلها في تحقيق ما تصبو إليه يتوقف على نوعية الأداء الإداري و فعاليته و مقدرة قادتها على تحديد الأهداف التي تلبي رغبات المجتمع و خلق أنظمة جديدة ، و لذلك كان لابد من دراسة النماذج و التجارب الناجحة لتطوير علم الإدارة العامة ، و بذلك تحويل نظم الإدارة العامة من منظور جزئي إلى منظور كلي يحلل بناء المجتمع ككل و تفاعلاته مع نظامه الإداري و ذلك من أجل فهم الإدارة في بيئات مختلفة و متنوعة و هذا ما فيه إثراء للمعارف الإدارية.

حيث يعتبر الفساد الإداري من أهم عوائق التنمية في الدولة الحديثة، وهو ما تعانيه أكثر الدول النامية ، والتي لا بد لها من الاسراع لتقليل الفجوة الحضارية بينها وبين الدول المتقدمة، ومن أهم وسائل مقاومة الفساد الإداري تفعيل الرقابة الإدارية، وتقويتها لتؤتي ثمارها. وقد كثرت النظريات والدراسات في مجال الرقابة الإدارية وتنوعت، وجلها يدور حول النظريات الحديثة في الرقابة الإدارية.

وبالرجوع الى الدول النامية حيث تتواجد كل من دولة الجزائر و تونس في شمال القارة الافريقية فمند استقلال الدولتين اولتا اهمية إلى تشكيل هيئات تتولى عمليات الرقابة على الادارة العامة وهذا ما سيدفعنا لطرح الإشكالية التالية:

إلى أي مدى يمكن الحكم على فعالية الرقابة في الإدارة العامة بالجزائر وتونس

في مكافحة الفساد الإداري ؟

الفرضيات :

- للإجابة على الإشكالية المطروحة نضع الفرضيات التالية :
- ربما تتمتع الرقابة في الادارة العامة في كل من الجزائر وتونس بأجهزة مختلفة لمكافحة الفساد الإداري .
 - بالرغم من وجود اجهزة رقابية على الإدارة العامة في كل من الجزائر وتونس الا ان ظاهرة الفساد الإداري مستثيرة وتأخذ نطاق كبير.

التساؤلات الرئيسية

- من خلال التطرق للإشكالية و الفرضيات يتم طرح التساؤلات الرئيسية التالية :
- ماهي الهيئات المكلفة بمكافحة الفساد الإداري في كل من الجزائر وتونس؟
 - ماهي اختصاصات هيئات الرقابة في كل من تونس والجزائر؟
 - ماهي حدود نشاط الهيئات الرقابية في كل من تونس والجزائر؟

التساؤلات الفرعية

- حيث من خلال ما سبق يتم طرح التساؤلات الفرعية الآتية :
- ماذا نقصد بالإدارة العامة و الرقابة في الجزائر و تونس؟
 - فيما تتمثل الرقابة على الادارة العامة و ما هو دورها في مكافحة الفساد؟
 - فيما تكمن أهمية الادارة العامة في كلا الدولتين الجزائر و تونس؟

أهمية الدراسة :

- تظهر اهمية الدراسة في الجوانب التالية :
- تتوقف أهمية موضوعنا في إثراء المعرفة النظرية و الميدانية الادارة العامة و الرقابة عليه من قبل هيئات في كل من الجزائر وتونس .
 - يظهر أهمية الموضوع برجوعه مجددا في الخطاب الاعلامي و الحديث اليومي للمواطن خاصة الجزائري في ظل ما يسمى الحراك وتبعات الملاحقات القانونية للمتهمين بالفساد. اما

في تونس فعلمية ملاحقة الفاسدين التابعين للنظام السياسي للرئيس الاسبغ بن علي تطرح تساؤلات لدى المواطن في ظل انتشار للفساد للحكومات اللاحقة.

- يكتسي الموضوع اهميته العلمية من طبيعة المقارنة التي تقوم عليها التي تقوم عليها الدراسة والتي تمنح رؤية للرقابة من زاويتين مختلفتين تمثلان دولتين بالمغرب العربي .
- ### أهداف الدراسة :

نهدف من خلال موضوعنا هذا الى :

- توضيح أهم القوانين التنظيمية لتسيير الهيئات الرقابية في كل من تونس والجزائر .
- اظهار مكانم الضعف في الهيئات الرقابة على الادارة العامة في الجزائر وتونس .
- تبيان العلاقة الموجودة بين أساليب الرقابة الإدارية و مكافحة الفساد .

أسباب اختيار الموضوع:

تظهر الأسباب الذاتية والموضوعية في اختيار موضوع الدراسة فيما يلي :

أ- أسباب ذاتية:

- تشجيع المشرف لنا باختيار الموضوع على شكل دراسة مقارنة تدعم الموضوع وتعطيه قيمته العلمية.

- ميولي لإختيار موضوع دراسة مقارنة لإكتشاف خفايا موضوع الدراسة.

ب- أسباب موضوعية:

- لأن موضوع مكافحة الفساد من بين المقاييس التي تلقينا فيها معرفة اثناء التدرج .
- يعد الموضوع ثريا بالمعلومات خاصة المتعلقة بالجزائر .

حدود الدراسة

أ- الحدود المكائنية : ترتبط الدراسة بتطور فعاليات الرقابة الإدارية على الادارة العامة ، حيث اقتصرت الدراسة على كل من الجزائر وتونس.

ب- الحدود الزمانية : تعالج الدراسة هيئات مكافحة الفساد في تونس والجزائر منذ نشأتها الى غاية الواقع الحالي.

صعوبات الدراسة

- لقد واجهتنا صعوبات اثناء عملنا في هذا الموضوع لعل اهمها :
- عدم القدرة على توفير مراجع كافية حول تونس .
 - عامل الوقت كان اكبر اشكال بالنسبة لنا في اعداد الموضوع بشكل عام.
 - تطلب فهم الهيئات الرقابية في تونس وقتنا اطول .

ثالثاً -الدراسات السابقة:

الدراسة الأولى:

منيرة شايب ذراع ،المضامين الفكرية لعلم الإدارة العامة ،مذكرة مكملة لمقضيات نيل شهادة الماستر في العلوم السياسية تخصص: إدارة و حكمة محلية، غير منشورة، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، الجزائر، 2016/2015.

تهدف هذه الدراسة إلى التعرف على المضامين الفكرية لعلم الإدارة العامة بينما دراستنا تحدثت عن فعالية الرقابة على الإدارة العامة دراسة مقارنة (الجزائر - تونس) .

الدراسة الثانية:

سعيد يوسف الغامدي ، فاعلية الدور الرقابي للمفتشين الإداريين العاملين في إدارات تعليم البنين بالمملكة العربية السعودية، وذلك لنيل درجة الماجستير ، جامعة الملك عبد العزيز، جدة، ١٤١٥هـ.

وقد استهدفت هذه الدراسة التعرف على مدى فاعلية الدور الرقابي للمفتشين الإداريين العاملين في أجهزة التفتيش الإداري (المتابعة الإدارية) بإدارات تعليم البنين في المملكة العربية السعودية بينما دراستنا تحدثت عن فعالية الرقابة على الإدارة العامة دراسة مقارنة (الجزائر - تونس) .

الدراسة الثالثة:

رفاع شريفة، نظرية الإدارة العامة الحديثة ودورها في معالجة إشكالية إدماج مفهوم الأداء في الخدمة العمومية، مذكرة مكمة لمقضيات نيل شهادة الماستر في العلوم السياسية تخصص: إدارة و حكامه محلية، غير منشورة، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، الجزائر، 2008/2007.

هدفت هذه الدراسة إلى عرض التغيير الحاصل في إدارة الخدمات وفق نظرية الإدارة العامة الجديدة، محاولين بذلك فهم مصدر الاختلالات المتواجدة والإشكاليات الداخلية والخارجية التي تتعرض لها إدارة الخدمات التقليدية ثم العمل على ربطها بالحلول التي أتت بها هذه النظرية بينما دراستنا تحدثت عن فعالية الرقابة على الإدارة العامة دراسة مقارنة (الجزائر - تونس) .

الدراسة الرابعة:

عبد العزيز محمد سلطان الطيار ، دور الرقابة الداخلية في الوقاية من جريمة الاختلاس، وذلك لنيل درجة الماجستير ، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية ، الرياض ، ١٤١٧ .
تهدف هذه الدراسة إلى التعرف على طبيعة الرقابة الداخلية في المنظمات الاقتصادية الخاصة والمفهوم الوقائي لها والتعرف على الرقابة المالية في الإسلام والتعرف على جريمة الاختلاس كإحدى جرائم الأموال بينما دراستنا تحدثت عن فعالية الرقابة على الإدارة العامة دراسة مقارنة (الجزائر - تونس) .

الدراسة الخامسة:

سعود موسى الغيث ، مدى فعالية الدور الرقابي لهيئة الرقابة والتحقيق من وجهة نظر القيادات التنفيذية بالوزارة، وذلك لنيل درجة الماجستير، جامعة نايف العربية للعلوم الامنيه، ١٤٢١هـ.
وتتلخص أهمية هذه الدراسة إلى الحصول على المعلومات وأفكار هامة من عدد من المسؤولين بمختلف الأجهزة الحكومية تتعلق بأعمالهم التي يمارسونها والمشكلات التي تواجههم بينما دراستنا تحدثت عن فعالية الرقابة على الإدارة العامة دراسة مقارنة (الجزائر - تونس) .

المناهج

للتحليل موضوعنا هذا تطلب منا استخدام المناهج التالية :

المنهج التحليلي الوصفي :

يعد المنهج التحليلي الوصفي أحد أهم المناهج الخاصة بالبحث العلمي و أكثرها شيوعا، و يعود السبب الرئيسي وراء شيوع استخدام هذا المنهج للمرونة الكبيرة الموجودة فيه و لشموليته الكبيرة، فمن خلال هذا المنهج يستطيع الباحث دراسة الواقع بشكل كبير و دقيق للغاية.

حيث تم استخدامه بوضوح في دراستنا في الفصل الأول من خلال المباحث الأربعة التي تطرقنا لها في هذا الفصل و ذلك من خلال التعرف على الإطار العام للإدارة العامة.

المنهج المقارن :

هو ذلك المنهج الذي يعتمد على المقارنة في دراسة الظاهرة حيث يبرز أوجه الشبه و الإختلاف فيمال بين ظاهرتين أو أكثر، و يعتمد الباحث من خلال ذلك على مجموعة من الخطوات من أجل الوصول إلى الحقيقة العلمية المتعلقة بالظاهرة المدروسة. تظهر المقارنة بوضوح في دراستنا حيث تم استخدامه في الفصل الثاني ضمن المباحث الثاني والثالث والرابع وذلك بالمقارنة بين تونس و الجزائر في الادارة العامة وهيئات مكافحة الفساد ومستواه واهم معوقات هذه الهيئات.

تبرير الخطة :

للاجابة على الاشكالية و الفرضيات المطروحة وضعنا الخطة التالية والمكونة من فصلين حيث عنوانا الفصل الأول بالإطار العام للإدارة العامة والمكون من اربع مباحث هي لمحة عامة حول الإدارة العامة.و نشأة وتطور الإدارة العامة. ووظائف وخصائص الإدارة العامة ومبحث رابع تناولنا فيه المداخل والعلوم المرتبطة بالإدارة العامة. أما الفصل الثاني ف جاء تحت عنوان الرقابة الإدارية ومكافحة الفساد الإداري في كل من الجزائر وتونس والذي تم تحليله من خلال اربع مباحث تمثلت في : مفهوم الرقابة و تعريف الإدارة العامة في الجزائر وتونس .و الهيئات الرقابية المستقلة لمكافحة الفساد الإداري للبلدين الجزائر وتونس ومبحث رابع و اخير تناولنا فيه تقييم الرقابة الإدارية في مكافحة الفساد الإداري في بلدين تونس والجزائر، وأخيرا خاتمة الدراسة.

قائمة المختصرات:

م، م، ج: المجلس المحاسبة الجزائري.

م، ع، م: المفتشية العامة للمالية.

ه، و، ق، ف: الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد.

د، م، ق، ف: الديوان المركزي لقمع الفساد.

ملخص الدراسة:

يسعى البحث في إجراءاته إلى عرض فعالية الرقابة على الإدارة العامة دراسة مقارنة (الجزائر - تونس)، فضلاً عن عرض مساهمة المفكرين وتأثيراتها على الفكر الإداري ، وتوصل البحث إلى أن الرقابة على الإدارة العامة بالمفهوم العام تم دراسة مقارنة (الجزائر - تونس)، إلا أن الإدارة بوصفها علماً له قواعد وأصول ونظريات و مفاهيم يعد حديثاً مقارنة بعلوم أخرى. حيث اتسمت السنوات الماضية بتطورات وتحديات عديدة كان لها تأثيرات مباشرة على الرقابة على الإدارة العامة. ومن أهم هذه التحديات اختلاف دور الدولة، التغيرات البيئية، تطور تكنولوجيا المعلومات والاتصالات والعلومة.

فالتعامل مع هاته المتغيرات يتطلب ضرورة أحداث تغييرات جذرية في أسلوب الرقابة على الإدارة في المنظمات الحكومية وكيفية تقديمها للخدمات، وهذا يستلزم تبني مفهوم جديد للإدارة العامة يتلاءم والتغيرات التي يمر بها الجهاز الحكومي. فالمفهوم التقليدي للإدارة العامة لم يعد قادراً على التعامل مع التطورات الحديثة، ويهدف بحثنا إلى إلقاء الضوء على الرقابة على الإدارة العامة وفقاً لمفهوم الإدارة العامة الحديثة.

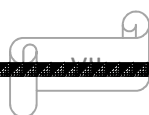
الكلمات الدالة: الرقابة ، الإدارة العامة ، دور الرقابة.

Study Summary:

The research aims at presenting the effectiveness of the supervision of public administration in comparative study (Algeria – Tunisia), as well as presenting the contribution of thinkers and their impact on administrative thought. The research concluded that supervision of public administration In general, a comparative study was conducted (Algeria – Tunisia). However, the administration as a science has rules, origins, theories and concepts that are new compared to other sciences.

Where the past years have been characterized by many developments and challenges that have had direct impacts on the control of public administration. The most important of these challenges are the different role of the state, environmental change, the development of ICT and globalization. Addressing these variables requires the need for radical changes in the way management is monitored in government organizations and how they provide services .This necessitates the adoption of a new concept of public administration adapted to changes in the government apparatus. The conventional concept of public administration is no longer able to deal with recent developments. Our research aims at shedding light on the supervision of public administration in accordance with the concept of modern public administration.

Keywords: censorship, public administration, oversight role.



مقدمة الفصل الأول:

تعد الإدارة العامة الوسيلة الأساسية للوصول إلى الأهداف سواء على المستوى الاقتصادي أو الاجتماعي أو السياسي، ومحلية كانت أو مركزية. فلا يوجد ما هو أهم من الإدارة في مهمتها التي ترمي إلى تنفيذ وتنسيق الأعمال، وتحقيقها بواسطة الأفراد الذين يقومون بتلك الوظائف التي تمثلها الإدارة للخروج بها من دائرة التخلف إلى طريق التقدم، وللحاق بركب الحضارة والرخاء.

و إن أخذ الإدارة العامة لهذه الأهمية لم يحدث فجأة ودفعة واحدة، بل نتيجة لمراحل طويلة من التطور بدأت مع فجر التاريخ، واستمرت حتى يومنا هذا.

ومن هذا المنطلق سنقوم في هذا الفصل بمحاولة التعرف على مفهوم الإدارة العامة، وتطورها التاريخي وتحديد طبيعتها هل الإدارة هي علم أم فن أم مهنة، وكذا التطرق إلى أهمية ووظيفة هذه الأخيرة على المستوى المحلي أو المركزي وتم تحليل هذا الفصل من خلال المباحث التالية :

المبحث الأول: لمحة عامة حول الإدارة العامة

المبحث الثاني: نشأة وتطور الإدارة العامة

المبحث الثالث: وظائف و خصائص الإدارة العامة

المبحث الرابع: المداخل و العلوم المرتبطة بالإدارة العامة

المبحث الأول: لمحة عامة حول الإدارة العامة

إن الإدارة العامة تستهدف تحقيق الأهداف العامة سواء كان ذلك بأسلوب مركزي أو لا مركزي وسواء كانت هذه اللامركزية محلية أو مرفقية وذلك حسب النظام الإداري المتبع في الدولة .

حيث يعد من الخطأ اعتبار أن مبادئ الإدارة العامة و مفهومها أمر حديث و طارئ على الفكر البشري، فقد كان لها أهمية منذ نشأة التجمعات الهمجية، فالإدارة العامة ساعدت على نشوء الحضارات و نمو المجتمعات، و بما أنه لا بد في كل مجتمع بشري من ضابط ينظم العلاقات بين الناس فقد نشأة الحاجة إلى الإدارة ، و عليه فالرابطة اجتماعية هي قبل كل شيء، و ذلك أنه يستحيل تصور مجتمع بشري دون إدارة.

المطلب الأول: تعريف الإدارة العامة

إن نقطة البداية في دراسة أي علم من العلوم هي تحديد مفهوم هذا العلم، وذلك قبل الخوض في دراسة العناصر التفصيلية التي يشملها هذا العلم.

فمفهوم الإدارة من الناحية العلمية مفهوم حديث النشأة، أما من حيث التطبيق و الممارسة فمفهومه قديم قدم البشرية وعصورها، حيث أنها وجدت في كل الحضارات القديمة بأصولها و مفاهيمها الخاصة إذا فهي ترتبط بجميع العمليات أو النشاطات الحكومية التي تهدف إلى تنفيذ السياسة العامة للدولة⁽¹⁾.

1 سعيد محمد المصري، أساسيات في دراسة الإدارة العامة، دار المريخ للنشر، الرياض، ط/3، 1403هـ، 1983م، ص 35.

الفرع الأول: تعريف الإدارة العامة لغة واصطلاحاً

حيث سنتطرق في هذا الفرع إلى تحديد تعريف لغوي و إصطلاحي و هما كالتالي:

أولاً : تعريف الإدارة العامة لغة

وردت عدة تعريفات في معاجم اللُّغة، إذ جاء تعريفها في "لسان العرب" في مادة (دور): "وأداره عن الأمر وعليه، وداوره: لاوصه، ويقال: أدرت فلاناً عن الأمر إذا حاولت إلزامه إياه وأدرته عن الأمر إذا طلب منه"⁽¹⁾.

كما جاء تعريف بـ "معجم الطلاب" في مادة (أدار): "أدار الوزير العمل: أشرف عليه". وعلم الإدارة : علم يتعلق بكيفية إدارة الأعمال"⁽²⁾.

ثانياً : تعريف الإدارة العامة اصطلاحاً

أورد علماء الإدارة عدة تعريفات للإدارة العامة في الاصطلاح، تتفق في معناها العام وتتفاوت في بعض الجزئيات، كما عرّفها علماء المسلمين بتعريفات مختلفة، وسوف نورد بعض التعريفات بغرض الوقوف عليها ومقارنتها، سعياً للوصول إلى أمثل التعريفات وشمولها لمفهوم الإدارة العامة وما يميّز معنى الإدارة الإسلامية عن مفهوم الإدارة عند غير المسلمين.

الفرع الثاني: تعريف الإدارة عند علماء الإدارة المعاصرين

عرّف الدكتور سعيد المصري الإدارة العامة بأنّها: "مجموعة الأساليب والنظم المرتبطة بالمناشيط الإدارية التي تؤدّيها منظمات وأجهزة الدولة والتي تهدف بصفة أساسية وقاطعة إلى تحقيق الصالح العام في المجتمع. والتي تؤثر قراراتها تأثيراً شاملاً وعماماً ومباشراً على مصالح أفراد المجتمع وجماعاته، والتي تتأثر حركتها وتصرفاتها بدرجة كبيرة بالتفاعل، والتي تتأثر حركتها المستمرة مع مقومات وعوامل البيئة القومية والعالمية بجميع أبعادها السياسية، والاجتماعية، والاقتصادية"⁽³⁾.

¹ ابن منظور، لسان العرب، طبعة جديدة صحّحها أمين محمد عبد الوهاب ومحمد الصادق العبيدي، دار إحياء التراث العربي، مؤسسة التاريخ العربي، بيروت، لبنان، ط/1، 1416هـ 1995م، مادة (دور)، 448/4.

² محمد إسماعيل الصيني، حيمور حسن يوسف: معجم الطلاب، مكتبة لبنان، بيروت، 1991م، مادة (أدار) ص 50.

³ سعيد محمد المصري، مرجع سبق ذكره، ص 25.

كما عرّفها محمد سعيد عبد الفتاح بأنّها: "مزج من القوانين واللوائح والعلاقات التي تسمح بتحقيق وتنفيذ السياسة العامة. وينحصر عمل الإدارة في التوجيه والتنسيق والرقابة على مجموعة من الأفراد بقصد تحقيق أهداف محددة" (1).

كما عرّفها الدكتور: أمين الساعاتي بأنّها: "تعاون جهود الجميع في المحيط العام بحيث تنظم علاقات السلطات الثلاث: التشريعية، والتنفيذية، والقضائية، في تعاملها البشري والمادي من أجل تحقيق الأهداف العامة" (2).

ومن واقع التعريفات وما ترمي إليه؛ يظهر أنّ مفهوم الإدارة المعاصرة: هو مجموعة النظم والتشريعات والقوانين والأساليب التي تمارسها الأجهزة العامة في الدولة، كالتخطيط والتنظيم والتوجيه والرقابة من خلال تفاعلها مع البيئة المحيطة وفق ما يتوفر فيها من موارد خلال فترة زمنية محددة بهدف الوصول إلى أقصى قدر يمكن الوصول إليه في خدمة المجتمع.

الفرع الثالث: تعريف الإدارة العامة في الإسلام

وقد جاء تعريف الإدارة العامة في الإسلام أنّها: "نشاط جماعي مشروط يقوم به الراعي مع موظفيه العاملين في جميع الأجهزة الحكومية من خلال تقديم خدمة أو سلعة مشروعة إلى الرعية أي الجمهور بلا تمييز شعوراً منهم بأمانة الإدارة أثناء ممارستهم الإدارية وفقاً لأنظمة وتعليمات مصدرها الشريعة الإسلامية مستغلين في ذلك كافة الإمكانيات المتاحة. سعياً لتحقيق أهداف عامة مباحة من أجل توفير الأمن والرخاء والنماء للبلاد والعباد" (3).

1 محمد سعيد عبد الفتاح، الإدارة العامة، المكتب العربي الحديث للطباعة والنشر، الإسكندرية، ط/5، 1986م، ص 20.

2 أمين الساعاتي، الإدارة العامة في المملكة العربية السعودية، دار الشروق، جدة، ط/2، 1405هـ. 1985م، ص 21.

3 أحمد بن داود المزجاحي الأشعري، مقدمة في الإدارة العامة الإسلامية، الشركة الخليجية للطباعة والتأليف، جدة، المملكة العربية السعودية، ط/1، 1421هـ 2000م، ص ص 49، 50.

تعريف الإدارة العامة بوجه عام: أصبحت الإدارة في وقتنا الحاضر من أهم حقائق الحياة السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية و العسكرية، في كل المجتمعات و في كل الدول، و لها البد في تقرير الأمور و تصريف شؤون الحياة و تحقيق الأهداف التي يطمح إليها كل مجتمع، بأعلى قدر ممكن من الكفاءة، ووفق رغبات و إرادات مواطنيها⁽¹⁾. لذلك فكلمة الإدارة مأخوذة من كلمة (Administre) أي يدير، و هذا الفعل

مشتق بدوره

من الأصل اللاتيني و هو (Administre)، ومعناها حسب قاموس ،أي يخدم و يساعد و (Le Petit Larousse1982)، Servir ،Aider ،fournir ،diriger ، يورد، ووجه...، لهذا فإن كلمة الإدارة في اللغة العربية: مشتقة من كلمة: أدار، يدير، أي يخطط و بنظم و بوجه و يراقب....

و في اللغة الفرنسية فإن كلمة الإدارة لها معنيان⁽²⁾ ، المعنى الأول "عام": دل على إدارة الدولة التي تستهدف الصالح العام و إذا ما أضيف إلى المعنى الثاني "خاص": دل على إدارة المشروعات الصناعية و التجارية التي تستهدف الربح⁽³⁾.

و قد عبر الكثيرون عن معنى الإدارة بطرق مختلفة و يمكننا استعراض ملخص عن أبرز ما قدمه هؤلاء حول هذا المعنى.

حيث عرفت دائرة المعارف للعلوم الاجتماعية الإدارة بأنها: « العملية الخاصة بتنفيذ غرض معين، و الإشراف على تحقيقه، و بأنها الناتج المشترك لأنواع و درجات مختلفة من الجهد الإنساني، الذي تبذل في هذه العملية »⁽⁴⁾.

¹ سعود بن محمد النمر، وآخرون، الإدارة العامة" الأسس و الوظائف و الاتجاهات الحديثة، ط7 ، المملكة العربية السعودية، مكتبة الشقري، 2013، ص 03.

² عيشة عبد الحميد، العلاقة بن السياسة والإدارة العامة في الجزائر، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2010/2011، ص 24 .

³ طلق عوض الله السواط، طلعت عبد الوهاب سندي، طلال مسلط الشريف، الإدارة العامة: المفاهيم-الوظائف- الأنشطة، ب ط، دار حافظ للنشر والتوزيع، د س ن، ص6.

⁴ موسى خليل، الإدارة العامة: المبادئ- الوظائف- الممارسة، ط1، بيروت، مجد المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر و التوزيع، 2005 ، ص16.

أما جون مي M John فعرف الإدارة بأنها: « فن الحصول على أقصى النتائج بأقل جهد، حتى يمكن تحقق أقصى رواج و سعادة لكل من مناصب العمل و العاملين، مع تقديم أفضل خدمة (1) ».

بعدها توصلنا إلى تعريف الإدارة ، فماذا عن كلمة العامة؟

فالمعنى اللغوي من الأصل اللاتيني: جاء المفهوم من كلمة (Administrare)

حيث المقطع To = Ad ، و المقطع Serve = Ministrate، أي أن المصطلح يعني " تقديم خدمة"، أما كلمة (public) فتعني "العامة" أو الجهات الرسمية أو الحكومية. و عندما نقول (Service public) يقصد بها " الخدمة العامة"، لذلك تعني (Administation Public) الإدارة العامة، أو الإدارة الحكومية (2).

كما تعني عمومية الإدارة ،أنها ترمي لتحقيق المصلحة العامة بمضمونها الشامل، و بما ينطوي عليه ذلك من أهداف وخطط و سياسات عامة للدولة ، و الجمع بين اصطلاحي: "الإدارة" و"العامة" يمكننا من تعريف الإدارة العامة: « بأنها أسلوب لتنفيذ السياسات العامة، أو ممارسة الأعمال و الأنشطة الحكومية، بغرض تحقيق الأهداف التي ترمي إليها الدولة بأكبر كفاية و فعالية» (3).

حيث نجد تعريف الأستاذ ليونارد هو ايت للإدارة العامة بأنها: « كل العمليات

التي تستهدف تنفيذ السياسات العامة » ، كما يعرفها الأستاذان Phiffner،Presthuse بعبارة مماثلة بأن الإدارة العامة تعني بالمعنى الواسع: « تنسيق الجهود المتعددة بقصد تحقيق السياسات العامة ». كما عرفها البعض الآخر بأنها: « تتكون أساسا من مجموع العمليات و الإجراءات و الخطوات التي هدفها تنفيذ أو تحقيق السياسة العامة» (4). أما دراكر فيعرف الإدارة بأنها: « وظيفة و معرفة، و عمل يتم إنجازه، و يطبق المديرون هذه المعرفة لتنفيذ هذه الوظائف وتلك الأعمال » (5).

¹ موسى خليل، نفس المرجع السابق، ص16.

² موفق ، حديد محمد، الإدارة العامة: هيكله الأجهزة وضع السياسات وتنفيذ البرامج الحكومية، ط1، عمان، دار الشروق للنشر و التوزيع، 2000 ، ص17.

³ درويش، محمد إبراهيم، محمد محمد بدران ، مبادئ الإدارة العامة، القاهرة، مطبعة كلية الحقوق، 2008 ، ص 13.

⁴ محمد نصر مهنا، تحديث في الإدارة العامة والمحلية، الإسكندرية، مؤسسة شباب الجامعة، 2005 ، ص30.

⁵ أحمد فوزي ملوخية، الإدارة لرجال الأعمال والحكومات، الإسكندرية، مركز الإسكندرية للكتاب، 2009، ص 8.

كما يرى كونتز و أدونال أن الإدارة هي: « وظيفة تنفيذ الأشياء من خلال الآخرين» (1).

كما تؤكد دراسات أخرى بأن الإدارة العامة تتمثل في استخدام النظريات والأجهزة الإدارية والسياسة والقانونية، للاضطلاع بمهام تشريعية و تنفيذية وقضائية، من أجل تحديد المهام الحكومية على مستوى التنظيم القانوني والخدمات (2).
و بهذا تكون الإدارة عملية توجهه وقيادة للجهود البشرية بالإضافة إلى التخطيط و التنسيق و اتخاذ القرارات و الرقابة في الجهاز التنفيذي للدولة بمعناه الواسع ، على اعتبار أن هذه الوظائف هي الركائز أو الأسس و العمليات التي تتضمنها الإدارة العلمية (3).
فالإدارة ما هي إلا وسيلة لتحقيق السياسات و البرامج العامة، و ليست غاية، إنما مجرد وسيلة لتحقيق هدف معين (4).
ويمكن تعريف الإدارة العامة بأنها « أسلوب تطبيق المبادئ العلمية و الأسس الإدارية المتفق عليها في النشاط الحكومي بما يحقق أهداف المجتمع » (5).

¹ أحمد فوزي ملوخية، نفس المرجع السابق ، ص 8.

² الأمم المتحدة، تعريف المفاهيم والمصطلحات الأساسية في مجال أسلوب الحكم والإدارة العامة، نيويورك، المجلس الاقتصادي والاجتماعي، 03 - 27 مارس، 2006، ص 06.

³ أحمد فوزي ملوخية، مرجع سبق ذكره، ص 13 .

⁴ هالة محمد لبيب عنبه، نيفين عزت الحبيشي، الإدارة العامة، القاهرة، كلية التجارة، 2008، ص 24.

⁵ أحمد مصطفى خاطر، الإدارة ومنظمات الرعاية الاجتماعية: الأسس النظرية والممارسة العامة، الإسكندرية، المكتب الجامعي الحديث، 2007، ص 12.

المطلب الثاني: طبيعة الإدارة العامة (كعلم و فن)

المقصود بالطبيعة هنا، ماهية وجوهر وكيان الإدارة وفيما إذا كانت تعتبر علما أو فنا، و يرجع ذلك إلى أن الإدارة قد نشأت في بداياتها الأولى مستندة إلى الخبرات و المهارات الخاصة بالأفراد، أكثر من اعتمادها على المبادئ والحقائق العلمية، كما يمكن توضيح طبيعة الإدارة العامة ببعدها ثالث وهو الإدارة كمهنة. و هذا ما سبتم توضيحه لاحقا.

الفرع الأول: طبيعة الإدارة العامة الإدارة كعلم

يرى البعض من علماء و كتاب الإدارة أن الإدارة العامة هي علم و ليست

بفن، فإذا كان العلم لغة يعني: إدراك الشيء بحقيقته، وهو اليقين و المعرفة و يعني

اصطلاحا «جملة الحقائق و الوقائع و النظريات و مناهج البحث...أو: « مجموعة

المبادئ و القواعد التي تشرح بعض الظواهر و العلاقات القائمة بينهما » (1).

فإن الإدارة العامة تعتمد على مجموعة من المبادئ و القواعد التي استندت في

وجودها إلى التجربة و الملاحظة، و قامت على أساس من الدراسة و البحث، فالإدارة

العامة علم له فلسفته، و إطاره، و مناهجه، و نظامه الفاحص (2).

فالدارس لعلم الإدارة يدرس نظريات و مفاهيم مثله مثل أي علم من العلوم

المعترف بها، كالطب و الهندسة و الفيزياء و الكيمياء. فالتشكيك بوجود علم الإدارة بحجة

أن الإنسان لا يمكن و ضعه في المختبر، كما هو الحال مع المواد الكيميائية ولا التحكم

بسلوكه، تشكيك في غير محله (3).

و يمكن القول بان الإدارة علم ، حيث استمد رواد الإدارة و مفكريها و

الباحثين في مجالاتها، على الأسلوب العلمي في البحث، والذي يقوم على المشاهدة للظواهر

والموضوعات محل البحث، ثم استخلاص أفكار معينة نتيجة للمشاهدة، ثم وضع مجموعة

من الافتراضات تفسر سلوك هذه الظواهر، وبناءا عليه يمكن التوصل إل مجموعة من

¹ عمار عوابدي ، القانون الإداري، الجزء الأول - النظام الإداري- ، ط4 ، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 2002، ص 25.

² محمد نصر مهنا ، مرجع سبق ذكره، ص 40، 41.

³ هاني خلف الطراونة، نظريات الإدارة الحديثة و وظائفها، عمان، دار أسامة للنشر والتوزيع، 2011، ص 30.

المبادئ و القواعد في الكثير من النواحي الإدارية، كالتخطيط ، و التنظيم و التوجيه...، و كذا سلوك الأفراد و الجماعات و العلاقات الإنسانية و غيرها⁽¹⁾.

و القول بأن الإدارة علم، لأنها تعتمد على أساليب البحث العلمي في بعض المجالات المهمة مثل: التخطيط و التنظيم و الدراسات السلوكية المرتبطة بالتنظيم غير الرسمي، و العلاقات الإنسانية، و عملية اتخاذ القرارات و إدارة الموارد المالية⁽²⁾.

و من أنصار اتجاه عملية الإدارة نجد الأستاذ جريفت بقوله «: أن رجل الإدارة مطبق للأسلوب العلمي بالطريقة نفسها التي يستخدمها المهندس أو الطبيب. سيكون هناك دائماً جانب الفن في الإدارة كما هو في الهندسة أو الطب، و لكن مقدار الفن سيتضاءل كلما حلت المعلومات العلمية محل الفلكلور الإداري. صحيح أن طبيب اليوم أرقى بكثير من طبيب القرن التاسع عشر، و لكن ذلك يعزى فقط إلى توافر المعرفة العلمية بدرجة أكبر، و لا يرجع إلى كونه فناً كبيراً»⁽³⁾.

و مع هذا فلا يكفي تعلم الإدارة من الكتب أو في قاعات الدراسة فقط، و إنما بالممارسة العلمية و الخبرة المكتسبة، فضلاً عن الموهبة، فهي أمور لازمة و ضرورية. و دليلنا على ذلك هو أنه لا يمكن للكتب و المراجع العلمية الطبية لأي طبيب أن تجعله قادراً على التشخيص الصحيح للأمراض، ما لم يدعم دراسته هذه بالممارسة و التعلم من تجارب الآخرين، بل لا بد من توافر المقومات الشخصية لدى الفرد أيضاً. تلك المقومات التي تجعله قادراً على استخدام مبادئ علم الإدارة و نظرياتها استخداماً سليماً. وهنا يأتي دور فن استخدام هذه المبادئ والنظريات⁽⁴⁾.

¹ محمد محمد إبراهيم، مصطفى عبد الحليم أسامة، أصول ومبادئ الإدارة الحديثة، ب ط ، د س ن، 2007، ص 105.

² سعود بن محمد النمر، وآخرون، مرجع سبق ذكره، ص 07.

³ محمد نصر مهنا، مرجع سبق ذكره، ص 42.

⁴ صالح شافي العائذي، لإدارة: أصولها وأفكارها، بغداد، دار العراب ودار نور للدراسات والنشر والترجمة، 2010، ص 43.

الفرع الثاني: طبيعة الإدارة العامة الإدارة كفن

يرى البعض من علماء الإدارة أن حقيقة طبيعة الإدارة العامة أنها فن و ليست بعلم. وقدّم أنصار الطبيعة الفنية للإدارة العامة نظرتهم هذه بالعديد من الأسانيد و الحجج القوية منها:

- إن الدليل على أن الإدارة العامة هي فن و ليست علم، إنما حتمية، حيث أن الإدارة تتحقق و توجد بطريقة تلقائية، بالنسبة لجميع الأنشطة داخل الجماعات البشرية.
 - كذلك يستدل أنصارها بما يسمى بإنسانة الإدارة ، حيث يقولون بأنها عملية إنسانية، حيث أن المهارات الإدارية لا تباع وإنما هي موهبة طبيعة.
 - كما يستند أنصارها إلى حقيقة قدم الإدارة العامة، حيث وجدت في الحضارات الإنسانية القديمة، قبل ظهور الإدارة العامة، و مدارس الفكر الإداري (1).
- كما تعني الإدارة كفن التوجه و التعاون و الرقابة على الأفراد من أجل تحقيق هدف أو غرض معين، أو تنسيق الجهود الفردية و الجماعية لتنفيذ السياسة العامة للدولة (2).

و من هذه الناحية نجد أن هناك جانب الفن في الإدارة ، و يتركز في فكرة من يولد قائداً، أو من كانت لديه سمات شخصية قيادية بصقلها بالخبرة و التجربة، و من ثم يستطيع أن يحسن و يجيد فن الإدارة بطريقة ناجحة (3).

فالمدير مثلاً يحتاج لخبرة و مهارة و ذكاء في ممارسة عمله، و تعامله مع العنصر البشري لحفزه على الأهداف التنظيمية، لأن ليس كل من درس علم الإدارة قادر على تطبيقه فن الإدارة هو القدرة على تطبيق الإدارة في المجالات المختلفة (4).

كما أن من الضروري لمن يتولى أي وظيفة في مجال الإدارة أن يتوفر لديه القدرة على تصريف الأمور و المهارات من ناحية المواقف المختلفة التي تواجهه، و حسن

¹ عمار عوايدي ، المرجع سابق الذكر، ص ص21، 22.

² موفق حديد محمد ، مرجع سبق ذكره، ص 18.

³ هاني خلف الطراونة ، مرجع سابق ، ص 29.

⁴ نعيم إبراهيم الظاهر، أساسيات الإدارة: المبادئ و التطابقات الحديثة، ط1 ، عمان، ي ، وجدارا للكتاب العالمي للنشر والتوزيع، 2009، ص

التقدير و ذلك طبعاً بالإضافة إلى العلم الإداري الذي تتوفر لديه، و ذلك حتى يمكن تحقيق الفعالية و الكفاءة في تحقيق الأهداف المنشودة (1).

كما اعتمد أنصار هذا الاتجاه في تدعيم مذهبهم القائل بأن الإدارة فن، إلى أن الإدارة العامة تقوم على قواعد غامضة، و غير مؤكدة، مما تتنافى مع مفهوم العلم، أو هي بالأحرى مجرد توجيهات يستعان بها دون أن يكون لها أي صبغة علمية ثابتة أو محققة. واعتماداً على الطابع الحتمي لنشاط الإدارة، يرى أصحابه أن الإدارة العامة كانت تقوم على أسس شخصية ترتبط بأشخاص القائمين بها فيما مضى، دون الاعتماد على أية قواعد موضوعية، و هذا ما يبدو جلياً بالنسبة لنجاح الإدارات العسكرية القديمة بصفة خاصة فضلاً عن نجاح الإدارات المدنية القديمة في مزاوله نشاطها، و الإدارة المصرية القديمة قبل ظهور علم الإدارة العامة في ثوبه الجديد (2).

و الآن نستطع القول بأن الإدارة بجانب كونها علماً فهي في نفس الوقت فن وأن فيها يركز على الشخصية التي تستطيع استخدام العلم و مبادئه و قواعده و نظرياته و فن الإدارة في نظرنا، موهبة لا تتوافر إلا لأعداد قليلة من الأشخاص، و منه فالموهبة تحتاج إلى صقل لتتميتها، وهذا الصقل لا يتم إلا بالدراسة.

¹ محمد محمد إبراهيم، مصطفى عبد الحليم أسامة، مرجع سبق ذكره، ص 107.

² محمد نصر مهنا، مرجع سبق ذكره، ص 39.

المطلب الثالث: أهمية الإدارة العامة⁽¹⁾

للإدارة العامة أهمية متعددة من الجانب السياسي والقانوني والاقتصادي لذا سنحاول تحليل هذا الجزء من خلال التطرق لهذه الجوانب وإبراز دور الإدارة في هذه المجالات . نجد أن أهمية الإدارة العامة تتجسد في المجالات التالية:

الفرع الأول : أهمية الإدارة في الجانب السياسي

تبرز أهمية الإدارة من الجانب السياسي في ما يلي:

- أهمية الإدارة مستمدة من النتائج المفروض أن تحققها في المجتمع في جميع المجالات.
- من خلال الإدارة العامة الناجحة يتم تسيير أعمال الدولة الناجحة.
- تساهم الإدارة العامة في تنفيذ سياسة الحكومة من خلال الإعتماد على أحدث و أفضل الوسائل و الأساليب الإدارية التي تتميز بالدقة و الفاعلية.

الفرع الثاني : أهمية الإدارة من الجانب القانوني

تبرز أهمية الإدارة من الجانب القانوني في ما يلي:

- أنها مثل القلب فهي العضو المسؤول عن تحقيق نتائج المنظمة مثل القلب المسؤول عن إمداد الجسم بالدم اللازم لبقائه.
- الإدارة مطلوبة و ضرورية لكل أنشطة المنظمات، ولكل مستويات الإدارة .
- تعطي للإنسان حقه بالإهتمام به و إعتبره كائناً يتمتع بقيمة مادية و روحية فتشجعه على إطلاق قدراته و طاقاته.
- تعد الإدارة العامة من أهم الوسائل و الوظائف التي تقدم الدعم للدولة و تعتبر من الخدمات العامة و الحديثة.

¹ نعيم إبراهيم الظاهر ، مرجع سبق ذكره، ص 48.

الفرع الثالث: أهمية الإدارة من الجانب الإقتصادي⁽¹⁾

يعد الاقتصاد شريان حركية الدول في العالم فالتقدم الاقتصادي كمؤشر يرفع معه مؤشرات أخرى مرتبطة بالنمو و تحسين حياة المواطنين في جميع المجالات الاجتماعية و الثقافية ولذا كان لزاما اهتمام الدول به والتخطيط له وهنا تظـر أهمية الإدارة الرشيدة في الاقتصاد.

تبرز أهمية الإدارة من الجانب الإقتصادي في ما يلي:

- الإدارة مسؤولة ليست لها أهمية في ذاتها ، وإنما مسؤولة عن تحقيق النتائج.
- لا يمكن تصور منظمة أو شركة أو مؤسسة بدون إدارة.
- ساعدت الإدارة العامة على تقديم خدمات لكافة الأراد في المجتمع في أقل وقت و تكلفة ممكنة مع التميز بجودة عالية.

¹ نعيم إبراهيم الظاهر ، مرجع سبق ذكره، ص 48.

المبحث الثاني: نشأة وتطور الإدارة العامة

على الرغم من أن علم الإدارة العامة يعتبر حديث النشأة، إذ لا يروى عمره على قرن من الزمان، أو يزيد عنه، فإن الإدارة كمنشآت حكومية يرجع عموماً إلى آلاف السنين، حيث سنعتمد إلى تحليل هذا الجانب من خلال شكل الإدارة في الحضارات السابقة ثم تطورها في العصر الحديث.

المطلب الأول: نشأة الإدارة العامة

وضمن هذا الجانب سنعرض أهم مراحل نشأة الإدارة في حضارة مصر الفرعونية والصين وباقي حضارات العالم من بابل العظيمة إلى الحضارة اليونانية فالرومانية :

الفرع الأول: الإدارة في الحضارة المصرية القديمة والصينية

من خلال هذا الفرع سوف نتعرف على الإدارة في الحضارة المصرية القديمة والصينية و هي كالتالي:

أولاً : الإدارة في الحضارة المصرية القديمة

عرفت مصر القديمة ثلاث آلاف عام قبل الميلاد نظاماً بيروقراطياً متقدماً⁽¹⁾، حيث كان لها نصيب كبير في بزوغ العمليات الإدارية المعروفة في الوقت الحالي، و في ظهور الفكر الإداري و التنظيمي. فالمجتمع الفرعوني كان على جانب كبير من التنظيم الهرمي، حيث يكون في قمة الهرم فرعون ملك مصر، ثم تحت هذه القمة كان هناك تسلسل تنازلي أخذ في الاتساع-النبلاء-، ثم كبار موظفي الدولة، ثم الكتاب و الحرفيين و العمال غير المهرة، ثم الفلاحون⁽²⁾. حيث أنهم استعملوا التخطيط من أجل التحكم في الموارد المتاحة: ففي جزيرة أسوان بمجرى النيل، تم النحت على صخورها بالهيروغليفية - مقياس يوضح منسوب مياه النيل-، بواسطة يقدرون مستوى الفيضان، و كمية المياه، و نوع

¹ درويش محمد إبراهيم، محمد محمد بدران، المرجع سابق الذكر، ص 20.

² نعيم إبراهيم الظاهر، مرجع سبق ذكره، ص 27.

المحاصيل، و بعملية حسابية يقدررون هل هناك فائض للخرن أم قحط. وهذه العملية تماثل إلى حد كبير التخطيط في العصر الحديث⁽¹⁾.

ثانيا : الإدارة في الحضارة الصينية

إن الحضارة التي قامة في الصين قديما تركت أثرا كبيرا، حيث إن هذه الدولة كانت بها إدارة عظيمة، والدليل على ذلك إقامة سور الصين العظيم الذي كان هدفه هو حماية الدولة، حيث يعد احد عجائب الدنيا في يومنا هذا. إضافة إلى ظهور العديد من الصناعات والحرف التي تؤكد على الإدارة الحكيمة، و التي لولاها لما انتعشت صناعة الورق و الطباعة، بل إن نظام الأسرة كوحدة منتجة ظهرت في البداية في الصين القديمة ، بعدها انتشرت في شرق آسيا متى صارت أسلوب لتجميع الصناعات الوسيطة وأصبحت تدرس في معاهد متخصصة

كنظام عمل جديد يقوم على توظيف الأيدي العاملة كثيرة العدد دون الحاجة لوجود مصانع كبيرة معقدة الوظائف⁽²⁾ ، وعلى ذكر الحضارة الصينية نجد الفلسفة الكونفوشيوسية لرجل الصين العظيم وفيلسوفها كونفوشيوس (551-479) (ق.م، الذي تولى إدارة إحدى الدويلات الأسرية، و بفضل فلسفته الإدارية و حسن قيادته، تم الإطاحة به، حيث تفرغ بعدها لنشر فلسفته في السياسة والإدارة⁽³⁾.

الفرع الثاني : الإدارة في الحضارة البابلية

من خلال هذا الفرع سوف نتعرف على الإدارة في الحضارة البابلية حيث خلقت هذه الحضارة العديد من الآثار الدالة على مدى الاهتمام بالمعاملات التجارية و إدارتها بفعالية. هذا إلى جانب اهتمام حمورابي بالعديد من المفاهيم الإدارية لتنظم نشاط تداول الأموال والأراضي والعقارات والتجارة والأسرة والعمل و من بين تلك المفاهيم ما تعلق بالأجور والحوافز والرقابة والمتابعة والمسؤولية والسلطة وغيرها⁽⁴⁾.

¹ صالح شافي العائدي، المرجع سابق الذكر، ص 29.

² أحمد مصطفى خاطر، مرجع سبق ذكره، ص 12.

³ عامر الكبيسي، الفكر التنظيمي: التنظيم الإداري الحكومي بين التقليد و المعاصرة، ط1 ، دمشق: دار الرضا للنشر، 2004 ، ص 25.

⁴ عبد الحميد عبد الفتاح المغربي، الإدارة: الأصول العلمية والتوجهات المستقبلية لمدير القرن الحادي والعشرين، مصر، المكتبة العصرية للنشر والتوزيع، 2006 ، ص 62.

الفرع الثالث : الإدارة في الحضارة اليونانية والرومانية

من خلال هذا الفرع سوف نتعرف على الإدارة في الحضارة اليونانية والرومانية

و هي كالتالي:

أولا : الإدارة في الحضارة اليونانية

وإذا انتقلنا إلى دولة المدينة اليونانية " City State " حيث كان العالم الإغريقي

القديم ينقسم إلى مجموعات منها، لوجدنا أن وظيفة الإدارة العامة قد أُنيطت بمجلس الخمسمائة، وهو أحد المؤسسات السياسية في ظل النظام السياسي لدولة المدينة، حيث عرفت نظام الإدارة المحلية، وكانت دولة مدينة أثينا مقسمة إلى حوالي مائة قسم على أساس قبلي و ليس على أساس إقليمي⁽¹⁾.

ثانيا : الحضارة الرومانية

نظرة متفحصة لتاريخ الرومان في ظل الإمبراطورية الرومانية منذ قيام

الجمهورية حوالي سنة

(500ق.م)، والتي تشير إلى الاستقرار السياسي و الذي أدى بدوره إلى استقرار إداري تميز بفكر قانوني، و نظم قانونية غاية في الدقة والضبط والأحكام، و بفضل هذا التراث القانوني تمكنت الإمبراطورية الرومانية من أحكام السلطة الإدارية المركزية، يساعدها نظام إداري على درجة عالية من القوة⁽²⁾. أما التعيين في الوظيفة كان يتم بقرار إمبراطوري بعد اخذ رأي رئيس الإدارة المختص. و كان يتم على أساس الوراثة أو شراء الوظيفة، و كان المعين يمر بفترة تدريبية يلتقى فيها قسطا من الثقافة الإدارية العامة إذا كان من كبار الموظفين، أما إذا كان من صغار الموظفين فانه يتدرب على كيفية أداء الأعمال الروتينية أما عن نظام الترقى محكوما بمبدأ الأقدمية، غير أن الوساطة و المحسوبية كان لهما دور كبير في هذا النظام⁽³⁾.

¹ أحمد إبراهيم درويش و محمد بدران، مرجع سبق ذكره، ص 38.

² عبد العزيز صالح بن حبتور، أصول ومبادئ الإدارة العامة، ط1، عمان، ودار الثقافة للنشر والتوزيع، 2000، ص 49.

³ حسين، عثمان محمد عثمان، أصول علم الإدارة العامة، ط1، بيروت، منشورات الحلبي الحقوقية، 2007، ص 18.

وبعد انحلالها و سقوطها ورثت الإمبراطورية البيزنطية تراثها الإداري التي عاصرت ظهور الدولة العربية (1).

الفرع الرابع: الحضارة العربية الإسلامية

لقد كانت الإدارة العامة في الدولة العربية الإسلامية، مضرب الأمثال في النزاهة والمقدرة، وقد اتسمت بالمرونة و السهولة هذا إلى جانب أفكارهم الخاصة بالإدارة ، فضلا عن الروح الدينية و الأخلاقية التي سادت تلك الإدارة (2).

فلقد أسس المسلمون حضارة إسلامية زاهرة امتدت لقرون عديدة بعد سنة 600م حتى أصبحت خلال فترة قصيرة إمبراطورية واسعة، ساهمة في وضع التشريعات السياسية والاجتماعية والاقتصادية لتنظيم حياة الأفراد في المجتمع.

وأبدعت الحضارة الإسلامية في ممارسة وتطوير مفاهيم السلطات المدنية والعسكرية و العلاقات الدولية وتطبيق العدالة والمساواة.

إن إقامة أول دولة إسلامية في المدينة كانت ناتجة عن عبقرية وجود الرسول صلى الله عليه وسلم بصفته قائدا ومؤسسا للأمة الإسلامية ، التي نشأت وترعرعت على أساس شرعي وسياسي في تنظيمها وإدارتها، وتميزت وظائفها الإدارية بالبساطة وعدم التعقيد نظرا لدور الدولة المحدود في ذلك الوقت (3).

المطلب الثاني: تطور الإدارة العامة

نشأت الإدارة العامة مرتبطة بالدولة ومنشأتها والوظائف التي تقوم بها الدولة لخدمة المجتمع، ولقد أصبحت الإدارة العامة في العصر الحديث من أكثر ميادين المعرفة أهمية في حقل العلوم الاجتماعية ولقد مرت الإدارة العامة بالعديد من مراحل التطور منذ نشأتها حيث تبلورت كعلم ونظام دراسي على يد ودر و بيلسون حيث قام بتحديد مفاهيمها كما حاول إقامة نظرية حديثه لها، ويعد و بيلسون بحق أبو الإدارة العامة ومؤسسها بل وأول من كتب

¹ عبد العزيز، صالح بن حبتور، المرجع سابق الذكر ، ص 49.

² عبد الحميد عبد الفتاح المغربي ، مرجع سبق ذكره ، ص 28.

³ موفق حديد محمد ، مرجع سابق ، ص 31.

فيها حين نشر مقالته الشهير "دراسة الإدارة" في المجلة الفصلية الأمريكية للعلوم السياسية في يونيو من عام 1887م.

ولقد ساهم علماء وكتاب الإدارة في تطور الإدارة العامة وتحديد مفاهيمها وأهدافها حيث نشر ليونارد هوايت عام 1926م كتاباً بعنوان "مقدمة في دراسة الإدارة العامة" ثم كتب هيربرت سايمون عن السلوك الذي طبعت منه العديد من الطبعات في الفترة من 1947 إلى 1976م فأحدث تطوراً واضحاً في فكر الإدارة العامة ونظرياتها وعموماً يمكننا أن نقسم المراحل التي مرت بها الإدارة العامة في تطورها إلى الآتي⁽¹⁾:

الفرع الأول: المرحلة الأولى والثانية لتطور الإدارة العامة

من خلال ما سبق يتضح أن الإدارة العامة مرت بمراحل منذ نشأتها و سنتعرف في هذا الفرع على المرحلتين الأولى والثانية لتطورها و هما كالتالي:

أولاً : المرحلة الأولى لتطور الإدارة العامة

وهي المرحلة التي انفصلت فيها الإدارة العامة عن السياسة وأصبحت تدرس كمادة منفصلة وزاد اهتمام العلماء والكتاب (الذين سبق الإشارة إلى بعضهم) بالإدارة كميدان للدراسة ومجال للنشاط الحكومي لا يهتم فقط بالجوانب القانونية أو السياسية وإنما يهتم أساساً بالنواحي الإدارية والتنظيمية، وفي نهاية هذه المرحلة ظهرت نداءات للعديد من الكتاب حول ضرورة البحث عن مبادئ للإدارة العامة.

¹ النمر، سعود بن محمد و آخرون ، الإدارة العامة: الأسس و الوظائف و الاتجاهات الحديثة ، ط7، مكتبة الشرقى ، المملكة العربية السعودية، 2013 ، ص ص 16، 19.

ثانيا : المرحلة الثانية لتطور الإدارة العامة

وهي المرحلة التي أخذت الإدارة العامة تتلبور وتكون هيكلها المستقل وأصبح لها مدارس وكليات خاصة تدرس بها وتمنح شهادات دراسية متخصصة فيها.

الفرع الثالث: المرحلة الثالثة لتطور الإدارة العامة

ضمن هذا الجزء سيظهر اهمية التكوين العلمي للراقي اكثر بالإدارة العامة من خلال التخصص اكثر في هذا العلم و وثورة البحوث الميدانية و النظرية . حيث ضمن هذه المرحلة التي أنشئت معاهد للإدارة العامة فيها لتقوم بإجراء الدراسات والبحوث اللازمة لرفع مستوى الإدارة الحكومية ولتقدم الاستشارات لحل المشكلات الإدارية والتنظيمية التي تواجه الأجهزة الإدارية، ولتدريب العاملين بالخدمة المدنية. كما قامت حديثاً بتقديم برامج لتنمية القادة الإداريين... وفضلاً عن هذا، فإن الإدارة العامة كعلم وميدان للدراسة قد توسعت وأصبحت تضم تخصصات مختلفة منها: أصول الإدارة العامة، التنظيم وأساليب العمل، تحليل السياسات الإدارية، التخطيط الإداري، تخطيط الموارد المالية وإدارتها، الدراسات السلوكية، العلاقات العامة، إدارة الحكم المحلي، تخطيط المدن، إدارة التنمية، والإدارة العامة المقارنة⁽¹⁾.

¹ النمر، سعود بن محمد و آخرون ، مرجع سبق ذكره ، ص 20.

المبحث الثالث: وظائف و خصائص الإدارة العامة

تمتاز الإدارة العامة بعدة وظائف و خصائص تميزها عن باقي التخصصات العلمية وتجعل البحث فيها يدور في فلك واضح المعالم بالنسبة للباحثين حيث ان هذه الوظائف و الخصائص كانت نتاج جهود علمية متواصلة سنحاول التطرق اليها بالشرح .

المطلب الأول: وظائف الإدارة العامة

لا يوجد اتفاق بين كتاب الإدارة العامة حول عدد وظائفها فمنهم من يحصرها في خمس ومنهم من يزيد على ذلك ، فحسب هنري فايول، وهو من أوائل الكتاب في الإدارة ، والذي يرى ان الوظائف الرئيسية للإدارة تتمثل في خمس وظائف سيتم تحليلها .

الفرع الأول: وظيفة التخطيط والتنظيم

لا شك أن للإدارة العامة مجموعة من الوظائف و سنتطرق في هذا الفرع إلى مناقشة وظيفتي التخطيط والتنظيم و هما كالتالي:

أولاً : وظيفة التخطيط Planning

هي عملية وضع أهداف المنظمة وتحديد الوسائل اللازمة للوصول إليها بأحسن الأحوال. إن للعملية التخطيطية أهمية كبيرة في الممارسة الإدارية وتشكل القاعدة الأساسية في للوظائف الإدارية الأخرى، باعتبارها محددة للاتجاه ومقررة وجهة المنظمة المرغوب بها وأفضل الطرق للوصول إليها. فعدم كفاءة التخطيط ينعكس بنتائج سلبية على المنظمة خاصة عند عدم إدراك تأثير البيئة المحيطة، وعدم معرفة عناصر و قوة المنظمة للاستفادة منها في تحديد الأهداف (1).

ثانياً : وظيفة التنظيم Organization.

إن وظيفة التنظيم تتعلق بتحديد النشاطات اللازمة لتحقيق الأهداف المخططة و تجميع هذه لنشاطات في إطار أو هيكل متعاون يضمها، ثم إسناد هذه النشاطات إلى وظائف محددة يتولاها أشخاص قادرين على الاتصال ببعضهم، وراغبون بالعمل لتحقيق

¹ صالح مهدي محسن العامري، طاهر محسن منصور الغالي، الإدارة والأعمال، ط2، عمان، دار وائل، 2008، ص 203.

الأهداف المشتركة فبدون التنظيم يفقد التخطيط أهميته، ويفشل الأفراد، وتتهار المنظمات، ومن ثم تفقد المنظمة أو الإدارة العامة احد المقومات الأساسية لبقائها ونموها (1).

الفرع الثاني : وظيفة القيادة و التنسيق

لا شك أن للإدارة العامة مجموعة من الوظائف و سنتطرق في هذا الفرع إلى

مناقشة وظيفتي القيادة و التنسيق و هما كالتالي:

أولا : وظيفة القيادة Command.

هي وظيفة إدارية تنطوي على قيادة الأفراد والإشراف عليهم وتوجيههم وإرشادهم حول كيفية أداء الأعمال، وتحقيق التنسيق بين مجهوداتهم وتنمية روح التعاون بينهم من أجل تحقيق هدف مشترك (2).

ثانيا : وظيفة التنسيق Coordinate.

يرى هارولد كونتز و ادونيل Harold Koontz and Donnel في تنسيق أهم مكونات العملية الإدارية وهو الأساس في ممارسة المدير لهذه العملية حيث يحقق التنسيق الوفاق بين المجهودات الفردية داخل المنشأة، فالتنسيق عمل أصيل للمدير و من واجبه أن ينسق دائما بين أوجه النشاط المختلفة التي تعمل تحت قيادته و سلطاته (3).

الفرع الثالث: وظيفة الرقابة Control.

وهي آخر وظيفة في العملية الإدارية، وتعني بقياس الأهداف والنتائج التي تم تحقيقها ومعرفة مستويات أداء الأفراد والجماعات ومقارنتها بالمعايير الموضوعية واكتشاف أي تفاوت، واتخاذ الإجراءات التصحيحية اللازمة وتعتبر الرقابة وسيلة لتطور وتحسين الأداء (4) ، ولقد اهتم فايول بالوظيفة الإدارية، و بين أهميتها بالنسبة للوظائف الأخرى ، و تناول شاغلها، و ما يجب أن يتوفر فيهم من صفات تؤهلهم لحسن الإدارة (5).

¹ سعود بن محمد النمر، وآخرون ، المرجع سابق الذكر ، ص 161.

² بشير العلاق، الإدارة الحديثة: نظريات ومفاهيم، عمان، دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، 2008 ص 30.

³ مصطفى يوسف كافي، وآخرون، مرجع سبق ذكره ، ص 28.

⁴ حسين حريم، مبادئ الإدارة الحديثة: النظريات والعمليات الإدارية ووظائف المنظمة، ط 1، عمان، دار ومكتبة الحامد، 2006 ، ص 21.

⁵ عبد الحميد عبد الفتاح المغربي ، مرجع سابق ، ص 59.

المطلب الثاني: خصائص الإدارة العامة

يختلف كتاب الإدارة العامة في تحديد خصائصها ويمكن تلخيص هذه الخصائص التي وردت في بعض كتب الإدارة العامة على نحو تقسيمها الى خصائص خاصة بالمؤسسة او ما يطلق عليها بالمنظمة واخرى تخص الموظف العامل فيه (1) :

الفرع الاول : خصائص الإدارة العامة المتصلة بالمؤسسة بشكل عام

مما لا شك فيه أن للإدارة العامة مجموعة من الخصائص و سنتطرق في هذا الفرع إلى مناقشة خصائص الإدارة العامة المتصلة بالمؤسسة بشكل عام و هي كالتالي:

أولاً : الهدف

يختلف هدف المؤسسة العامة عن المؤسسات الخاصة اهداف المؤسسة الخاصة تعظيم الربح بينما يكون هدف المؤسسة العامة تقديم الخدمات للمجتمع كما يصعب تحديد هدف واحد للمؤسسة العامة اثنان .

ثانياً : صناعه القرار ونطاق الاهتمامات

تسعى المؤسسة الخاصة لتحقيق الربح من خلال كسب المزيد من العملاء من خلال المنافسة مع المؤسسات الاخرى بينما عملاء المؤسسات العامة هم جماهير الشعب ودافعو الضرائب ولذلك فهي تسعى الى تحقيق الرفاهية لهم .

ثالثاً : الشكل التنظيمي

ويقصد بالشكل التنظيمي الهياكل التنظيمية للإدارة العامة بمختلف صورها ومستوى المستويات الموجودة فيها وخطوط السلطة وعلاقه المؤسسات العامة مع بعضها البعض حيث ان الشكل السائد في المؤسسات العامة هو التنظيم الهرمي اما في المؤسسات الخاصة فهناك من المرونة ما يسمح باستخدام العديد من الهياكل التنظيمية.

رابعاً : التخصص

تختلف وظائف المؤسسات العامة باختلاف المجال الذي تعمل فيه كل مؤسسه لذلك كان لابد من تخصص هذه المؤسسات العامة حسب الاهداف المنوطة بكل نوع من هذه

¹ موفق حديد محمد، إدارة الاعمال الحكومية النظريات والعمليات والموارد ، دار المناهج، عمان، الاردن ، 2002، ص 22.

المؤسسات كما قد نجد التخصص في داخل المؤسسة الإدارية الواحدة الا ان عمليه التخصص هذه نسبيه نظرا لتشابك العمليات الإدارية في المؤسسات العامة⁽¹⁾.

خامسا : بيئة الإدارة العامة

تمارس الإدارة العامة دورها في بيئة متعددة الجوانب من الناحية السياسية والاقتصادية والقانونية والثقافية اضافة إلى سياسة الحكومة السياسة التي ترسمها المجالس التشريعية كما ان البيئة الداخلية والتي تتمثل في الرئاسات العليا في السلطة التنفيذية والتشريعية لها دور فاعل في اداء الإدارة العامة.

الفرع الثاني : خصائص الإدارة العامة المتصلة بالموظف

مما لا شك فيه أن للإدارة العامة مجموعة من الخصائص و سنتطرق في هذا الفرع إلى مناقشة خصائص الإدارة العامة المتصلة بالموظف و هي كالتالي:

أولا : المسؤولية

يعتبر الموظف الحكومي مسؤولا امام الجهات التشريعية كما يعتبر مسؤولا امام الشعب وقد يتعرض لهجمه الصحف وتوجيه الانتقاد الى سلوكه اما الموظف في المؤسسات الخاصة يخضع لجهة واحده من المسؤولين الاداريين في مؤسسته.

ثانيا : الصبغة الرسمية

يعمل الموظف العام في اطار المؤسسات العامة ضمن القانون بصفه الرسمية وليس بصفته الشخصية .

ثالثا : إنسانية الإدارة العامة

تنفيذ الإدارة العامة رسالتها واهدافها من خلال العنصر البشري والذي لا يمكن الاستغناء عنه باي حال من الاحوال ولذلك فان الإدارة تتضمن السلوك الاجتماعي الجماعي الدائم المستمر مما يتطلب دراسة العلاقات الإنسانية لأهمية هذه العلاقات في تحقيق اهداف المؤسسة⁽²⁾.

¹ إبراهيم درويش، مرجع سبق ذكره ، ص 61.

² إبراهيم درويش الإدارة العامة في النظرية والممارسة ، ب ط، دار النهضة العربية، مصر، 1982 ، ص 57.

المبحث الرابع: المداخل و العلوم المرتبطة بالإدارة العامة

لقد تعددت المداخل المتعلقة بدراسة علم الإدارة العامة بتعدد المدارس التي عنيت بدراسة هذا العلم، و مما لا شك فيه أن العلوم الإنسانية متحدة في الأهداف والغايات وبالتالي فإنها تتلاقى في العديد من المجالات فيما يشكل المعرفة الإنسانية الكلية ولكن مع احتفاظ كل حقل من حقول المعرفة بذاتيته وخصائصه المميزة، وعليه فإن الإدارة العامة شأنها في ذلك شأن باقي العلوم المعرفية لا بد وأن تتلاقى وتتقاطع مع العلوم الأخرى في بعض القواسم المشتركة، لذا نناقش في المطلبين التاليين المداخل و العلوم المرتبطة بالإدارة العامة و هما كالتالي:

المطلب الأول: مداخل دراسة الإدارة العامة

في الحقيقة مداخل دراسة الإدارة العامة عدة، إلا انه يمكن أن نقتصرها بصورة إجرائية في سبع مداخل متعددة بين القانوني و البنائي و السلوكي و النظمي وغيرها حيث تمكن معرفتها الجيدة فهم زوايا تحليل مواضيع الإدارة العامة وهذا ما سيتم التطرق اليه .

الفرع الأول: المدخل القانوني و البنائي الوصفي

يعد المدخل القانوني من أقدم المداخل في دراسة الإدارة العامة، و ذلك رغم وجود و ظهور مداخل أخرى، إلا أن هذا المدخل يحظى بأهمية كبيرة كمنهج لدراسة الإدارة العامة خصوصا في فرنسا و مصر اما البنائي فيرتبط مع القانوني في جانب التشريع القانوني .

أولا : المدخل القانوني

حيث يقوم المدخل القانوني على دراسة القواعد و المبادئ القانونية التي تطبق على نشاط المنظمات الإدارية و الحكومية و تضبط هذا النشاط. مع التركيز على الحقوق القانونية و الواجبات المفروضة على الحكومة، و كذا الطرق القضائية التي تتصل بهذا النشاط⁽¹⁾.

¹ أحمد فوزي ملوخية، الإدارة لرجال الأعمال و الحكومات ، الإسكندرية، مركز الإسكندرية للكتاب ، 2009 ، ص 26.

و من أهم المسائل القانونية التي تهم الإدارة الحكومية مسألة الفصل بين السلطات، و طبيعة العلاقات بينهما، و كذا طبيعة التنظيم الإداري بالدولة، و مدى علاقة السلطة المركزية بالسلطات اللامركزية. و عموماً يستهدف هذا المدخل اتفاق أعمال الإدارة و نشاطها مع مبدأ الشرعية القانونية وسيادتها (1).

و قد وجهت عدة انتقادات لأنصار هذا المنهج، مما جعل بعض فقهاء القانون أنفسهم يعدونه منهجاً قاصراً، يمثل نظرة ضيقة إلى الإدارة العامة، و ذلك للأسباب التالية (2):

- إقتصاره على سرد النصوص و تفسيرها.
- إغفاله للجوانب الفنية في العملية الإدارية.
- إغفاله المؤثرات السياسية و الاجتماعية و الاقتصادية التي تتأثر بها العملية الإدارية.
- إغفاله العوامل البيئية التي أثرت في نشأة النظام الإداري و في تطوره و نجاحه أو فشله.
- عدم دراسة هذا المدخل للنظام للإداري ككائن حي، و إقتصاره على الناحية الفقهية.

ثانياً : المدخل البنائي الوصفي

ظهر هذا المدخل في أوائل القرن العشرين ، و كان ليونارد هويت Leonard White في مقدمة العلماء الذين حددوا إطار هذا المدخل، حيث وضح مقومات الإدارة في العناصر الآتية (3):

- التنظيم.
- القوى البشرية.
- التمويل.
- التشريع و الضوابط القانوني.

إذ يركز هذا المنهج في دراسة الإدارة العامة على تبيان هذه الأخيرة و تكويناتها، كما يهتم بتحديد مستويات السلطة و المسؤولية، و دراسة مشاكل التنسيق و الاتصال بين

¹ عبد العزيز صالح بن حبتور، المرجع سابق الذكر ، ص 95.

² سعود بن محمد النمر، وآخرون ، مرجع سبق ذكره ، ص 19.

³ محمد فتحي محمود، الإدارة العامة المقارنة، ط 1 ، المملكة العربية السعودية، عماد شؤون المكتبات بجامعة الملك سعود، 1985، ص 12.

- مختلف الوحدات للجهاز الإداري، و هي مشاكل ناتجة عن تضخم الأجهزة الإدارية⁽¹⁾. كما يركز كذلك على دراسة الخريطة التنظيمية للتنظيم الإداري للدولة للإلمام بخصائص الإدارة العامة، و وظائفها، و تفهم طبيعية عمل الإدارة العامة، و خطوط السلطة و الاتصال و مراكز المسؤولية ، و اتخاذ القرارات في التنظيم. و أهم الانتقادات الموجهة لهذا المدخل تتخلص فيما يلي⁽²⁾:
- إن الخريطة التنظيمية للدولة تظهر نماذج السلطة الرسمية، و لا تظهر السلطة غير الرسمية المؤثرة في سلوك و اتجاه التنظيم.
 - إن الخريطة التنظيمية لا تظهر الأهمية النسبية لكل منطقة وظيفية أو وكالة حكومية معينة.
 - إن هذا المدخل يهمل جوانب الارتباط و التفاعل بين الجهاز الحكومي و بين بيئته الخارجية.
 - كذلك يهمل المدخل النظرة للإدارة العامة نوعا من التفاعل بين العناصر الإنسانية كما يهمل الطبيعة الإنسانية، و مقومات الشخصية الإنسانية و دوافع سلوكها.

¹ حسين عثمان محمد عثمان، مرجع سبق ذكره، ص 76.

² علي محمود المبيض ، وآخرون، الإدارة العامة ، ط 1 ، مصر، دار شركة الحريري للطباعة، 2008، ص ص32، 33.

الفرع الثاني : المدخل الوظيفي و النظم

يعتمد المدخل الوظيفي في دراسته للإدارة العامة على وظائف الإدارة و عناصر العمل الإداري، لمطلوبة لأي نشاط إنساني لتحقيق أهداف معينة اما مدخل النظم فهو ينظر للإدارة العامة من زاوية متكاملة وهذا ما سنبينه في هذا الجزء.

أولا : المدخل الوظيفي

حيث يساعد فهم هاته الوظائف، و كذا عناصر العمل الإداري، في زيادة فعالية عمل الإدارة العامة، بواسطة الاستخدام و الاستفادة من أساليب علمية متطورة في كل من مجال: التخطيط، التنظيم، التوجيه، الرقابة.

و بالرغم من اختلاف العلماء حولها، إلا أن غالبيتهم اتفقوا حول هذه الوظائف (1)، فهذا المدخل يعتمد بصفة عامة على التعريف بوظائف المدير، و التركيز على أن فكرة الإدارة العامة، أو الإدارة الخاصة، تتكون من عدد من الوظائف لا تختلف باختلاف المنظمات و لا بالمستويات التي تمارس فيها، و لا بالظروف البيئية التي تطبق فيها، و قد أسس هذا المدخل الرائد هنري فايول ، الذي يعد الرائد الأول لحركة الإدارة العلمية(2). غير أن هذا المدخل تعرض لنقد من قبل الكتاب السلوكيين ، الذين نظروا إلى الكتابات التنظيمية المطروحة ضمن هذا المدخل على أنها كتابات تقليدية، كونها تتعامل مع المنظمات كمؤسسات مغلقة و مستقلة عن التنظيمات المجتمعية الأخرى، و أن المعرفة التنظيمية عندها هي معرفة كمؤسسات مغلقة و مستقلة عن التنظيمات المجتمعية الأخرى، و أن المعرفة التنظيمية عندها هي معرفة إدارية بحتة، لأن الملاحظة و التجارب الشخصية تستطيع أن تمهد لبناء المبادئ النظرية ، و مهما كثرت الانتقادات الموجهة لهذا المدخل إلا أنه كان المحفز لتوليد أفكار مضادة، تحولت لمداخل انضج لدراسة التنظيم و المنظمات (3).

¹ عبد الحميد عبد الفتاح المغربي ، المرجع سابق الذكر ، ص 65.

² عبد العزيز صالح بن حبتور، مرجع سبق ذكره ، ص 96.

³ عامر الكبيسي، الفكر التنظيمي: التنظيم الإداري الحكومي بين التقليد والمعاصرة، ط 1 ، سوريا، دار الرضا للنشر ، 2004، ص 64.

ثانيا : مدخل النظم

لقد اقتبس الباحثون في علم الإدارة العامة مدخل النظم هذا من علوم أخرى. نظرا لما حققه هذا المدخل من أساليب جديدة في التحليل، سمحت للدارسين أن ينظروا في المشاكل و القضايا التي تواجهها العلوم الاجتماعية من منظور كلي. حيث أن هذا المدخل يسعى باحثوه إلى تطوير نظرية لفهم النظم السياسية و الإدارية، حيث برز هذا المدخل منذ عقد الخمسينات من القرن العشرين (1).

فهذا المدخل - مدخل الأنظمة- يعد من المداخل الحديثة في دراسة الإدارة العامة، و هو يستند إلى مفهوم النظم، و هو يعني النظر إلى المنظمة كنظام متكامل مترابط يتكون من عدة أنظمة فرعية، تتفاعل مع بعضها البعض لتحقيق هدف النظام (2).

و تبعا لهذا المدخل فإن الوكالة الحكومية المعينة تعد جزءا من النظام الإداري للدولة، و تتأثر بالقوى المختلفة للبيئة التي توجد فيها، و في نفس الوقت تصدر هاته الأخيرة - الوحدة الحكومية - قرارات تؤثر على نفس البيئة، و طبقا لهذا المدخل فإن النظام الإداري يتكون من مدخلات و مخرجات (3).

حيث تتكون المدخلات من مجموعة من المطالب و التأييد و الموارد و العقوبات ، و الضغوط التي تؤثر في المنظمة الحكومية، التي هي جزء من النظام الإداري للدولة. أما المخرجات فهي عبارة عن قرارات و سياسات و موارد و معلومات.... الخ، التي تنتجها المنظمة الحكومية (4).

إضافة إلى مما سبق هناك أيضا العمليات التحويلية ، و التي تشمل كافة الأنشطة اللازمة لتحويل المدخلات إلى مخرجات من تخطيط و تنظيم و توجيه، و إصدار أوامر، أما عن التغذية المرتدة فهي تعتبر الوسيلة لإظهار كافة النظام، و التأكد من أدائه بطريقة سلمية، بحيث يمكن عن طريقها اتخاذ الإجراءات التصحيحية أولا بأول، و مراجعة

¹ مصطفى عبد الله أبو القاسم حشيم ، المرجع سابق الذكر ، ص 120.

² علي محمود المبيض، وآخرون ، مرجع سبق ذكره ، ص 35.

³ أحمد فوزي ملوخية ، المرجع سابق ، ص 38.

⁴ عبد الحميد عبد الفتاح المغربي، المرجع سابق ، ص 66.

القرارات و السياسات حتى يتم تحقيق الأهداف بفاعلية (1).

لكن مدخل النظم لم يسلم من الانتقادات التي يمكن إجمالها في النقاط التالية (2):

- إن تأكيد مدخل النظم على أن كل أجزاء النظام الإداري متداخلة و تربطهما علاقات اعتماد متبادلة، لم يتبع بتفسير يوضح اتجاهات و مقدار التغير في علاقة الجزء ببقية الأجزاء الأخرى. مما يسمى بعدم الوضوح و الدقة.
- إن استخدام أصحاب هذا المدخل لمفاهيم معينة و تعريفها تعريفا عاما، قد لا يمكن الباحثين من قياس مفاهيم مثل التأييد و المطالب و المعارضة قياسا دقيقا بحيث نستطيع أن نقارن بين هذه المفاهيم في بلدان و ثقافات مختلفة.
- إن إشارة أصحاب هذا المدخل إلى العملية الإدارية على أنها مجرد عملية تحويل المدخلات إلى مخرجات ، جعلت العديد من الناقدین بقولون و يصفون العملية التحولية بأنها عبارة عن صندوق مغلق، لا يوضح عناصره هذه العملية بالتفصيل.

الفرع الثالث: المدخل السلوكي و البيئي

جاء المدخل السلوكي كرد فعل لآراء المدرسة التقليدية في الإدارة ، التي أهملت جانب العلاقات الإنسانية، و دورها في الإدارة . و عليه فالإطار الفكري لهذا المدخل ينطبق عليه وصف مدرسة فكرية أو إطار نظري عام أو باراديم "Paradigm" حيث أن هذا المفهوم تم تطويره من طرف توماس كوهن ، **Thomas Kuhn** في دراسته بخصوص تتبع تطور الهيكل البياني للثورة العلمية (3). إضافة للمدخل البيئي الذي يظهر ضرورة الاهتمام ببيئة المنظمة .

أولا : المدخل السلوكي

أن هذا المدخل نشأ من خلال إسهامات كل من كتاب علم النفس و الاجتماع من خلال تحليل سلوك المنظمات الإدارية ، سواء كانت منظمات إدارية عامة أو خاصة. حيث يركز المدخل السلوكي على الفرد بصفة خاصة، من خلال أنه يرى بأن التنظيم الإداري

¹ على محمود المبيض، وآخرون ، المرجع سابق الذكر ، ص 36.

² مصطفى عبد الله أبو القاسم خشيم، مرجع سبق ذكره ، ص ص 121، 122.

³ مصطفى عبد الله أبو القاسم خشيم ، مبادئ علم الإدارة العامة ، ط 1 ، ، طرابلس، الجامعة المفتوحة ، 2001، ص 112.

ما هو إلا تجمع إنساني، و الذي يشكل فيه الفرد قوة ديناميكية محركة للتنظيم ، و التي تؤثر في كفاءته أو ضعفه. فهذا المدخل يركز في وصوله لتعليمات حول موضوع التنظيم و الإدارة ، من خلال استخدام المتغيرات السلوكية (1).

كما أن المدخل ركز على تحفيز العاملين من أجل الرفع من معنوياتهم ، و بالتالي الزيادة في الإنتاجية، و أيضا يشمل على دراسة موضوع و مجال القيادة ، و علاقتها بنجاح المشروع ، بمعنى التركيز على المميزات و الخصائص الشخصية التي تؤدي و تؤثر في نجاح العملية الإدارية ، و بالتالي في نجاح المشروع.

كما يهتم أيضا المدخل السلوكي بمجال الاتصالات ، **Communication** و كذا الاهتمام بتتمية العاملين و تطوير مهاراتهم (2).

و بالرغم من ذلك يرى الكثير من الكتاب أن هذا المدخل لا يكفي وحده لدراسة الإدارة العامة، فهناك جوانب عديدة لم تحظى باهتمام رواد المدخل السلوكي، إضافة إلى أنه لم يأخذ في الاعتبار العوامل و القوى البيئية التي لها أهمية على سلوك و أداء المنظمات العامة. فالمدخل السلوكي ركز على البيئة الداخلية للمنظمات خاصة الأفراد، و أهمل العوامل السياسية و الاقتصادية و كذا الاجتماعية و الدور الذي تلعبه في تأثيرها على ممارسات المنظمات الحكومية (3).

ثانيا : المدخل البيئي (الإيكولوجي)

إن كلمة "إيكولوجي Ecology " هي كلمة مشتقة من الأصل الإغريقي " إيكوس Ekos أي : كل ما يحيط بالمرء فيصبح مسكنه، و كلمة " لوجي Logy " معناها: علم. و معنى المصطلح : هو العلم الذي يهتم بالمحيط و بالبيئة و المؤثرات التي تخضع لها (4).

و منه نرى أن أصحاب هذا المدخل يرون بأن نجاح النظام الإداري مرهون بظروف البلاد الحقيقية، بما في ذلك العادات و التقاليد. و هذا ليس للدعوة إلى عدم التغيير و إنما على الدول وفق منظور هذا المدخل أن تكيف نظمها الإدارية كلما تغيرت الظروف

¹ علي محمود المبيض، وآخرون ، المرجع سابق الذكر ، ص 35.

² بشير العلق ، إدارة الحديثة: نظريات و مفاهيم، عمان، دار اليازوري العلمية للنشر و التوزيع، 2008، ص 47.

³ محمد سعيد عبد الفتاح، محمد فريد الصحن ، مرجع سابق ، ص 98.

⁴ عبد العزيز صالح بن حبتور، مرجع سبق ذكره ، ص 98.

فالنظام الإداري الناجح تكيف ليس فقط بظروف البيئة الداخلية فقط. و إنما يأخذ في الحسبان أيضا ظروف و عوامل البيئة الخارجية. لأن الدول حاليا أصبحت لا تستطيع العيش بمعزل عن غيرها، فالعالم اليوم أصبح كل متكامل و مترابط و متداخل فيما بينه (1). كما يبرز هذا المدخل أيضا أن نجاح النظم الإدارية في مجتمع ما، لا يعني نجاحه في مجتمع آخر. و ذلك راجع لاختلاف البيئة المحيطة.

و لعل أبرز مثال على ذلك هو فشل المستعمر الإنجليزي في نقل و تطبيق جهازه الإداري في الهند، و كذا استحالة تطبيق نظام الإدارة العامة الأمريكية في مصر. و هذا كله راجع لاختلاف النظرية البيئية للمجتمعين.

و نجد أن هذا المدخل البيئي هو مدخل حديث إلا أن له جذور تاريخية متأصلة في الصين القديمة. و هذا ما يتجلى في مقولة الفيلسوف الصيني العظيم كونفوشيوس سنة 50 قبل الميلاد. " يلزم قبل و ضع أي نظام إداري لأي بلد دراسة الظروف الاجتماعية و الاقتصادية و التاريخية التي تؤثر في هذا البلد" (2).

كما نلاحظ بأن هذا المدخل أيضا لا يخلو من الانتقادات الموجهة له. بحيث أن دراسة جميع خصائص المجتمع و مميزاته، من إمكانيات مادية كانت أو بشرية أو حضارية، هي مسألة مرهقة، كما أن العوامل البيئية هي عوامل سريعة التطور و التغيير، و أن اللحاق بها هي محاولة مرهقة أكثر.

الفرع الرابع : المدخل المقارن

يعتبر المدخل المقارن من المداخل الحديثة لدراسة الإدارة العامة. حيث يقوم على دراسة نظم و عمليات الإدارة في بلدين أو أكثر، و هذا من أجل الوصول إلى قواعد أصولية يمكن تطبيقها و الاستفادة منها. و ذلك للنهوض بمستوى الإدارة و رقيها (3). و على سبيل المثال قد تكون المقارنة بين النظام الإداري الحكومي في مصر مثلا مع نظيره في الولايات المتحدة أو بريطانيا، كما قد تركز المقارنة على أحد أو بعض جوانب

¹ مصطفى عبد الله أبو القاسم حشيم، المرجع سابق الذكر ، ص 116، 117.

² أحمد فوزي ملوخية ، مرجع سابق ، ص 34، 35.

³ عبد العزيز صالح بن حبتور ، مرجع سبق ذكره ، ص 101.

الإدارة العامة مثل : المقارنة بين مظاهر البيروقراطية في فرنسا و مظاهر البيروقراطية في الهند مثلا.

إن منطق هذا المدخل لا يعتبر أن الاختلاف في المظاهر البيئية للمجتمعات يمنع من وجود قواعد و مبادئ يمكن تطبيقها في كل المجتمعات بصفة عامة (1).
و من أسباب انتشار هذا المدخل و زيادة الاهتمام به في دراسة الإدارة العامة نجد(2):

- التطور في وسائل النقل و المواصلات جعل من انتقال الخبرات بين الدول أمرا سهلا.

- الدور الذي تلعبه الهيئات الدولية، و ما تقدمه من خدمات و معونات للدول للنهوض بأنظمتها الإدارية.

- زيادة عدد الدول النامية التي تتشابه في ظروفها، و رغبة حكوماتها في النهوض و الرقي بها في شتى الميادين و المجالات، سياسيا و اقتصاديا و اجتماعيا...الخ.

و منه كان لزاما عليها الاستعانة بالخبرات الأجنبية في المجال الإداري، و نلاحظ أن هذا المدخل وجهت له عدة انتقادات تتجسد في صعوبة الاستفادة من الدراسات المقارنة، وذلك راجع لاختلاف ظروف الدول عن بعضها، أو حتى داخل الدولة الواحدة. فإذا مكن تطويع هذه الدراسات لظروف الدولة فهذا يتطلب وجود خبراء متخصصين داخل الدولة، و في حالة التعذر يستعان بخبراء أجانب مما يزيد التكاليف وعائق اللغة.

¹ أحمد فوزي ملوخية ، مرجع سبق ذكره ، ص 36.

² على محمود المبيض، مرجع سابق ، ص 39.

المطلب الثاني: العلوم المرتبطة بالإدارة العامة

بعد التطرق للمداخل واختصاصات الإدارة نلج في هذا الجزء من الدراسة الى تحليل علاقة الإدارة العامة باقي العلوم حيث ستستفيد منها وتفيد فيها (1) :

الفرع الأول: العلاقة بين الإدارة العامة وعلمي السياسة والقانون

من خلال ما سبق نجد أن للإدارة العامة مجموعة من العلاقات و سنتطرق في هذا الفرع إلى مناقشة العلاقة بين الإدارة العامة وعلمي السياسة والقانون و هي كالتالي:

أولاً : العلاقة بين الإدارة العامة وعلم السياسة

إن الإدارة العامة وثيقة الصلب بالسياسة حيث تعتبر أحد أدوات السياسة، وهي نظاماً فرعياً في إطار النظام السياسي ومن هنا يكون من الصعب الحديث في مجال الإدارة العامة دون أن يتأثر الحديث بدرجة أو بأخرى بالحديث عن السياسة.

ومما لا شك فيه أن الإدارة العامة أصبحت في كثير من الأحيان بحكم الواقع والظروف تتعدى مجرد أن تقوم بتنفيذ السياسة العامة لتلعب دوراً مهماً، استشارياً غالباً وتقريرياً أحياناً فيما يتعلق بوضع هذه السياسة ورسمها. الأمر الذي أصبح يبرز الإدارة كحقل ذو أهمية بالغة في مجال الحياة السياسية العامة.

ثانياً : علاقة الإدارة العامة بعلم القانون

تعود الصلة بين الإدارة العامة والقانون العام في أن الإدارة العامة تعتبر جزء مكمل للدراسات القانونية الإدارية التي تضمها فروع القانون العام وعلى وجه الخصوص القانون الإداري، وتعود الصلة بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري إلى أن كليهما يتخذ من الإدارة مجالاً لدراستين، مع الفارق الأساسي من أن الأول يركز على النواحي الفنية والتنفيذية من الإدارة في حين أن الثاني يهتم بالنواحي القانونية منها.

¹ عساف عبد المعطي محمد ، نحو فلسفة عالمية للإدارة: (للنفوق (01) فلسفة) ، مجلة كلية بغداد للعلوم الاقتصادية الجامعة، العدد الثلاثون،

الفرع الثاني: العلاقة بين الإدارة العامة والاقتصاد وإدارة الأعمال

لقد أدت الأبحاث التي تمت في الإدارة العامة و إدارة الأعمال إلى التأكيد على الاختلاف بين هذين الحقلين من المعرفة، أما بالنسبة لعلاقة الإدارة العامة بالاقتصاد من خلال الدراسات التي تقدمها الإدارة للاقتصاد

أولاً : العلاقة بين الإدارة العامة والاقتصاد

إن العلاقة بين الإدارة العامة والاقتصاد تمثل علاقة ذات أهمية خاصة، حيث يقع على عاتق الإدارة العامة النهوض بتحقيق التنمية الاقتصادية بصورة خاصة، والتنمية الشاملة بصورة عامة . ومن ثم فإن دراسة مشكلات التنمية الاقتصادية يقع جانب كبير منها داخل نطاق دراسة الإدارة العامة، بل أن هناك موضوعات مشتركة بين الإدارة العامة والاقتصاد مثل الميزانية والحساب الختامي والمالية العامة. كما أن الإمكانيات الاقتصادية ووفرته تؤثر في اختيار الموظفين الأكفاء وتحديد رواتبهم والاستعانة بالخبرات الوطنية وغير الوطنية والتقنية الحديثة⁽¹⁾.

ثانياً : العلاقة بين الإدارة العامة وإدارة الأعمال

حيث تتمثل أهم محاور الاختلاف فيما يلي :

- أن الإدارة العامة ترتبط بالقطاع الحكومي وبتنفيذ السياسة العامة، أما الإدارة الخاصة فترتبط بالنشاطات الفردية أو الجماعية الخاصة المتعلقة بقطاع الأعمال الخاص وتخضع بالدرجة الأساسية إلى ظروف السوق.
- أن الإدارة العامة ترتبط بوظيفة الخدمات العامة (قطاع الخدمات) بالدرجة الأساسية، فيما ترتبط وظيفة الإدارة الخاصة بالقطاع الصناعي أو الزراعي أو التجاري الذي يتسم بالصفة التجارية البحتة غالباً.
- إن الإدارة العامة تستهدف تحقيق المنفعة العامة دون استهداف الربح في مقابل ذلك، أما الإدارة الخاصة فهدفها المنافع الخاص وذلك عن طريق السعي للحصول على أكبر ربح ممكن.

¹ النمر سعود بن محمد و آخرون ، مرجع سبق ذكره ، ص ص 13، 26.

- تقوم الإدارة العامة غالباً على أساس ديمومة الوظيفة العامة، أما الإدارة الخاصة فلا تقوم على ذلك وتظل الوظائف فيها ذات طابع مؤقت وتعاقدي.
- إن الإدارة العامة تقوى وتزدهر في ظل مناخ التعاون والمشاركة العامة، أما الإدارة الخاصة فتفترض مناخ المنافسة وربما الاحتكار كأساس لازدهارها.

الفرع الثالث: علاقة الإدارة العامة بعلمي الاجتماع والنفس

من خلال ما سبق نجد أن للإدارة العامة مجموعة من العلاقات و سنتطرق في هذا الفرع إلى مناقشة العلاقة الإدارة العامة بعلمي الاجتماع والنفس و هي كالتالي:

أولاً : علاقة الإدارة العامة بعلم الاجتماع

تعتبر الإدارة العامة نشاط اجتماعي بالأساس يستهدف غايات معينة لا يمكن تحقيقها دون تفهم أجهزتها للبيئة التي تعمل بها، وان معظم المشكلات تهدف إلى دراسة الفرد والجماعات الإنسانية كأجزاء من المجتمع تؤثر في البيئة وتتأثر بها. ولما كانت الإدارة العامة تمارس نشاطها من خلال الفرد والجماعة فإنها ترتبط ارتباطاً وثيقاً بعلم الاجتماع، فهو الذي يمد الإدارة العامة بأنواع متعددة من الدراسات مثل التقسيمات المختلفة للمجتمع والجماعة والتنظيم والبيئة كما يغذيها بمفاهيم التعاون الإنساني وعلاقات العمل بين الجماعات المختلفة.

ثانياً : علاقة الإدارة العامة بعلم النفس⁽¹⁾

إن الوظيفة والبيئة الوظيفية وعلاقات التنظيم الإداري والعلاقات الإنسانية والخدمات الاجتماعية وغيرها تلعب دوراً فعالاً في التأثير على المشاعر والانطباعات التي يكونها الموظف أثناء عمله في الوظيفة، ولقد قدم علم النفس للإدارة العامة مفاهيم متعددة كمفاهيم القيادة والقيام بالأدوار وقياس الكفاءة وأسباب التخلف أو التقدم بين الإداريين واختبارات التوظيف والتدريب ونظام الحوافز وبواعث السلوك الإداري وغيرها.

¹ النمر سعود بن محمد و آخرون ، مرجع سبق ذكره ، ص 28.

خلاصة الفصل:

يمكن القول بعد استعراض هذا الجزء من الدراسة، والذي ركزنا فيه على مفهوم الإدارة العامة، والتي تعني توجبه الجهود البشرية من خلال التخطيط والتنظيم، والتنسيق والرقابة لممارسة الأعمال الحكومية بما يحقق أهداف المجتمع وحاجاته.

وانه بالرغم من حداثة علم الإدارة العامة إلا أنها قديمة قدم التاريخ، وابتسط دليل على ذلك البيروقراطية التي عرفتها مصر القديمة سابقا، وكذا حضارة الصين العظيمة والروم...، إلى غير ذلك من الحضارات.

وتوصلنا من خلال فصلنا هذا ان الباحثين الأوائل قد ركزوا على الإدارة العامة كعلم له أطره الفكرية المتميزة، لكن العديد منهم يعتبر الإدارة العامة فنا له قواعده وأسسها، وأيضا مهنة لها مواصفات وخصوصيات عرفتها البشرية منذ القدم. وأخيرا تظهر أهمية ووظيفة الإدارة العامة والتي تعمل على تحقيق أهداف الدولة، فهي تمثل القوة الحيوية التي تلعب دورا فعالا وملموسا في حياة أفراد المجتمع.

مقدمة الفصل الثاني :

بما أن هناك وظائف ونشاطات إدارية تنجز، فإن هناك حاجة ضرورة لوجود رقابة إدارية فهي الوسيلة التي تقاس بها المنظمات وصول أداءها وماذا حققت؟ و إلى أين تسير؟ وتعد الرقابة عنصرا هاما وأساسيا من عناصر العملية الإدارة التي لا يتم اكتمالها إلا من خلال أداء هذه الوظيفة بشكل علمي وعملي يؤدي إلى تحقيق مستو كفاء من الأداء ولا يختلف اثنان على أهمية الرقبة في كل المنظمات على اختلاف أنواعها طالما أن هناك سيرورة لوجود منظمة معينة ما توفره من معايير للحكم على الآراء تلك المنظمات اتجاه تحقيق أهدافها و الرقابة تنير الطرق أمام المنظمات لمواجهة ظاهرة الفساد الذي طالما ان منتشرا في البلدان المتقدمة والنامية لم افحته وخدمته بوضع جهود مستمرة عن طريق هيئات وآلات رقابية

من خلال هذا الفصل الميداني سنتطرق إلى المباحث التالية:

المبحث الأول: تعريف الإدارة العامة في الجزائر و تونس

المبحث الثاني: مفهوم الرقابة

المبحث الثالث: الهيئات الرقابية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر و تونس

المبحث الرابع: تقييم الرقابة الإدارية في مكافحة الفساد الإداري في الجزائر و تونس

المبحث الأول: لمحة عن الإدارة العامة في الجزائر و تونس

سنتعرف من خلال هذا المبحث على لمحة عامة عن الإدارة العامة في الجزائر و

تونس من خلال نشأتها والمراحل التي مرت بها واهم القوانين المنظمة لها

المطلب الأول : نشأة الإدارة العامة في الجزائر

لكل دولة إدارتها العامة الخاصة بها وبالرجوع الى الجزائر وتونس تختص الإدارة

العامة فيهما بشكل يجعلهما يختلفان عن دول اخرى وهذا راجع للفترة الاستعمارية التي

عاشتها الدوليتين ما طبع على الإدارة النسخة الاستعمارية .

الفرع الأول : الإدارة العامة قبل الاستقلال⁽¹⁾

بدأت معالم وسمات الإدارة الفرنسية تتضح ،مع استلام الجنرال بيجو مقاليد

الجزائر. وإن كانت هذه الإدارة في بداياتها مزيج بين النظم الإدارية السائدة في فرنسا وتلك

التي وجدها الفرنسيون قائمة في الجزائر وقد كان للمقاومة الوطنية ورفض المجتمع الجزائري

وعزوفه عن التعامل مع الفرنسيين والصراعات التي احتدمت بين المدنيين والعسكريين ، دور

في الإبقاء على هذا الوضع إلى عهد الجمهورية الثالثة التي انتهجت سياسة الإدماج وما

رافقها من هجمة شرسة على كل المعالم الدالة على تميز الجزائر عن فرنسا وذلك في كل

مجالات الحياة السياسية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والدينية .

أولاً: الإدارة العامة وخدمة الاستعمار

الإدارة العامة في الجزائر لا تختلف عن مثيلتها في سائر دول العالم الثالث وذلك

من حيث كونها أداة بواسطتها يتم تنفيذ السياسة العامة للدولة إلا أن ما يميزها هي أنها ادارة

موروثة عن الاستعمار الفرنسي الذي اتخذها أداة قمع بغية طمس الشخصية الوطنية وجند

لها بعض الجزائريين الذين يؤمنون بفرنسا أكثر من ايمانهم بالجزائر وكان لهم دور فعال في

تحقيق مآرب فرنسا الاستعمارية فهم يشكلون حلقة وصل بين الإدارة الفرنسية والشعب

الجزائري ، علما بأن هذه الإدارة كانت لخدمة المعمرين بالدرجة الأولى .

¹ عبد الكريم بولنوار، بحث شامل حول الإدارة العامة،. <http://sciencesjuridiques.ahlamontada.net/t1> (2019/03/12)

ثانيا : شكل الإدارة العامة التي وضعها الاستعمار

لقد استطاع الاستعمار الفرنسي أن يجعل من الإدارة الجزائرية في عهده إدارة قمعية مما أدى الى تشكيل هذه النظرة المناوئة لها بعد الاستقلال بسبب السلوكيات التي مورست في عهد الاستعمار الفرنسي وبعض السلوكات التي مازال يمارسها الكثير من الاداريين في الوقت الراهن .

الفرع الثاني : الإدارة العامة بعد الاستقلال⁽¹⁾

بالرغم من تحقيق الجزائر لاستقلالها السياسي في 05 جويلية 1962 إلا أنها لم تحققه إداريا حيث أنها بقيت تابعة للمنظومة الادارية الفرنسية الى حد الآن، و ورثت مشاكل كثيرة متعددة الجوانب سيتم تحليلها في هذا الجزء من الدراسة .

أولا : ظهور اول ادارة عامة بالجزائر

ظهرت أول ادارة عامة في الجزائر سنة 1956 بعد انعقاد مؤتمر الصومام وتم تجسيدها بصفة فعلية مع التقسيم السياسي والإداري الذي رافق الاعلان عن إنشاء الحكومة المؤقتة سنة 1958 .

ثانيا : الصعوبات التي واجهت الإدارة العامة عقب الاستقلال

خلف رحيل الاستعمار صعوبات للإدارة العامة تمثلت في : انعدام الاطارات اللازمة القادرة على تسيير البلاد ، ووجود فراغ رهيب في مختلف الوظائف الادارية والفنية بسبب انسحاب الفرنسيين من الأجهزة الادارية من جهة والنقص الفادح في الجزائريين الذين باستطاعتهم سد الفراغ من جهة أخرى، ويرجع ذلك الى السياسة الاستعمارية التي كانت تعطي الأولوية في التوظيف للمعمرين، ذلك أن الجزائريين كثيرا ما يصطدمون بحاجز التمييز العنصري ولا يستطيعون الانخراط في الجهاز الاداري الاستعماري الا بصعوبة وهذا ما ألزم الدولة على فتح باب التوظيف على مصرعيه دون انتقاء ، وهذا ما استغله الكثير لاقتناص المناصب الحساسة سواء لتواجدهم في الأجهزة الادارية قبل الاستقلال أو نتيجة لمستواهم الثقافي الذي كان أحسن من مستوى أفراد الشعب الآخرين .

¹ محمد ضيفي، الإدارة التونسية: نشأة الإدارة المحلية التونسية /.....649888 الإدارة - شأة الإدارة التونسية- 21/03/2019

https://fr-fr.facebook.com/.../ مع 11:20.

ثالثا : الإدارة العامة الجزائرية في مراحل الاستقلال اللاحقة

يمكن القول أن دستور 1963 لم يدخل حيز التنفيذ نظرا للأوضاع التي سادت السنوات الأولى للاستقلال ومع صدور بيان 19 جوان 1965 الذي عمل به كدستور صغير ، وفي هذه المرحلة أخذت الجزائر بنموذج دويارنيز الروسي وهو نموذج المشاريع المصنعة من أجل تحقيق المصلحة العامة حيث يتم في هذا النموذج استخدام مخططات طويلة المدى وفي دستور 1976 عملت الإدارة العامة على تحقيق المصلحة العامة عن طريق الصناعات الثقيلة (مركبات الحجار . أرزيو . روبية ...) وبقي الحال على حاله حتى سنة 1986 مع وقوع الازمة الاقتصادية العالمية وهبوط أسعار البترول في الأسواق العالمية ، وانتهاج الجزائر سياسة التقشف وتسريح العمال ، وما نجم عن أحداث 05 أكتوبر 1988 وصدور دستور 1989 وظهور الجمعيات ذات الطابع السياسي وبالموازاة مع ذلك في العالم أنهيار المعسكر الاشتراكي ونهاية الحرب الباردة .

وفي سنة 1990 جرت الانتخابات التي فاز حزب الجبهة الاسلامية الانقاذ ، الذي تم حله لاحقا وبداية الصدام بين أنصار هذا الأخير واعوان الإدارة واتهامها بالتزوير وتلت هذه المرحلة العشرية السوداء التي فقدت فيها الإدارة الجزائرية الكثير من أبنائها بالاضافة الى هدم وحرق الكثير من المؤسسات الادارية .

المطلب الثاني : نشأة الإدارة العامة في تونس⁽¹⁾

عرفت تونس بوادر التنظيم الإداري الحالي منذ منتصف القرن التاسع عشر من خلال دستور 26 أبريل 1861 الذي تضمن قواعد تخصّ تنظيم الإدارة والضمانات والحقوق المخولة للموظفين والواجبات المفروضة عليهم وكذلك ضمان حرية المعتقد لكل المتساكنين مهما كانت ديانتهم أو جنسياتهم وهو أول دستور في العالم العربي والإسلامي تم وضعه في عهد الصادق باشا باي بصرف النظر عن أسباب وضعه أو الأطراف التي كانت تحت على تبنيه .

¹ محمد ضيفي، الإدارة التونسية: نشأة الإدارة المحلية التونسية /...../ 649888 الإدارة - شأة الإدارة التونسية - 21/03/2019

https://fr-fr.facebook.com/.../ مع 11:28.

الفرع الأول : الإدارة العامة في تونس قبل وابان الاستعمار

لا بد و أن الدولة التونسية كانت لديها إدارتها قبل و أثناء الإستعمار لذا سنناقش من خلال هذا الفرع الإدارة العامة في تونس قبل وابان الاستعمار .

أولا : الإدارة العامة في تونس قبل الاستعمار

وقد صدرت قبل الاستعمار بعض التشريعات الهامة في شكل أوامر عليّة تتعلق بإحداث وتنظيم الوزارة الكبرى والتي كانت تضم وزارة " الأمور" الخارجية (لتونس آنذاك علاقات مع بريطانيا منذ 1662 ومع امريكا منذ 1799 ومع باقي الدول المجاورة...) ووزارة المال ووزارة المحاسبات وخاصة وزارة العمالة (أي وزارة الداخلية) التي صدر في شأن نظامها الداخلي الأمر العلي المؤرخ في 27 فيفري 1860، والذي أسند لهذه الوزارة اختصاصا عاما يتصل بكل مسألة لم تسند بصفة صريحة إلى إحدى الوزارات الثلاث المذكورة آنفا و صدر في نفس السنة النص المتعلق بإعادة تنظيم الإدارة الجهوية وذلك بتحديد مشمولات " القايد " خاصة بصفته ممثلا للباي داخل تراب المملكة ويمارس وظائف سياسية وقضائية وإدارية ومالية ويتولى السهر على حفظ النظام بالجهة وتنفيذ الأوامر الصادرة عن الباي بصفته ممثلا للسلطة المركزية كما يتولى خاصة رفع الجباية واستعمال القوة لذلك عند الاقتضاء.

ثانيا : الإدارة العامة في تونس إبان الاستعمار (1)

بعد احتلال تونس وبسط الاستعمار نفوذه على كامل البلاد أخضعت الإدارة الجهوية (ممثلة في القائد والكاھية والخليفة والشيخ) إلى سلطة المراقب المدني وهي سلطة موازية أحدثت لمراقبة مجموعة من القيادات من طرف المستعمر، مما أفقد الجهاز الإداري التونسي نفوذه وخضع لهيمنة المراقب المدني المرتبط مباشرة بالمقيم العام وأصبحت تعيينات القيا د والخلفوات وحتى الأيمة وأمناء الأسواق من مشمولات المراقب المدني باستثناء المناطق العسكرية بالجنوب وذلك وفق ازدواجية إدارية وقضائية فرضت على البلاد في نطاق معاهدة باردو وفي إطار بيئة تظغى فيها النزعة القبليّة و العروشية على مفهوم المواطنة .

¹ محمد ضيفي، الإدارة التونسية: نشأة الإدارة المحلية التونسية /.....649888 الإدارة - شأة الإدارة التونسية - 21/03/2019

https://fr-fr.facebook.com/... مع 11:32.

الفصل الثاني الرقابة الادارية ومكافحة الفساد الاداري في الجزائر وتونس

أما فيما يتعلق بالبلديات فقد صدر بتاريخ 30 أوت 1858 أي قبل الحماية، أول تشريع حول المؤسسة البلدية يتعلق بتنظيم بلدية تونس العاصمة و كان الجنرال حسين (1820-1887، و أصله مملوك شركسي) أول رئيس لها. وسبق ذلك إحداث مصلحة نظافة تونس بمقتضى الأمر العلي الصادر بتاريخ 2 جوان 1842. وبالتزامن مع ظهور البلديات وبعد أحداث 15 بلدية صدر أول امر يتعلق بالحالة المدنية في 29 جوان 1886 لكنه موجه لخدمة الاجانب اكثر منه للتونسيين فقد عهد مهمة ضابط الحالة المدنية لرئيس البلدية الفرنسي وفي عدمه مساعده الفرنسي وفي المناطق غير البلدية فان المراقب المدني هو ضابط الحالة المدنية علما وان تحرير الرسوم يتم بالفرنسية. ولم يصبح ترسيم الولادة او الوفاة اجباري للتونسيين الا بعد صدور الامر المؤرخ في 28 ديسمبر 1908 علي ان يكون هذا التصريح لدي "الشيخ" الذي يتقاضي مقابل ذلك :1.5 قرنك عن كل تصريح عند ايداعه⁽¹⁾.

وتواتر خلال مرحلة الحماية إحداث البلديات بالمدن التي تقيم بها جاليات أوروبية هامة وتكوين مجالس بلدية بها ذات أغلبية أجنبية ماسكة بالسلطة الحقيقية وقد حاولت السلط الفرنسية إدخال بعض « الإصلاحات » لتمكين الجالية الفرنسية من ممارسة المزيد من السيادة والمحافظة على إمتيازاتها من ذلك محاولة إنشاء مجالس بلدية ومجالس قيادات (ما يوازي مجلس الولاية) منتخبة ومتناصفة وإحداث محكمة إدارية مختلطة للنظر في شؤون الإدارة وشرعية قراراتها . وبالرغم من معارضة التونسيين عمد المقيم العام إلى محاولة تطبيق هذه الإصلاحات فنظم في ربيع 1953 إنتخابات لتعيين أعضاء المجالس البلدية ومجالس القيادات واستعمل كل وسائل الإكراه والتزوير لإرغام التونسيين على المشاركة في هذه الإنتخابات فلم يفلح في ذلك بل وتم تعويضه في سبتمبر 1953 بعد ان بدأت تتشكل خلايا المقاومة المسلحة .

وبصورة عامة إتسمت فترة الحماية بصدور عدة نصوص تتعلق بتنظيم الإدارة وسبل تسييرها مستوحاة من فقه القضاء الفرنسي لكن ترمي جميعها إلى تمكين الجالية الفرنسية من

¹ محمد ضيفي، الإدارة التونسية: نشأة الإدارة المحلية التونسية /.....649888 الإدارة - شأة الإدارة التونسية - 21/03/2019

https://fr-fr.facebook.com/.../ مع 11:40.

الفصل الثاني الرقابة الادارية ومكافحة الفساد الاداري في الجزائر وتونس

بسط نفوذها على دواليب الإدارة الجهوية والمحلية إلى أن أطلّ فجر الاستقلال فاعتبرت السلطة الوطنية تونسنة الجهاز الإداري من أهم مقومات السيادة فتشبتت بالمطالبة بها قبل الحصول على الاستقلال التام وتجسّم ذلك في إطار إحداث وزارة الداخلية بمقتضى الأمر العلي المؤرخ في 6 أكتوبر 1955 أي بعد الاستقلال الداخلي وفي نفس السنة

الفرع الثاني : الإدارة العامة في تونس بعد الاستقلال

لا بد و أن الدولة التونسية كانت لديها إدارتها قبل و أثناء الإستعمار لذا سنناقش من خلال هذا الفرع الإدارة العامة في تونس بعد الإستقلال و هي كالتالي:

أولا : التغييرات التي طرأت على الإدارة العامة إبان الاستقلال

بعد الاستقلال التام وبمقتضى الأمر المؤرخ في 21 جوان 1956 تمت مراجعة شاملة لوزارة الداخلية وتم إحداث سلك : الولاية والكتاب العامين للولايات والمعتمدين بالمصالح الخارجية وتجديد مهامهم و تم تقسيم البلاد إلى 14 ولاية على رأس كل منها وال خلفا للقايد (عوض 37 قيادة) وقسمت كل ولاية إلى مندوبيات (معتمديات حاليا)وعلى رأس كل مندوبية معتمد خلفا للكاھية أو الخليفة أما عدد البلديات إبان الاستقلال فقد كان لا يتجاوز 63 بلدية .وقد جرت اول انتخابات بلدية يوم 5 ماي 1957 متزامنة مع حدث تاريخي وهو مشاركة المرأة في اول انتخابات .

كما تم إحداث سلك الحرس الوطني لتعويض الجندرمة و تونسنة الأمن في حين تواصلت تواجد سلك الصبايحية إلى غاية الانقراض .

ثانيا : اهم التغييرات في الإدارة العامة عقب اعلان الجمهورية التونسية (1)

ومباشرة بعد إعلان الجمهورية أطلقت على الوزارة كتابة الدولة للداخلية بمقتضى الأمر عدد 1 لسنة 1957 المؤرخ في 29 جويلية 1957 المتعلق بتعيين أعضاء أول حكومة في العهد الجمهوري وتوالت إجراءات التونسية والتحديث وتم تعويض المشائخ بالعمد والمندوبيات بالمعتمدين يا ت وصدرت عديد النصوص لملاءمة الإدارة الجهوية والمحلية مع متطلبات الإستقلال والتحديث .فصدر اول قانون اساسي للبلديات في 14 مارس 1957

¹ محمد ضيفي، الإدارة التونسية: نشأة الإدارة المحلية التونسية /.....649888 الإدارة - شأة الإدارة التونسية- 21/03/2019

https://fr-fr.facebook.com/.../ مع 11:55.

الفصل الثاني الرقابة الادارية ومكافحة الفساد الاداري في الجزائر وتونس

وقانون الحالة المدنية الحالي عدد3 سنة 1957، الخ و هكذا تراجعت رواسب العروشية والفئوية و الممارسات الموروثة عن سلوك المستعمر. فأندثر شيئاً فشيئاً المعيار العشائري من جراء التقسيم الاداري الجديد الذي تجاوز حدود القبائل المعمول بها زمن المراقب المدني وبرز معيار المواطنة وأصبح التقسيم الإداري مرجعاً للمواطن وليس العرش أو القبيلة التي كان ينتمي إليها و يحتمي بها عند الاقتضاء ظالماً او مظلوماً كما كان الحال سابقاً وبهذا الرصيد من التشريعات المتعاقبة أصبحت لتونس في مطلع القرن 21 شبكة هياكل إدارية ترابية جهوية ومحلية تغطي كامل تراب الجمهورية في حاجة اكيدة اليوم للمراجعة لتدعيم الايجالبات والقضاء علي السلبيات (1).

¹ محمد ضيفي، الإدارة التونسية: نشأة الإدارة المحلية التونسية /..... 649888 الإدارة - شأة الإدارة التونسية - 21/03/2019
https://fr-fr.facebook.com/.../ مع 11:55.

المبحث الثاني: لمحة عامة عن الرقابة على الإدارة العامة

من خلال الفصل الأول الذي ناقشنا فيه الإطار العام للإدارة العامة وضمن هذا الفصل سيتم تحليل الرقابة على الإدارة العامة من خلال تعريفها والتطرق الى أشكال هذه الرقابة في الإدارة العامة ما سيفيدنا في تحليل المباحث الاخرى من الدراسة التطبيقية .

المطلب الأول: تعريف الرقابة

لقد تعدد التعاريف التي قدمت من طرف المختصين لمفهوم الرقابة من الجانب اللغوي للجانب الاصطلاحي حيث تزخر براء الباحثين المختلفة والتي سيتم التطرق اليها .

الفرع الاول : التعريف اللغوي للرقابة

من خلال هذا الفرع سنتعرف على المعنى اللغوي للرقابة باللغة العربية و اللغة الغربية حيث سيظهر مدى الاختلاف بين اللغتين لهذا المفهوم.

أولا : المعنى اللغوي العربي لكلمة الرقابة

أصل كلمة رقابة: « رقب يرقب رقوبا و رقابة أي حرس إنتظر - حاذر - رصد رقابة الله في أمره » (1).

و جاء أصله في معجم أجر على أن أصلها اللغوي هو : « رقب رقوبا و رقوبا و رقابة و رقابانا و رقبة: أي حرسه - إنتظره - حاذره » (2).

كما جاء معناها اللغوي في معجم أجر على أن: « راقب، مراقبة: أي حرسه، لاحظته » (3).

و الرقابة تعني: « القوة أو سلطة التوجيه كما تعني التفتيش و مراجعة العمل ». و تعني: « السهر أو الحراسة و كذلك الرصد أو الملاحظة » (4).

¹ إبراهيم قلائي، "قاموس الهدى"، مكتب الدراسات، دار الهدى عين مليلة، الجزائر ، 1999، ص 20.

² المنجد في اللغة و الأعلام، ط 1، دار المشرق، بيروت، 1939، ص 274 .

³ حمد زكي بدوي ، يوسف محمود ، المعجم العربي الميسر للمدرسة و الجامعة و المكتب و المنزل ، دار الكتاب المصري القاهرة ، ب س ن، ص 394.

⁴ إبراهيم أنس و آخرون ، المعجم الوسيط، ط 2 ، ج 1 ، مجمع اللغة العربية ، دار المعارف القاهرة، مصر ، 1972 ، ص 363.

الفصل الثاني الرقابة الادارية ومكافحة الفساد الاداري في الجزائر وتونس

ثانيا : المعنى اللغوي الغربي لكلمة الرقابة

و هي تعني في اللغة الفرنسية وفقا لقاموس أميل ليتري (EMEL LITTRE) .
« ضد العمل » إذ أن أصلها يعود أو ينقسم إلى جزئين الأول " CONTRE " و تعني فيه
المواجهة.

الفرع الثاني : المعنى الإصلاحي لكلمة الرقابة

لقد حظي مصطلح الرقابة بتعاريف متعددة نظرت كل منها للرقابة من جانب معين
وهذا ما يستم اظهاره ضمن هذا الجزء من الدراسة .

- « الرقابة هي تعبير شامل عن الإشراف و المتابعة و قياس الأداء و تحديد المعايير و
مقارنتها بالإنجازات » (1).

إن هذا التعريف ركن أساسا على دور وظيفة الرقابة حيث ربطها بأربعة أساليب
هي الإشراف و المتابعة و قياس الأداء و تحديد المعايير التي يجب أن تتبع للقيام بعملية
الرقابة ثم مقارنتها بالإنجازات التي يتم الوصول إليها دون أن يقارنها بالخطة و الأهداف
المراد تحقيقها من قبل المؤسسة.

- « الرقابة ذلك النشاط الإداري الذي يسعى إلى التحقق من كفاءة و استغلال موارد
المنظمة و تحقيق أهدافها » (2).

من خلال هذا التعريف يتضح بأن الرقابة هي نشاط إداري ذو أهمية في التنظيم أو
المؤسسة بحيث تسعى إلى التأكد و التحقق من أن الموارد داخل المؤسسة تستغل وفق
الأهداف المخطط لها، ما يعاب على هذا لتعريف أنه أهمل دور الرقابة في عملية متابعة و
تقييم الأداء.

- « الرقابة هي التحقق من أن التنفيذ يتم كما هو مقرر في الخطة و في ضوء
التعليمات و القواعد الموضوعية بقصد اكتشاف نقاط الضعف و الأخطاء و علاجها و

¹ عبد الكريم أبو مصطفى ، الإدارة و التنظيم، المفاهيم-الوظائف-العمليات ، 2001 ، ص 246.

² علي الشريف ، الإدارة المعاصرة، الدار الجامعية، الإسكندرية ، 2002/2003، ص 365.

تفادي تكرارها على أن تتناول كافة أوجه النشاط في المشروع العام و القائمين على إدارته»⁽¹⁾.

هذا التعريف ركز على دور ووظيفة الرقابة حيث ربطها بعملية التحقق من أن العمل يسير وفق الخطة و التعليمات و القواعد المحددة من قبل التنظيم أو المؤسسة بقصد اكتشاف كل مواطن الضعف و النقص و الأخطاء و الانحرافات لعلاجها و تفادي حدوثها في المستقبل.

كما أكد هذا التعريف على شيء مهم و هو أن الرقابة تمس كافة أوجه النشاط في المشروع العام أي في جميع مجالاته و موارده، لكن أغفل دور مهم للرقابة و هو عملية تقييم الأداء في كل مراحلها المختلفة.

- « الرقابة هي عمل أساسي من أعمال الإدارة تستهدف التأكد من أن الموارد المتاحة تستخدم أفضل استخدام ممكن لتحقيق الأهداف التي تسعى الإدارة لتحقيقها»⁽²⁾.

هذا التعريف ركز على أهداف الرقابة المتمثلة في التحقيق من أن الأعمال تسير وفق الأهداف المخطط لها و أن كل الموارد المتوفرة تستغل و تستعمل في موضعها المناسب، لكنه أهمل نهائي مهم و هو دور الأساليب و الوسائل الخاصة بالرقابة في تحقيق هذه الأهداف.

- « تعرف الرقابة على أنها تحديد ما تم إنجازه-أي تقييم الأداء- و عند الضرورة تطبيق الإجراءات التصحيحية بحيث يتم تحقيق المطلوب وفق المخطط، و هكذا فإن الرقابة تعني قياس الأداء و مقارنته مع المبادئ و المقاييس الموضوعية و متابعة التغيرات التي ليست في صالح البرنامج بواسطة الإجراءات التصحيحية، فالرقابة إذن ذات صلة وثيقة بالوظيفتين الأساسيتين و هما التخطيط و الأداء»⁽³⁾.

هذا التعريف حاول أن يبين لنا وظيفة الرقابة و المتمثلة في إنجاز الإجراءات التصحيحية لمعالجة الأخطاء و قياس الأداء المطلوب و قد أكد لنا بأن هناك صلة وثيقة بين الرقابة و التخطيط و الأداء فكر واحدة تكمل

¹ جودت عزت عطوي ، الإدارة التعليمية و الإشراف التربوي أصولها و تطبيقاتها، ط 1، دار الثقافة، ص 32 .

² عبد السلام بدوي ، الرقابة على المؤسسة العامة، مكتبة الأجلوا المصرية، القاهرة ، ب س ن، ص 87.

³ نفس المرجع، ص 88.

الفصل الثاني الرقابة الادارية ومكافحة الفساد الاداري في الجزائر وتونس

الأخرى، ما يعاب على هذا التعريف أنه فيه تكرار للعبارات، كما أنه لم يحدد وسائل و أساليب و آليات الرقابة في المؤسسة.

المطلب الثاني : الرقابة على الإدارة العامة (1)

من خلال هذا المطلب سنتعرف و بالتفصيل عن الرقابة على الإدارة العامة من خلال النظر اليها كوظيفة وكهدف وعامل متميز بشي من التحليل يخدم المتبقي من الدراسة التطبيقية .

الفرع الأول : الرقابة كوظيفة

سنتعرف على الرقابة كوظيفة من خلال انها احدى الوظائف الادارية والتي تحدثنا عنها سابقا ولكن الاضافة فيها انها وظيفة متميزة عن باقي وظائف الإدارة الاخرى المعروفة.

أولا : الرقابة كوظيفة في ظل باقي الوظائف الادارية

الرقابة كوظيفة من وظائف الإدارة تمارس فقط حينما تؤدي وظائف الإدارة الأخرى كالتخطيط، التنظيم، القيادة واتخاذ القرارات. ذلك لان الهدف الأساسي من الرقابة هو التأكد من أن الأعمال تسير في اتجاه الأهداف بصورة مرضية، حيث لا يوجد نظام مثالي للرقابة، فهي تختلف باختلاف الأنظمة الاجتماعية والسياسية والإدارية. كما تختلف من مرحلة زمنية لأخرى. فنجد أن الرقابة عن طريق التدرج الرئاسي الذي يحدده البناء التنظيمي تتفق مع القيم وأنماط السلوك بالمجتمعات التي تحتل فيها السلطة التقليدية للوالد أو الرئيس مكانه مرموقة.

ثانيا : الرقابة كوظيفة متميزة

في ظل وفي الدول التي تأخذ بأسلوب التخطيط القومي الشامل تظهر الحاجة إلى نظام رقابة على المستوى القومي .وفي بعض الدول تكون أجهزة الرقابة الخارجية تابعة لرئيس الوزراء أو لرئيس الدولة وبذلك تصبح خاضعة للقوى السياسية العليا بما في هذا النظام من مزايا وعيوب.

¹ عبد الكريم درويش ، ليلي ت كلا ، أصول الإدارة العامة ، دار الانجلو المصرية ، مصر، 1980 ، ص 509.

ثالثا : الرقابة كوظيفة ادارية بالأساس

وتعتبر الرقابة عملاً أساساً من أعمال الإدارة تستهدف التأكد من أن الموارد المتاحة تستخدم أفضل استخدام ممكن لتحقيق الأهداف التي تسعى الإدارة إلى تحقيقها.

الفرع الثاني : الرقابة كهدف و كعامل مؤثر (1)

سنتعرف على الرقابة كهدف و كعامل مؤثر من خلال تحليل هذين الزاويتين ضمن هذا الجزء من الدراسة .

أولا : الرقابة كهدف

ان الهدف النهائي للرقابة الإدارية هو التأكد من تحقيق الوحدات موضع الرقابة للأهداف المحددة لها والتعرف علي أسباب الانحراف عن هذه الأهداف والتعرف علي وسائل تحسين الأداء واقتراح الخطوات الضرورية لذلك.

ثانيا : الرقابة كعامل مؤثر

إن عملية الرقابة الإدارية الفاعلة تعتبر من العوامل التي تؤدي إلي رفع مستوي الأداء وتسهل عملية المتابعة - كما أنها تمكن الموظف من معرفة وإدراك حجم ونوعية الأعباء الموكلة إليه، كما أن المتابعة تمكن العامل من معرفة نقاط القوة والضعف مما يمكنه من تحديد نوعية برامج ومجالات التنمية والتدريب المناسبة .

¹ عبد الكريم درويش ، ليلي تكلا ، مرجع سبق ذكره ، ص 509.

المبحث الثالث: الهيئات الرقابية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر و تونس

سيتم التعرف من خلا هذا المبحث على الهيئات الرقابية لمكافحة الفساد الإداري

في الجزائر و تونس و لكن قبل ذلك لابد من التطرق لمفهوم الفساد وطرق مكافحته .

المطلب الأول : مفهوم ووسائل مكافحة الفساد

ضمن هذا الجزء من الدراسة سنخرج لتحليل مفهوم الفساد لغويا واصطلاحا ثم الولوج

الى اهم وسائل مكافحته نظريا وهي جملة الجهود الدولية من جهة والباحثين من جهة اخرى
للايجاد انجع الطرق في تقليص هذه الظاهرة .

الفرع الأول : مفهوم الفساد

للفساد معنى عام و معاني خاصة ففي إطار المعنى العام يمكن البدء بالمفاهيم

اللغوية التي تساعدنا على الانطلاق في تفسير معنى الفساد .

أولاً: مفهوم الفساد في اللغة العربية

لفظ الفساد في اللغة العربية مصدر فعلها فسد، فسادا هو البطلان⁽¹⁾. فيقال فسد

الشيء وأي بطل أضمحل كذلك تعني كلمة الفساد الابتداع و اللهو و اللعب وأخذ المال

ظلما كما يحمل معنى "اخذ المال ظلما " أو التلّف و العطب أو " القتل و اغتصاب المال "

ناهيك عن تفسيره العصيان لطاعة الله طبقا لتفسير الآية "ظهر الفساد في البر و البحر بما

كسبت أيدي الناس ليذيقهم بعض الذي عملوا لعلهم يرجعون"⁽²⁾.

ثانيا : لفظ الفساد في اللغة الأجنبية

أما المعاني المختلفة لكلمة فساد في كل من اللغتين الفرنسية كلمة الفساد في اللغة

الفرنسية لها أربعة عشر مرادفا ، حيث ترد أحيانا بمعنى الهبوط و الذل و الهوان

و أحيانا أخرى بمعنى سود و تدهور الأوضاع وأحيانا بمعنى الفسوق (moralité)

الإغراء و الإغواء (ubordination).

¹ عماد الشيخ داود ، الشفافية ومراقبة الفساد ، مركز دراسات الوحدة العربية ، بيروت ، 2006 ، ص 136.

² سورة الروم الآية 41.

ثالثا : لفظ الفساد في القران والسنة

1- لفظ الفساد في القران الكريم :

ورد لفظ الفساد في القران الكريم في قوله تعالى : "ظهر الفساد في البر و البحر بما كسبت أيدي الناس " و المقصود بالفساد الطغيان و عصيان لطاعة الله و أن لمرتكبيه الخزي في الحياة و عذاب الشديد في الآخرة و هذا مكرر في القران خمسين مرة موزعة على 23 الفعل و تصريفاته ، و المصدر و اسم الفعل ، فأما الفعل فذكر في ثمانية عشر موضعا ، أما المصدر فذكر في احد عشر موضعا ، و اسم الفاعل مفردا كان أو على صيغة الجمع في واحد و عشرين موضعا (1) .

2- لفظ الفساد في السنة :

ونجده في قوله صلى الله عليه وسلم " إنما الأعمال كالوعاد إذ طاب أسفله طاب أعلاه و إذا فسد أسفله فسد أعلاه"

وفي قوله أيضا صلى الله عليه وسلم: " إن الإسلام بدأ غريبا وسيعود غريبا كما بدأ..... للغرباء قيل من الغرباء يا رسول الله ؟ قال الذين يصلحون ما افسد الناس. وقوله صلى الله عليه وسلم: " أول ما يحاسب عليه العبد يوم القيامة الصلاة فان صلحت صلح منه سائر عمل و أن فسدت فسد سائر عمله".

تعتبر هذه معاني الفساد في السنة المطهرة لا تختلف عما ورد في القران الكريم ووصلنا إلى أن من مدلولاته : تلف الشيء و ذهابه ، و اختلاله و خروجه من المؤلف و البطلان و تغير الحال إلى خلاف الصلاح كما جاء بمعنى قطع العلاقات و تخريب الصلات بين الأرحام (2) .

الفرع الثاني: وسائل مكافحة الفساد

يمكن ان تنقسم وسائل مكافحة الفساد الى قسمين الاول يتناول الوسائل المباشرة (وسائل هجومية) التي تمس ظاهرة الفساد نفسها ، والآخرى وسائل غير مباشرة (وسائل دفاعية) تحيط بظاهرة الفساد وتبطل العوامل التي قد تساعد على نموها في مهذها و هي:

¹ أحمد طالب الإبراهيمي، المعضلة الجزائرية:الأزمة و الحل، ط4، دار الأمة للطباعة و النشر و التوزيع، الجزائر، 1999، ص92.

² أحمد ابو دية ، الفساد وسيلة و الآليات مكافحة ، ط 1، منشورات الإتحاد من اجل النزاهة و المسائلة أمان ، فلسطين ط ، 2004، ص 05.

أولاً : الوسائل المباشرة (وسائل هجومية) لمكافحة الفساد :

وهي الوسائل التي يمكن ان تساهم الدولة فيها بجهد واضح ومن ابرزها:

01- تقوية شفافية الحكم: ان وضوح الدولة في محاسبة المنحرفين واثارة قضايا الفساد الحكومي ، واشاعة اساليب النزاهة في العمل الوظيفي وقطع دابر البيئة التي ينشأ فيها الفساد وهي اطر عملية لاعطاء دور لشفافية الحكم في ممارسة دورها الاصلاحى ، وحتى تساهم الشفافية بدور فعال في مكافحة الفساد الحكومي فانه لا بد من توافر مجموعة من العناصر تعتبر اساسية حتى تتجح الشفافية في تحقيق اهدافها وتتمثل هذه العناصر في الآتي (1) :

- ضرورة تحقيق مستوى متقدم من التطور الاداري.
- ضرورة احداث التنسيق بين الاجهزة المعنية بالقوى البشرية والتطوير الاداري وكذلك اجهزة الخدمة المدنية.
- تنفيذ خطة وطنية للتدريب .
- ضرورة اشباع حاجات المجتمع من التعليم .
- استخدام المعايير العلمية في التوظيف والتشغيل .
- تطوير شبكة من المعلومات .
- تطوير نظام الخدمة المدنية من خلال تطوير نظام تقييم الاداء لجميع العاملين واستخدام مبدأ الكفاءة في الترقيات والاعتماد على الكفاءة في اختيار الموظف ، مع ضرورة الاعلان عن ذلك في الصحف وتجديد الواجبات والمسؤوليات للأفراد والعاملين.

¹ موسى اللوزي ، التنمية الادارية : المفاهيم ، الاسس، التطبيقات ، عمان ، دار وائل للطباعة والنشر ، 2000 ، ص ص 163 ، 164.

02- اقامة حكم مؤسسي:

ان تطوير مؤسسات الدولة واكتمال فروعها التشريعية ، والقضائية، والتنفيذية ورصد المخالفات الوظيفية وخاصة المتعلقة بالفساد الحكومي لإعلام المشرع بوجوب ادخال نصوص تشريعية لمعالجتها وتنشيط صيغ اكتمال عمل تلك المؤسسات لمعالجة أي اساءة في استخدام صلاحيات المنصب الوظيفي لاغراض شخصية.

03- تدعيم المساءلة الفعالة للحكم:

لابد في الحكم الصالح ان يكون الجميع من اعلى منصب في الدولة الى اصغر منصب فيها معرضين الى المساءلة والحساب القضائي في حالة مخالفتهم للوائح والقوانين التي لها علاقة بتبديد اموال الدولة ، وهدر اموالها في عمليات نهب وسرقة بطرق ملتوية.

04- ضمان استقلال القضاء :

ان استقلال القضاء هو الصمام الامين للحفاظ على مصداقية هذه المؤسسة الحساسة في الدولة وخاصة في الحكم على قضايا الرشوة ، واختلاس الاموال ، واساءة استخدام صلاحيات الوظيفة الرسمية ، وضمن هذا الاطار فان استقلالية السلطة القضائية يتم عبر خضوع الجميع الى القوانين المرعية والاحتكام الى قراراتها هي خطوة فعالة لتحجيم الفساد الحكومي.

05- تفعيل دور الديمقراطية والحكم الصالح⁽¹⁾:

ان انضاج الممارسات الديمقراطية وحرية التعبير باشكاله المختلفة الى جانب اصلاح الحكم بما في ذلك من حيث فلسفته ، والياته ، واستراتيجياته لها اثر كبير على زرع وخلق بيئة سياسية اجتماعية صالحة تلفظ أي ممارسة شاذة لاتقرها الشرائع السماوية ولا القوانين المرعية والاعراف الدولية مثل الرشوة واختلاس الاموال وتبديد الموارد العامة للمجتمع وجلب واستيراد كل عوامل تفتيت المجتمع من قيم اخلاقية فاسدة.

¹ عبد الله عليان واماني جرار، الشفافية في الخدمة المدنية مفاهيمها ومعاييرها واثرها على الخدمة المدنية، عمان ، دار وائل للطباعة والنشر ، 1997، ص 16.

06- تنشيط اعمال الاجهزة الرقابية الحكومية:

دور هذه الاجهزة الحكومية فحص والتأكد من سلامة الاجراءات الحكومية لضبط حدوث أي انحراف ومحاسبة مرتكبيه نتيجة لتزايد المصالح والاموال التي يقوم عليها موظف الدولة والهيئات والمؤسسات العامة وسائر الجهات المملوكة للدولة او التي تشارك في ملكيتها اذ تزانمت امامهم فرص الانحراف بالعمل العام واستغلاله جريا وراء اثناء غير مشروع ولذلك حرصت الدولة على محاربة هذا الانحراف باصدار التشريعات الخاصة بتحريم الحصول على كسب غير مشروع⁽¹⁾.

منها القروض التي تمنح من القروض العربية بدون ضمانات مادية او بضمانات شخصية وكان منها ما يتم بالتليفون او بتوصية على ورقة صغيرة من احد كبار القوم الذي لا يستطيع موظف الائتمان المختص رفضها وكان النتيجة عدم رد هذه القروض الى البنوك وتهريب جزء كبير منها الى الخارج⁽²⁾.

07- تحسين دخل الفرد في دوائر الدولة :

لاشك ان تمتع الموظف بمورد مالي جيد وتحسين معيشته ودعمه عبر منح الحوافز و المكافآت التشجيعية له سيؤثر على استقراره النفسي والاقتصادي وسيخفف احتمال انهياره امام المغريات الخارجية للقيام بأعمال او تسهيل انجاز معاملات غير شرعية لكسب مورد مالي غير شرعي يدخل في خانة الفساد الحكومي.

08- مراقبة نشاط القطاع الخاص مع دوائر الدولة :

عندما نتذمر في الاقطار العربية من تعدد حالات الفساد نميل الى اتهام جهاز الدولة بشكل حصري متناسين ان عمليات الفساد تشمل طرفين باستمرار أي الفاسد والمفسد وعندما يتعلق الامر بحالات التبذير والهدر والفساد في صفقات الدولة وطرق واليات الانفاق العام او منح الدول حسابات ريعية واحتكارية لبعض المؤسسات الخاصة فان القطاع الخاص هو المسؤول مسؤولية كاملة وشاملة عن تلك الحالات.

¹ عزت عبد المنعم علي، الانحراف الوظيفي طريق الكسب الحرام ، صحيفة الاهرام ، العدد 42945 ، 05 يونيو 2004 ، ص 12.

² يحيى المصري ، البنوك والفساد المصرفي ، صحيفة البيان ، 7 اكتوبر 2001 ، ص 25.

الفصل الثاني الرقابة الادارية ومكافحة الفساد الاداري في الجزائر وتونس

ومما يسهل استمرار مثل هذه الحالات التفاوت الشاسع في مستوى المداخل الفردية بين دخل الوزراء وكبار المسؤولين الاداريين من جهة وهي متدنية في معظم الاقطار وبين دخل كبار رجال الاعمال وارباح شركاتهم المتعددة (1).

ثانيا: الوسائل غير المباشرة (وسائل دفاعية):

وهي الوسائل التي يمكن ان تشترك فيها جهات اخرى بالإضافة الى الجهاز الحكومي التقليدي لمحاربة الفساد وهي :

01- دور الصحافة الحرة : يقول المثل الشعبي (كلام الجرايد لا يطعم الخبز) غير ان البنك الدولي يعتقد عكس ذلك اذ اصدر كتابا في عام 2002 يؤكد فيه ان كلام الصحافة متى كانت حرة قادرة على اطعام الملايين من الجياع خبزا وزبدة ايضا ، اذ يرى البنك ان السرية هي الحاصنة الام للفساد وهي النقيض للشفافية ومن مهمات الصحافة الحرة اختراق جدران السرية وتسليط الضوء على اخطبوط الفساد سواء في القطاع الحكومي او في القطاع الخاص ، والا هم من كل ذلك توفير المعلومات والمعرفة لأكبر قطاع ممكن من الناس لان المعرفة هي قوة ومن يتمكن من معرفة الحقائق وللمعلومات يكون قد قطع نصف الطريق نحو حل المشكلة ومهمة الصحافة توفير هذا النصف على الاقل بينما يتكفل فقراء الارض بحل النصف الباقي من المشكلة (2).

02- دور الجامعات ومراكز البحوث المعنية بالتطوير الاداري : واجب هذه المؤسسات تحديد الاتجاهات والصيغ الرئيسية لعملية الاصلاح الاداري والتعاون مع الادارات المختصة لتأشير الاهداف والغايات المطلوب بلوغها ووسائل وطرق تنفيذها باعلى كفاءة ممكنة (3).

03- دور المؤسسات التعليمية : تعتبر عملية صياغة قيم اجتماعية وزرعها في عقول الناشئة صعودا الى المراحل المتقدمة من التعليم عاملا مهما لمكافحة الفساد بعد ان انتشر انماط من القيم الاجتماعية التي جعلت من الاستهلاك الفاخر والحقوق الفردية معايير تفاضل بين ابناء المجتمع الواحد بصرف النظر عن شرعية الطرق والوسائل التي تساعد

¹ جورج قزم ، التحديات التي تواجه التنمية البشرية في الوطن العربي ، المؤتمر العربي الاول لمنتدى التنمية البشرية (القاهرة ، 24-26 فبراير 2003) ورد على موقع جورج قزم <http://www.Georges.corm.Com> .12 - 05 - 2019 (12:38).

² شوقي رافع، كلام يطعم خبزا، صحيفة البيان ، مجلة الحرية، العدد 601، 23 نوفمبر 2002 ، ص 11.

³ علي الخضر، ادارة الليات الاصلاح الاداري وخطواته، صحيفة تشرين، 4 ابريل 2002.

الفصل الثاني الرقابة الادارية ومكافحة الفساد الاداري في الجزائر وتونس

على توفيرها وتأمينها ، اذ سرعان ما يجد الافراد انفسهم مندفعين الى اليحث عن الطرق التي يحققون من خلالها مظاهر الاستهلاك وترقية مكانتهم الاجتماعية ايضا بصرف النظر عما يترتب على ذلك من اضرار تمس الافراد الآخرين وتمس بنية المجتمع بصورة عامة⁽¹⁾.

المطلب الثاني : الإدارة العامة في الجزائر

لكل دولة في العالم هيئاتها الرقابية الهيئات الرقابية الخاصة وفي الجزائر هناك اربع هيئات منفصلة تمارس الرقابة الادارية و هي كالتالي:

الفرع الأول: مجلس المحاسبة في الجزائر

يعد مجلس المحاسبة من بين الهيئات الرقابية في الجزائر بل يأتي على رأسها والذي استحدثه المشرع منذ عقود للمحافظة على المال العام، حيث سيتم تحليل هذه الهيئة .

أولا : نشأة مجلس المحاسبة في الجزائر:

إن أول نص قانوني أشار الى مجلس المحاسبة يتمثل في المرسوم رقم 63-127 المؤرخ في 19 أفريل 1963 المتضمن تنظيم وزارة المالية حيث نص على إنشاء مجلس للمحاسبة كعضو لوزارة ولما صدر دستور 1976 أشار في المادة 190 منه الى مبدأ الرقابة وإنشاء مجلس المحاسبة و تم تأسيس مجلس المحاسبة بموجب قانون رقم 80-05 الذي منح دورا هاما لهذا المجلس، أما المرحلة الأخيرة وهي التي نظمت بمقتضى الأمر رقم 95-20 الذي أعاد مكانة مجلس المحاسبة ورفع دوره وجعل منه هيئة قضائية إدارية⁽²⁾.

¹ أحمد ، عبد العزيز الاصفري، التنمية الانسانية في المجتمع العربي، دراسات معاصرة في علم الاجتماع ، ورد على موقع الانترنت: <http://www.dirasat.com> -05 -12 2019 (12:25).

² الأمر رقم 10/02 المؤرخ في 2010/08/26 الذي يعدل و يتمم الأمر رقم 20/95 المؤرخ في 1995/7/17 المتعلق بمجلس المحاسبة.

³ حمزة، خضري، مرجع سبق ذكره، ، ص 183.

ثانيا : مجال اختصاص مجلس المحاسبة في الجزائر (1)

وطبقا للمواد 69 و 70 و 71 و 72 و 86 من الأمر المتعلق ب م، م، ج تهدف

الى بلوغ الصلاحيات المباشرة التالية (2):

- التحقق من مدى تطبيق قوانين المالية وقواعد الميزانية تطبيقا صحيحا، والتحقق من مدى شرعية العمليات وترخيصها، وتبرير الإيرادات والنفقات العمومية والالتزامات الخاصة بها إضافة الى مراقبة مدى شرعية الحسابات الخاصة بالعمليات المتعلقة بأموال الدولة والجماعات المحلية.
- التأكد من تطبيق السلطة التنفيذية للقوانين وعدم إجحافها في فرض الضرائب ما حصلت عليه بارادات و مداخيل.
- الكشف عن المخالفات المالية اذا ارتكبت أثناء تنفيذ الميزانية.
- معرفة ما اذا كانت الوحدة الإدارية قادرة أو مؤهلة لاستخدام الأموال العمومية.
- التحقق من قيام المحتسبين بقيام أو بتقديم الحسابات وجعل سير المالية العامة بصورة واضحة.
- إبلاغ السلطات بما توصل إليه من نتائج تتعلق بمدى مطابقة المبالغ الواردة في السجلات التي تمنح من طرف الدولة مع الإيرادات المتحمل عليها مقابل النفقات.
- إعلام السلطات بالمخالفات والتقصير وعدم احترام أحكام ومبادئ الميزانية العامة المطلوبة قانونا.
- يهدف الى تقييم نهائي لأعمال الهيئات الخاضعة لرقابته، مع تقديم اقتراحات وتوصيات من أجل ضمان السير الحسن والفعال لأموال الدولة والميزانية العامة.
- يهدف الى إصدار قرار نهائي يتضمن براءة ذمة المحاسب الذي لم يقم بارتكاب أية مخالفة فيما يتعلق بالتسيير الذي تم فحصه.
- يقرر مجلس المحاسبة بعد أداء مدى مسؤولية المحاسب العمومي الشخصية والمالية اذا قام بارتكاب مخالفات تتعلق بالأموال والموارد التي يستطيع فيها المحاسب العمومي ان يحتج

¹ دحماني آمال ، الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر ، مذكرة لنيل شهادة ماستر ، إدارة الجماعات المحلية ، جامعة الدكتور الطاهر مولاي ، سعيدة ، 2016/2015 ، ص 39.

² سهيلة ، بوزيرة ، ملتقى وطني حول دور مجلس المحاسبة في مكافحة جرائم الفساد ، ص 03.

الفصل الثاني الرقابة الادارية ومكافحة الفساد الاداري في الجزائر وتونس

بظروف القوة القاهرة وانه لم يرتكب أية مخالفة.

- يهدف الى تقديم قواعد تنظيم وعمل الهيئات الخاضعة لرقابته.

- التأكد من مدى مطابقة النفقات التي تم صرفها والتي تم الحصول عليها عن طريق

استعمال الموارد التي تجمعها الهيئات والتي تقوم بالتبرعات من أجل دعم القضايا الإنسانية مع الغايات والأهداف التي تم صرفها من أجلها⁽¹⁾.

- التأكد من مدى مطابقة الشروط المتطلبية في منح هذه الإعانات مع الأهداف التي أنفقت من أجلها.

وبالتالي لم يكتفي المشرع بمنح مجلس المحاسبة صلاحيات غير مباشرة و تتمثل

في يما يلي⁽²⁾:

- التحقق من عدم مخالفة الأجهزة الإدارية للقواعد والإجراءات المنصوص عليها في الدستور والقوانين والمراسيم.

- التحقق من كل تصرف خاطئ صادر عن عمد أو إهمال أو تقصير يترتب عليه صرف أو تبديد أموال الدولة أو ضياعها.

- الكشف عن جرائم الاختلاس وتبديد الأموال والإهمال والمخالفات المالية والتحقيق فيها ويحث لبواعثها ودراسة نواحي القصور في التشريع ونظام الرقابة الداخلية التي أدت الى وقوعها واقتراح وسائل علاجها.

كما يشارك م ، م، ج في تقييم فعالية الأعمال والمخططات والبرامج والتدابير التي

قامت بها بطريقة مباشرة أو غير مباشرة مؤسسات الدولة أو الهيئات العمومية الخاضعة لرقابة بغية تحقيق أهداف المصلحة الوطنية .

¹ حاحة عبد العالي، الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه في الحقوق، تخصص قانون، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2013، ص 543.

² سهيلة بوزيرة، مرجع سبق ذكره، ص 05.

الفرع الثاني: المفتشية العامة للمالية في الجزائر

المفتشية العامة للمالية هي تؤدي مهمتها في الحقل المالي فتدقق وتراقب بوجه خاص كيفية تنظيم القوانين والأنظمة المالية وكيفية حفظ الأموال العمومية وضبط حساباتها. تم إنشاء المفتشية العامة للمالية بمقتضى المرسوم رقم 80-53 المؤرخ في 14 ربيع الثاني عام 1400 الموافق لـ 01 مارس ، 1980 تقوم بالرقابة المالية على مصالح الدولة والجماعات العمومية والمؤسسات ذات الطابع الإداري والاقتصادي⁽¹⁾. ومن هذا كله فان المفتشية تؤدي مهمتها في الحقل المالي فتدقق وتراقب بوجه خاص:

- كيفية تنفيذ القوانين والأنظمة المالية، ومنها طرح الضرائب والرسوم وسائر الواردات وتحصيلها ودفع النفقات وإدارة الأموال العمومية.
- كيفية حفظ الأموال العمومية وضبط حساباتها.
- كيفية قيام جميع الموظفين الذين يتدخلون في تنفيذ الموازنة وإدارة الأموال العمومية بأعمالهم وتشمل صلاحيات م ، ع ، م القضاء والجيش وقوى الأمن الداخلي والأمن العام بالإضافة إلى الإدارات والمؤسسات الخاضعة أصلا لسلطة التفتيش المركزي، وتبلغ نتائج التفتيش المالي المتعلقة بها إلى مراجعتها لاتخاذ التدابير القضاة وفقا لأنظمتها الخاصة، حيث تشترك المفتشية العامة للمالية في كل تفتيش يمكن أن يكون له نتائج مالية⁽²⁾.
- وبالتالي فان المفتشية تراقب التسيير المالي والحسابي في مصالح الدولة، والجماعات العمومية اللامركزية، والهيئات التالية:
- المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري.
- المؤسسات الاشتراكية ووحداتها وفروعها والخدمات الاجتماعية التي تكون تابعة لها.
- استغلالات القطاع المميز ذاتيا.
- صناديق الضمان الاجتماعي والمنح العائلية والتقاعد والتأمينات والتعاون، وبصفة عامة كل الهيئات العمومية ذات الطابع الاجتماعي.

¹ بن بشير وسيلة، ظاهرة الفساد الإداري والمالي في مجال الصفقات العمومية في القانون الجزائري، مذكرة لنيل درجة ماجستير في القانون العام، فرع قانون الإجراءات الإدارية، جامعة مولود معمري ، تيزي وزو ، 2013، ص 104.

² محمد صادق إسماعيل، عبد العال الديري ، مرجع سبق ذكره ، ص 128.

الفصل الثاني الرقابة الادارية ومكافحة الفساد الاداري في الجزائر وتونس

ويمكن أن تطبق على أي شخص معنوي يحصل على مساعدة مالية من الدولة، أو من جماعة محلية أو هيئة عمومية، بعنوان مشاركة أو تحت شكل إعانة أو قرض أو تسليف أو ضمان.

ويمكن أن تكلف المفتشية العامة للمالية بمراجعة حسابات التعاونيات والجماعات بالنسبة للتشريع والقوانين الأساسية التي تحكمها (1).

ويتولى وزير المالية تامين المراقبة المتعلقة ب المفتشية العامة للمالية، ويحدد برنامجا للعمل خلال الشهر الأول من كل سنة، وتراعى في هذه البرنامج طلبات المراقبة التي يعبر عنها أعضاء الحكومة ومجلس المحاسبة والمجلس الشعبي الوطني، وتبلغ إلى مجلس المحاسبة الأهداف المقررة وكذلك التعديلات التي يمكن أن تطرأ عليها خلال التنفيذ أو المتممة لها.

حيث تمارس المفتشية وظيفة المراقبة بواسطة مفتشين عامين للمالية ومفتشين للمالية ومفتشين مساعدين وتتمثل هذه المراقبة في مهام المراجعة أو التحقيق (2) ، وتتناول ما يلي:

- شروط تطبيق التشريع المالي والحسابي، والأحكام القانونية والتنظيمية التي يكون لها انعكاس مالي مباشر.

- التسيير والوضع الماليين في المصالح أو الهيئات التي تجري عليها المراقبة.

- صحة المحاسبة وسلامتها وانتظامها.

- مطابقة العمليات التي تمت مراقبتها، لتقديرات الميزانية أو برامج الاستثمار وميزانيات الاستغلال أو التسيير.

- شروط استعمال وتسيير الوسائل الموضوعية تحت تصرف هيئات الجهاز المالي للدولة.

وتتم المراقبة التي تجريها المفتشية العامة للمالية بناء على الوثائق وفي عين المكان

وتكون أو بالأحرى هاته المراجعات والتحقيقات بصورة فجائية وبدون سابق إشعار.

أما المهام المتعلقة بالدراسات أو الخبرات المحتملة فتكون موضوع تبليغ مسبق كما

تنجز المفتشية العامة للمالية ضمن مصالحها الأشغال المرتبطة بتحضير مراقبتها كما تنجز

¹ صالح زباني ، تفعيل العمل الجمعي لمكافحة الفساد في الجزائر ، مجلة المفكر ، ع 4 ، ب س ن ، ص 62.

² محمد صادق إسماعيل ، عبد العال الديري ، مرجع سبق ذكره ، ص 130.

استغلال ناتج تلك المراقبة فيما يخصها⁽¹⁾ ، ويمكن أن تدلي بآراء حول الاقتراحات المتعلقة بتدابير التنظيم والتقنين المترتبة نتيجة المراجعات والتحقيقات التي قامت بها. ويمكنها أن تقوم بأشغال أو الدراسات بالمناهج والإجراءات في الميادين المالية والميزانية والحسابية ولاسيما في ميدان التنظيم والاقتصاد والفعالية⁽²⁾

الفرع الثالث: الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته في الجزائر

فرضت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد بموجب المادة 06 منها على جميع الدول المنطوية تحت لوائها بضرورة إنشاء هيئة أو عدة هيئات لمنع الفساد ومكافحه، وتنفيذا لهذا الالتزام عمدت الجزائر إلى إصدار القانون رقم 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته المعدل والمتمم والتي تنص المادة 17 منه على ما يلي " تنشأ هيئة وطنية مكلفة بالوقاية من الفساد ومكافحته، قصد تنفيذ الإستراتيجية الوطنية في مجال مكافحة الفساد".

أولا : النظام القانوني للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد مكافحته في الجزائر

نشير بداية أن المشرع الجزائري قد خصص الباب الثالث من القانون رقم 01/06 المعدل والمتمم للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته هذا بالإضافة إلى المرسوم الرئاسي رقم 413/06 المعدل والمتمم والذي يحدد تشكيله الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته⁽³⁾ .

ويقضي دراسة النظام القانوني للهيئة استعراض الطبيعة القانونية للهيئة وتحديد تشكيلتها وكيفية تنظيمها⁽⁴⁾ .

ثانيا: اختصاصات الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحتها في الجزائر

للهيئة الكثير من المهام والصلاحيات أشارت إليها المادة 20 من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته ولقد تم تفصيلها كذلك وتحديدتها بدقة بموجب المرسوم رقم 413/06 المعدل

¹ محمد توفيق مشاوش خشمان ، مشكلة الفساد الإداري في ضوء التشريعات و القوانين الأردنية ، مذكرة لنيل شهادة ماجستير جامعة الشرق الأوسط للدراسات العليا ، سنة ، 2009 ، ص 185.

² عمر قاضي، الفساد الإداري وإمكانية الإصلاح الاقتصادي، عمان، الأردن، ب ط ، سنة ، 2007 ، ص 145.

³ المرسوم الرئاسي رقم 413/06 المؤرخ في 2006/11/22 الذي يحدد تشكيله الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته و تنظيمها و كفاءات سيرها ، ج ر ر ، 74 مؤرخة في ، 2006/11/22 المعدل و المتمم .

⁴ حاحة عبد العالي ، مرجع سبق ذكره ، ص 584.

الفصل الثاني الرقابة الادارية ومكافحة الفساد الاداري في الجزائر وتونس

والمتمم والذي قام بتوزيعها على مختلف الأقسام وهي تتمثل عموما في تنفيذ الإستراتيجية الوطنية في مجال مكافحة الفساد، وتتميز هذه الصلاحيات عموما بأنها تدابير وقائية تقسيمها الى اختصاصات ذات طابع استشاري واختصاصات تتطلب اتخاذ قرارات إدارية وفيما يلي تفصيل لهاته المهام (1) .

01- الاختصاصات ذات الطابع الاستشاري : وتتمثل هاته الاختصاصات فيما يلي:

- اقتراح سياسة شاملة للوقاية من الفساد، وذلك عن طريق وضع برنامج عمل للوقاية من الفساد فيجب، تمس سياسة الهيئة الوطنية بكل ماله علاقة بنقشي الظاهرة فهي أصبحت تشكل خطر على اقتصاد الدولة و تهدد كيانه، ولقد اشترط المشرع ان تكون هذه السياسة مجسدة لمبادئ دولة القانون، أي انها تركز لمبدأ القانون فوق الجميع، وتعكس النزاهة والشفافية والمسؤولية في سير الشؤون والأموال العمومية.
- تقديم توجيهات واقتراح تدابير تخص الوقاية من الفساد ، حيث تقوم الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته بتقديم توجيهات للهيئات والمؤسسات سواء كانت عامة أو خاصة، وإذ ان هذا الأمر يدخل في إطار مهامها في التصدي لظاهرة الفساد، والملاحظ ان المشرع لم يوضح بخصوص هذا الاختصاص الاستشاري هل هو تقديم الهيئة لهذه التوجيهات بمبادرة منها، أم انها تقديمها بناء على طلبات الهيئات المعنية.
- والى جانب تقديم التوجيهات فان للهيئات أيضا اقتراح تدابير، هذه الأخيرة يمكن ان تكون ذات طابع تشريعي أو تنظيمي، الأمر الذي يجعل المنظومة القانونية المتعلقة بالفساد فعالة، بما ان الاقتراح يأتي من هيئة متخصصة تعمل في الميدان.
- إعدادا برامج تحسيسة، حيث انه وفي إطار اختصاصها الاستشاري، للهيئة ان تقوم ببرامج يكون هدفها توعية و تحسيس المواطنين بكل الآثار الضارة الناجمة عن الفساد ويكون عن طريق الدورات التحسيسة.
- جمع المعلومات واستغلالها لهال وهذا من شأنه المساهمة في الكشف عن ظاهرة، فيظهر الطابع الرقابي لاختصاص الهيئة عن طريق البحث في التشريع والتنظيم والإجراءات عن الثغرات التي تستعمل وتساهم في انتشار هذه الظاهرة وتسهيل عملية إفلات المتورطين في

¹ أسمهان أيت أودية، مكافحة الفساد في التشريع الجزائري، مذكرة تخرج ماجستير ، جامعة تيزي وزو، 2011/2012، ص 54.

الفصل الثاني الرقابة الادارية ومكافحة الفساد الاداري في الجزائر وتونس

هذه الجرائم.

- العمل باستمرار على تفعيل الإجراءات الخاصة بالوقاية ومن فساد وذلك من خلال التقييم الدوري للأدوات القانونية والإجراءات الإدارية الرامية الى الوقاية من الفساد ومكافحته والنظر في مدى فعاليتها.

- السهر على التنسيق ما بين القطاعات، و على التعاون مع هيئات مكافحة الفساد على الصعيدين الوطني والدولي.

- الحث على كل نشاط يتعلق بالبحث عن الأعمال المباشرة في مجال لوقاية من الفساد ومكافحته وتقسما.

02- الاختصاصات التي تتطلب اتخاذ قرارات إدارية في الجزائر

أوكل المشرع بعض الاختصاصات التي تتطلب اتخاذ بعض القرارات الإدارية وذلك لتلقي التصريح بالتملكات، كما ان مهمة استعانة الهيئة بالنيابة العانة تقضي اتخاذ قررا إداري من طرفها، فإذا ما ظهر للهيئة وجود وقائع ذات علاقة وطيدة بالفساد فلها ان تتخذ قرار بالاستعانة بالنيابة العامة بجمع الادلة وإجراءات التحريات اللازمة .

الفرع الرابع: الديوان المركزي لقمع الفساد في الجزائر

إن إنشاء هذا الديوان يأتي في إطار مسعى الدولة نحو مضاعفة جهود مكافحة الفساد، وذلك بتدعيم دور الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، التي أعيد تكييف وتنظيم صلاحياتها ومهامها بصدور الأمر 05/10 المؤرخ في 26 أوت 2010 المتمم للقانون 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته والذي بموجبه تم إنشاء الديوان المركزي لقمع الفساد غير انه أحال الى التنظيم فيما يخص تحديد تشكيلة الديوان وتنظيمه وكيفيات سيره⁽¹⁾.

¹ نواف سالم كنعان، الفساد الإداري المالي، أسبابه، آثاره، وسائل مكافحته مجلة الشريعة والقانون، العدد 33، د 2008، ص 46.

أولا : انشاء الديوان المركزي لقمع الفساد في الجزائر

لقد صدر هذا التنظيم بموجب المرسوم الرئاسي رقم 426/11 المؤرخ في 13 محرم 1433 الموافق 08 ديسمبر 2011 الذي يحدد تشكيلة الديوان المركزي لقمع الفساد وتنظيمه وكيفيات سيره (1).

ثانيا : الطبيعة القانونية للديوان في الجزائر

لم يحدد الأمر رقم 05/10 المتمم لقانون الوقاية من الفساد ومكافحته رقم 01/06 الطبيعة القانونية للديوان (2) ، وإنما أحال ذلك على التنظيم، هذا الأخير وبخلاف الأمر السابق ذكره، حدد بدقة طبيعة الديوان، حيث خصص المرسوم الرئاسي رقم 426/11 المحدد لتشكيلة الديوان وتنظيمه وكيفيات سيره في مواد 02 و 03 و 04 لتبيان طبيعة الديوان وخصائصه، وبالرجوع الى هذه المواد نستنتج ان الديوان هو (مؤسسة) آلية مؤسساته أنشئت خصيصا لقمع الفساد وهي تتميز بمجموعة من الخصائص تميزها عن الهيئة وتساهم في بلورة طبيعتها القانونية وتحديد دورها في مكافحة الفساد وتتمثل هذه الميزات فيما يلي:

- الديوان مصلحة مركزية عملياته للشرطة القضائية.
- تبعية الديوان لوزير المالية.
- عدم تمتع الديوان بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي (3).

¹ المرسوم الرئاسي رقم 426/11 المؤرخ في 08/12/2011 الذي يحدد تشكيلة الديوان المركزي لقمع الفساد و تنظيمه و كيفيات سيره.

² حاحة عبد العالي، المرجع سابق الذكر، ص 547.

³ ولد علي لظفي ، مرجع سبق ذكره، ص 124.

المطلب الثالث : الهيئات الرقابية للإدارة العامة في تونس

لا بد و أن كل دولة تسعى لمكافحة الفساد من خلال هيئات خاصة به و سنتعرف من خلال هذا المطلب سنتعرف على الهيئات الرقابية للإدارة العامة في تونس و هي كالتالي:

الفرع الأول: الهيئة العليا للرقابة الإدارية والمالية⁽¹⁾

سنتعرف على الهيئة العليا للرقابة الإدارية والمالية من خلال العناوين التالية:

أولا : نشأة الهيئة العليا للرقابة المالية

(Adminitratif et Financier Haut Comité du Contrôle) و هي مؤسسة عمومية تونسية ذات صبغة إدارية، تأسست في 19 أبريل، 1993 وتخضع إلى إشراف رئاسة الجمهورية التونسية ورئيسها الحالي منذ 18 أكتوبر 2016 هو كمال العيادي.

ثانيا : مهام الهيئة العليا للرقابة المالية

- تتمثل مهامها الرئيسية في:
- دعم الرقابة الإدارية.
- والتنسيق بين برنامج دائرة المحاسبات وبرامج هيئات الرقابة العامة والتفدييات الوزارية.
- وقد كرس الفصل الأول من الأمر عدد 3232 لسنة 2013 المؤرخ في 12 أوت 2013 والمتعلق بتنظيم ومشمولات هيئة الرقابة العامة للمصالح العمومية وبضبط النظام الأساسي الخاص بأعضائها هذه المبادئ حيث نصّ على " تمارس هيئة الرقابة العامة للمصالح العمومية وظائفها في إطار دعم الحوكمة والشفافية والمساءلة وتكريس مبادئ حسن التصرف العمومي والحفاظ على المال العام.

ويتألف مجلس الهيئة من رئيس الهيئة وأعضاء يقع اختيارهم كما يلي:

- سبعة أعضاء على الأقل من سامي الموظفين وممثلين عن هيكل الرقابة والتدقيق والتفقد والتقييم.

¹ وكبيديا، الهيئة العليا للرقابة الإدارية والمالية، <http://www.hccaf.tn/ar/> (15:30 /2019/04/20).

الفرع الثاني: دائرة المحاسبات (1)

سنتعرف على دائرة المحاسبات من خلال العناوين التالية:

أولا : نشأة دائرة المحاسبات

هي : (Cour de compte) جزء من السلطة القضائية في تونس، أسست لأول مرة في 1959 بعد التنصيب عليها في الفصل 69 من دستور تونس، 1959 وذلك كهيئة مكونة لمجلس الدولة إلى جانب المحكمة الإدارية. الفصل 114 من دستور تونس 2014 جعلها مستقلة ضمن القضاء المالي بعد إلغاء مجلس الدولة.

ثانيا : مهام دائرة المحاسبات

مهمتها الأساسية تتمثل في :

- مراقبة الحسابات القومية،
- مراقبة حسن التصرف في المال العام، وفقا لمبادئ الشرعية والنجاعة والشفافية، وتقضي في حسابات المحاسبين العموميين، وتقيم طرق التصرف وتزجر الأخطاء المتعلقة به.
- تساعد مجلس نواب الشعب والحكومة ورئاسة الجمهورية والرأي العام على رقابة تنفيذ قوانين المالية وغلق الميزانية.
- تعد محكمة المحاسبات تقريرا سنويا عاما تحيله إلى كل من رئيس الجمهورية، ورئيس مجلس نواب الشعب، ورئيس الحكومة، ورئيس المجلس الأعلى للقضاء، ويتم نشره. كما تعد محكمة المحاسبات عند الاقتضاء تقارير خصوصية يمكن نشرها.

¹ وكبيديا ، دائرة المحاسبات ، [http // courdescomptes.nat.tn](http://courdescomptes.nat.tn) ، (20/04/2019 /15:42).

الفرع الثالث: الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد و لجنة تقصي الحقائق عن الفساد والرشوة (1):

سنتعرف ضمن هذا الجزء من الدراسة على الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد و لجنة تقصي الحقائق عن الفساد والرشوة في تونس.

أولا : نشأة الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد

(Intance Nationale de Lutte Contre la Corruption) هي هيئة تم إحداثها في 24 نوفمبر 2011 وذلك خلفا للجنة تقصي الحقائق عن الفساد والرشوة التي أنشئت مباشرة بعد الثورة التونسية في 2011. تهتم الهيئة بمكافحة الفساد والرشوة، الرئيس الحالي للهيئة هو شوقي طيب منذ 2016، وذلك خلفا لسمير العنابي (2).

ثانيا : نشأة لجنة تقصي الحقائق عن الفساد والرشوة (La Commtion de Corruption et de Affaire igation ur le Nationale d'Inve ation CICM Malver

أو اختصارا هي هيئة تم إحداثها أيام بعد الثورة التونسية في 18 فبراير 2011 بموجب المرسوم عدد 7 لسنة 2011 مؤرخ في 188 فيفري 2011، وتهتم الهيئة بالتحقيق وجمع المعلومات عن الفساد والرشوة في عهد الرئيس المخلوع زين العابدين بن علي وكل ما يمس الفساد في جميع أجهزة الدولة مثل المجال العقاري والأراضي الفلاحية وأملاك الهياكل العمومية والصفقات العمومية والمشاريع الكبرى ومجالات الخوصصة والاتصالات والقطاع السمعي البصري والقطاع المالي والبنكي والرخص الادارية و الديوانة والجباية والإدارة والانتدابات والبحث العلمي والتوجيه الجامعي والقضاء والمحاماة.

قدمت الهيئة في 11 نوفمبر 2011 تقريرها النهائي في أكثر من 500 صفحة موثقا بكل التجاوزات وقدمت الهيئة أكثر من 11 000 قضية فساد لمختلف المحاكم، أنهت الهيئة أعمالها في 24 نوفمبر 2011 بعد إنشاء هيئة دائمة مهمتها مكافحة الفساد تحت اسم الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد.

¹ بيان مجلس الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد المؤرخ في 14 أبريل 2017 حول مشروع القانون المتعلق بهيئة الحكومة الرشيدة ومكافحة الفساد في الجزائر.

² وكبيديا ، الهيئة_الوطنية_لمكافحة_الفساد_ (تونس) ، [https://ar.m.wikipedia.org/wiki/الهيئة_الوطنية_لمكافحة_الفساد_\(تونس\)](https://ar.m.wikipedia.org/wiki/الهيئة_الوطنية_لمكافحة_الفساد_(تونس)) ، (2019/04/20) (15:30).

المبحث الرابع: تقييم الرقابة الإدارية في مكافحة الفساد الإداري في الجزائر و تونس

من خلال هذا المبحث و الأخير سنصل الى تقييم عام حول الرقابة الإدارية في مكافحة الفساد الإداري في الجزائر و تونس من خلال البحث في اهم العراقيل التي تحد من نجاعة ادوارها .

المطلب الأول: تقييم الرقابة الإدارية في مكافحة الفساد الإداري في الجزائر

يعد مكافحة الفساد الاداري في الجزائر ملفا ثقيلنا لوحده فبالرغم من وجود الهيئات الرقابية والتي تم تحليلها انفا الا ان الفساد كظاهرة مازال ينخر في الإدارة العامة الجزائرية وسنعمل ضمن هذا الجزء بتحدب داهم معوقات مكافحة الفساد الاداري في الجزائر .

الفرع الأول: تقييم دور الهيئات الرقابية في الجزائر⁽¹⁾.

ان عملية التقييم تعني تحليل الجوانب الايجابية وايضا السلبية لأي موضوع دراسة ولعل الجانب الايجابي في الهيئات الرقابية هو وجودها اصلا وتبقى الجوانب السلبية مختزلة في اشكالية مقدرتها على الرقابة ومكافحة الفساد .

أولا : تقييم مجلس المحاسبة

للتعرف على تقييم مجلس المحاسبة سنتطرق إلى ما يلي:

1- مجلس المحاسبة و رقابته على الأموال العامة

طبقا للمواد 69 إلى 86 من الأمر رقم 95-20 مجلس المحاسبة بنوعين من الرقابة رقابة إدارية وأخرى قضائية سنتعرف على كليهما من خلال ما يلي مع التعرف لكيفية تقسيم هاته الرقابة وجزء تحريات مجلس المحاسبة .

تتمثل الرقابة التي يقوم بها مجلس المحاسبة فيما يلي :

أ- الرقابة الإدارية

طبقا للمواد 69 إلى 73 من نفس الأمر يقوم مجلس المحاسبة بالرقابة الإدارية أو ما

¹ محمد صادق إسماعيل، عبد العال الديري، جرائم الفساد بين آليات مكافحة الوطنية و الدولية ، ط 1، دراسة قانونية تطبيقية مقارنة، ص

الفصل الثاني الرقابة الادارية ومكافحة الفساد الاداري في الجزائر وتونس

يصلح عليها برقابة نوعية التسيير على النحو التالي:

- يقوم مجلس المحاسبة برقابة نوعية لتسيير الهيئات الخاضعة لرقابته وحسن استعمالها للموارد والوسائل المادية والأموال العمومية وتسييرها على مستوى الفعالية والنجاعة والاقتصاد بالرجوع إلى الأهداف والوسائل المستعملة.

- يعمل على التأكد من وجود آليات وإجراءات رقابية داخلية تنظم عمل هذه الهيئات (1).
- يقوم بالتأكد من مدى توفر الشروط المطلوبة لمنح هذه الهيئات المساعدات المالية والإعانات من طرف الدولة، ومدى محاولاتها اتخاذ كل الترتيبات اللازمة للحد من اللجوء إلى هذه المساعدات.

- يقوم أيضا بمراقبة النفقات التي تم صرفها مع الأهداف المسطرة.
- يشارك في تقييم فعاليات الأعمال والمخططات والبرامج والتدابير التي قامت بها مؤسسات الدولة الخاضعة لرقابته.

- يقوم بكل الإجراءات الملائمة لضمان حسن تسيير المصالح والهيئات الخاضعة لرقابته، وذلك بإعداد تقارير تحتوي على الملاحظات وترسل إلى مسؤولي المصالح والهيئات المعنية أو إلى سلطاتهم الوصية أو السلمية لتقديم إجاباتهم وملاحظاتهم.

- كما ينظم مجلس المحاسبة نقاش يشارك فيه مسؤول والهيئات المعنية، وبعد ذلك يضبط تقييمه النهائي، ويصدر

جميع التوصيات والاقتراحات وذلك الوزارات والسلطات الإدارية المعنية (2).

غير انه وما يلاحظ على الرقابة الإدارية التي يمارسها مجلس المحاسبة أنها تستثني أي تدخل لهذا الأخير في إدارة وتسيير الهيئات التي تخضع لرقابته، وأية إعادة نظر في صحة وجدوى السياسات وأهداف البرامج التي سطرها الإدارية أو مسؤولو الهيئات التي تمت مراقبتها.

¹ محمد صادق إسماعيل، عبد العال الديري، المرجع سابق الذكر، ص 125.

² محمد صادق إسماعيل، عبد العال الديري، مرجع سبق ذكره، ص 12.

ب- الرقابة القضائية:

تتمثل الرقابة القضائية لمجلس المحاسبة في استعماله لسلطة التحري والبحث عن المخالفات المالية وتقسيمه للحسابات المقدمة من المحاسبين العموميين ومراجعتها وكذا رقابة الانضباط في مجال الميزانية والمالية.

- حق الاطلاع وسلطة التحري (1):

يحق ل مجلس المحاسبة أن يطلب الاطلاع على كل الوثائق التي شأنها ان تسهل رقابة العمليات المالية والمحاسبة أو اللازمة لتقييم المصالح والهيئات الخاضعة لرقابته ،وهذه السلطة مقررة بمقتضى القانون، وفي هذه الإطار له أن يجري كل التحريات اللازمة التي يراها ضرورية من أجل الاطلاع على المسائل المنجزة وذلك بالاتصال مع إدارات ومؤسسات القطاع العام.

كما يمكن أن يطلب من السلطات السلمية لأجهزة الرقابة الخارجية لهذه الإدارات (2)، والمؤسسات الخاضعة لرقابته ومهما يكن وضعها القانوني، الاطلاع على كل المعلومات أو الوثائق أو التقارير التي تمتلكها أو تعدها عن حسابات هذه الهيئات وتسييرها .

كما يمكن له استشارة اختصاصيين أو تعيين خبراء من شأنهم فادته في أشغاله إذا كانت العمليات الواجب مراقبتها أو أعمال التسيير الواجب تقديمها أو الوقائع الواجب الحكم فيها تقضي ذلك، ومن أجل أداء هؤلاء الخبراء مهامهم على أحسن وجه أجاز المشرع لهم الاطلاع على الوثائق والمعلومات ويلزمون بالسر المهني.

وكما يتعين على مجلس المحاسبة اتخاذ الإجراءات المماثلة من أجل الحفاظ على الأسرار التجارية والصناعية للمؤسسات.

¹ حاحة عبد العالي ، مرجع سبق ذكره ، ص 545.

² بوزيرة سهيلة ، مواجهة الصفقات المشبوهة ، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون الخاص، غير منشورة ، جامعة معسكر ، 2008، ص 123.

- تقييم ومراجعة الحسابات:

يقوم بتقديمها المحاسبون العموميون وذلك بإيداعها كتابة ضبط المجلس الذين لهم الحق في حفظ الوثائق الثبوتية لهذه الحسابات لكن تحت سلطة مجلس المحاسبة⁽¹⁾. ومجلس المحاسبة سلطة معاقبة المحاسب المتأخر عن تقديم الحسابات والسندات، كما يتعين على الأمرين بالصرف إيداع حساباتهم الإدارية بكتابة الضبط لدى مجلس وفقا لإجراءات وآجال محددة وإلا تعرضوا للعقوبة من طرف مجلس المحاسبة، ويطالب مجلس المحاسبة كل المرافق العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري والمؤسسات والهيئات العمومية التي تمارس نشاطا تجاريا وماليا والتي رؤوس أموالها ومواردها ذات طبيعة عمومية.

ويدون المقرر بعد نهاية التحقيقات في مقرر كتابي كل الملاحظات والمعاينات والاقتراحات المعللة بالردود الواجب اعتمادها ويقوم رئيس الغرفة بإرسال هذا المقرر الى الناظر العام من أجل تقديم استنتاجاته الكتابية في حالة عدم تسجيل أي مخالفة على مسؤولية المحاسب العمومي يتم النظر بقرار نهائي⁽²⁾.

وهذا يتولى مجلس المحاسبة مراجعة حسابات الأشخاص الذين يصرح بأنهم محاسبون فعليون حيث يعتبر محاسبا عموميا فعليا كل شخص يقتضي إيرادات ويدفع نفقات ويجوز أن يتداول أموالا أو قيما نقود أو سند إلى هيئة خاضعة لقواعد المحاسبة العمومية أو هي ملك لها، وذلك بالتماس من الناظر العام، ودون أن تكون لهذا الشخص صفة المحاسب العمومي بمفهوم التشريع والتنظيم المعمول بهما ودون أن يجوز ترخيصا صريحا من السلطة المؤهلة.

¹ حاحة عبد العالي ، مرجع سبق ذكره ، ص 05.

² حمزة حضري، الوقاية من الفساد ومكافحته في إطار الصفقات العمومية، الدفاتر السياسية والقانون، العدد 07، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة المسيلة، الجزائر، جوان 2012، ص 181.

- رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية (1)

إن أهم ما دف إليه رقابة مجلس المحاسبة هو التأكد من مدى احترام مسؤولي وأعوان المؤسسات والمرافق والهيئات العمومية وكل معنى برقابة مجلي المحاسبة لقواعد الانضباط في تسيير الميزانية والمالية والانصياع لها واجتناب الأخطاء التي تلحق بالخرينة العمومية ضررا وهذه المخالفات هي:

- مخالفة الأحكام التشريعية والتنظيمية المتعلقة بتنفيذ الإيرادات والنفقات.

- عدم احترام الأحكام القانونية والتنظيمية المتعلقة بمسك الحسابات وسجل الجرد والاحتفاظ بالوثائق والمستندات الثبوتية.

- تقديم وثائق مزيفة أو خاطئة إلى مجلس المحاسبة أو إخفاء مستندات عنه الذي يعد فسادا إداريا.

- عدم احترام القوانين التي تخضع لها عمليات بيع الأملاك العمومية التي لم تعد صالحة الاستعمال أو المحجوزة من طرف الإدارات والهيئات العمومية.

- التسيير الخفي للأموال والقيم أو الأملاك العامة.

- تنفيذ عمليات النفقات خارجة عن أهداف ومهام الهيئات العمومية.

- الاستعمال التعسفي للإجراء القاضي بمطالبة المحاسبين العموميين بدفع النفقات على أساس غير قانوني أو غير تنظيمي.

- أعمال التسيير التي تتم باختراق قواعد إبرام العقود وتنفيذها.

- كل أون يترتب عنه عدم دفع حاصل الإيرادات الجبائية أو شبه الجبائية التي كان

مجموعها اقتناع من المصدر في الآجال وفقا للشروط التي اقرها التشريع المعمول به.

- الالتزام بالنفقات دون توفر الصفة أو السلطة أو خرق القواعد المطبقة في مجال الرقابة القبلية.

- الالتزام دون توفر الاعتمادات أو تجاوز الترخيصات الخاصة بالميزانية (2).

- خصم نفقة بصفة غير قانونية أما تجاوزا لما في الاعتمادات وأما تعمرا للتخصيص الأصلي

¹ حاحة عبد العالي ، مرجع سبق ذكره ، ص 548.

² تياب نادية ، آليات مواجهة الفساد في مجال الصفقات العمومية ، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه ، سنة ، 2013 ، ص 331.

الفصل الثاني الرقابة الادارية ومكافحة الفساد الاداري في الجزائر وتونس

للتزامات أو القروض المصرفية الممنوحة لتحقيق عدة عمليات.

ج- جزاء تحريات مجلس المحاسبة:

يتولى مجلس المحاسبة بعد انتهائه من التحريات التأكد من مدى صحة ونظامية ودقة الحسابات وكتابات الأمر بالصرف والمحاسبة العمومي، فإذا اتضح أن مسك الحسابات قد تم بشكل منتظم وصحيح يقدم مجلس المحاسبة مخالصة للأمر بالصرف وإبداء للمحاسبة العمومي، إلا إذا حصلت متابعة جزائية للمعني سببها ارتكابه لأفعال له طابع الجريمة واكتشفها فيما بعد (1).

ولقد لاحظ مجلس المحاسبة وجود نقائص أورد تأخير في محاسبة إحدى المصالح أو الهيئات العمومية التي تمت مراقبتها فانه:

- يعاقب كل محاسب متسبب في تأخير إيداع حسابات التسيير أو لعدم إرسال المستندات الثبوتية وعدم تقديمها بغرامة تتراوح بين 1000 و 10.000 دج.

بحيث يقرر مجلس المحاسبة مدى مسؤولية المحاسب الشخصية والمالية في حالات السرقة وضياع الأموال أو القيم أو المواد التي يمكن للمحاسب العمومي أن يحتج بها بعامل القوة القاهرة أو يثبت انه لم يرتكب أي خطأ أو إهمال في ممارسة وظيفته.

وفي إطار رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية، يعاقب على كل

الأفعال التي تشكل إخلالا بالانضباط في مجال تسيير الميزانية بغرامة يصدرها مجلس

المحاسبة في حق مرتكبي هذه المخالفات، بحيث لا يمكن أن يتعدى مبلغ الغرامة المرتب

السنوي الإجمالي الذي يتقاضاه العون المعنى عند تاريخ ارتكاب المخالفة.

ويسقط حق م، ج، م في المتابعة عن المخالفة المرتكبة في مجال تسيير الميزانية إذا

تم اكتشاف الخطأ بعد مضي 10 سنوات من ارتكاب الخطأ.

والجدير بالذكر انه لا تتعارض المتابعات والغرامات التي يصدرها مجلس المحاسبة

مع تطبيق العقوبات الجزائية والتعويضات المدنية عند الاقتضاء، حيث انه إذا عين مجلس

المحاسبة أثناء تحقيقاته حالات أو وقائع أو مخالفات تلحق ضررا بالخزينة العمومية أو

بأموال الهيئات أو المؤسسات الخاضعة لرقابته يطلع فوراً مسؤولي المصالح المعنية

¹ دحمان آمال، مرجع يبق ذكره، ص 46.

الفصل الثاني الرقابة الادارية ومكافحة الفساد الاداري في الجزائر وتونس

وسلطاتها السلمية أو الوصية وكذلك كل سلطة أخرى مؤهلة فصدا اتخاذ الإجراءات التي يقتضيها تسيير الأموال العمومية تسييرا سليما.

فإذا اثبت أثناء رقابته انه تم قبض أو حيازة مبالغ بصفة غير قانونية من قبل أشخاص طبيعيين أو معنويين وتبقى هذه الأموال المستحقة للدولة أو الجماعة الإقليمية أو المرافق العامة يطلع فورا السلطة المختصة بذلك فصدا استرجاع المبالغ المستحقة بكل الطرق القانونية.

فإذا كان لهذه الوقائع وصفا جزائيا يرسل الملف إلى النائب العام المختص إقليميا بغرض المتابعات القضائية ويطلب وزير العمل على ذلك ويشعر بذلك الأشخاص الطبيعيين أو المعنويين المعنيين بذلك وأيضا السلطة التي يتبعونها.

2 نشاطات مجلس المحاسبة الرقابية بالجزائر

إن ما لا ريب فيه هو قيمة ومكانة مجلس المحاسبة ومجهوداته التي يبذلها من خلال أعماله ورقابته، إذا يستتبع مع نهاية كل سنة تفاصيل العمليات التي نمت خلالها بدقة، تهدف الكشف عن إي اختلاس قد يقع أو الوقوف عند كل تلاعب أو خطأ لتصفية الحسابات دون التقيد بالوقت، ثم أن رقابة تدفع كل الخاضعين لرقابته والمسؤولين بصفة خاصة إلى توخي الحذر والدقة في تنفيذ العمليات المالية والحرص على تطبيق اللوائح والتنظيمات والتعليمات المالية مما يستدعي منع وقوع الكثير من المخالفات التي يفترض حدوثها لولا اعتماد رقابة ضد المجلس باعتباره أعلى هيئة تمارس رقابة بعدية على أموال الدولة، ويحرص على تطبيق قواعد الميزانية وقوانين المالية من خلال الهيئات الخاضعة له (1)، وقد كشف مجلس المحاسبة عن حجم التجاوزات في عدة هيئات للدولة، ففي تقرير ورد عن مجلس المحاسبة كشف بين ثنايا عدة تجاوزات وخروقات في تسيير المجلس الشعبي الوطني في الفترة الممتدة بين سنة 2001 وسنة 2005، حيث أشار التقرير إلى أن إدارة المجلس الشعبي الوطني كانت تلجا إلى بعض وصولات الطلب عوض الفواتير لتسديد قيمة ما حصل عليه المجلس من خدمات أو سلع، وكشفت التحقيقات أن بعض وصولات الطلب لا تتضمن أية تفاصيل عن السلعة أو الخدمة المقدمة.

¹ تياب نادية، مرجع سبق ذكره، ص 333.

فمن أجل أداء مجلس المحاسبة لدوره في مواجهة الصفقات المشبوهة وحماية المال العام، لا بد أن يؤدي قضاة مجلس المحاسبة مهامهم بكل استقلالية، بالإضافة إلى توافر الضمانات القانونية اللازمة لأدائهم المهام الموكلة إليهم⁽¹⁾.

3 معوقات اداء مجلس المحاسبة لدوره الرقابي

بالنظر إلى المواد من 61 إلى 67 و 82 و 86 و 90 فإن مجلس المحاسبة يوقع عقوبته في حالة اكتشافه للتجاوزات والمخالفات التي يرتكبها المحاسبون العموميون والأمر بالصرف أثناء قيامهم بمهامهم، غير ان مجلس المحاسبة في تنفيذه لهذه العقوبات محدود مما يزيد من حدة هذه المخالفات.

ان أقصى ما يملكه هو طلب المخالفين للتحقيق الجنائي والإداري وقراراته لا تحوز أية حجية ولا يملك إلا التوصية⁽²⁾.

إن الصلاحيات التي خولها المشرع مجلس المحاسبة والتي تقوم على اكتشاف المخالفات ما هي إلا إتهام بالتقصير وينبغي أن يقوم هذا الاتهام على أدلة إثبات صحيحة ومستمدة من أصول ثابتة ومن الصعوبة الحصول على تلك الأدلة.

رغم أهمية دور مجلس المحاسبة والمتمثل في الرقابة البعدية لأموال الدولة والتي تهدف إلى إرساء العدالة من خلال تطبيق قوانين المالية إلا أننا لا نجد أي صدى له على أرض الواقع، ولعل قصور الرقابة التي يؤديها المحاسبة يمكن إجمالها في الأسباب التالية:

- عدم الاكتراث بالتقارير الرقابية التي يعدها.
- عدم وجود الجزاء المناسب.
- فقدان أعضائه للاستقلالية سواء من الناحية الوظيفية أو العضوية.
- عدم وجود ضمانات قانونية ومادية تمكن قضاة مجلس المحاسبة من تأدية وظائفهم على الوجه المطلوب.

ومنه للخروج من هذه الاشكالات التي يعانيتها جهاز مجلس المحاسبة لا بد من⁽³⁾:

¹ بوزيرة سهيلة ، مرجع سبق ذكره ، ص 125.

² حسين عبد العال محمد، الرقابة بين علم الإدارة والقانون الإداري، دراسة تطبيقية، دار الفكر الجامعي ، د ب ن، د س ن، ص 395.

³ حمزة حضري، مرجع سبق ذكره، ص 182.

الفصل الثاني الرقابة الادارية ومكافحة الفساد الاداري في الجزائر وتونس

- أن يكون هناك إلزام قانوني على كافة السلطات الإدارية بضرورة الرد على تقارير الرقابة في مدة معينة.
- نشر تقارير الرقابة التي يجريها مجلس المحاسبة بصورة علنية وتضمن تلك التقارير الإجراءات حيال المخالفين.
- منح قضاة مجلس المحاسبة وأعاونهم الاستقلالية سواء من الناحية الوظيفية أو العضوية وحمائتهم من شتى أشكال الضغوطات.

ثانيا : تقييم المفتشية العامة للمالية

1-المفتشية العامة المالية وعملية الرقابة

- يكون المفتشون محلفين ويزودون ببطاقة وظيفية، تنتبث صفتهم وتبرر مراقبتهم ويؤدون مهامهم طبقا لأحكام هذا المرسوم وقانونهم الأساسي، وهم ملزمون بما يلي (1):
- تجنب كل تدخل في تسير الإدارات والهيئات التي تجري مراقبتا، وذلك بالامتناع عن كل عمل أو أمر يمكن أن ينال من صلاحيات المسيرين.
- المحافظة في كل الظروف على السر المهني وذلك بعدم الكشف عن الأفعال المعاينة خلال عملياتهم إلا للسلطات أو الجهات القضائية المختصة.
- القيام بمهامهم بكل موضوعية، وتأسيس طلباتهم على وقائع ثابتة.
- تقديم تقرير كتابي عن معابنتهم، مع الإشارة إلى النواحي الايجابية والسلبية للتسيير الذي تم مراقبته ويقترحون عند انتهاء مهام المراجعة أو التحقيق، أي تدبير من شأنه أن يحسن التنظيم والتسيير والنتائج الخاصة بالمصالح والهيئات التي تجرى مراقبتها أو أن يستكمل التشريع المالي والحسابي المطبق عليها ويتولى المفتشون (2) :
- مراقبة تسيير النادي ومراجعة الأموال والقيم والسندات ومختلف المواد التي تكون في حيازة المسيرين والمحاسبين.
- العمل على إحضار كل وثيقة أو ورقة ثبوتية تكون ضرورية لمراجعتهم.

¹ محمد صادق إسماعيل، عبد العال الديري، المرجع سابق الذكر، ص 133.

² محمد صادق إسماعيل، عبد العال الديري، مرجع سابق ذكره، ص 135.

الفصل الثاني الرقابة الادارية ومكافحة الفساد الاداري في الجزائر وتونس

- تقديم المطالب الخاصة بالمعلومات الشفوية أو الكتابية
- جمع التحريات في عين المكان وإجراء أي تحقيق لمراقبة الأعمال أو العمليات المدرجة في المحاسبات.
- إجراء أي تحقيق في عين المكان لمراقبة أعمال التسيير ذات الانعكاس المالي والتأكد من كون حسابها جرى على الوجه الأكمل والصحيح ومن حقيقة العمل المنجز.
- ويمارس المفتشون حق المراجعة لمجموع العمليات التي يقوم بها المحاسبون العموميون ومحاسبو الهيئات العمومية⁽¹⁾، ومهما كانت صفة الأعوان أو اسم مصلحتهم فان الأعوان الذين يمكن أن تراجع المفتشية العامة للمالية محاسبتهم بهذا العنوان هم:
- رؤساء مناصب المحاسبة أو مرؤوسيههم أو مندوبيهم.
- كل شخص يتولى إدارة أموال عمومية.
- كل عون مكلف بمسك محاسبة نوعية أو تسيير مخزونات.
- ولا يمكن المفتشية العامة للمالية أن تراجع الحسابات التي تراجع نهائياً، ويوفر مسؤولو المصالح أو الهيئات التي تجري مراقبتها المفتشين ظروف العمل الضرورية للقيام بمهمتهم ، وكما يتعين على المسؤولين والموظفين الآخرين في مصالح الجماعات والهيئات التي تجري مراقبتها:
- أن يقدموا للمفتشين عند تول طلب الأموال والقيم التي يحوزونها، وان يطلعوهم على جميع الدفاتر والأوراق والوثائق أو الإثباتات المرتبطة بها.
- أن يجيبوا بسرعة عن طلبات المعلومات التي يقدمها المفتشون.
- ولا يمكن للأعوان ومسؤولي المصالح أو الهيئات الخاضعة لمراقبة المفتشية العامة للمالية أن يتهربوا من الالتزامات، محتجين في ذلك على المفتشين باحترام السلم الإداري أو السر المهني أو بالطابع السري للوثائق المطلوبة أو العمليات المطلوب مراقبتها.
- أما إذا تناولت عمليات المراجعة ملفات تتعلق بسرية الدفاع الوطني⁽²⁾ فانه يجب على المفتشين إجراء التحريات وفقاً للتعليمات المشتركة التي يصدرها وزير المالية ووزير

¹ مصطفى الفقى ، الفساد الإداري والمالي بين السياسات والإجراءات ، ب ط ، ب س ن ، ص 114.

² حاحة عبد العالي ، المرجع سابق الذكر ، ص 562.

الفصل الثاني الرقابة الادارية ومكافحة الفساد الاداري في الجزائر وتونس

الدفاع الوطني، وتراجع المفتشية العامة للمالية، في إطار صلاحياتها، قانونية تنفيذ الخدمات الحاصلة بين الإدارات والمؤسسات وبين الأشخاص التابعين للقطاع الخاص وشروطها المالية، ويمكن أن يتمسك المفتشون عند الحاجة اتجاه الأشخاص المعنويين أو الطبيعيين في القطاع الخاص بحق الاطلاع وصلاحيه التحري التي تمارسها الإدارات والمؤسسات التابعة لوزير المالية كما يحق للمفتشين من أجل استكمال تحرياتهم والقيام بالتحقيقات المفيدة أن يطلعوا على المعلومات والوثائق الموجودة لدى الإدارات والهيئات العمومية أو التي أعدتها والتي تتعلق بأموال المصالح أو المؤسسات التي تجري مراقبتها ومعاملاتهم ووضعها المالي، وكل رفض بدون سبب مشروع للطلبات التي يقدمها المفتشون للحصول على الوثائق أو الاطلاع عليها، يرفع بدون مهلة إلى علم الموظف الأعلى سلميا الذي يتبعه العون المعني ثم يحرر المفتش المختص محضر تقصير عن العون المتهم، اثر إنذار لم يعلى نتيجة في الحال ويرفعه بمجرد إحالته على السلطة المكلفة بالتأديب وبعد هذا الرفض المستمر لممارسة رقابة المفتشية العامة للمالية خطأ جسيم بالنسبة للمصلحة، وإذا تحقق المفتش من وجود نقائص أو تأخير هام في محاسبة مصلحة أو هيئة تمت مراقبتها، جاز له أن يأمر المحاسبين بأشغال ضبط هذه المحاسبة وإعادة ترتيبها في الحال، أما إذا لم يكن للمحاسبة وجود أو كانت في حالة تأخر أو عدم ترتيب لدرجة يتعذر معها القيام بالمراجعة العادية يحرر المفتش محضر تقصير، يقدمه إلى السلطة السلمية أو سلطة الوصاية المختصة⁽¹⁾.

وفي هذه الحالة الأخيرة يأمر وزير المالية بإجراء الخبرة قصدا إعادة إنشاء المحاسبة المعنية أو ضبطها ويطلع السلطة السلمية أو سلطة الوصاية ورئيس مجلس المحاسبة للنظر في مسؤولية العون المتهم أو مسؤولي المصالح المقصرين، ويجب اطلاع العون المعني ورؤسائه السلميين مسبقا عن المعاينات المؤقتة التي قام بها المفتشون قبل إدراجها في محاضرهم أو تقاريرهم، ويرسل تقرير التفتيش في نهاية كل مراقبة للسلطة السلمية أو السلطة الوصية في المصلحة أو الهيئة التي تمت مراقبتها⁽²⁾.

¹ تياب نادية ، مرجع سابق ذكره، ص 336.

² تياب نادية ، مرجع سبق ذكره، ص 337.

الفصل الثاني الرقابة الادارية ومكافحة الفساد الاداري في الجزائر وتونس

وعلى مسؤولي المصالح أو الهيئات التي يجرى تفتيشها الإجابة في ظرف شهر واحد عن جميع معاینات المفتشين وملاحظاتهم مع بيان تدابير التقويم والتطهير عند الاقتضاء أو بيان أي قرار اتخذ يكون ذا صلة مباشرة بالوقائع الملحوظة، ويمكن لوزير المالية أن يمدد عند الاقتضاء هذه المهلة شهر آخر، وتضع المفتشية العامة للمالية في نهاية الإجراء الحضوري المنصوص عليه تقرير تلخيصا تدرج فيها مطالبها وبعدها هذا التقرير نهائيا لعملية المراجعة أو التحقيق، ثم يحال التقرير النهائي على السلطة السلمية أو السلطة لوصاية وعلى رئيس مجلس المحاسبة، كما تضع المفتشية العامة للمالية سنويا، تقريرا يتضمن حصيلة أعمالها وملخص معانياتها والاقتراحات ذات الطابع العام التي ترسمها، ويرفع هذا التقرير السنوي إلى وزير المالية في شهر أكتوبر.

ثالثا : تقييم الهيئة الوطنية للوقاية لمكافحة الفساد

منح المشرع الكثير من الصلاحيات كما سبق ورأينا للهيئة قصد الإستراتيجية الوطنية في مجال مكافحة الفساد وباستعراض وذكر هاته الصلاحيات يتضح لنا ان اغلبها ذات طابع وقائي وتحسيني هذا بالإضافة إلى محدودية الدور الرقابي لها كما ان سلطة الهيئة في تحريك الدعوى العمومية في حالة معاينة إحدى جرائم الفساد الإداري مقيدة الى حد بعيد، وفيما يلي تفصيل لهاته العناصر التي تساهم في تحديد طبيعة عمل الهيئة ودورها في مجال الوقاية من الفساد ومكافحته.

1- معوق غلبة الطابع الاستشاري و التحسيني على مهام الهيئة

ان ما يلاحظ على اختصاصات الهيئة ان معظمها ذات طابع استشاري ويعبر عن ذلك سلطة إبداء الرأي فرغم تسميتها بالهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحة، إلا ان دورها ينحصر أساسا في الوقاية وليس المكافحة، ويظهر ذلك من خلال طبيعة الاستشارية لمهام الهيئة من خلال إصدار تقارير وإبداء الآراء والتوصيات وكذا اقتراح سياسة شاملة للوقاية من الفساد ومكافحته⁽¹⁾، تجسد مبادئ دولة القانون وتعكس النزاهة والشفافية والمسؤولية في تسير الشؤون والأموال العامة وكذا تقديم التوجيهات التي تخص الوقاية من

¹ دحمان آمال ، مرجع سبق ذكره، ص 68.

الفصل الثاني الرقابة الإدارية ومكافحة الفساد الاداري في الجزائر وتونس

الفساد الى كل شخص أو هيئة عامة أو خاصة، هذا بالإضافة الى اقتراح التدابير لاسيما ذات الطابع التشريعي والتنظيمي للوقاية من الفساد.

أما الطابع التحسيبي لدور الهيئة فيمكن تحديده في إعداد برامج تسمح بتوعية وتحسيس المواطنين بالآثار الضارة الناتجة عن الفساد.

وما تجدر الإشارة إليه هو ان المشرع لم ينص على نشر التقرير الذي يتضمن النشاطات ذات الصلة بالوقاية من الفساد والمرفوع الى رئيس الجمهورية في الجريدة الرسمية في وسائل الإعلام عكس ما نصت عليه المادة 24 ق وف م والتي تنص على أن الهيئة ترفع تقرير سنويا الى رئيس الجمهورية ما يضيف نوعا من التعتيم والغموض وعد الشفافية في سياسة مكافحة الفساد وهذا لا يتماشى وأهداف الهيئة بتعزيز الشفافية والنزاهة في تسير الأموال العمومية والشؤون العامة والحد من الفساد.

ان عدم اختصاص الهيئة تلقى تصريحات رئيس الجمهورية وأعضاء الحكومة والبرلمان وغيرها من الشخصيات الفاعلة في الحياة السياسية والإدارية في الدولة أدى الى أضعاف الدور الرقابي لهذه الهيئة في مجال مكافحة الفساد (1).

02- محدودية الدور الرقابي للهيئة:

- الرقابة هي من بين المهام والاختصاصات الموكلة الى الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، إلا ان هذه المهام الرقابية والتي نصت عليها 20 من ق وف م، م الشيء الملاحظ فيها انها محدودة وضيقة الى حد بعيد حيث:
- ان صلاحية الاتصال بالنيابة العامة لجمع الادلة والتحري في جرائم الفساد يجعل منها جهاز قمعي، الأمر الذي يتعارض مع الطابع الإداري للهيئة وعدم تزويدها صراحة بصلاحيات الضبط القضائي وهذا ما نصت عليه المادة 22 من ق وف م، فمن جهة يلزم المشرع الهيئة يرفع يدها على الوقائع ذات الوصف الجزائي ومن جهة يسمح لها بالاستعانة بالنيابة العامة لجمع الادلة والتحري في ذات الوقائع.
- ان حق الهيئة في طلب المعلومات والوثائق مقيد بموافقة الإدارة المعنية، وقد يصطدم في بعض الحالات بالرفض لأسباب تتعلق بالسر المعني أو البنكي أو بسرية التحري

¹ أمال يعيش تمام، الفساد الإداري في الجزائر، مذكرة تخرج ماجستير إدارة عامة، جامعة حمة خضير، بسكرة، 2017/2018، ص 97.

والتحقيق، كما ان المشرع فتح المجال الإمكانية احتجاج الإدارة وتبيريها رفض التعاون بناء على اي سبب (1) تراه هي مناسبة وكافيا لتبرير رفضها ان عدم اختصاص من الهيئة بتلقي تصريحات رئيس الجمهورية يعد الإلية الوحيدة التي بمقتضاها تستطيع الهيئة تحريك من خلال استغلال المعلومات الواردة في تصريحات بالامتلاكات، وبالتالي فان المشرع لم يبين ما اذا كان باستطاعة تحريك الدعوى العمومية، اذا اكتشف وقائع ذات وصف جزائي أم لا ؟

03- تقييد سلطة الهيئة في تحريك الدعوى العمومية:

بالإضافة الى خصائص المميّزة لعمل ودور الهيئة في مكافحة الفساد الإداري فان الهيئة سلطتها مقيدة في اتخاذ القرار بالرغم من ان المشرع قد كيفها صراحة لسلطة إدارية مستقلة، إلا انه لم يمنحها سلطة حقيقية ومستقلة في اتخاذ القرار ويظهر ذلك من خلال تقييد سلطة الهيئة فيريك اي العمومية، فعندما تتوصل الهيئة الى وقائع ذات وصف جزائي تحول الملف الى وزير العدل الذي يخطر النائب العام المختص بتحريك الدعوى العمومية عند الاقتضاء (2)، إذ المشرع هنا قيد سلطة الهيئة في تحريك الدعوى العمومية بضرورة إخطار وزير العدل، بمعنى ان لهذا الأخير كامل السلطة الهيئة في تحريك الدعوى العمومية من عدمها، ولا تملك الهيئة حق الاحتجاج على رفض وزير العدل تحريك الدعوى العمومية أو حفظ الملف، وهذا لا يتماشى وسياسة مكافحة الفساد الإداري.

وحسب اعتقادنا ان نظام الإحالة الى وزير العدل في حالة اكتشاف وقائع ذات وصف جزائي مسعى ملائم لترسيخ وإقامة نظام فعال لمكافحة الفساد بمختلف صورة، كما ان هذه الإحالة هي نظام غير معمول به النسبة لباقي السلطات الإدارة المستقلة. وبالتالي فان عدم قدرة الهيئة على إحالة الملف إمام القضاء دون المرور بوزير العدل هي دليل على عدم استقلالية الهيئة من الناحية الوظيفية والموضوعية ومن خلال تقييد سلطة الهيئة في تحريك الدعوى العمومية فانه يترتب على ذلك ما يلي:

- ان المتابعة القضائية خاضعة للسلطة التقديرية للسلطة التنفيذية، الأمر الذي قد يجعل

¹ أحسن بوسقيعة ، الوجيز في القانون الجزائري العام ، ط 10 ، دار هومة ، الجزائر ، 2010 ، ص 112 .

² دهماني آمال ، مرجع سبق ذكره، ص 69 .

الفصل الثاني الرقابة الادارية ومكافحة الفساد الاداري في الجزائر وتونس

المتابعة القضائية متوقفة على إرادة هذه السلطة.

- إطالة زمن المتابعة وهو ما يتعارض مع مبدأ ضمان تخفيف قيود وإجراءات المتابعة القضائية جرائم الفساد .

03- إن تكليف الوزير بهذه المهمة يجعل من الهيئة مجرد جهاز استشاري وليس تقريبي. فكان أولى بالمشرع الجزائري لو منح حق تحريك الدعوى العمومية للهيئة باعتبارها جهاز رقابي موكول مهمة تنفيذ الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد.

4- نسبة تمتع الهيئة بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي⁽¹⁾:

منح المشرع الجزائري للهيئة بموجب المادة 18فقرة 01 من ق و . ق م الشخصية المعنوية وهذا للقيام بمهامها على أكمل وجه، والشيء الملاحظ انه بالرغم من أن الاستقلال المالي هو احد الآثار المترتبة على الشخصية المعنوية بالإضافة إلى أهلية التقاضي وباقي الآثار الأخرى، إلا انه نص على الاستقلال المالي إلى جانب الشخصية المعنوية، وان دل فإنما يدل على رغبة المشرع في التأكيد على الاستقلالية المالية لهذه الهيئة وضمان ذلك، وبهذا يعتبر إضفاء الشخصية المعنوية على الهيئة عاملا مهما لتأكيد استقلالية الهيئة عن السلطة التنفيذية وان كان عاملا غير حاسم لإثبات استقلالية الهيئة بصورة مطلقة ونهائية، هذا وقد منح المشرع أهلية التقاضي للهيئة كأثر مترتب على الشخصية المعنوية، وتتمثل الهيئة أمام القضاء يكون من طرف رئيسها وهذا وفقا للمادة 09 من المرسوم رقم 413/06 المعدل والمتمم، ورغم تمتع الهيئة بالاستقلال المالي إلا أن ميزانيتها تسجل ضمن الميزانية العامة للدولة وفقا للمادة 25 من المرسوم 413/06 المعدل والمتمم بالإضافة إلى خضوع محاسبتها لقواعد المحاسبة العمومية حسب المادة 23 من نفس المرسوم، ما يعني أن الهيئة هي مؤسسة تابعة ماليا للسلطة التنفيذية ما يدفع إلى التساؤل حول مساحة الاستقلال المالي الذي تتمتع به الهيئة الحقيقية⁽²⁾ .

05- تبعية الهيئة لرئيس الجمهورية :

¹ أمال يعيش تمام، مرجع سبق ذكره، ص 97.

² عميور خديجة، جرائم الفساد في القطاع الخاص في ظل التشريع الجنائي الجزائري، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماجستير، جامعة قاصدي مرباح ، ورقلة ، 2012، ص 92.

الفصل الثاني الرقابة الادارية ومكافحة الفساد الاداري في الجزائر وتونس

وهي خاصية الثالثة للهيئة والتي تستفاد أيضا من المادة 01/18 منقانون الوقاية من الفساد و مكافحته حقيقة وضع الهيئة لدى رئيس الجمهورية يتنافى اعتبارها سلطة إدارية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية، فتبعية الهيئة لرئيس الجمهورية يعنى بأنها ليست مستقلة، بل خاضعة لرئيس السلطة التنفيذية، الأمر الذي يدل على أن المشرع قد وقع في تناقض عندما أضىف الاستقلالية على الهيئة من جهة وجعلها تابعة لرئيس الجمهورية من جهة أخرى.

ويرجع البعض أن سبب التناقض يرجع الى الضغوط الممارسة على الجزائر من طرف هيئة الأمم المتحدة لإحداث هيئة مستقلة لمكافحة الفساد من جهة واعتبار باعتبار الجزائر من أوائل الدول المصادقة على اتفاقية مكافحة الفساد ومن جهة ثانية رغبة المشرع في إبقاء الهيئة تحت امرة السلطة التنفيذية لعدم توافر ربما إدارة سياسية لمكافحة الفساد بصورة فعلية (1) .

غير أن اخرون يرون ان تبعية الهيئة لرئيس الجمهورية أمر يثير الطمأنينة والارتياح، وإذ تكون بذلك الهيئة بعيدة عن كل التدخلات والضغوط الخارجية، كما أن الهيئة تتمتع بالقوة والعمل دون خوف من ملاحقة أسماء كبيرة ومؤثرة وفاعلة في الحياة السياسية للهيئة، وبالتالي فالهيئة تعتبر إذن السلطة إدارية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية وتابعة لرئيس الجمهورية إلا انه يرد على هذه الخصائص بعض القيود والاستثناءات تحد من طبيعة السلطة لهذه الهيئة من جهة واستقلاليتها من جهة أخرى.

¹ حاحة عبد العالي، مرجع سبق ذكره، ص 545.

6- معوقات اخرى للهيئة الوطنية للوقاية لمكافحة الفساد⁽¹⁾

- عدم الحصول على الرأي المسبق للهيئة الوطنية لمكافحة الفساد وفقا لما تقتضيه أحكام الفصل 13 من المرسوم الإطاري عدد 120 لسنة 2011 المتعلق بمكافحة الفساد.

- عدم وجود أحكام تضبط التنظيم الهيكلي للهيئة وآليات ممارسة صلاحياتها في علاقة بالمهام المحمولة على كاهلها بمقتضى نصوص قانونية أخرى على غرار القانون المتعلق بالتبليغ عن الفساد وبحماية المبلغين أو خيارات يتوجّه المشرع نحو تكريسها مثل مشروع القانون الأساسي المتعلق بالتصريح بالامتلاكات ومكافحة الإثراء غير المشروع وتفاذي تضارب المصالح، مقابل ذلك يقتصر الفصل 51 من مشروع القانون على التنصيص على قسمة الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد فقط دون مراعاة التنظيم الهيكلي الواجب توفيره حتى يمكن استيعاب الصلاحيات التي ستتكلّف بها هيئة مكافحة الفساد على مستوى تلقي الإبلاغات عن الفساد وحماية المبلّغين وكذلك على مستوى تلقي التصاريح بالمكاسب والامتلاكات وتضارب المصالح خاصة وأن واجب التصريح بالامتلاكات سيشمل أصنافا وأعدادا كثيرة من الموظفين وأشباه الموظفين وحتى أشخاص القانون الخاص الذين يشرفون على مرافق عمومية.

- غياب أحكام تتركس بصفة واضحة وحاسمة الاستقلالية المالية للهيئة التي نص عليها الدستور صلب الفصل 125 منه والتي ستتحدد على أساسها عدة خيارات تشريعية أخرى، على غرار ما تمّ التنصيص عليه صلب مشروع القانون الأساسي للميزانية من أن الهيئة تناقش ميزانيتها مع وزارة المالية وليس أمام مجلس النواب مباشرة وفق ما تقتضيه الاستقلالية المالية، وهو ما يفتح المجال للسلطة التنفيذية، التي قد تطالها أعمال الهيئة فيما يتعلق بمكافحة الفساد، للتحكم في ميزانية هذه الأخيرة في اتجاه التقليل منها بما لا يتلاءم وحجم المهام الواسعة المسندة إليها.

- عدم أفراد الهيئة بسلطة ترتيبية تمكنها من ممارسة صلاحياتها، بكل استقلالية عن باقي السلط ومن اتخاذ القرارات لإنجاز مهامها وتسيير دواليبها، كمنع كل تدخل في أعمالها طبق تصنيفها صلب الدستور كهيئة دستورية مستقلة، علما بأنه تم بموجب القانون أفراد

¹ أمال يعيش تمام، مرجع سبق ذكره، ص 102.

الفصل الثاني الرقابة الادارية ومكافحة الفساد الاداري في الجزائر وتونس

الهيئة العليا المستقلة للانتخابات وهيئة الاتصال السمعي البصري بسلطة ترتيبية عامة في مجال اختصاصهما، وهو ما يجعلنا نتساءل حول استثناء هيئة مكافحة الفساد من أحكام مماثلة.

تم بموجب مشروع القانون المعروف إسناد الهيئة ضابطة عدلية فرعية خاضعة للسلطة القضائية وليست ضابطة أصلية تمّ كنها من ممارسة أعمال التقصي في حالات الفساد بشكل فّ عال، وهو ما يمّ ثلّ تراجعاً غير مبرر عن الصلاحيات والسلط المسندة للهيئة الوطنية لمكافحة الفساد بمقتضى المرسوم الإطاري عدد 120 لسنة 2011 المتعلق بمكافحة الفساد.

إضافة إلى ذلك، فإنّ الدستور لم يفرد القضاء بمهمة حماية الحقوق والحريات وذلك بدليل ما أسنده بالفصل 128 لهيئة حقوق الإنسان من صلاحية التحقيق في حالات انتهاك حقوق الإنسان لتسويتها أو إحالتها على الجهات المعنية، ولا يعد هذا التمشي خالفاً بأي وجه للدستور بل هو تكريس سليم لأحكام الفصلين 125 و130 منه الذين جعلوا الهيئات الدستورية المستقلة بما فيها هيئة الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد سلطات مضادة قائمة الذات في ظل الدستور الجديد⁽¹⁾.

- منع الهيئة في إطار رصد حالات الفساد والتقصي فيها والتحقّق منها، من القيام بإجراءات أخرى عدا الحجز والتفتيش، وهو أمر علاوة على أنه غير دستوري باعتباره يكرس التضييق من الصلاحيات المطلقة للهيئة التي منحها إياها

الدستور في هذا الإطار، فهو يعطل أعمالها و يحد من نجاعتها على أرض الواقع كلما اقتضت الضرورة اتخاذ إجراءات أخرى غير الحجز والتفتيش، إذ منها المفروض أن يتم تمكين من صلاحيات المعاينة وسماع الشهود .-يوجب مشروع القانون الأساسي المعروف على المجلس تخلي الهيئة عن أعمال التقصي في صورة تعهد قلم التحقيق في شبهة فساد، على أن تتولى الجهة القضائية إعلامها بنتائج التحقيقات والقرارات والأحكام، في حين أثبتت التجربة أنّ تعهد القضاء بشبهة فساد لم يمنع المبلّغين وأصحاب الحقوق من مواصلة تقديم الحجج والأدلة والإثباتات مباشرة إلى الهيئة بالنظر لصعوبة التواصل مع الأجهزة القضائية،

¹ أمال يعيش تمام، مرجع سبق ذكره ، ص 103.

الفصل الثاني الرقابة الادارية ومكافحة الفساد الاداري في الجزائر وتونس

فضلا عن أنهم يخبرون الإبلاغ عن الفساد لدى الهيئة دون القضاء لاعتبارات متعددة بدليل تنامي عدد العرائض الواردة على الهيئة على حساب تلك المضّمنة لدى القضاء. - يتجه في نفس السياق التنصيص على استحداث آلية إجرائية توجب تمكين هيئة مكافحة الفساد من متابعة الملفات التي تحيلها على القضاء وتمكينها من مباشرة الدعوة المدنية عن طريق منحها حق التقاضي رأسا في قضايا الفساد بوصفها قائما بالحق الشخصي كما يّتجه إيجاد آلية توجب على الإدارة الاستجابة لطلبات الحصول على الوثائق والمؤيدات الموجهة إليها من قبل الهيئة وترتيب جزاء عند الإخلال بهذا الواجب.

وفي الأخير وكتقييم لدور الهيئة في مكافحة الفساد عموما والفساد الإداري خصوصا تبين لنا غلبة الطابع الاستشاري والوقائي على عملها وصلاحياتها ، كما ان المشرع قد اضعف الى حد بعيد الدور الرقابي لها، كما انها لا تتمتع بسلطة تحريك الدعوى العمومية، ولا حتى بحق إتمام مهمتها المتمثلة في إخطار العدالة بقضايا الفساد الإداري، غير انه بالرغم من تجريد الهيئة من سلطة القمع والعقاب، إلا انها تساهم بشكل أو بآخر في الوقاية من الفساد والذي يعتبر أولى مراحل مكافحة.

ولعل غلبة الطابع الوقائي لهذه الهيئة هو الذي أوحى للمشرع الجزائري بإحداث هيئة ثانية ذات طابع قمعي وردعي وهي " الديوان المركزي لقمع الفساد " يأتي هذا الأخير ليكمل ويتم دور الهيئة الوقائي بصلاحيات ردعية وقمعية لتكمل دائرة مواجهة الفساد، والتي تبنى أساسا على الوقاية أولا ثم مكافحة أو الردع ثانيا.

رابعا : مهام الديوان المركزي لقمع الفساد⁽¹⁾

عزز المشروع الآليات المؤسساتية لمكافحة الفساد بالية ردعية جاءت لتخطي النقص الذي كان يعترى مهام الهيئة باختصاصات متعددة في محلها ذات طابع قمعي تختلف كليا عن تلك الموكولة الى الهيئة، كما بين المشرع قواعد سير الديوان وكيفية عمله وفي ما يلي ليستعرض لها له النقاط.

¹ أمال يعيش تمام، مرجع سبق ذكره ، ص 108.

1- مهام الديوان الرقابية :

- قد فصلت المادة 05 من المرسوم رقم في صلاحيات الديوان و حددتها كما يلي:
- جمع كل المعلومات التي تسمح بالكشف عن أفعال الفساد و مكافحتها
 - جمع الأدلة و القيام بتخفيضات في واقع الفساد وإحالة مرتكبيها للمثول أمام الجهة القضائية المتممة
 - تطوير التعاون و التساند مع الهيئة المختصة بمكافحة الفساد و تبادل المعلومات.
 - اقتراح سياسة من شأنها المحافظة على حسن سير التحريات التي تتولاها السلطة المختصة.

2- كفيات سير الديوان:

خصص المشرع الفصل الرابع من المرسوم رقم 462/11 بأكمله لبيان كفيات عمل وسير الديوان أثناء ممارسة مهمة البحث و التحري عن جرائم الفساد، حيث يقوم ضباط وأعاون الشرطة القضائية التابعون للديوان بالعمل أثناء ممارسة مهامهم طبقا للقواعد المنصوص عليها في قانون الإجراءات الجزائية و أحكام القانون الوقاية من الفساد ومكافحته رقم 01/06 وهو تأكيد لما جاء في الفقرة 02 من المادة 24 مكرر⁽¹⁾ من الأمر 05/10 المتمم للقانون 01/06 والتي نصت على ما يلي "يمارس ضباط الشرطة القضائية التابعون للديوان مهامهم وفقا لقانون الإجراءات الجزائية وأحكام هذا القانون " حيث يلجا ضباط وأعاون الشرطة القضائية التابعون للديوان الى استعمال كل الوسائل المنصوص عليها في التشريع الساري المفعول من أجل استجماع المعلومات المتصلة بمهامهم، ويؤهل الديوان للاستعانة، عند الضرورة بمساهمة ضباط الشرطة القضائية التابعين لمصالح الشرطة القضائية الأخرى، ويتعين في كل الحالات إعلام وكيل الجمهورية لدى المحكمة مسبقا بعمليات الشرطة القضائية الأخرى عندما يشاركون في نفس التحقيق، وعليهم ان يتعاونوا باستمرار في مصلحة العدالة، كما يتبادلون الوسائل المشتركة الموضوعية تحت تصرفهم، ويشرون في إجراءاتهم الى المساهمة التي يتلقاها كل منهم في سير التحقيق.

يمكن للديوان وبعد إعلام الوكيل المختص بذلك مسبقا ان يوصي السلطة السلمية

¹ دهماني آمال ، مرجع سبق ذكره، ص 75.

الفصل الثاني الرقابة الادارية ومكافحة الفساد الاداري في الجزائر وتونس

باتخاذ كل إجراء إداري تحتفظي عندما يكون العون العمومي موضع شبهة في وقائع تتعلق بالفساد سواء كانت هذه السلطات الإدارية والمؤسسات عامة أو خاصة ، وكل رفض غير مبرر يعد جريمة إعاقة سير العدالة.

الفرع الثاني : واقع حجم الفساد في الجزائر

كشف تقرير منظمة الشفافية الدولية ان الجزائر لا تزال تقبع في مؤخرة ترتيب الدول التي عرفت انتشار كبير للفساد في ظل حملة اشبه ما توصف بحرب على الفساد من خلال استدعاءات بالجملة لشخصيات متهمة بقضايا فساد ، ما يدفعنا للتساؤل حول جدوى النصوص القانونية الموضوعية لرقابة المال العام، وكذا الهيئات القائمة والتي يفترض ان تلعب دورا حاسما في محاربة الفساد في الإدارة العامة؟⁽¹⁾.

- التعريف بالفساد في القانون الجزائري

إن مصطلح الفساد جديد في التشريع الجزائري إذ لم يستعمل قبل سنة 2006 كما لم يحرم في قانون العقوبات غير أنه بعد تصديق الجزائر على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد سنة 2004 بموجب المرسوم الرئاسي رقم 04/128 المؤرخ في 19 أفريل ، 2004 يتلاءم وهذه الاتفاقية فصدر قانون الوقاية من الفساد ومكافحته رقم 01/06 المؤرخ في 20 فيفري 2006 المعدل و المتمم و الذي حرم الفساد بمختلف مظاهره و بالرجوع إلى القانون المذكور أعلاه نجد أن المشرع⁽²⁾ جزائري انتهج نفس منهج اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد إذ أنه اختار كذلك عدم تعريف الفساد تعريفا فلسفيا أو وصفيا ، بان انصرف إلى تعريفه من خلال الإشارة إلى صورة و مظاهره ، و هذا ما تؤكدته الفقرة (أ) من المادة 02 من قانون الوقاية من الفساد و مكافحته أعلاه " الفساد" هو كل الجرائم المنصوص عليها في الباب الرابع من هذا القانون وبالرجوع إلى الباب الرابع من نفس القانون أعلاه ،

¹ حمزة خضري، الوقاية من الفساد ومكافحته في إطار الصفقات العمومية، الدفاتر السياسية و القانون ، ع 07 ، جوان 2012، جامعة مسيلة ، الجزائر، ص 182.

² أحمد ابو دية ، مرجع سبق ذكره ، ص 06.

الفصل الثاني الرقابة الادارية ومكافحة الفساد الاداري في الجزائر وتونس

فانه يمكن تصنيف جرائم الفساد إلى أربعة أنواع هي⁽¹⁾ : إختلاس الممتلكات و الأضرار الرشوة و ما في حكمها ، الجرائم المتعلقة بالصفات العمومية ، التستر على جرائم الفساد⁽²⁾. و حسب فعل المشرع الجزائري عندما لم يقم نفسه في التعريفات الفقهية للفساد والتي أثارت جدلا كبيرا ليس بين فقهاء القانون فحسب و إنما بين مختلف فقهاء العلوم الإنسانية و الاجتماعية غير أن ما يعاب على المشرع الجزائري انه أشار إلى بعض مظاهر و صور الفساد فقد غفل عن الصور التي تخرج عن مجال التجريم و تبقى مباحة رغم خطورتها مثل الوساطة المحسوية و المكافئة اللاحقة⁽³⁾.

المطلب الثاني: تقييم الرقابة الإدارية في مكافحة الفساد الإداري في تونس⁽⁴⁾.

ان تقييم مكافحة الفساد في تونس له جوانبه الايجابية ومواطن سلبية يعاني منه حيث قراءتنا لوجد الهيئات الرقابية قد يخفف ذهنيا برؤيتنا البسيطة حجم الفساد ولكن يبقى واقع الظاهرة هو من يحدد وضعية الدور الرقابي في صورته الحقيقية.

الفرع الأول: تقييم منظومة الرقابة العامة في تونس

لتقييم منظومة الرقابة العامة في تونس سنتطرق إلى الجوانب الايجابية ومن ثمة الى الجوانب السلبية حيث يكمن تظهر اهم معوقات المنظومة الرقابية في تونس .

أولا : الأدوار الايجابية للمنظومة الرقابية في تونس

تتكوّن منظومة الرقابة العامة في تونس من 3 هيئات رقابة عامة تعود بالنظر لوزارات مختلفة وهي هيئة الرقابة العامة للمصالح العمومية والتي تتبع رئاسة الحكومة ، والرقابة العامة للمالية والتي تتبع وزارة المالية والرقابة العامة لأملاك الدولة والشؤون العقارية والتي تعود بالنظر لوزارة أملاك الدولة والشؤون العقارية.

¹ أحمد ابو دية ، المرجع سابق الذكر ، ص 07.

² أحمد ابو دية ، مرجع سابق ذكره ، ص 09.

³ فادي عبود، تحديات الفساد وسبل مكافحته ، <http://www-registerediste.com/2006/p5> - في الموقع <http://www-arbnet.com/article>

⁴ الطاهر بن تركية ، منظومة الرقابة العامة في تونس و ضرورات الإصلاح ، <http://metalaw.lead.orj.tn/2017/11/13/>

(11:44 /2019/04/12).

الفصل الثاني الرقابة الادارية ومكافحة الفساد الاداري في الجزائر وتونس

وما فتئت هذه الهيئات تلعب دورا مهماً، في مختلف المهام الرقابية والتقييمية التي تكلف بإنجازها، في تكريس مقومات حسن التصرف في الأموال العمومية وهي تسهم من هذا المنطلق في إرساء مقومات الحوكمة الرشيدة من خلال العمل على احترام مبادئ النجاعة والمساءلة، وكان للمراقبين العموميين دور ريادي في النهوض بعمل اللجنة الوطنية لتقصي الحقائق حول الرشوة والفساد، من خلال البحث في ملفات الفساد المعروضة عليها وجمع المعطيات المتعلقة بها علاوة على ما احتوته التقارير الرقابية الصادرة عن هيئات الرقابة العامة من كشف عن قضايا الفساد وظفته اللجنة لاستكمال أعمالها⁽¹⁾.

وبالنظر لكفاءة المراقبين وخبرتهم في مجال حسن التصرف العمومي، فقد وقع التأكيد في الفصل 20 من المرسوم الإطاري عدد 120 لسنة 2011 مؤرخ في 14 نوفمبر 2011 والمتعلق بمكافحة الفساد على تشريك ممثلين عن هيكل الرقابة والتدقيق في تركيبة مجلس الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد ورغم إلغاء هذا النص وخاصة أحكام الباب الثاني منه بمقتضى القانون الأساسي عدد 59 لسنة 2017 المؤرخ في 24 أوت 2017 والمتعلق بهيئة الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد، فقد انتهج القانون المذكور نفس التمشي المعتمد سابقا لتبقى إمكانية تمثيل المراقبين العموميين في مجلس الهيئة واردا.

ثانيا : معوقات النشاط الرقابي للمنظومة الرقابية في تونس

وبالرغم من المساهمات الهامة للهيئات الثلاث في مجال تكريس حسن التصرف في المال العمومي ومكافحة الفساد، فإن هذا الدور يظل محدودا بالنظر للنقائص التي تعرفها والتي تحد من مساهمتها في مكافحة استئراء الفساد في القطاع العام.

- إن المتأمل في واقع منظومة الرقابة العامة في تونس، سواء كان من المراقبين العموميين أو غيرهم يلاحظ قصور هيئات الرقابة عن تحقيق الأهداف التي أحدثت من أجلها. فالعبرة في العمل الرقابي لا تكمن في عدد المهمات الرقابية المنجزة بل في مدى التغيير الواقع إثر انتهاء المهمة وتقديم التقرير النهائي.

¹ الطاهر بن تركية ، منظومة الرقابة العامة في تونس و ضرورات الإصلاح، [http //metalaw.lead.orj.tn/2017/11/13/](http://metalaw.lead.orj.tn/2017/11/13/)، (11:50 /2019/04/12).

الفصل الثاني الرقابة الادارية ومكافحة الفساد الاداري في الجزائر وتونس

- وتكتسي المهمّات الرقابية أهمية كبرى لقيامها على مبدأ عامّ مفاده الكشف عن مواطن الخلل في التصرف العمومي واقتراح توصيات في الغرض، متجاوزة بذلك النظرة الضيقة والمغلوبة لعمل المراقب العمومي والتي مفادها أنّ الغاية من إنجاز مهمّات الرقابة والتدقيق هي معاقبة المتصرّف، وتعدّ التبعية للسلطة التنفيذية والتعتميم على أعمال هيئات الرقابة العامة أهمّ نقيصتين تحدّان من جدوى العمل الرقابي..

-ان التبعية للسلطة التنفيذية نقطة ضعف رئيسية في عمل هياكل الرقابة العامة حيث كرّست المعايير الصادرة عن منظمة الأنتوساي مبدأ استقلالية الأجهزة العليا للرقابة انطلاقاً من فكرة مفادها أنّ هاته الأجهزة لا يمكنها أن تقوم بالمهام الموكولة إليها بطريقة فاعلة وموضوعية إلاّ إذا وقع تكريس استقلاليتها عن الأجهزة موضوع الرقابة مع عدم خضوعها في الآن ذاته إلى أي ضغوطات خارجية، وفي تونس، تتبع هيئات الرقابة العامة إدارياً ومالياً السلطة التنفيذية، وبالرجوع إلى الهياكل التنظيمية للوزارات الملحق بها هياكل الرقابة العامة، نجد أنّ هذه الأخيرة لا تمثّل سوى إدارات عامة ا. وهو ما من شأنه أن يؤثر على عمل هذه الهيئات لأنّها رهينة إرادة سياسية سواء في مستوى الإحداث أو الإلحاق (Le rattachement) (1).

-تعاني الهيئات من اشكالية الفصل تارة واللاحاق تارة اخرى وكمثال هنا لهيئة الرقابة العامة للمصالح العمومية تجربة في هذا الصدد حيث كانت هذه الهيئة منذ 1982 تتبع الوزارة الأولى ثمّ رئاسة الحكومة. وبمقتضى الأمر الحكومي عدد271 لسنة 2016 مؤرخ في 2 مارس 2016 والمتعلّق بإحداث وزارة الوظيفة العمومية والحوكمة ومكافحة الفساد وإلحاق هياكل بها ألحقت هذه الهيئة، بوزارة الوظيفة العمومية والحوكمة ومكافحة الفساد لتعود من جديد إلى رئاسة الحكومة إثر صدور الأمر عدد 468 لسنة 2017 مؤرخ في 10 أفريل 2017 والمتعلّق بإلحاق هياكل برئاسة الحكومة ، ورغم مطالبة مراقبي المصالح العمومية في عديد المناسبات بتكريس استقلاليتهم عن السلطة التنفيذية.

¹ الطاهر بن تركية ، منظومة الرقابة العامة في تونس و ضرورات الإصلاح، [http //metalaw.lead.orj.tn/2017/11/13/](http://metalaw.lead.orj.tn/2017/11/13/)، (11:58 /2019/04/12).

الفصل الثاني الرقابة الادارية ومكافحة الفساد الاداري في الجزائر وتونس

- كذلك تعاني من الهشاشة على غرار هيئة الرقابة العامة لأملاك الدولة والشؤون العقارية، فإن وضعيتها تميّزت في فترات معيّنة بالهشاشة إذ وقع الاستغناء في فترات معيّنة عن وزارة أملاك الدولة والشؤون العقارية ووقع الاقتصار على كتابة دولة تعنى بأملاك الدولة تابعة لوزارة المالية في الفترة المتراوحة بين 29 جانفي 2014 و 6 فيفري 2015 ثم انطلقا من 27 أوت 2016.

- مثلت التبعيّة الإدارية والماليّة للسلطة التنفيذية، عائقا أمام هيئات الرقابة العامّة حيث لم تتمكّن هذه الأخيرة من تكريس استقلاليتها الوظيفية كما هو معمول به لدى الأجهزة العليا للرقابة الإدارية والمالية في باقي الدّول.

- فرضت التبعيّة الوظيفية نظام عمل يقوم بالأساس على ضبط محاور الرقابة ومجالها من قبل السلّطة التنفيذية. وكشف هذا التّدخل في تحديد مجالات الرقابة والتدقيق عن نية في إقصاء بعض المؤسسات والوزارات من نطاق عمل هيئات الرقابة وبالتالي حجب بعض مواقع الفساد.

- تواصل التبعيّة في انتهاء دور الهياكل الرقابية عند إعداد التقرير الرقابي النهائي وإحالاته لوزير الإشراف الذي أصدر الإذن بمأموريّة العمل الرقابي . فظاهريا لا تثير هذه النقطة أيّة اشكاليات. ولكن المطلّع على محتوى التقرير الرقابي يدرك الأهميّة القصوى لهذا الجانب. حيث وقع تجريد هيئات الرقابة العامّة من أيّ آلية تمكّنها من متابعة تنفيذ التوصيات التي تضمّنها صلب تقاريرها .

- ومن جانب اخر فإنّ من مميّزات التقرير الرقابي أنّه يحتوي على العديد من الإخلالات التي يمكن أن تتشكّل أخطاء تصرف أو أخطاء جزائية تمكن هياكل الرقابة العامّة من إحالة الملفات مباشرة إلى دائرة الزجر المالي أو إلى القضاء العدلي وفي ظل هذا الواقع لا يمكن القيام بذلك.

- **التعظيم على التقارير الرقابية⁽¹⁾** حيث ترتبط نجاعة الدور الموكل إلى الهيكل الرقابي إضافة إلى ما سبق الى نشر التقرير الرقابي في ظلّ النصوص المكرّسة لمبادئ المساءلة

¹ الطاهر بن تركية ، منظومة الرقابة العامة في تونس و ضرورات الإصلاح، / <http://metalaw.lead.orj.tn/2017/11/13/>، (12:03 /2019/04/12).

الفصل الثاني الرقابة الادارية ومكافحة الفساد الاداري في الجزائر وتونس

والشفافية بداية بدستور جانفي 2014 علاوة على التغيير الذي شهده الإطار القانوني المنظم للنفاذ إلى المعلومة خاص في ظل صدور القانون الأساسي عدد 22 لسنة 2016 المؤرخ في 24 مارس 2016 والمتعلق بالحق في النفاذ للمعلومة. ومنه لا بد من نشر التقارير الرقابية في مختلف وسائل الإعلام لتبسيطها والتعريف بها وبالتالي تمكين المواطن من الاطلاع عليها واشراكه في نظام المساءلة التي تقتضيها مبادئ الحوكمة الرشيدة لكن واقعيًا لم تنتشر هيئة الرقابة العامة للمصالح العمومية تقاريرها الرقابية أو مقتطفات منها للعموم. ومنه في الاخير وحتى تتمكن هياكل الرقابة العامة من تحقيق الأهداف التي أحدثت من أجلها فإن اتخاذ جملة من التدابير الإصلاحية بات أمرًا حتميًا. غير أن كل مبادرة إصلاحية في هذا المجال يجب أن تتطلق بداية من تشخيص لواقع العمل الرقابي وتحليل لأهم المعوقات التي تحول دون تحقيق تطوّر فعلي في مجال مكافحة الفساد.

الفرع الثاني: واقع حجم الفساد في تونس

سيحدد ضمن هذا الجزء من الدراسة واقع حال ظاهر الفساد في تونس من خلال تحديد اشكاله واسبابه والشخصيات المتهمه به وايضا حجمه .

– اشكال الفساد في تونس (1).

في 15 جانفي 2011، وبعد يوم واحد فقط من رحيل الرئيس السابق زين العابدين بن علي، شكّلت الحكومة المؤقتة لجنة تقصي الحقائق عن الفساد والرشوة لمعالجة الاختلاس وغيره من أشكال الفساد المستشري في ظل نظام بن علي . ومنذ ذلك الحين، تبنت الحكومة قوانين عدّة وآليات رسمية للوصول إلى جذور هذه المشكلة التي اجتاحت البلاد طيلة عقود.

وبالرغم من هذا الاجراء الرقابي فقد كشف استطلاع أجرته مؤسسة كارنيغي مع 391 تونسياً بين تموز/يوليو وآب/أغسطس 2017، أن 76 في المئة من المُستطلعة آراؤهم يعتقدون أن الفساد في تونس اليوم أكثر منه في عهد الرئيس بن علي. ويُعزى ذلك إلى أن الفساد في عهد بن علي كان حكراً على مجموعة صغيرة من المقربين له اما ان فان فادوات الفساد متوافرة لأي كان وفي أي مستوى.

¹ سارة، يركيس، عدوى-الفساد-في-تونس-الإصلاح، <https://www.alawan.org/2017/10/25> ، (2019/04/15)، 12:33.

خلاصة الفصل:

لقد تم في هذا الفصل معالجة مصطلح الرقابة على الإدارة العامة و الفساد الإداري الذي يعد في غاية الأهمية و ومن خلال ربطهما بالهيئات التي تسعى نظريا الى القيام بالرقابة لمكافحة الفساد في كل من تونس والجزائر توصلنا الى هدين الدولتين لاحتاجان الى وجود هيئات او طاقم بشري ولكن تحتاجان ترسانة قانونية تمنحهما استقلالية عن السلطة التنفيذية للقيام بدورهما خارج الضغوط فواقع الدولتين في مستوى الفساد يظهر عدم نجاعة هاته الهيئات فعليا في التقليل من حجم الفساد وهذا نظرا لجملة من المعوقات تجعل من نشاطهما الفعال محدودا.

من خلال تطرقنا لموضوع فعالية الرقابة على الإدارة العامة دراسة مقارنة بين الجزائر و تونس تعرفنا على العديد من المعلومات التي خدمت دراستنا حيث انطلقنا في موضوعنا هذا والمعنون بفعالية الرقابة على الإدارة العامة في الجزائر وتونس من اشكالية مفادها الى اين مدى يمكن الحكم على فعالية الرقابة في الادارة العامة بالجزائر وتونس في مكافحة الفساد الإداري ؟

ولإجابة على هذه الإشكالية تم صياغة الفرضيتين التالين:

الفرضية الاولى والمتمثلة في : تتمتع الرقابة في الادارة العامة في كل من الجزائر وتونس بأجهزة مختلفة لمكافحة الفساد الإداري .

الفرضية الثانية : بالرغم من وجود اجهزة رقابية على الإدارة العامة في كل من الجزائر وتونس الا ان ظاهرة الفساد الإداري مستثيرة وتأخذ نطاق كبير .

حيث تم اثبات **الفرضية الاولى** من خلال ان المشرع في الجزائر وتونس قد اوجد أجهزة رقابية لمكافحة الفساد في الادارة العامة على غرار **مجلس المحاسبة المنشأ في 19** أبريل 1963م و**المفتشية العامة للمالية التي ظهرت في 01 مارس ، 1980** وكذلك **الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته** وهذا بموجب القانون رقم 01/06 و**اخيرا الديوان المركزي لقمع الفساد الذي اعيد تكييف وتنظيم صلاحياته ومهامه** بصدور الأمر 05/10 المؤرخ في 26 أوت 2010 هذا بالنسبة للجزائر اما في تونس فتظهر لنا الهيئات الرقابية ممثلة في : **الهيئة العليا للرقابة الإدارية والمالية و المتأسسة في 19 أبريل ، 1993** و دائرة **المحاسبات والتي ظهرت بعد تأسيس الدستور في 1959** و**لدينا الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد** تم إحداثها في 24 نوفمبر 2011 وذلك خلفا للجنة تقصي الحقائق عن الفساد والرشوة.

وتم اثبات **الفرضية الثانية** والمتمثلة النطاق الواسع الذي تأخذه ظاهرة الفساد في كلا الدولتين بفارق حجم الفساد المالي في الجزائر نظرا لكونها دولة تعتمد على مداخيل الربيع النفطي اين ستتشكل الفوائض المالية في كل قفزة نوعية لبورصة النفط حيث ان ما يتم كشفه في الاحداث الاخيرة عن مبالغ مالية خيالية توازي ميزانية دول وعن صفقات وهمية تورط

فيها مسؤولون في الدولة وموظفون ورجال اعمال تظهر ان هذه الهيئات الرقابية كانت عبارة عن هياكل مؤسسية لا غير ونفس الشي بالنسبة لتونس التي تعيش مخاضا سياسيا مند احداث 2011 والتي تحتاج الى اكثر من هذه الهيئات الرقابية ليتم الكشف الحقيقي على مستوى الفساد.

وتوصلنا الى النتائج التالية :

- إن عدم كفاءة هذه الهيئات الرقابية في مكافحة الفساد يرجع بالأساس لعدم استقلاليتها العضوية والمالية عن السلطة التنفيذية .
- إن هذه الهيئات الرقابية مازالت تعتمد على الطرق التقليدية البسيطة ، كالإشراف والمتابعة والتفتيش والتحريات الادارية و المراجعة التقنية ، كما أن العملية الرقابية تعتمد على أنواع التقارير البسيطة ، وفق أساليب غير متطورة مثل التقارير الدورية وتقارير الفحص والمذكرات ، ولا تعتمد على المعايير التكنولوجية المتطورة الموجودة في الدول المتقدمة .
- من بين ما يعيق عملها في مكافحة الفساد هو عدم نشرها لتقاريرها ومتابعة التجاوزات في مرحلة ثانية .
- عدم الاعتماد على خبراء مختصين في وضع النظام الرقابي ومكافحة الفساد على غرار الدول الغربية.
- مكافحة الفساد في الإدارة العامة تحتاج الى عمل متواصل ودائم وفجائي ، ومحاولة معرفة أسباب التقصير ومعالجتها و معاقبة كل من تجاوز القانون في ممارسة عمله على مستوى الإدارة .

ثانياً: التوصيات

من خلال العمل في هذا الموضوع يوصي الباحثان :

- بمنح الاستقلالية العضوية والمالية للهيئات الرقابية و إبعادها عن كل ضغط خارجي يعيق عملها .
- إن مكافحة الفساد الإداري لا بد وان تتخذ مناحي عديدة ولن تخص الهيئات فقط بل حتى تحسين وضعية الموظفين .
- يجب على كل مؤسسة عامة و خاصة القيام بجولات رقابية لمكافحة الفساد في حد ذاتها.
- يجب على الهيئات الرقابية ممارسة نشاطها في سرية تامة.
- تكوين و دورات علمية خاصة لتشكيلة هيئات مكافحة الفساد خاصة للدولتين .

أفاق الدراسة :

يقترح الباحثان المواضيع التالية :

- دراسة لأساليب الرقابة في المؤسسات الخاصة الكبيرة في الجزائر .
- مكافحة الفساد من المنظور الاسلامي النموذج الماليزي.

أولاً: القواميس و المعاجم

- 01- إبراهيم أنس و آخرون ،المعجم الوسيط، ط 2 ، ج 1، مجمع اللغة العربية ، دار المعارف القاهرة، مصر ، 1972 .
- 02- إبراهيم قلاتي، "قاموس الهدى"، مكتب الدراسات، دار الهدى عين مليلة، الجزائر ، 1999.
- 03- ابن منظور، لسان العرب، طبعة جديدة صحَّحها أمين محمد عبد الوهاب ومحمد الصادق العبيدي، دار إحياء التراث العربي، مؤسسة التاريخ العربي، بيروت، لبنان، ط/1، 1416هـ 1995م، مادة (دور).
- 04- حمد زكي بدوي ، يوسف محمود ، المعجم العربي الميسر للمدرسة و الجامعة و المكتب و المنزل ، دار الكتاب المصري القاهرة ، ب س ن .
- 05- محمد إسماعيل الصيني، حيمور حسن يوسف: معجم الطلاب، مكتبة لبنان، بيروت، 1991م، مادة (أدار) .
- 06- المنجد في اللغة و الأعلام، ط 1، دار المشرق، بيروت، 1939.

ثانياً: الكتب باللغة العربية

أ- الكتب العامة:

- 01- أحسن بوسقيعة ، الوجيز في القانون الجزائري العام ، ط 10 ، دار هومة ، الجزائر ، 2010.
- 02- أحمد طالب الإبراهيمي، المعضلة الجزائرية:الأزمة و الحل، ط4 ، دار الأمة الطباعة و النشر و التوزيع، الجزائر ، 1999.
- 03- أحمد فوزي ملوخية، الإدارة لرجال الأعمال و الحكومات ، الإسكندرية، مركز الإسكندرية للكتاب ، 2009.

04- أحمد فوزي ملوخية، الإدارة لرجال الأعمال والحكومات، الإسكندرية، مركز الإسكندرية للكتاب، 2009.

05- عبد الحميد عبد الفتاح المغربي، الإدارة: الأصول العلمية والتوجهات المستقبلية لمدير القرن الحادي والعشرين، مصر، المكتبة العصرية للنشر والتوزيع، 2006.

06- عبد الله عليان واماني جرار، الشفافية في الخدمة المدنية مفاهيمها ومعاييرها وأثرها على الخدمة المدنية، عمان، دار وائل للطباعة والنشر، 1997.

ب- الكتب المتخصصة:

01- إبراهيم درويش الإدارة العامة في النظرية والممارسة، ب ط، دار النهضة العربية، مصر، 1982 .

02- أحمد ابو دية، الفساد وسيلة و الآليات مكافحة، ط 1، منشورات الإئتلاف من اجل النزاهة و المسائلة أمان، فلسطين ط، 2004.

03- أحمد بن داود المزجاجي الأشعري، مقدمة في الإدارة العامة الإسلامية، الشركة الخليجية للطباعة والتأليف، جدة، المملكة العربية السعودية، ط/1، 2000م.

04- أحمد مصطفى خاطر، الإدارة ومنظمات الرعاية الاجتماعية: الأسس النظرية والممارسة العامة، الإسكندرية، المكتب الجامعي الحديث، 2007.

05- أمين الساعاتي، الإدارة العامة في المملكة العربية السعودية، دار الشروق، جدة، ط/2، 1405 هـ . 1985م.

06- بشير العلاق، إدارة الحديثة: نظريات و مفاهيم، عمان، دار اليازوري العلمية للنشر و التوزيع،

07- بشير العلاق، الإدارة الحديثة: نظريات ومفاهيم، عمان، دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، 2008.

08- جودت عزت عطوي ، الإدارة التعليمية و الإشراف التربوي أصولها و تطبيقاتها، ط 1، دار الثقافة.

09- حسين حريم، مبادئ الإدارة الحديثة: النظريات والعمليات الإدارية ووظائف المنظمة، ط 1، عمان، دار ومكتبة الحامد، 2006 .

10- حسين عبد العال محمد، الرقابة بين علم الإدارة والقانون الإداري، دراسة تطبيقية، دار الفكر الجامعي ، د ب ن، د س ن.

11- حسين ، عثمان محمد عثمان، أصول علم الإدارة العامة، ط 1 ، بيروت، منشورات الحلبي الحقوقية، 2007.

درويش ، محمد إبراهيم، محمد محمد بدران ، مبادئ الإدارة العامة، القاهرة، مطبعة كلية الحقوق، 2008.

12- سعود بن محمد النمر، وآخرون، الإدارة العامة" الأسس و الوظائف و الاتجاهات الحديثة، ط 7 ، المملكة العربية السعودية، مكتبة الشقري، ،2013.

13- سعيد محمد المصري، أساسيات في دراسة الإدارة العامة، دار المريخ للنشر، الرياض، ط/3، 1403هـ، 1983م.

14- صالح شافي العائذي ، لإدارة: أصولها وأفكارها ، بغداد، دار العراب ودار نور للدراسات والنشر والترجمة، 2010.

15- صالح مهدي محسن العامري، طاهر محسن منصور الغالبي، الإدارة والأعمال، ط 2، عمان، دار وائل، 2008. 203.

16- طلق عوض الله السواط، طلعت عبد الوهاب سندي، طلال مسلط الشريف، الإدارة العامة: المفاهيم-الوظائف- الأنشطة، ب ط، دار حافظ للنشر والتوزيع، د س ن.

17- عامر الكبيسي، الفكر التنظيمي: التنظيم الإداري الحكومي بين التقليد والمعاصرة، ط 1 ، سوريا، دار الرضا للنشر .

18- عامر الكبيسي، الفكر التنظيمي: التنظيم الإداري الحكومي بين التقليد و المعاصرة، ط1 ، دمشق: دار الرضا للنشر، 2004.

19- عبد السلام بدوي ، الرقابة على المؤسسة العامة، مكتبة الأنجلوا المصرية، القاهرة ، ب س ن .

20- عبد العزيز صالح بن حبتور، أصول ومبادئ الإدارة العامة، ط1 ، عمان ، ودار الثقافة للنشر والتوزيع، 2000.

21- عبد الكريم أبو مصطفى ، الإدارة و التنظيم، المفاهيم -الوظائف- العمليات ، 2001 .

22- عبد الكريم درويش ، ليلي تكلا ، أصول الإدارة العامة ، دار الانجلو المصرية ، مصر، 1980 .

23- عساف عبد المعطي محمد ، نحو فلسفة عالمية للإدارة: (للفتوق (01) فلسفة) ، مجلة كلية بغداد للعلوم الاقتصادية الجامعة، العدد الثلاثون، 2012.

24- علي الشريف ، الإدارة المعاصرة، الدار الجامعية، الإسكندرية ، 2003/2002.

علي محمود المبيض ، وآخرون، الإدارة العامة ، ط1 ، مصر، دار شركة الحريري للطباعة، 2008.

25- عماد الشيخ داود ، الشفافية ومراقبة الفساد ، ط1 ، مركز دراسات الوحدة العربية ، بيروت ، 2006.

26- عمار عوابدي ، القانون الإداري، الجزء الأول - النظام الإداري- ، ط4 ، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 2002.

27- عمر قاضي، الفساد الإداري وإمكانية الإصلاح الاقتصادي ، عمان، الأردن، ب ط ، سنة ، 2007.

- 28- محمد إبراهيم، مصطفى عبد الحلیم أسامة، أصول ومبادئ الإدارة الحديثة، ب ط ، د س ن، 2007.
- 29- محمد سعيد عبد الفتاح، الإدارة العامة، المكتب العربي الحديث للطباعة والنشر، الإسكندرية، ط/5، 1986م.
- 30- محمد صادق إسماعيل، عبد العال الديري، جرائم الفساد بين آليات مكافحة الوطنية و الدولية ، ط 1، دراسة قانونية تطبيقية مقارنة.
- 31- محمد فتحي محمود، الإدارة العامة المقارنة، ط 1 ، المملكة العربية السعودية، عماد شؤون المكتبات بجامعة الملك سعود، 1985.
- 32- محمد نصر مهنا، تحديث في الإدارة العامة والمحلية، الإسكندرية، مؤسسة شباب الجامعة، 2005.
- 33- مداني ، عبد القادر علاق، الإدارة - دراسة تحليلية للوظائف و القرارات الإدارية- ، مكتبة دار جدة، السعودية، 2000.
- 34- مصطفى الفقى ، الفساد الإداري والمالي بين السياسات والإجراءات ، ب ط، ب س ن .
- 35- مصطفى عبد الله أبو القاسم خشيم ، مبادئ علم الإدارة العامة ، ط 1 ، ، طرابلس، الجامعة المفتوحة ، 2001.
- 36- موسى اللوزي ، التنمية الادارية : المفاهيم ، الاسس، التطبيقات ، عمان ، دار وائل للطباعة والنشر ، 2000 .
- 37- موسى خليل، الإدارة العامة: المبادئ- الوظائف- الممارسة، ط 1 ، بيروت، مجد المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر و التوزيع، 2005.
- 38- موفق ، حديد محمد، الإدارة العامة: هيكله الأجهزة وصنع السياسات وتنفيذ البرامج الحكومية، ط 1، عمان، دار الشروق للنشر و التوزيع، 2000 .

39- موفق حديد محمد، إدارة الأعمال الحكومية النظريات والعمليات والموارد ، دار المناهج، عمان، الاردن ، 2002.

40- نعيم إبراهيم الظاهر، أساسيات الإدارة: المبادئ و التطبيقات الحديثة، ط1 ، عمان، وجداري للكتاب العالمي للنشر والتوزيع، 2009 .

41- النمر سعود بن محمد و آخرون ، الإدارة العامة: الأسس و الوظائف و الاتجاهات الحديثة ، ط7، مكتبة الشرقي ، المملكة العربية السعودية، 2013.

42- هالة محمد لبيب عنبه، نيفين عزت الحبيشي، الإدارة العامة، القاهرة، كلية التجارة، 2008.

هاني خلف الطراونة، نظريات الإدارة الحديثة و وظائفها، عمان، دار أسامة للنشر والتوزيع، 2011.

43- يحيى المصري ، البنوك والفساد المصرفي ، صحيفة البيان ، 7 اكتوبر 2001.

ثالثا: الأطروحات و الرسائل الجامعية

أ- رسالة دكتوراء

01- تياب نادية ، آليات مواجهة الفساد في مجال الصفقات العمومية ، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه ، سنة ، 2013.

02- حاحة عبد العالي، الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر، ، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه في الحقوق، تخصص قانون ، جامعة محمد خيضر ، بسكرة ، 2013.

03- شعبان فرج، الحكم الراشد كمدخل حديث لترشيد الإنفاق العام والحد من الفقر، أطروحة دكتوراه، تخصص نقود ومالية، علوم اقتصادية، جامعة الجزائر، الجزائر، 2012/2011.

04- عيشة عبد الحميد، العلاقة بن السياسة والإدارة العامة في الجزائر، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2010/2011

ب - رسالة ماجستير

01- أسهمان أيت أودية، مكافحة الفساد في التشريع الجزائري، مذكرة تخرج ماجستير، جامعة تيزي وزو، 2011/2012.

02- أمال يعيش تمام، الفساد الإداري في الجزائر، مذكرة تخرج ماجستير إدارة عامة، جامعة حمة خضير، بسكرة، 2017./2018

03- بن بشير وسيلة، ظاهرة الفساد الإداري والمالي في مجال الصفقات العمومية في القانون الجزائري، مذكرة لنيل درجة ماجستير في القانون العام، فرع قانون الإجراءات الإدارية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2013.

04- بوزيرة سهيلة، مواجهة الصفقات المشبوهة، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون الخاص، جامعة معسكر، 2008.

05- عميور خديجة، جرائم الفساد في القطاع الخاص في ظل التشريع الجنائي الجزائري، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماجستير، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2012.

06- مخلد توفيق مشاوش خشمان، مشكلة الفساد الإداري في ضوء التشريعات و القوانين الأردنية، مذكرة لنيل شهادة ماجستير جامعة الشرق الأوسط للدراسات العليا، سنة، 2009.

ج- رسالة ماستر

- 01- حمزة خضري، الوقاية من الفساد ومكافحته في إطار الصفقات العمومية، رسالة ماستر، الدفاتر السياسية و القانون ، ع 07 ، جوان 2012، جامعة مسيلة ، الجزائر.
- 02- دحماني آمال ، الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة ماستر ، إدارة الجماعات المحلية، جامعة الدكتور الطاهر مولاي، سعيدة، 2016/2015.

رابعاً: الملتقيات و المقالات

- 01- الأمم المتحدة، تعريف المفاهيم والمصطلحات الأساسية في مجالي أسلوب الحكم والإدارة العامة، نيويورك، المجلس الاقتصادي والاجتماعي، 03 - 27 مارس، 2006.
- 02- سهيلة، بوزيرة ، ملتقى وطني حول دور مجلس المحاسبة في مكافحة جرائم الفساد.

خامساً: الجرائد و المجلات

- 01- الأمر رقم 10/02 المؤرخ في 26/08/2010 الذي يعدل و يتم الأمر رقم 20/95 المؤرخ في 17/7/1995 المتعلق بمجلس المحاسبة بدولة الجزائر.
- 02- بيان مجلس الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد المؤرخ في 14 أبريل 2017 حول مشروع القانون المتعلق بهيئة الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد بدولة الجزائر.
- 03 - شوقي رافع، كلام يطعم خبزاً، صحيفة البيان ، مجلة الحرية، العدد 601، 23 نوفمبر 2002 .
- 04- صالح زياني ، تفعيل العمل الجمعي لمكافحة الفساد في الجزائر ، مجلة المفكر، ب س ن، ع 4 .
- 05- عزت عبد المنعم علي، الانحراف الوظيفي طريق الكسب الحرام ، صحيفة الاهرام ، العدد 42945، 05 يونيو 2004.
- 06- علي الخضر، ادارة اليات الاصلاح الاداري وخطواته، صحيفة تشرين، 4 ابريل 2002.

- 07 - فادي عبود، تحديات الفساد وسبل مكافحته ، - http:www-
.http://www-arbnet.com/article regsterediste.com/2006/p5
- 08- فتحي بلعيد ، بالأسماء-المعارضة-تتهم...فساد، ،
،/https://ultratunisia.ultrasawt.com (، 2019/04/19 ، 15:24).
- 09- محمد ضيفي، الإدارة التونسية: نشأة الإدارة المحلية التونسية /649888.....
الإدارة - شأة الإدارة التونسية- /https://fr-fr.facebook.com/.../ 21/03/2019 مع
.11:20
- 10- وكبيديا ، الهيئة_الوطنية_لمكافحة_الفساد_(تونس) ،
/https://ar.m.wikipedia.org/wiki (2019/04/20 /15:30).
- 11- وكبيديا ، دائرة المحاسبات ، http // courdescomptes.nat.tn ،
(2019/04/20 /15:42).
- 12- وكبيديا، الفساد_في_تونس ، /https://ar.wikipedia.org/wiki ،
(2019/04/20 /10:05).
- 13- وكبيديا، الهيئة العليا للرقابة الإدارية والمالية ، http //www.hccaf.tn/ar/
(2019/04/20 /15:30).

الفهرس

الصفحة	المحتوى
III	الإهداء
V	الشكر
VI	ملخص الدراسة
8 - 1	مقدمة عامة
الفصل الأول: الإطار العام للإدارة العامة	
10	مقدمة الفصل
11	المبحث الأول: لمحة عامة حول الإدارة العامة
11	المطلب الأول: تعريف الإدارة العامة
17	المطلب الثاني: طبيعة الإدارة العامة (كعلم و فن)
21	المطلب الثالث: أهمية الإدارة العامة
23	المبحث الثاني: نشأة وتطور الإدارة العامة
23	المطلب الأول: نشأة الإدارة العامة
26	المطلب الثاني: تطور الإدارة العامة
29	المبحث الثالث: وظائف و خصائص الإدارة العامة
29	المطلب الأول: وظائف الإدارة العامة
31	المطلب الثاني: خصائص الإدارة العامة
33	المبحث الرابع: المداخل و العلوم المرتبطة بالإدارة العامة
33	المطلب الأول: مداخل دراسة الإدارة العامة
42	المطلب الثاني: العلوم المرتبطة بالإدارة العامة
45	خلاصة الفصل
الفصل الثاني: الرقابة الادارية ومكافحة الفساد الاداري في الجزائر وتونس	
47	مقدمة الفصل
48	المبحث الأول: لمحة عن الإدارة العامة في الجزائر و تونس

48	المطلب الأول : نشأة الإدارة العامة في الجزائر
50	المطلب الثاني : نشأة الادارة العامة في تونس
55	المبحث الثاني: لمحة عامة عن الرقابة على الإدارة العامة
55	المطلب الأول: تعريف الرقابة
58	المطلب الثاني : الرقابة على الادارة العامة
60	المبحث الثالث: الهيئات الرقابية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر و تونس
60	المطلب الأول : مفهوم ووسائل مكافحة الفساد
66	المطلب الثاني : الهيئات الرقابية للإدارة العامة في الجزائر
75	المطلب الثالث : الهيئات الرقابية للإدارة العامة في تونس
78	المبحث الرابع: تقييم الرقابة الإدارية في مكافحة الفساد الإداري في الجزائر و تونس
78	المطلب الأول: تقييم الرقابة الإدارية في مكافحة الفساد الإداري في الجزائر
99	المطلب الثاني: تقييم الرقابة الإدارية في مكافحة الفساد الإداري في تونس
105	خلاصة الفصل
107	الخاتمة
111	قائمة المراجع
123	الفهرس



الفصل الثاني

مقدمة

ملاحق

الأمراض الجع

خاتمة

فہرست