

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
Ministry of High Education and Scientific Research
جامعة محمد البشير الإبراهيمي - برج بوعريريج -
University of Mohamed el Bachir el Ibrahim
كلية الحقوق والعلوم السياسية
Faculty of law and Political Sciences



مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات شهادة ماستر أكاديمي في الحقوق
تخصص: قانون الأعمال
الموسومة بـ:

الرقابة على مجلس إدارة المؤسسات العمومية
الاقتصادية في الجزائر

تحت إشراف:

د. بن يحيى بشير

إعداد الطالبين:

- قادري أسامة

- نايلي ياسين

لجنة المناقشة

(اللقب والاسم)	(الرتبة)	(الصفة)
• بلفروم محمد الأمين	أستاذ محاضر -أ-	رئيسا
• بن يحيى بشير	أستاذ محاضر -أ-	مشرفا
• عياش حمزة مناقشا	أستاذ محاضر -أ-	ممتحنا

السنة الجامعية 2022-2023



ملحق بالقرار رقم 10822 المؤرخ في 27 2020
الذي يحدد القواعد المتعلقة بالوقاية من السرقة العلمية ومكافحتها

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

مؤسسة التعليم العالي والبحث العلمي:

نموذج التصريح الشرفي
الخاص بالالتزام بقواعد النزاهة العلمية لإنجاز بحث

أنا الممضي أسفله.
السيد (أ): نايلي ياسين الصفة: طالب. أسلاذ. بالبحث طالب
الجامل (ة) لبطاقة التعريف الوطنية رقم 100460963 الصادرة بتاريخ 9/016/04/07
المسجل (ة) بكلية / معهد المتقون قسم القانون الخدماء قانون أعمال
والمكلف (ة) بإنجاز أعمال بحث (مذكرة التخرج. مذكرة ماستر. مذكرة ماجستير. أطروحة دكتوراه).
عنوانها: الترقيات على مجلس إدارة المؤسسة الكومونة لإصلاحية في
الجزائر
أصح بشرفي أنني ألتزم بمراعاة المعايير العلمية والمنهجية ومعايير الأخلاقيات المهنية والنزاهة الأكاديمية
المطلوبة في إنجاز البحث المذكور أعلاه .

التاريخ: 9/09/2016

توقيع المعني (ة)



ملحق بالقرار رقم 10824 المؤرخ في 27 أفريل 2020
الذي يحدد القواعد المتعلقة بالوقاية من السرقة العلمية ومكافحتها

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

مؤسسة التعليم العالي والبحث العلمي:

نموذج التصريح الشرطي

الخاص بالالتزام بقواعد النزاهة العلمية لإنجاز بحث

أنا الممضي أسفله،
السيد (ة) قادي أساقم، الصفة: طالب، أساذ، باحث
الحامل (ة) لبطاقة التعريف الوطنية رقم: 40449/4777 والصادرة بتاريخ: 2003/01/23
المسجل (ة) بكلية / معهد الموقوف قسم القانون الخاص قانون أعمال
والمكلف (ة) بإنجاز أعمال بحث (مذكرة التخرج، مذكرة ماستر، مذكرة ماجستير، أطروحة دكتوراه).
عنوانها: الترفيق على مجلس إدارة المؤسسات الامومية الإقتصادية
في الجزائر
أصرح بشرطي أنني ألتزم بمراعاة المعايير العلمية والمنهجية ومعايير الأخلاقيات المهنية والنزاهة الأكاديمية
المطلوبة في إنجاز البحث المذكور أعلاه.

التاريخ: 2009/3/06/06

توقيع المعني (ة)

(KADRI)

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

السلام عليكم ورحمة الله وبركاته



شكروك

إلى أمي أيتها العشق المقدس والملاك الطاهر إليك يا سيدتي أهدي
تخرّجي وكلماتي تمنعني إجلالاً لك أيتها الرحمة والحنان والعتاء لكم أنا
بحاجة إلى أن أقبل قدميك الآن أشعرُ بجموع في أحشائي لن يملاه إلا أن
أحتضنك يا مولاتي وأميرتي.

إلى أبي الغالي أيها الإنسان الجميل يا سدي وذخري أهدي إليك
تخرّجي يا حبيبي أيها الأب العنون لك قبلاتي وعليك صلواتي إلى أخي
وحمي ظهري وذخري وثورتي العظيمة يا حائطي الذي أتكأ عليه عند
شدتي وملاذي بعد الله عند كُرتي أيها الأخ الكريم والعظيم لقد
كنت لنا أباً وأخاً ومرتبياً ومعلماً تعبت من أجلنا يا سدي فلك التحية ولن
أنسى معروفك وتشجيعك لي ما حبيبت أيها القديس.

إلى الأستاذ الفاضل **بن يحيى بشير** إلى كل أساتذة جامعة محمد
البشير الأبراهيمي الذين كانوا عوناً لي طيلة مسارنا الدراسي.

اهداء

أهدي عملنا هذا وثمار جهدنا بعد الحمد لله والشكر
لله على نعمته وتوفيقه الى كل من عائلتنا قادري ونايلي
وجميع الأصدقاء الذين رافقونا طيلة الخمس سنوات
وكذلك أهدي هذا العمل الى كل من علمني حرفا و أنار لي
دربا وكان لي عوناً على الصعاب وبالأخص أساتذتي في كلية
الحقوق جامعة محمد البشير الابراهيمي برج بوعريرج.

واجهت المؤسسة العمومية الاقتصادية عدة عقبات وعوائق لاسيما في مراحل معينة، ما زاد في حتمية تسريع الإصلاحات التي عرفتھا تزامنا مع إقصاء نظام الاقتصاد المخطط، وتبني نظام اقتصاد السوق حيث كانت في خضم النظام الاشتراكي سنة 1971 تخضع لرقابة سابقة تتجلى في الرقابة على مديري ومسيري المؤسسة العمومية الاقتصادية وعلى أعمالهم حتى كانت الجهة الوصية تحوز صلاحيات واسعة بما فيها ممارسة السلطة السلمية على المديرين والمسيرين مع مراعاة توجيه نشاط المؤسسة العمومية الاقتصادية لتحقيق أهداف معينة تخدم السياسة الاقتصادية للدولة كما خضعت لرقابة مالية تمارس من قبل الهيئات التابعة لوزارة المالية، ناهيك عن نصيب العمال في الرقابة على التسيير من خلال جمعية العمال، لتأتي الرقابة الخارجية التي كانت تمارس من قبل المجلس الشعبي الوطني بطريقة مباشرة على التسيير، وذلك بتعيين لجنة التفتيش والمراقبة إلى جانب الدور الرئيسي لمجلس المحاسبة .

ونظرا للنتائج المحققة التي أثبتت عجز الدولة على تسيير المؤسسة العمومية الاقتصادية، تقرر إحداث تعديلات جذرية وجوهرية مست كافة الأصعدة فألغت كافة أنواع الرقابة السابقة مانحة إياها استقلالية خاصة بصدور الأمر 01/88 والذي يعد نقطة التحول من مؤسسة اشتراكية إلى مؤسسة عمومية اقتصادية منظمة في شكل شركات تجارية خاضعة للقانون التجاري، ما ترتب عنه تقليص تدخل الدولة في ممارسة الرقابة والاعتماد على الرقابة الداخلية، وهذا نظرا لما حققته الأجهزة الداخلية من نتائج فعلية وفعالة في الرقابة، وهو الهدف المسطر للنهوض بالمؤسسة العمومية الاقتصادية، كما تجدر الإشارة إلى أن تدخل الدولة في الرقابة لم يعدم بشكل كلي وذلك بحسب ثقل وحجم الرقابة الخارجية التي تمارسها الجهات الوصية، وهذا بناء على نوعية النشاط الذي تمارسه المؤسسة العمومية الاقتصادية ومدى مساهمتها في رأس المال، حيث تتوسع رقابة الدولة كلما تعلق الأمر بنشاط ذو طابع استراتيجي أو تكون مالكة لأغلب رأس مالها.

(1) أهمية الموضوع:

تكمن الأهمية التي يكتسبها موضوع الدراسة المتعلق بالرقابة على المؤسسة العمومية الاقتصادية في ظل مقتضيات اقتصاد السوق في معرفة الآليات الفعالة التي تسمح بحسن تسيير المؤسسة تحقيقا لمردودية أفضل من حيث الإنتاج والأداء من جهة، والحفاظ على أموال الدولة أو المال العام من كل أشكال الفساد من جهة أخرى. وكذا تسليط الضوء على دور الدولة الذي يتجلى بتبنيها سياسة رشيدة تهدف إلى تفعيل وسائل وأجهزة الرقابة سواء كانت داخلية أم خارجية.

(2) أسباب اختيار الموضوع:

عن أسباب اختيار هذا الموضوع نذكر خاصة من الناحية الذاتية قلة الدراسات السابقة ما دفعنا إلى القيام بهذه الدراسة قصد إثراء المكتبة، أما من الناحية الموضوعية فأهم الأسباب تتمثل في مختلف النكبات الاقتصادية التي عرفتتها المؤسسة العمومية الاقتصادية، وفضائح تبديد المال العام التي شهدتها ما يعكس عدم فعالية آليات الرقابة التي تخضع لها.

(3) أهداف الدراسة:

تهدف هذه الدراسة إلى معرفة الآليات الرقابية والضمانات الممنوحة لها في سبيل ممارستها للرقابة.

(4) صعوبات الدراسة:

- صعوبة وقلة المراجع في هذا الموضوع.
- لا توجد مراجع في كلية الحقوق في هذا الموضوع، بل وجدنا بعض المراجع في كليات التسيير والاقتصاد لأن هذا الموضوع له علاقة نوعا ما بالشأن الاقتصادي.
- قلة المذكرات والأطروحات في هذا الموضوع.

(5) الإشكالية:

بناء على المعلومات التي اطلعنا عليها وتحصلنا عليها من خلال دراسة الرقابة على مجلس إدارة المؤسسات العمومية الاقتصادية، قمنا بطرح الإشكالية التالية:

كيف تتم الرقابة على مجلس إدارة المؤسسات العمومية الاقتصادية في الجزائر؟

(6) منهج الدراسة:

وللإجابة على هذه الإشكالية اعتمدنا على المنهج الوصفي ذلك بالتطرق إلى مختلف الأجهزة الرقابية و المنهج التحليلي باستقراء النصوص القانونية للموضوع..

(7) خطة الدراسة:

نظرا لطبيعة الدراسة وبناء على الإشكالية التي تم الاعتماد عليها، قسمنا هذه المذكرة إلى فصلين:

- الفصل الأول: تطرقنا فيه إلى الإطار المفاهيمي للمؤسسة العمومية الاقتصادية وكيف تتشكل إدارة هذه المؤسسات وكيفية تسيير هذه المؤسسات.
- الفصل الثاني: فقد تناولنا فيه الرقابة الداخلية والخارجية على هذه المؤسسات العمومية الاقتصادية.

الفصل الأول:

الاطار المفاهيمي للمؤسسة

العمومية الاقتصادية

تمهيد:

ليس هناك عملا قانونيا أكثر تعقيدا من مسألة تتبع مراحل المؤسسات العمومية الاقتصادية، فقد مر تنظيم هذه الهيئات في الجزائر قبل المرحلة الحالية (استقلالية المؤسسات) بعدة مراحل مازالت بعض آثارها ومعالمها قائمة الى حد الآن.

فوجود تنازع حول مشروعية المفاهيم والمبادئ التي تنظم سير المؤسسة بين جمهور الفقهاء، القانون، ودولاب السلطة، حرك معركة المفاهيم في الجزائر.

لذا يجدر بنا في البداية أن نحدد مفهوم المؤسسة العمومية الاقتصادية باعتبارها الوحدة الأساسية في القطاع العام عبر مختلف مراحل تطور الاقتصاد الوطني بداية من عهد التسيير الاشتراكي ووصولاً الى مرحلة التسيير الرأسمالي.

المبحث الأول: مفهوم المؤسسة العمومية الاقتصادية

المطلب الأول: مفهوم المؤسسة العمومية الاقتصادية في ظل النظام الاشتراكي

اختلفت وتباينت المفاهيم المتعلقة بمؤسسات القطاع العام الاقتصادي بصفة عادية وعامة والمؤسسات العمومية الاقتصادية بصفة خاصة.

وذلك بسبب اختلاف المراحل والظواهر القانونية التي عرفها النظام الاشتراكي للمؤسسات، ولهذا فاننا سنعتمد على تتبع مسار تطور تنظيم القطاع العام منذ الاستقلال الى غاية مرحلة الإصلاحات نظرا لما تركته أساليب التنظيم المتعاقبة من قوالب وأفكار دخلت في تحديد مفهوم المؤسسة العمومية الاقتصادية كشكل جديد في التنظيم، وعليه فما هو مفهوم المؤسسة العمومية في ظل هاته الظواهر؟¹

¹ بعلي محمد الصغير، تنظيم القطاع العام في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1992، ص03

الفرع الأول: مفهوم المؤسسة العمومية الاقتصادية في ظل التسيير الذاتي

أولاً: أساس المبدأ (المرسوم 95/63)

عندما خرجت الجزائر من حرب التحرير، كان اقتصادها شبه مدمر، و90% من العاملين بالإدارة والمراكز الحساسة كانوا من المعمرين والأجانب، ومباشرة بعد الاستقلال، غادر هؤلاء مناصبهم تاركين وراءهم مؤسسات ومزارع وإدارات مهملة، حيث غادر خلال 06 أشهر 800 ألف شخص.¹

وأما هذا الواقع وكرد فعل لحماية البلاد، فقد قام العمال تلقائياً بإدارتها لأنه لم يكن هناك أي مجال للاختيار أو تردد ممكن.

ولقد كانت فكرة الأملاك الشاغرة على المستوى القانوني انعكاساً للوضع السائدة عبر مجمل الحياة السياسية والاجتماعية والاقتصادية، وذلك لمنع انتقال أموال الأوربيين ومؤسساتهم إلى ملكية الأفراد حفاظاً على الاقتصاد الوطني وركيزته القطاع العام، كما أن حالة الشعور هذه تتحدد بتوافر الشروط التالية:

1. **من حيث المالك:** حيث تعتبر شاغرة الأملاك أو الأموال المعايين شغورها بتاريخ 22 مارس 1963، وهو ما يقتضي وجود المالك في حالة ترك وتخلي بسبب ذهابه من الجزائر.

2. **من حيث الاستغلال:** بالرغم من حضور المالك فإن المال أو الملك يعتبر شاغراً بالنظر إلى مدى استغلاله واستثماره.²

¹ المرسوم رقم 95/63، المؤرخ في 22/03/1963 المتضمن سياسة التسيير الذاتي للمؤسسات الاشتراكية، ج.ر. رقم 15 مؤرخة في 22/03/1963 ص 115.

² حسيب خير الدين، مساهمة العمال في الإدارة في الوطن العربي (دراسة مقارنة)، دار الطليعة للنشر، بيروت، 1971 ص 108.

فكرة الأملاك الشاغرة التي شكلت سندا قويا لأسلوب التسيير الذاتي فقد أثارت جدلا فقها حول تكيفها القانوني، إلا أن الظاهر من مجموع النصوص المتعلقة بما جعلنا نذهب الى أنها تعبير عن انتقال حق الملكية الى أنها تعبير عن انتقال الملكية الى المجموعة الوطنية ممثلة في الدولة الجزائرية.

ثانيا: الأجهزة المعتمدة في سياسة التسيير الذاتي

تعتبر الجمعية العامة ومجلس العمال، لجنة التسيير، المدير احدى الدعائم والهيئات الأساسية التي تقوم عليها المؤسسة المسيرة ذاتيا:

1. الجمعية العامة للعمال:

في الوقت الذي كان قيد البحث جاريا حول نمط التسيير الواجب اتباعه، خرج العمال على اختلاف فئاتهم الى المزارع، المصانع والإدارات المهملة لتسييرها من خلال خلايا ومجموعات تكونت لهذا الغرض، حيث كان الهدف من ذلك هو حماية الاقتصاد الوطني ومواصلة العملية الإنتاجية قصد مجابهة احتياجات المجتمع.

كما أن موضوع العضوية في هذه الجمعية يطرح اكتساب صفة العامل في المؤسسة المسيرة ذاتيا والمتمثلة في الجنسية الجزائرية، 18 سنة من العمر، التمتع بالحقوق المدنية والسياسية، الديمومة في العمل، كما أن قائمة أعضاء الجمعية العامة للعمال تدخل ضمن السلطة التقديرية للمدير، إذ هو الذي يعين سنويا العدد اللائق من العمال الدائمين والضروريين فنيا لإنجاز البرنامج الاقتصادي للمؤسسة أو محل الاستثمار.¹

2. مجلس العمال:

تنتخب الجمعية العامة مجلسا للعمال يتراوح عدد أعضائه بين 10 و100 عضو وذلك لمدة 03 سنوات، على أن يحدد انتخاب ثلثهم كل سنة.

¹ بعلي محمد الصغير، تنظيم القطاع العام في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1992، ص13

ويجدر في هذا الصدد الى ضرورة أن يتوافر نصاب 3/1 أعضاء المجلس لكي يباشروا العمل في عملية الإنتاج.

وفيما يتعلق بالتسيير، فإن مجلس العمال يعقد اجتماعا في الشهر بقرار من لجنة التسيير، كما يمكنه الاجتماع استثنائيا بطلب من ثلث الأعضاء، كما أن لجنة التسيير يتم انتخابها من طرف مجلس العمال.¹

3. لجنة التسيير:

ينتخب مجلس العمال من بين أعضائه لجنة التسيير التي يتراوح عدد أعضائها بين 03 و11 عضوا حسب أهمية المؤسسة.

أما بخصوص جلسات التسيير، فهي تقوم بعقد اجتماع دوري عادي خلال كل شهر، ويمكن للجنة أن تدعو رئيسها للانعقاد ولكن بصفة استثنائية، ونظرا للدور المنوط بهذا الجهاز، فإن التسيير الذاتي أصبح يعرف بلجنة التسيير ذلك أنها تتكفل بتسيير المؤسسة وتوزيع المسؤوليات واستخدام العمال المرسمين، إضافة الى اعداد مخططات التنمية، الإنتاج، الحساب الختامي، القروض، الشراءات.²

4. المديرية:

عرفت مرحلة التسيير الذاتي في الجزائر وجود ثنائية داخل القاطرة الإدارية والمتمثلة في كل من رئيس لجنة التسيير الذاتي والمدير، فإن كان رئيس لجنة التسيير عضوا منتخبا، فإن المدير تتفرد الدولة بتعيينه كمسير للمؤسسة وذلك بعد موافقة ما يسمى آنذاك بالمجلس البلدي.³

فالمدير يعين من طرف الوزارة الوصية على القطاع، ويحتل المدير بعد تعيينه مركز الموظف العمومي التابع للدولة، فهو مسؤول أمامها باعتباره الممثل القانوني عنها داخل

¹ عوادي عمار، مبدأ الديمقراطية الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1994، ص128.

² بعلي محمد الصغير، المرجع السابق، ص15، 16.

³ انظر المادة 26 من المرسوم 63-95، مرجع سابق.

المؤسسة المسيرة ذاتيا، ويستند هذا التمثيل آلية التعيين ومتطلبات السلطة الرئاسية، ولذلك فهو مجبر على الخضوع لتعليمات الإدارة المركزية التي قامت بتعيينه، أما بخصوص الصلاحيات فهو يعمل على الحفاظ على شرعية التسيير المالي للمؤسسة، أما باعتباره عنصرا وهيئة بالمؤسسة فهو يتولى التسيير الإداري والمالي.¹

الفرع الثاني: المؤسسة العامة (المشروع العام):

نظرا للاستمرارية وقوة تدخل الدولة، واحتكارها لجل النشاطات الاقتصادية، واعتبارا لوجود معطيات توجي الى إعادة تنظيم اقتصادي وطني، ظهر جليا أن السلطة تميل الى نحو فرض تسيير دولتي للاقتصاد تهيمن عليه مؤسسات وشركات تابعة للدولة، وبرز هذا وبالتحديد منذ 1964 شمس الدولة المقابلة التي استغلت عدة صيغ قانونية لتبرير تدخلها في الاقتصاد.²

فبعد أن كان التسيير الذاتي هو الطريقة القانونية السائدة في تنظيم المؤسسات، فإنه هذه المرة قد تم الاستمرار في إضفاء الطابع الاشتراكي على الاقتصاد الجزائري بالطرق القانونية المألوفة في موضوع المؤسسات العامة ذات الطابع الصناعي والتجاري والمتمثلة أساسا في شكلي المؤسسة العامة الصناعية والتجارية والشركة الوطنية.

أولا: إخضاع المؤسسة العمومية لصيغة الهيئة العامة ذات الطابع الصناعي

والتجاري

يعود أصل هذه الصيغة الى القانون الفرنسي الذي استخدمها عقب الأزمات الاقتصادية لتمييز تدخله في الحياة الاقتصادية، حيث نتج عن كثرة هذه المؤسسات نشوء أزمة المرفق العام، وانطلاقا من ذلك استوردت الدولة الناشئة شكل المؤسسة العامة

¹ عجة جيلالي، قانون المؤسسات العمومية الاقتصادية من اشتراكية التسيير الى الخصوصية، دار الخلدونية، الجزائر، 2006، ص14.

² عجة جيلالي، المرجع السابق، ص17.

الصناعية والتجارية، ولقد قام هذا الشكل من المشروعات العامة على جهازين أساسيين أحدهما للمداولة، والآخر للتنفيذ.

1. **مجلس الإدارة:** والمؤلف من ممثلين عن الدولة والحرب، وفي غياب مشاركة العمال، ومدير عام للمؤسسة معين من قبل الدولة بموجب مرسوم تنفيذي، ويتميز تسيير هذه المؤسسة بجمع كافة الاختصاصات بيد الجهاز التنفيذي، في حين يتم استبعاد كل المفاهيم المتعلقة بالمؤسسة المسيرة ذاتيا.

أما من حيث الاختصاص، فإن اختلاف طبيعة ونطاق نشاط المؤسسة، قد جعل سلطات وصلاحيات مجالس الإدارة مختلفة بدورها.

2. **المدير:** يتسم الجهاز التنفيذي بازدواجية في إدارة المشروع بوجود رئيسا لمجلس الإدارة ومديرا في آن واحد، ولتفادي تداخل الصلاحيات بين الهيئتين، فإن الاتجاه في الجزائر قد مال الى اسناد مهمة الإدارة الى مدير يتم تعيينه بموجب مرسوم.¹

أما بخصوص الصلاحيات، وبالرغم من اختلافها لاختلاف وتعدد النصوص القانونية، فإنه يمكن استنتاج بعض الصلاحيات المشتركة.

ففي المجال الداخلي، يقوم المدير بوضع وتحديد النظام الداخلي، كما يلعب دورا مهما بالنسبة لعلاقة العمل بين المشروع العام والعاملين، سواء من حيث انعقادها أو ترتيب أثارها وإنهائها.²

أما على الصعيد الخارجي والعلاقات الخارجية، فالمدير أوكلت اليه مهام التمثيل أمام الجهات الخارجية (الإدارية والقضائية) وابرار صفقات عمومية، كما يقوم برفع الأعمال والقرارات التي تحتاج الى مراقبة الجهات الوصائية المختصة.

ولكن تجدر الإشارة الى أنه ظاهريا يتضح أن لمدير المؤسسة الصلاحيات الفعلية وهو المهيم عليها، لكن في حقيقة الأمر أن الوزير كان يشارك في أعمال الإدارة والتسيير.

¹عوابدي عمار، المرجع السابق، ص85.

²المادة الأولى من القانون الأساسي للتوظيف العمومي بموجب الأمر 66-133 بتاريخ 02/06/1966.

ثانيا: الشركات الوطنية:

لقد ساهم انقلاب 1965/06/19 أو كما أطلقت عليه السلطة آنذاك حركة التصحيح الثوري في انعاش هذه المصطلحات ضمن أدبيات السلطة التي عمدت الى تبني النظرية الاشتراكية للتنمية، ومحركها الأساسي القطاع العمومي المقلوب في شكل شركات وطنية كما تعتبر أداة مثلى لتوسع القطاع الاشتراكي.

ومثل هذه الفكرة قد سبق وأن تم اعتمادها في ميثاق الجزائر الذي اعتبرها الوسيلة المفضلة لضمان تدخل الدولة، وتأمين انجاز المشاريع المخططة، وقد ازدادت أهميتها بعد فشل سياسة المؤسسات المسيرة ذاتيا مثلما أريد له.

ولاعتبارات متخلفة بصلاحيه الطرق الرأسمالية في اعتماد هذه الأشكال من المشروعات لجأت العديد من التشريعات المختلفة الى صبغة الشركة الوطنية ذلك أن هذا الشكل يسمح بتطبيق القانون التجاري والعادات والأعراف التجارية ويمكن بالتالي استبعاد القانون الإداري بما يتضمنه من إجراءات ومظاهر للسلطة العامة.

أما في الدول الاشتراكية، فإن شركات المساهمة العامة مستعدة من حيث المبدأ، فمشروعات الدولة حتى وإن أخذت هذا الإطار القانوني فإنها لا تعد من قبل الشركات الفعلية، ذلك أنها إضفاء وصف الشركة على المشروعات العامة لا يعني تمثيلها بالشركات التجارية المعروفة في القانون الخاص.

وفي الجزائر، فإن الشركات الوطنية قد احتلت مكانة مرموقة داخل الاقتصاد الوطني، خاصة بعد انهيار أسلوب التسيير الذاتي داخل القطاع الصناعي والتجاري، حيث اعتبرت الطريقة المثلى لتأمين المشاريع من طرف السلطة، ونظرا لهذه الأهمية، فلقد تم تبسيط التنظيم الإداري للشركة، الذي يتكون من جهازين أساسيين:

1. لجنة التوجيه والرقابة: حيث أنه ابتداء من سنة 1966 شكلت في أغلب الشركات الوطنية لجان توجيه ومراقبة لمساعدة مدير الشركة، فخضعت أحيانا لدى الوزارة الوطنية، وهو مؤلف من أعضاء يمثلون مختلف الوزارات التي لها علاقة بالشركة، وله صلاحيات

استشارية أكثر منها تقديرية، وغالبا ما يتم استشارته في المسائل المتصلة وباعداد المخطط والبرامج الاستشارية وكيفيات تمويلها.¹

2. الجهاز التنفيذي: يعين على رأس كل شركة وطنية مدير عام بموجب مرسوم صادر بناء على اقتراح من الوزارة الوطنية ويتم فصله الاجراء نفسه طبقا لقاعدة توازي الأشكال، على اعتبار خضوعه للسلطة الرئاسية، وله اختصاصات واسعة في تسيير الشركة والقيام بكافة التصرفات المتعلقة بها اتجاه الغير، فهو يتمتع بجميع السلطات لضمان السير الحسن للشركة والقيام بكل العمليات المتعلقة بموضوع نشاطها، مع الاحتفاظ بالأحكام المتعلقة بمصادقة السلطة الوطنية.

لقد كان تحديد وظائف وأهداف الشركات الوطنية خلال فترة 1965/1971 لتتم من طرف الجهاز المركزي والوصاية في اطار الاستراتيجية العامة المرسومة وأصبحت هذه الشركات لا تستطيع حصر أهدافها الأساسية، لأن هناك أهداف أخرى تضاف إليها وقد تكون متعارضة مع طبيعة نشاطها.

هذا التدخل كان مبررا بعوامل منها: عوامل موضوعية كغايات الإطارات المتكونة، وان وجدت فليس لها الخبرة المطلوبة، وعوامل اجتماعية وسياسية كذلك لأن المؤسسة آنذاك مطالبة أكثر على تحقيق وتلبية المطالب الاجتماعية الملحة للعمال، وكذلك المساهمة في خلق شرط الاستقرار السياسية.

كما أن امتلاك الدولة لكل رأس المال، ويجعلها بمثابة المساهم الوحيد، وهو ما يجعل مصطلح الشركة مصطلح دون معنى، ما دام ركن التعدد غائب عن هذا العقد، ولكن رغم جدية هذه الانتقادات، إلا أن هم السلطة آنذاك، لم تبدي أي اهتمام لمسألة المفاهيم

¹ عوادي عمار، المرجع السابق، ص 129.

ومدى انسجامها مع المنطق القانوني المؤلف، فالمهم بالنسبة إليها إيجاد صيغة ولو شكلية لاضفائها على جزء أساسي من القطاع العام.¹

وفي الأخير يمكن القول، أنه في هذه المرحلة كان الاهتمام منصبا أكثر على تحضير أدوات التمويل لنموذج التنمية والذي يهدف الى خلق دولة متطورة صناعيا ومستقلة اقتصاديا بجانب استقلالها السياسي معتمدا في ذلك على مواردها الذاتية.

ثالثا: صيغة وأجهزة التسيير الاشتراكي

1. صيغة المؤسسة الاشتراكية:

نتيجة للمعطيات الموضوعية والتي بموجبها تم إعادة تنظيم القطاع العام على الصورة السابقة، تترتب عنه إقامة علاقات إنتاجية تتميز بعدم انسجامها مع ما تصرح به النصوص الأساسية ومواثيق الأمة، وذلك كضرورة لتحقيق وإنجاز المبادئ الديمقراطية.

ومع تزايد أعداد الشركات الوطنية والمؤسسات العامة ذات الطابع الصناعي والتجاري، انحصر التسيير الذاتي في القطاع الفلاحة، وأدمجت الدولة العديد من المؤسسات المسيرة ذاتيا، ضمن الأشكال الجديدة المتبناة آنذاك والموصوفة بالدولية، مما يطرح اشكالا عويضا يتمحور حول، هل نحن أمام نظام رأسمالي أم أنها صيغة خاصة لاشتراكية الدولة.

وبالتالي أصدرت السلطة الأمر رقم 74/71 المؤرخ في 16/11/1976² والمتعلق بالتسيير الاشتراكي والذي يهدف الى الاستبعاد الكلي لجميع المؤسسات العامة وصيغتها التقليدية، واضحة جدا لذلك التمييز بين أشكال تنظيم القطاع العام، ومتجاوزة لمرحلة ساد فيها عدم انسجام المسارح بين اختيارات البلاد والنصوص القانونية القائمة.

¹ الخولي اكنم أمين، الاتجاهات الكبرى في قانون المشروع العام، مجلة إدارة قضايا الحكومة، مصر، 1965، عدد 02، ص24.

² الأمر 74/71 المؤرخ في 16/11/1971 يتعلق بالتسيير الاشتراكي للمؤسسات، ميثاق التنظيم الاشتراكي للمؤسسات، ج.ر رقم 22 ص 1736،

2. أجهزة التسيير الاشتراكي:

ويرتكز أسلوب التسيير الاشتراكي على مدى مشاركة ومساهمة العمال في تسيير وإدارة المؤسسة وذلك عن طريق:

أ **مجلس العمال:** حيث يعتبر هذا الأخير العنصر الأساسي والرئيسي داخل التنظيم الاشتراكي باعتباره الإطار الأساسي الذي يشارك مجموع العمال عن طريقه في تسيير شؤون المؤسسة لمدة 03 سنوات ينتخبون رئيسا لهم لمدة سنة قابلة للتجديد، حيث يعتبر اشراك العمال في التسيير من المبادئ الأساسية في النظام الاشتراكي،¹ وتتمثل صلاحيات المجلس في تقديم الآراء والتوصيات سواء بتقارير حول المؤسسة وتسييرها ومراقبة تنفيذ المخطط أو تعديل هياكل المؤسسة لتوسيع نشاطها الاقتصادي، ومشاريع برنامج الاستثمار، كما يتمتع مجلس العمال بسلطات تخوله مشاركة مجلس المديرية في بعض الاختصاصات خاصة في مجالات التوظيف والتكوين ووضع النظام الداخلي والمساهمة في تنظيم وتسيير الخدمات الاجتماعية والثقافية.

لكن من الناحية العملية، فإن مجالس العمال لا تمارس اختصاصاتها على أكمل وجه بسبب عدم انسجام بعض المسيرين المعنيين من طرف الوزارة مع مجالس عمال المؤسسات بالإضافة الى عدم حضور بعض أعضاء المجالس العمالية للجلسات المقررة نظرا لنقص المعلومات الضرورية لممارسة مهامهم.²

ب **مجلس المديرية:** يتألف مجلس المديرية من 9 الى 11 عضو حسب أهمية المؤسسة على أن يكون بينهم ممثلان يعينهما مجلس العمال من بين أعضائه اما سلطة الوصاية فتتكفل بتعيين الأعضاء الباقين. وتتمثل صلاحيات مجلس المديرية في إدارة وتسيير المؤسسة والبت في البرامج العامة لنشاط المؤسسة ومشاريع برامج البيع والإنتاج

¹ الخولي اكرم أمين، المرجع السابق، ص 27.

² زغودود علي، المؤسسات الاشتراكية ذات الطابع الاقتصادي في الجزائر، رسالة دكتوراه، معهد الحقوق والعلوم السياسية جامعة الجزائر، 2012، ص 199.

والتموين الفصل في الميزانيات وحساب الاستغلال وحسابات الخسائر والأرباح وبهذه الاختصاصات يعتبر هذا المجلس القلب النابض للمؤسسة، إلا أنه ليس منفصلاً عن السلطة نظراً لكثرة تدخلاتها وأملاءاتها، أما المدير العام فهو معين بموجب مرسوم ينفذ باقتراح من السلطة الوصية وتنتهي مهامه ضمن نفس الأشكال وهو المرسوم 75-149.¹

ويختلف مجلس المديرية عن مجلس العمال في الناحية العملية فمجلس العمال لا تمارس اختصاصها على أكمل وجه أما مجلس المديرية يمارس عمله كاملاً.

المطلب الثاني: مفهوم المؤسسة العمومية الاقتصادية في ظل النظام الرأسمالي

تميز واقع المؤسسة العمومية الاقتصادية في ظل التسيير الاشتراكي بمجموعة من التناقضات باعتبارها من جهة الاشتراكيين خلية إنتاج ومصدر لتكوين الثروة، ومن جهة أخرى يصنفها في خانة المرفق العمومي المكلف بتقديم خدمة عمومية.

وعلى هذا الأساس، كانت هناك نظرة اشتراكية منذ بداية إصلاح المؤسسة المرتبطة بأجديات النظام الرأسمالي. حيث كان ينظر هذا النظام كملاد من الأزمة الاقتصادية التي نشأت بسبب النموذج السيء للتنمية المتبع في العهد الاشتراكي، حيث أن هذا التغيير لا يتأتى إلا بالاستغناء عن أسلوب التسيير الاشتراكي واعتماد الأسلوب الليبرالي لتسيير المؤسسة العمومية الاقتصادية.

ولقد كان هذا النمط محط أنظار فقهاء الإصلاحات الاقتصادية كونه آلية لزيادة الموارد وانعكاسها الإيجابي على التدخل، مما تطلب إعادة النظر في حجم ومردودية هذه المؤسسات كما أ آلية التسيير الرأسمالي كرسست أسس جديدة تبنى عليها المؤسسات

¹ المرسوم رقم 75-149 الصادر بتاريخ 1975/11/21 والمتعلق بمجلس المديرية ج، ر، رقم 100، المؤرخة في 1975/11/25، ص 120.

الاقتصادية قائمة على مبدأ اللامركزية الاقتصادية، مشاركة العمال في التسيير. إضافة الى أشكال جديدة للمؤسسات تجد فحواها في ظل القانون التجاري.¹

الفرع الأول: الإصلاحات الاقتصادية

إن كل المؤشرات التنموية ما بعد مرحلة التسيير الذاتي والشركات الوطنية والمؤسسات الاشتراكية كانت تشير الى التوجه في ادخال إصلاحات اقتصادية عميقة، من أجل توسيع فكرة الاستقلالية الاقتصادية وضمان نجاعة أفضل وفعالية أكبر من إعادة النظر في الأسلوب المعتمد وهو ما سيتم التطرق اليه في هذا المطلب، حيث سيتم تخصيص جزء للحديث حول آلية إعادة الهيكلة المالية والعضوية للمؤسسات، وتخصيص فهو مخصص لابرار فكرة تبني الاستقلالية الاقتصادية الفعلية للمؤسسات العمومية الاقتصادية.²

أولاً: أسلوب التعديل الهيكلي

نظرا للوضع الذي آلت اليه البلاد خلال الأزمة العالمية وانخفاض أسعار النفط تحتم على المسؤولين إعادة النظر في وجهة المؤسسات العمومية والتي اتخذت أسلوب التعديل الهيكلي.

كما أن مرحلة التسيير الاشتراكي تميزت بضخامة المؤسسات العمومية وغياب التخصص في نشاطها وضعف تسييرها الداخلي مما أدى الى محاولة الحد من هذا الوضع المتأزم عن طريق آلية إعادة الهيكلة.

كما ارتكزت هذه العملية على جملة من المبادئ بغرض تحقيق أهداف محددة في المخطط كمبدأ التخصيص، الفصل بين مهام الإنتاج والتوزيع، تقليص أحجام المؤسسات

¹ بن يسعد حسين، التكيف الهيكلي للمؤسسات العمومية الاقتصادية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1999،

² انظر المادة 80 من الأمر 71-74، المرجع السابق.

دون التفكير في أحداث أي تعديل في طبيعة ملكية المؤسسة لأسباب مالية وأخرى متعلقة بالتسيير .

ثانيا: أسباب إعادة الهيكلة:

ان وضعية المؤسسات العمومية فرضت إعادة الهيكلة والتي اعتبرت كضرورة ملحة اصلاح الوضعية التي كانت تمر بها المؤسسات والتي كانت تشكو من ضعف في التسيير وديون بنكية كثيرة وعلى العموم، يمكن عرض الأسباب التي جعلت الانتقال الى إعادة الهيكلة ضرورة:

1. **التوجه الاجتماعي للمؤسسات:** حيث أن الاهتمام المتزايد بالنشاطات الاجتماعية وسوء الفهم الذي وقع فيه العمال لمصطلح "تسيير" جعل المؤسسات الاقتصادية تسيير نحو تلبية رغبات العمال وذلك بتوفير التعاونيات الاستهلاكية والمخيمات الصيفية لأولادهم.
2. **حجم المؤسسات:** ان التوجه الأيديولوجي الذي اتبعته الجزائري كمنهج سياسي واجتماعي واقتصادي فرض عليها اتباع نفس المعايير في وضع استراتيجية التنمية. فانتاج المؤسسة لأغلب العناصر أدى الى ضعفها في استغلال الطاقات المتوفرة والنقص في تعلم التكنولوجيا.

ثالثا: أهداف إعادة الهيكلة:

- انطلاقا من الوضعية التي آلت اليها المؤسسات الوطنية بشكل خاص والاقتصاد الوطني بشكل عام، كانت إعادة عملية الهيكلة تهدف الى التحسين الكمي والنوعي لانتاج المؤسسات مع تحديد مهام كل مؤسسة وتكييف مجال نشاطها مع الأهداف الموكلة لها:
- تحفيز عمال المؤسسة باعطائهم حرية أكبر من اتخاذ القرارات الخاصة بها.
 - إعادة النظر في حجم المؤسسات الاقتصادية مع تطبيق مبدأ اللامركزية وذلك بتحويل المقررات الاجتماعية من العاصمة الى داخل الوطن.
 - تخفيض ظاهرة الإهمال واللامبالاة وذلك بتحسين شروط العمال الاجتماعية.

رابعاً: مبادئ إعادة الهيكلة:

هناك مجموعة من المبادئ والميكانيزمات التي اعتمدت عليها مرحلة إعادة الهيكلة للمؤسسات وهي مستمدة من الواقع الاقتصادي والاجتماعي التي عاشته هاته المؤسسات التابعة للقطاع العام، وتتمحور هذه المبادئ فيما يلي:

1. مبدأ العمومية:

حيث تخضع كل مؤسسات القطاع العام الاقتصادي الى منطق إعادة الهيكلة وهو ما أكدته المادة 02 من المرسوم 242/80 سالف الذكر¹، إلا أن هذا المبدأ ليس وليد هذه المحركة حيث كان الأمر 74/71 المتعلق بالتسيير الاشتراكي بصمة في ذلك، حيث طبقت أحكام مواده على هذه المؤسسات وتمت هيكلتها.²

2. مبدأ التخصص:

لقد أوضحت المقاربة الاقتصادية على أن جمع العديد من النشاطات في مؤسسة واحدة والقيان بالتنسيق الإداري فيما بينها من قبل السلطة التسلسلية واحدة قد أدى الى زيادة التكلفة، ورغم الجدل الذي يثير حول فكرة أن المؤسسات الاقتصادية العمومية جاءت الى تحقيق مآرب اجتماعية كمبدأ المساواة، تكافؤ الفرص، إلا أن البعض اعتبرها غير ناجحة والسبب في ذلك هو الجمع بين وظيفتي الإنتاج والانجاز.

إن المؤسسات بوجه عام يجب أن تخضع لمبدأ التخصيص أو التخصص وهو مبدأ يحدد دائرة نشاط المؤسسة تحديدا دقيقا لا يتجاوز حدود الغرض الذي أنشئت من أجله، وعليه انبثقت عن عملية إعادة الهيكلة مؤسسات التوزيع المنفصلة عن مؤسسات الإنتاج، لكن ما يلاحظ على مبدأ التخصص أنه ليس من ابتكار مرسوم إعادة الهيكلة، بل تم النص

¹ المرسوم 242/80 المؤرخ في 04/10/1980، المتعلق بإعادة هيكلة المؤسسات العمومية، ج، ر، رقم 41 المؤرخة في 07/10/1980، ص 1513.

² الأمر 74/71، المرجع السابق.

عليه في إطار الأمر 23/75 المؤرخ في 1975/04/29 المتعلق بالقانون الأساسي للنموذجي المؤسسات الاشتراكية ذات الطابع الاقتصادي.¹

3. مبدأ الاستقلالية:

بالرجوع الى أحكام المرسوم 242²/80 نستكشف أن هذا الأخير منح سلطة تقديرية ولو بصفة نسبية للمؤسسة وهذا بإقرار مبدأ الفصل القانوني بين المؤسسات المنبثقة عن عملية إعادة الهيكلة والمؤسسات الأم، ويتجلى هذا الفصل في تمتع المؤسسات الجديدة بالشخصية المعنوية للمؤسسات المعاد هيكلتها وفصل وظيفة الإنتاج عن وظيفة التوزيع.

خامسا: نتائج إعادة الهيكلة:

ان الأهداف التي سطرت لإعادة الهيكلة كانت من الناحية النظرية ذات أهمية كبيرة، وكان يرجى منها أن تؤثر بالإيجاب على جميع الجوانب الاقتصادية والاجتماعية، إلا أن واقع الحال كان على خلاف ذلك، حيث من النتائج الناجمة عن هذه المرحلة أن صغر حجم المؤسسات الذي نتج عن إعادة الهيكلة لم يكن له الأثر المنتظر منه، إذ لم تكن المؤسسة الصغيرة مستقلة عن المؤسسة الأم بل العكس من ذلك، أصبحت المعلومات لا تصل بالصورة المطلوبة الى الوحدات الإنتاجية الصغيرة رغم بقائها تحت التوجيه الاقتصادي للمركز.

كذلك بقاء صلاحية التشغيل والأجور المركز كان له الأثر السلبي ومن عدة جوانب على المؤسسة.

فالأصل في الأجور هو المردودية، وهو ما لم نجده في هذه المرحلة، حيث كانت الأجور موحدة على مستوى كل الوحدات الاقتصادية ولم تترك للمؤسسة مسألة تحديد الأجور

¹ خالق أحمد، التحول من القطاع العام الى القطاع الخاص بين التنظير والواقع، مجلة روح القوانين، كلية الحقوق، جامعة طنطا، عدد 09، يناير 1993، ص 56.

² المرسوم 242/80، المرجع السابق.

للعامل، إما من ناحية التشغيل، فإن المقاييس المعمول بها لم تكن واضحة ولا من صلاحية المؤسسة، بل من اختصاص الجهة المركزية.¹

من خلال ما سبق، يتضح أن مرحلة إعادة الهيكلة لم تصل إلى تحقيق أهدافها التي وجدت من أجلها ولو جزئياً، وأن على المسؤولين والقائمين بشؤون الاقتصاد التفكير في منهجية تسيير جديدة ونظرة جديدة لدور وهدف المؤسسات.

كما أن مرحلة إعادة الهيكلة كانت منطلقاً لإعادة النظر في المشاركة العمالية، وفي هذا الاتجاه ذهب كل من الميثاق الوطني عند إقراره عام 1986 واللائحة الاقتصادية والاجتماعية الصادرة عن المؤتمر السادس عام 1988 تماشياً مع الإصلاحات الاقتصادية والتي بصور النصوص الأساسية لاستقلالية المؤسسة، أين تم التخلي تدريجياً من سياسة التسيير الاشتراكي وتبني قواعد التسيير الليبرالي الرأسمالي.

الفرع الثاني: تجسيد مرحلة استقلالية المؤسسات

ارتبط مشروع اصلاح المؤسسة العمومية الاقتصادية منذ بداية تصوره بمعتقدات النظام الرأسمالي، حيث كان ينظر لهذا النظام كملاذ من الأزمة الاقتصادية والتي لم تنشأ فقط من تدهور أسعار النفط، بل خسرت أساساً بسبب الاختيارات السيئة لنموذج التنمية المتبع في العهد الاشتراكي.

ولقد برز مصطلح استقلالية المؤسسة في وقت مبكر مع عملية اثناء الميثاق الوطني لسنة 1986، حيث كلفت السلطة فريق بمهمة وضع المبادئ الرئيسية لهذه الاستقلالية، حيث انتهت أشغالهم في شكل مشروع قانون سرعان ما تم المصادقة عليه بتاريخ 12/01/1988 تحت رقم 01/88.²

¹ زغودو علي، المرجع السابق، ص 92.

² القانون رقم 01/88 الصادر بتاريخ 12/01/1988 المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات، الجريدة الرسمية، رقم 41، ص 30.

أولاً: المفهوم الواسع للمؤسسة العمومية الاقتصادية في ظل أحكام القانون 01/88:

في سبيل تحديد مفهوم المؤسسة العمومية الاقتصادية، لجأ المشرع الى طريقتين أساسيتين؛ تتمثل الأولى في تحديد الأسس الذاتية المكونة لتلك المؤسسة وهو ما يمكن تسميته بالتحديد الإيجابي، أما السبيل الثاني فيعتمد على التسيير بينها وهي المؤسسات الأخرى المشابهة لها.

1. التحديد الإيجابي: من أجل تعريف وتحديد مفهوم المؤسسة العمومية الاقتصادية

لجأ المشرع الى معايير وعناصر مختلفة.

أ المعيار الموضوعي: حيث تم من خلاله تحديد الهدف أو الغاية الرئيسية من

انشاء هذه المؤسسة اذ ورد تعريف تشريعي للمؤسسة العمومية الاقتصادية يهدف من خلال انشاء المؤسسة الى انتاج مواد وخدمات وتراكم الرأسمال.

يمكن القول أن تحديد مفهوم المؤسسة بموجب بيان غرضها انما هو تعيين وإبراز

للطبيعة الاقتصادية لنشاطها المتمثل في انتاج المواد، وهو ما ينطبق على المؤسسات الصناعية أو تقديم خدمات كما هو الشأن بالنسبة للمؤسسات التجارية.¹

ومع هذا فإن محاولة تحديد مفهوم المؤسسة الاقتصادية بموجب هذا المعيار المادي

الموضوعي ناقصة بسبب اتساع مدلول النشاط الاقتصادي من جهة ووجود هيئات ومؤسسات أخرى تعمل في الميدان الاقتصادي إلا أنها تشكل مؤسسات عمومية اقتصادية.

ب المعيار الشكلي: بالإضافة الى المعيار الموضوعي، فقد أضاف المشرع معيارا

عضويا أو شكليا حيث أضفى الشخصية القانونية على المؤسسة وهو ما نص عليه المشرع الجزائري بصريح العبارة في نص المادة 03 من الفقرة الأخيرة من القانون التوجيهي 88-

¹ داودي الطيب، ماني عبد الحق، تقييم إعادة الهيكلة للمؤسسة العمومية الاقتصادية الجزائرية، مجلة الفكر، جامعة بسكرة، العدد الثالث، 2018، ص133.

101. وفي هذا الإطار تثار مسألة تحديد طبيعة الشخصية المعنوية المضافة على المؤسسة، وهل هي شخص معنوي عام أو خاص؟

وفي الحقيقة، ان الاعتراف بالشخصية القانونية للمؤسسات العمومية ذات الطابع الاقتصادي لا يغدو أن يكون الا أداة قانونية لتحقيق الاستقلال الازم لهذه المؤسسات من الناحيتين الإدارية والمالية لكي تباشر نشاطها الاقتصادي والحقيقة أن تحديد طبيعة الشخصية المعنوية للمؤسسة العمومية الاقتصادية تبقى مسألة مثيرة للنقاش والجدل الفقهي، واعتقاد بعض الفقهاء فإن المؤسسات العمومية الاقتصادية باعتبارها مشروعات عامة هي صنف جديد من الأشخاص القانونية يخضع للنظام القانوني في حين يجمع بين أحكام القانون العام وأحكام القانون الخاص (قانون تجاري).

2. التحديد السلبي:

يستمد هذا التعريف من نص المادة الرابعة من القانون التوجيهي والتي تقضي على أنه «تتميز المؤسسة العمومية الاقتصادية في مفهوم هذا القانون عن الهيئات العمومية بصفاتها أشخاص عمومية خاضعة للقانون ومكلفة بتسيير الخدمات العمومية» وانطلاقاً من هذا النص، يتضح أن المؤسسة هي شخص معنوي عام ذو طابع اقتصادي غير المرفق العمومي والجمعيات والتعاونيات.²

فبالنسبة للهيئات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري فهي لا تعتبر مؤسسات عمومية اقتصادية EPE وبالتالي لا تخضع للقوانين والأنظمة المتعلقة بهذه الأخيرة، باعتبار أن هيئات ذات الطابع الصناعي والتجاري هي مرافق عامة حتى ولو استعملت أساليب وقواعد القوانين التجاري عكس المؤسسات العمومية الاقتصادية التي تبقى

¹ انظر المادة 03 من القانون رقم 01/88، مرجع سابق.

² المادة 49 من القانون رقم 01/88 المؤرخ في 12/01/1988 المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات، ج.ر، رقم 41

وفقا للقوانين الاستغلالية المعتمدة بمثابة شركات تجارية تخضع لمنطق المضاربة وتحقيق الأرباح.

وتأسيسا على هذا، فالمادة 49 قد حررت المؤسسة العمومية الاقتصادية من أعباء المرفق العام عن ما كانت عليه سابقا في عهد التسيير الاشتراكي وحررها من رقابة القضاء الإداري ومن تشكيلات الصفقات العمومية¹.

لكن بالمقابل، فهي فكرة ليس من السهل نسيانها خاصة في ظل المعطيات القانونية الموجودة والتي تتميز بالعودة تدريجيا للدولة الى وظيفتها التقليدية كدولة ضابطة للاقتصاد وليست دولة مقاوله على حد تعبير بعض الفقهاء.

ومع هذا؛ فالقانون الذي يحكم المؤسسات العمومية الاقتصادية هو القانون التجاري أساس، يبقى متشعبا بالعديد من قواعد القانون العام حين عمد المشرع في عدة حالات الى الخروج عن القواعد العامة القانون التجاري عن طريق اصدار قوانين وأحكام خاصة أو الإحالة على قواعد القانون العام.²

ثانيا: المفهوم الضيق للمؤسسة العمومية الاقتصادية في ظل القانون 88-01:

يمكن تعريف المؤسسة العمومية الاقتصادية حسب المفهوم الضيق لها على أنها «شركة تجارية تتخذ شكل الشركات المساهمة أو شكل الشركة ذات المسؤولية المحدودة» ويرتكز هذا المفهوم على نص المادة 5 من القانون التوجيهي³، والتي تقضي على أنه «المؤسسات العمومية الاقتصادية هي شركات المساهمة أو شركات محدودة المسؤولية تملك الدولة، أو الجماعات المحلية فيها مباشرة أو بصفة غير مباشرة جميع الأسهم أو الحصص». ويتوقف الاختيار بين الشكلين المنصوص عليهما أعلاه في ميدان عملهما أو أهميته في التنمية الاقتصادية، وزيادة على ذلك، وباستثناء الاستثمار في شكل شركة

¹ المادة 49 من القانون 01/88 المؤرخ في 12/01/1988 المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات ج، ر، رقم 41 ص 30.

² حماد محمد شطاء، تطور وظيفة الدولة، نظرية المؤسسات العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1984، ص 90.

³ انظر المادة 5 من القانون 01/88، مرجع سابق.

المساهمة في المؤسسة العمومية الاقتصادية، فإن انشاء الجماعات المحلية للمؤسسات يكتسي عموما شكل شركات ذات مسؤولية محدودة، وإيمانا بصلاحيه وقدرة الآليات الليبرالية التحررية في تسيير هذه المؤسسات، لجأ التشريع الجزائري الى هذا النوع من الأشكال من الشركات المنصوص عليها في أحكام القانون التجاري وفي المرسوم 72/88¹.

من خلال هذه النصوص بتكريس المفهوم الضيق للمؤسسة، على أنها شركة تجارية ذات رأسمال عمومي مملوك للدولة، ولقد انتقد الفقه اقتباس وتبني المشرع في قانون 01/88 لشكل شركة المساهمة، وذلك على اعتبار أن هذا النوع من الشركات مرتبط بالمشاريع الخاصة القائمة على أساس تحقيق الربح والمردودية، في حين أن المشروعات العامة هدفها ليس ربحي². في هذا الصدد لا بد من الرجوع الى الأحكام العامة في القانون المدني وخاصة المادة 416 منه³، وذلك قبل الخوض في بيان ملائمة عقد الشركة مع عقد المؤسسة، حيث تنص هذه المادة على أن «الشركة عقد يلتزم بمقتضاه شخصان طبيعيان أو اعتباريان أكثر على المساهمة في نشاط مشترك بتقديم حصة من عمل أو مال أو نقد بهدف اقتسام الأرباح الناتجة عن تحقيق اقتصاد أو بلوغ هدف اقتصادي...».

وبصدد مناقشة مدى توفر هذه الأركان في عقد المؤسسة العمومية الاقتصادية، فإنه من المشروع مبدئيا الاعتراف بتوافر معظم هذه الأركان في عقد المؤسسة باستثناء ركن التعدد والذي يفترض وجود طرفين أو أكثر في عقد الشركة.

وفي هذا الصدد اهتدى المشرع الى حيلة قانونية، اذ وجد حلا لإشكالية تعدد الشركاء، وذلك بانشاء ما يسمى بصناديق المساهمة حيث حلت هذه الصناديق محل

¹ المرسوم 71/88 المؤرخ في 29/03/1988 المعدل والمتمم للمرسوم 145/82 المؤرخ في 10/04/1982 المتضمن تنظيم صفقات المتعامل العمومي ج.ر، رقم 13 المؤرخ في 30/03/1988.

² صخري عمر، اقتصاد المؤسسة، ديوان المطبوعات الجامعية، 2003، ص 51.

³ المادة 416 من القانون المدني التي تنص على أن «الشركة عقد بمقتضاه يلتزم شخصان طبيعيان أو أكثر على المساهمة في نشاط مشترك بتقديم حصة من المال أو عمل بهدف اقتسام الربح»

الشركاء، وهكذا تمكن من ضمان مطابقة عقد المؤسسة مع عقد الشركة مع الاحتفاظ بملكية الدولة للرأس المال الاجتماعي لها باعتبارها المساهم الوحيد لمجموع حصصها.

المبحث الثاني: تسيير وإدارة المؤسسات العمومية الاقتصادية

تعتبر مسألة وإدارة وتسيير المؤسسات العمومية الاقتصادية آلية قائمة على مزيج بين قواعد القانون العام وقواعد القانون الخاص لاسيما أحكام القانون التجاري خاصة وأن المشرع الجزائري عرف المؤسسات على أنها شركات تجارية تخضع من حيث التنظيم والتسيير لمبدأ المتاجرة وبالتالي فإن مسألة التسيير قد تقوم على أعوان انتمائية تابعة للدولة باعتبار أن قرار انشاء المؤسسات متخذ من طرف السلطة، إضافة الى أجهزة الإدارة والتسيير المعهودة لدى الشركات التجارية في تطبيقها على المؤسسات.¹

المطلب الأول: تسيير المؤسسات العمومية الاقتصادية

الفرع الأول: الاعوان الانتمائية التابعة للدولة كآلية لتسيير المؤسسات وفقا لاحكام

القانون العام

لقد اختلفت تسميات الهياكل الوسطية بين المؤسسات العمومية الاقتصادية والدولة وذلك حسب كل مرحلة من المراحل التي مرت بها المؤسسة من حيث الاستقلالية في التسيير، وحتى تبرر الدولة مجال انسحابها من الإدارة المباشرة لرأس المال المؤسسات، اعتمدت على هذه الهياكل كآلية لتجسيد مفهوم الاستقلالية فبصدور احكام القانون التوجيهي 88-01²، تم استحداث مايسمى بصناديق المساهمة، ثم الشركات القابضة بموجب احكام الامر 95-25 واخيرا³ شركات تسيير المساهمات بموجب الامر 01-04

¹ الأمر 01-04، المؤرخ في 20 أوت 2001 المتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية وتسييرها وخصصتها، الجريدة الرسمية، العدد 47.

² القانون 88-01، المرجع السابق.

³ الامر 95-25، المرجع السابق.

أولاً: صناديق المساهمة

تم انشاء صناديق المساهمة بموجب المرسوم رقم 119/88 المؤرخ في 1988/06/21 والمتعلق بصناديق المساهمة وهي عبارة عن هياكل وسيطة بين الدولة والمؤسسات العمومية الاقتصادية تتخذ شكل شركات¹ الانتماء لتحل محل المؤسسة في تسيير الغيم المنقولة، الحق في التسيير يبدو واسعاً² من خلال المادة 16 من قانون 04/88 والتي تنص على انه «عندما يشرف رئيس مجلس الإدارة على المديرية العامة فإنها تحول للمدير السلطات التالية: إبرام العقود والصفقات وتقديم كل العروض المشاركة في كل المزادات والمناقصات، توقيع كل سندات والسفدتجات والصكوك واوراق الصرف الخاصة بالمؤسسات التي تخضع لرقابة صندوق المساهمة»³، ويمارس المدير العام سلطاته تحت مسؤولية مراقبة مجلس الإدارة الذي يمكن له ان يخوله سلطات أخرى ومنحه التفويض الضروري لتسيير المؤسسة.

ثانياً: الشركات القابضة:

ان المادة الخامسة من المرسوم رقم 95-25 المؤرخ في 1995/05/09 المتعلقة بتسيير رؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة، تعرف الشركة القابضة على انها هيئة مكلفة بتسيير وإدارة سوق رؤوس الأموال العمومية، فهي منضمة في شكل شركة بالأسهم حيث الرأسمال الاجتماعي المملوك كلياً او بالشراكة مع الدولة والأشخاص الاخرين المعنيين بأحكام القانون العام.⁴

¹ المرسوم رقم 119/88 المؤرخ في 1988/06/21، المتعلق بإنشاء صناديق المساهمة. ج، ر، رقم 25 مؤرخة في 22 يونيو 1988، ص 954.

² عجة جبلاي، المرجع السابق، ص 196.

³ انظر المادة 16 من القانون 04/88 مرجع سابق

⁴ الامر رقم 93-08 المؤرخ في 1995/09/25 والمتضمن تسيير رؤوس الاموال التجارية التابعة للدولة، ج، ر، رقم 1995، ص 55، 06.

كما تعد الآلية الجديدة لتسيير الأموال التجارية التابعة للدولة واستجابة السلطة لشروط الهيئات المالية للدولة المتمثلة في إعادة هيكلة الاقتصاد الوطني، تنشأ الشركة القابضة بموجب عقد موثق حسب الشروط والكيفيات المطبقة على شركات المساهمة ويتولى الموثق تحرير مشروع القانون الأساسي لها وتودع نسخة من العقد بالمركز الوطني للسجل التجاري، فهي مكونة من مجلس مديرين ومجلس مراقبة وجمعية عامة للمساهمين الذي أدخله المرسوم التشريعي رقم 93-08 المؤرخ في 25/04/1993.

أما من حيث سلطاته، فهو يمارس الرقابة المستمرة على تسيير الشركة كأن يطلب الاطلاع على كافة الوثائق التي يعتبرها ضرورية لممارسة مهامه، كما أن بعض العقود المبرمة تخضع لترخيص مسبق من طرفه حسب ما هو منصوص عليه في القانون الأساسي.

ثالثا: شركات تسيير المساهمات:

تمثل المؤسسات المكلفة بتسيير المساهمات قالب قانوني يحل محل الشركات القابضة يتولى تسيير القيم المنقولة المشكلة للوسائل الاجتماعية للمؤسسات العمومية الاقتصادية، وقد عبرت عنه وزارة المساهمات بفكرة المجمعات الصناعية.¹

أما بالنسبة للإدارة والتسيير، فشركة تسيير المساهمات تأخذ شكل شركة مساهمة وهي منظمة بموجب أحكام المرسوم التنفيذي 01-283²، ويتولى ادارتها مجلس مديرين يتكون من عضو واحد إلى 03 أعضاء معينين بالنسبة للنيابة الأولى لمدة سنتين من طرف الجمعية العامة، ويتمتع المجلس بالاستقلالية الواسعة اتجاه السلطة الوصية حيث له سلطة

¹ بوهمة محمد، مداخلة الإصلاحات في المؤسسة العمومية الجزائرية بين الطموح والواقع، ملتقى دولي حول اقتصاديات الخصوصية والدور الجديد للدولة، كلية العلوم الاقتصادية والتسيير، جامعة سطيف، 2004، ص 05.

² المرسوم التنفيذي 01-283، المؤرخ في 24/09/2001، المتضمن أجهزة المؤسسات العمومية الاقتصادية وتسييرها، ج.ر، المؤرخة في 26/09/2001، العدد 55، ص 742.

واسعة للإشراف على شؤون المؤسسة في حدود العقد المبرم بينه وبين الجمعية العامة كما يتحمل المديرون مسؤولية السير العام للمؤسسة وهي مسؤولية ذات آثار مدنية وجزائية وينفرد باتجاه وتمثيل المؤسسة مع الغير وحق التقاضي وممارسة السلطة على المستخدمين.

يبدو أن الهياكل المكلفة بتسيير رؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة جاءت لتبرر مجال انسحاب الدولة من الإدارة وتجسيد مبدأ الاستقلالية الاقتصادية للمؤسسات، لأن الاستقلالية هاته لا تتحقق الا عن طريق تحديد أجهزة الإدارة داخل المؤسسات باعتبارها تأخذ شكل أجهزة شركات رؤوس الأموال في القانون التجاري.

الفرع الثاني: أحكام التسيير وفقا لآليات وقواعد القانون التجاري.

يعد أسلوب الإدارة داخل المؤسسات العمومية الاقتصادية ذو طابع مزدوج فهو من ناحية يتطلب تدخل الهيئات الوسيطة بين الدولة والمؤسسات العمومية الاقتصادية اعتمادا على أجهزتها المؤهلة لهذا الغرض، وتطبيقا لأحكام القانون التجاري، وبالنظر الى الطابع التجاري التي تتميز به المؤسسة العمومية الاقتصادية فهي تأخذ نفس التنظيم والهياكل التي تبنى عليها الشركات التجارية للأموال مع وجود استثناءات لها صلة بالطابع العمومي للمؤسسات.

وتقوم إدارة الشركات التجارية الخاصة على غرار الدولة الديمقراطية على تعدد الأجهزة وتدني السلطات بينها، وذلك بإقامة هيئات للمداولة وأخرى للإدارة والتنفيذ¹.

أولا: جهاز المداولة (الجمعية العامة):

لا يمكن للشركاء والمساهمين التعبير عن ادارتهم ومشاركتهم في تسيير الشركة الا من خلال الجمعية العامة للمساهمين أو في اطار الجمعية العامة الاستثنائية، أما بالنسبة

¹ بعلي محمد الصغير، المرجع السابق، ص129.

للمؤسسات التي تكون فيها الدولة المساهم الوحيد فإن صلاحيات الجمعية العامة تمارسها صناديق المساهمة أو الشركات القابضة أو مجلس مساهمات الدولة.

فمن حيث تشكيلها، فهي تتكون من جميع المساهمين دون تمييز بينهم فهي من الحقوق الجوهرية التي يخولها السهم للمساهم، ويتحقق له المشاركة الفعلية في العمل الإداري، ولقد شرط المشرع في ظل أحكام القانون التوجيهي المتضمن 01-88 وذلك بموجب المادة 60 منه¹، أن يكون المساهم من أشخاص القانون العام أو المؤسسات العمومية الاقتصادية دون سواها، حيث يجتمعون في هيئة عمومية للتشاور في شؤون الشركة ويعبر عن ذلك بمضمون ارتباط الإدارة بالملكية كما أقرت به المادة 814 من المرسوم 01-283². المؤرخ في 20 أوت 2001 والمتعلق بأجهزة المؤسسات العمومية الاقتصادية وتسييرها.

وبالرجوع الى أحكام الأمر 01-04 المتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية وتسييرها وخصوصيتها، نشير أن المؤسسات العمومية الاقتصادية التابعة للدولة أصبح يساهم فيها الى جانب الدولة أشخاص القانون الخاص فكان حضور أو تشكيل الجمعية العامة بالإضافة الى ممثلي الدولة يتضمن وجود خواص³، وهذا هو الشيء الذي أتى به الأمر 01-04 أما بالنسبة للمؤسسات التي تحوز فيها الدولة على مجموع الرأسمال الاجتماعي مباشرة حسب الأمر 01-04 فإن صلاحيات الجمعية العامة يتولاها ممثلون مؤهلون عن مجلس مساهمات الدولة.⁴

ومن حيث صلاحياتها، فالجمعية العامة غالبا ما تكون مصدر السلطات داخل المؤسسة، وقد ميز المشرع بين الصلاحيات الممنوحة للجمعية العامة العادية والجمعية

¹أنظر المادة 60 من القانون 01-88، المرجع السابق.

²أنظر المادة 814 من المرسوم التشريعي رقم 01-283، المرجع السابق.

³باعلي محم الصغير، المرجع السابق، ص 132.

⁴الأمر 01-04، المرجع السابق.

العامة الاستثنائية، إذ أنه بموجب نص المادة 01/675¹ من ق، ت، ج تنص على أن للجمعية العامة العادية سلطة اتخاذ القرارات التي لم تنص عليها المادة 674 ق، ت، ج.

وتتمثل أهم الصلاحيات الموكلة للجمعية العادية في التعيين خاصة الأشخاص القائمين بالإدارة وكذا القائمين بالمراقبة للعمليات المالية من الأخذ بعين الاعتبار الصلاحيات الممنوحة للأجهزة الأخرى، كما تقوم بتعيين أعضاء مجلس المراقبة، ويمكن لها في حالة تعيين أعضاء مجلس المراقبة من الجمعية العادية في حالة الدمج أو الانفصال أن تعزلهم في أي وقت طبقا للمادة 03/662 من ق، ت، ج.² وبخصوص الجمعيات العامة الاستثنائية داخل المؤسسات العمومية الاقتصادية وحسب نص المادة 18 من القانون 88-04 فهي تأخذ حكم الشركات المنصوص عليها في القانون.³

ثانيا: أحادية وازدواجية الإدارة والمراقبة على عملية التسيير داخل المؤسسات.

بالرجوع إل أحكام القانون التجاري وباعتبار أن الجمعية العامة لها الطابع السيادي في اتخاذ كل قرارات المؤسسات العمومية الاقتصادية، فإنها لها صلاحيات تعيين هيئات الإدارة متمثلة في مجلس الإدارة بالنسبة للمؤسسات التي تفصل الجمع بين وظيفتي الإدارة والمراقبة، لكن بعد صدور المرسوم التشريعي 93-08 سالف الذكر تم استحداث ما يسمى بمجلس المراقبة، والذي يعهد إليه مهمة مراقبة عملية التسيير، وبالتالي يمكن للمؤسسة اللجوء إليه والفصل بين وظيفتي الإدارة والمراقبة.⁴

أما بالنسبة للمؤسسات المنظمة بموجب المرسوم التنفيذي 01-283 فإن أجهزة الإدارة والتسيير فيها تخضع لنص قانوني خاص وذلك بموجب لائحة من مجلس مساهمات

¹ المادة 01/675 من القانون التجاري الجزائري.

² المادة 03/662 من القانون التجاري الجزائري.

³ انظر المادة 18 من القانون 88-04، المرجع السابق.

⁴ المرسوم التشريعي رقم 93-08 مؤرخ في 25/04/1993، المتعلق بالقانون المعدل والمتمم للقانون التجاري، ج، ر مؤرخة في 27/04/1993، العدد 27، ص 270.

الدولة والذي له صلاحية اخضاع مؤسسة عمومية اقتصادية لشكل خاص، كما أن المؤسسات التي يكتسي نشاطها طابعا استراتيجيا على ضوء برنامج الحكومة فهي لا تخضع لأحكام الأمر 01-04 وانما تخضع لنظام خاص.¹

المطلب الثاني: إدارة المؤسسة العمومية الاقتصادية.

الفرع الأول: النمط التقليدي والحديث في إدارة المؤسسات العمومية الاقتصادية:

أولاً: النمط التقليدي في إدارة المؤسسات العمومية الاقتصادية:

إن مجلس الإدارة حسب القانون التوجيهي يعد بمثابة الجهاز العصبي الذي يتحكم في دوران المؤسسة أو هو بتعبير عالم الإدارة " هنري منتزبرغ" غرفة العمليات حيث تمارس قيادة الأركان وظيفية الإدارة حالة عدم التأكد التي يقررها المحيط الخارجي للمؤسسة، بالنسبة للصلاحيات مجلي الإدارة المؤسسة العمومية الاقتصادية، وبالرجوع الى نص المادة 05 من الأمر 01-04 التي تحيل الى تطبيق أحكام قواعد القانون التجاري²، فيما يتعلق بتنظيم وتسيير المؤسسة، فإن المادة 622 من ق، ت، ج خولت مجلس الإدارة كل السلطات³ للتصرف في كل الظروف باسم المؤسسة، ويمارس هذه السلطات في نطاق موضوع الشركة ومع مراعاة السلطات المسندة صراحة في قانون لجمعيات المساهمين، فلها أن ترفع الرأسمال التأسيسي المتضمن الشروط القانونية أو تخفيضه، كما يمكن أن تتخذ قرار ادماج المؤسسة في أخرى وتسميتها الى عدة أشخاص معنوية متميزة دون حل المؤسسة العمومية الاقتصادية الترخيص بالصلح والمصالحة وتحويل المقر الرئيسي.⁴

¹ المرسوم التنفيذي 01-283، المادة 814، المرجع السابق.

² انظر المادة 05 من الأمر 01-04، المرجع السابق.

³ نص المادة 622 من القانون التجاري الجزائري.

⁴ سعودي زهير، النظام القانوني لتسيير ورقابة المؤسسات العمومية الاقتصادية على ضوء الأمر 01-04، مذكرة

ماجستير في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، بن عكنون، 2005.

ثانيا: النمط الحديث في إدارة المؤسسات العمومية الاقتصادية

إن الهدف من وراء هذا التنظيم هو الفصل بين إدارة المؤسسات العمومية الاقتصادية ومراقبتها، فتشدد الرقابة على عملية التسيير الى مجلس المراقبة والإدارة الى مجلس المديرين، مع الإشارة الى أن المؤسسات العمومية الاقتصادية يمكن أن تختار هذا التنظيم في القانون الأساسي من قبل الجمعية العامة غير العادية طبقا للمادة 42 من ق، ت، ج، تجدر الإشارة الى أن التنظيم الجديد للشركات المساهمة عموما والمؤسسات العمومية الاقتصادية خصوصا لا ينشئ كيانا جديدا أو مستقلا للمؤسسة بقدر ما يعتبر فقط حالة جديدة لتسييرها وادارتها، حيث يمكن الأخذ بهذا النظام من بداية تأسيس المؤسسة كما يجوز إدخاله أثناء نشاطها.

أما أثناء حياة المؤسسة أي بعد تأسيسها بممارستها للنشاط التجاري ففي هذه الحالة يحق لها اتباع هذا الأسلوب شريطة أن يتم ذلك بقرار من الجمعية العامة غير العادية وهذا أمر بديهي لأن اتخاذ مثل هذه الآلية يعد بمثابة تغيير في نظامها بحيث تتحول احدى هيئاتها المتمثلة في مجلس الإدارة الى مجلس للمديرين، أما فيما يتعلق بالصلاحيات وطبقا لنص المادة 648 من ق، ت، ج¹ فإن مجلس المديرين يتمتع بالسلطات الواسعة للتصرف باسم الشركة في حدود موضوعها مع مراعاة السلطات التي يخولها القانون صراحة لمجلس المراقبة وجمعيات المساهمين، وتكون الشركة ملزمة في علاقاتها مع الغير حتى بأعمال مجلس المديرين غير التابعة لموضوع المؤسسة ما لم يثبت أن الغير كان يعلم بها.

أما أثناء حياة المؤسسة أي بعد تأسيسها بممارستها للنشاط التجاري، ففي هذه الحالة يحق لها اتباع مثل هذا الأسلوب شريطة أن يتم ذلك بقرار من الجمعية غير العادية وهذا أمر بديهي لأن اتخاذ مثل الآلية يعد بمثابة تغيير في نظامها بحيث تتحول احدى هيئاتها المتمثلة في مجلس الإدارة الى مجلس المديرين يتمتع بالسلطات الواسعة للتصرف

¹فوضيل نادية، شركات الأموال في القانون الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، 2003، ص258.

باسم الشركة في حدود موضوعها مع مراعاة السلطات التي يخولها القانون صراحة لمجلس المراقبة وجمعيات المساهمين، وتكون الشركة ملزمة في علاقاتها مع الغير حتى بأعمال مجلس المديرين غير التابعة لموضوع المؤسسة ما لم يثبت أالغير كان يعلم بها.

أما بالنسبة لمجلس المراقبة، فهو جهاز جماعي مستحدث وطبقة الرقابة على أعمال الإدارة والتسيير التي هي من اختصاص مجلس المديرين، فهو يتشابه الى حد كبير مع مجلس الإدارة في النمط الكلاسيكي ويختلف عنه في الصلاحيات المقررة لكل منهما، وبالنسبة للتركيب العضوية للمجلس فهو مكون من 07 أعضاء على الأقل و12 عضو على الأكثر واستثناء يمكن أن يصل العدد الى 324 حالة الدمج، كما يحظر أن يكون الشخص الطبيعي والمعنوي عضوا في مجلس المراقبة على حد سواء، غير أنه لا يجوز لعضو مجلس المراقبة أن ينتمي الى مجلس المديرين أو العكس.¹

الفرع الثاني: الرئيس العام والمدير العام داخل المؤسسة العمومية الاقتصادية في

القانون الجزائري

رجوعا الى أحكام التشريع الجزائري خاصة بعد صدور القانون التوجيهي 88-01 والقانون 88-04²، ترى أن المشرع اعتمد على نظام الرئيس المدير العام أو المدير العام حسب الحالة بالنسبة للمؤسسات المنظمة في شكل شركات المساهمة كما أخذ بفكرة المسير Le gérant في المؤسسات المنظمة في شكل شركة ذات مسؤولية محدودة.

أما بالنسبة للمؤسسة التي تأخذ شكل شركة ذات مسؤولية محدودة فهي لا تثير أي اشكال باعتبارها تدار من قبل المسيرين وطبقا لما تنص عليه المادة 577³ من القانون التجاري الجزائري، لذا سنحاول من خلال هذه الفقرة أن نحدد صلاحيات الرئيس المدير العام

¹فوضيل نادية، شركات الأموال في القانون الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2003، ص 258.

²القانون 88-01، المرجع السابق.

³المادة 577 من القانون التجاري الجزائري.

والمدير العام داخل المؤسسة العمومية الاقتصادية التي تأخذ شكل شركة المساهمة وبأسلوبية الإدارة القديم والجديد، إضافة الإشارة الى إمكانية الجمع بين المنصبين وما يمكن أن تثيره من اشكال تتعلق بتحديد صلاحياتها.

واعتبارا أن المشرع الجزائري أحال على قواعد القانون التجاري فيما يتعلق بجهاز التسيير داخل المؤسسة ونظرا لغياب نصوص قانونية في ظل أحكام التسيير داخل المؤسسة هي نفسها الموجودة داخل الشركات التجارية.¹

أولاً: رئيس مجلس الإدارة (الرئيس المدير العام).

تنص المادة 635 من ق، ت، ج على أنه «ينتخب مجلس الإدارة من بين أعضائه رئيساً له شريطة أن يكون شخصاً طبيعياً وذلك تحت طائلة بطلان التعيين، كما يحدد مجلس الإدارة أجره، ولضمان السير الحسن للمؤسسة يتمتع الرئيس بكل السلطات التي يخولها لها القانون والقانون الأساسي والجمعية العامة للمساهمين، كما يمكن أن تقيد سلطاته، ويمكن للرئيس أن يفوض تحت مسؤولية جزء من سلطاته».²

كما يعتبر رئيس المدير العام الممثل القانوني في علاقة المؤسسة مع الغير وتلتزم المؤسسة أمام الغير بالأعمال والتصرفات التي يجريها الرئيس الخارجية عن موضوع الشركة.

أما فيما يتعلق بإمكانية تولي رئاسة مجلس أكثر من مؤسسة عمومية اقتصادية، فإن القانون التجاري سكت عن هذه المسألة، وبالتالي يمكن للرئيس المدير العام أن يتولى رئاسة أكثر من مجلس إدارة مؤسسة عمومية اقتصادية في حدود الخمسة مجالس التي يمكن أن ينتمي إليها نظرياً من الناحية العلمية نظراً لأهمية نشاط المؤسسة وكثرة الالتزامات الملقاة

¹ المادة 635 من القانون التجاري الجزائري.

² بلولة الطيب، قانون الشركات، منشورات بيرتي، الجزائر، الطبعة الثانية، 2013، ص244.

على عاتق رئيس مجلس الإدارة أو رئيس مجلس المديرين حسب الحالة لا يمكن لشخص واحد أن يرأس عدة مجالس إدارة لأنه مسألة التوفيق بينها¹.

وبالنسبة للمؤسسات العمومية التي تأخذ الشكل الخاص الذي نص عليه المرسوم التنفيذي 01-283 فإن رئيس مجلس المديرين يتم تعيينه من بين أعضاء مجلس المديرين المعيّنين من طرف الجمعية العامة باقتراح من الوزير الأول وبعد أخذ رأي مجلس مساهمات الدولة².

أما بخصوص صلاحيته المقررة بموجب أحكام القانون التجاري فهو يتولى نحت مسؤوليته الإدارة العامة المشتركة ويمثلها في علاقتها مع الغير، كما له صلاحيات واسعة للتصرف باسم الشركة بإنشاء السلطات المخولة قانونا للجمعية العامة وكذا مجلس الإدارة وفي حدود موضوع الشركة.

من خلال استقراء نص المادة 638 من القانون التجاري يتضح أن الرئيس المدير العام أو رئيس مجلس إدارة المؤسسة باعتباره مكلف بالإدارة العامة³، فله أن يمارس صلاحيات المدير العام داخل المؤسسة العمومية الاقتصادية.

أما فيما يخص المؤسسة التي تأخذ نظام الازدواجية داخل القيادة الإدارية ونقصد بذلك مجلس المديرين ومجلس المراقبة، فإن رئيس مجلس المديرين يعين من طرف مجلس المراقبة لمنح هذه السلطة أي تمثيل المؤسسة لعضو أو عدة أعضاء آخرين في مجلس المديرين.

وفيما يتعلق بصلاحياته فله سلطة واسعة للتصرف باسم المؤسسة مع مراعاة السلطات المخولة صراحة الى مجلس المراقبة والجمعية العامة.

¹ بلولة الطيب، نفس المرجع السابق، ص 246.

² المرسوم التنفيذي 01-283، المرجع السابق.

³ المادة 638 من القانون التجاري الجزائري.

وفيما يتعلق بالمؤسسات المملوكة كليا للدولة، فإن رئيس مجلس المديرين أو المدير العام الوحيد حسب الحالة هو الممثل الوحيد للشركة اتجاه الغير وسلطاتهم تمارس بموجب عقود مبرمة بينهم وبين الجمعية العامة.

ثانيا: المدير العام:

قد لا يتمكن رئيس مجلس الإدارة من القيام بأعمال الإدارة الفعلية كلها نظرا لكثرة انشغالاته داخل المؤسسة، لذا أقر له القانون إمكانية الاستعانة وبناء على اقتراح على مجلس الإدارة بأشخاص يساعدونهم لأداء مهامه حتى يوفق بين الرئاسة والإدارة ويضمن السير الحسن للمجلس، لذا منحه القانون سلطة سلطة اقتراح شخص أو اثنين حتى يساعده.

كما أن مجلس الإدارة بالاتفاق مع رئيسه يحدد مدى ومدة السلطات المخولة للمديرين العاميين وإذا كان أحدهما قائما بالإدارة فمدة وظيفته لا تكون أكثر من مدة وکالته.¹

عمليا يساعد المدير العام الرئيس الذي يمكنه أن يفوض له بعض الصلاحيات بشرط أن يكون ذلك واضحا ودقيقا وفي غياب ذلك لا يقوم المدير العام الا بتنفيذ تعليمات الرئيس، كما أن التفويض لا يعفي الرئيس من المسؤولية إذا كانت أعمال المدير العام غير قانونية وتجاه الغير يتمتع المدير العام بنفس صلاحيات الرئيس.

¹ بلولة الطيب، قانون الشركات، منشورات بيرتي، الجزائر، الطبعة الثانية، 2013، ص 248.

الفصل الثاني:

الرقابة الداخلية والخارجية على المؤسسات
العمومية الاقتصادية

تعد الرقابة أحد المقومات الأساسية والتي تتطلب خطة محكمة من أجل ضمان مسايرة السياسات التي تعتمد عليها المؤسسات الاقتصادية فالحديث على الرقابة داخل هيئة القطاع العام يعني الوقوف على مدى احترام الحدود المرسومة لها أثناء ممارسة نشاطها ومدى تحقيقها للأهداف المسطرة لها، هذا من جهة ومن جهة أخرى البحث عن مدى فعالية الأجهزة التي أوكلت لها هذه المهام، ومع تبني سياسة الانفتاح الاقتصادي، أصبحت المؤسسة العمومية الاقتصادية تاجرة في تعاملاتها السوقية مثل الشركات التجارية، وهو ما أملتة قوانين استقلالية المؤسسات، حيث تغير دور الدولة المقاول والمتمدخلة في ميدان التسيير والرقابة الى دولة حارسة تساهم في تكوين رأس مال المؤسسات وتترك مسألة الإدارة والتسيير لكوار المؤسسة وبالتالي أصبح مجال فرض الرقابة على هذه المؤسسات يكون داخليا حيث يقتصر على الأجهزة الاجتماعية للمؤسسة وأجهزة أخرى متخصصة، ولكن بالرغم من الحرية التي كانت ممنوحة للمؤسسة ومسيرها بعد خضوعها لأحكام القانون التجاري واستبعادها كليا عن السلطة السياسية والاقتصادية للدولة فإن ذلك لم يحقق الهدف المطلوب ألا وهو المردودية، والأداء الحسن¹.

بل العكس من ذلك، أدى استغلال نفوذ المسيرين الى ارتكاب ممارسات من شأنها المساس بالمال العام، لذا قرر المشرع اخضاع المؤسسة لرقابة خارجية من جديد وذلك بصور الأمر 08-01.

¹فوضيل نادية، شركات الأموال في القانون الجزائري، ديوان المطبوعات الجزائرية، الجزائر، 2003، ص 251

المبحث الأول: الرقابة الداخلية على المؤسسات العمومية الاقتصادية.

بمجرد صدور أحكام القانون التوجيهي 88-01 ظهرت للمرة الأولى المادة 58 من هذا القانون، تشير بصراحة الى أن المؤسسات العمومية الاقتصادية تخضع من حيث التسيير والتنظيم لأحكام القانون التجاري، أما بخصوص فرض الرقابة على هذه المؤسسات، فكانت رقابة داخلية تخضع لمنطق القانون التجاري بدلا من أشكال الرقابة السابقة والتي مارستها الدولة، حيث تم تغيير مفهوم الدولة المقابلة الى دولة حارسة تفصل بين مهامها الإدارية والاقتصادية مع منح استقلالية تامة للمؤسسات واخراجها من الحقل الإداري واخضاعها لأحكام القانون الخاص، حيث تم تنظيمها في شكل الشركات التجارية. كما أن الاختصاص في ممارسة أجهزة المؤسسة لصلاحياتها الرقابية جسده أحكام القانون التوجيهي، إذ على المؤسسة العمومية الاقتصادية أن تدعم مجال الرقابة عن طريق هياكل خاصة بالمراقبة داخلها.

لقد أثرت قواعد القانون التجاري بصفة خاصة، وأحكام القانون الخاص بصفة عامة في مجال فرض الرقابة الداخلية على حساب الرقابة الخارجية، حيث نتج عن منح الاستقلالية للمؤسسات بروز تصور جديد للعلاقة القائمة بين الدولة والمؤسسة.

كما تم الغاء أشكال الرقابة التقليدية نتيجة لمنح الاستقلالية للمؤسسات، لأن الدولة انسحبت من التسيير المباشر لها، كما أعطى التسيير للأجهزة الاجتماعية للمؤسسة دون سواها، وبذلك تم احداث قطيعة معيارية مع الرقابات ذات الطابع الإداري طبقا للأمر 08-

¹01

¹الأمر 08-01 المؤرخ في 28/02/2008، المتمم للأمر 01-04 والمتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية وتسييرها وخصصتها، الجريدة الرسمية المؤرخة في 02/03/2008، العدد 11، ص320.

المطلب الأول: رقابة أجهزة المؤسسة العمومية الاقتصادية.

الفرع الأول: الجمعية العامة ودورها في مجال الرقابة الداخلية:

إن صناديق المساهمة المستحدثة بموجب القانون التوجيهي 88-01 والتي تقوم باستثمارات حكومية باسم ولحساب الدولة عن طريق توزيع القيم المنقولة على المؤسسات، هي من تمارس مهام الجمعية للمؤسسة العمومية الاقتصادية، وتحوز بذلك سلطات الرقابة الداخلية فيها، إلا أن تشكيل الجمعية العامة للمؤسسة العمومية الاقتصادية يختلف عن الجمعية العامة لصناديق المساهمة رغم أن كلاهما يمارس حق الملكية والذي يتضمن أهم سلطات الرقابة.¹

وتتمثل رقابة صناديق المساهمة على المؤسسات العمومية الاقتصادية عن طريق رفع تقارير دورية للحكومة عن طريق تسيير وإدارة هذه المؤسسات وعلى العموم، فقد نصت المادة 17 من القانون رقم 88-04 على أنها تتولى صلاحيات إدارية، وهي تشكل نوعاً من الرقابة الإدارية الداخلية، إذ أنها تتولى المصادقة على العقد التأسيسي للمؤسسة والقانون الأساسي لها، وكذا المصادقة على مخطط المؤسسة المتوسط الأمد.²

ومن خلال مجمل النصوص القانونية التي نظمت اختصاصات الجمعية العامة سواء في إطار تدخلها العادي أو الاستثنائي.

يظهر تدخلها الرقابي من خلال المراقبة والاشراف على أعمال مجلس الإدارة ومحافظي الحسابات، إذ هي السلطة المختصة في تعيينهم وكذا عزلهم أو تجديد عضويتهم، فمن له سلطة التعيين والعزل له سلطة الرقابة على من عينه وذلك طبقاً لأحكام المادة 40 من القانون التوجيهي 88-01.³

¹ بوزراع بلقاسم، استقلالية المؤسسة العمومية الاقتصادية، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة قسنطينة، 1993، ص 224.

² انظر المادة 17 من القانون 88-04، المرجع السابق.

³ المادة 40 من أحكام القانون التوجيهي 88-01، المرجع السابق.

الفرع الثاني: رقابة مجلس الإدارة الداخلية على المؤسسة العمومية الاقتصادية:

يحوز مجلس إدارة المؤسسة العمومية الاقتصادية صلاحيات مهمة في الإدارة والرقابة على المؤسسة، إذ أنه وبالرجوع لنص المادة 622 من الأمر 75-159¹، تخول له كل السلطات التصرف في كل الظروف مع مراعاة السلطات المسندة صراحة للجمعية العامة، وفي حدود الموضوع الاجتماعي للشركة، ويظهر مجال رقابة مجلس إدارة المؤسسة من خلال نوعين من الرقابة وهما: الرقابة المالية والمحاسبية على المؤسسة وممارسة الرقابة على أعمال التسيير.

أ الرقابة المالية:

يمارس مجلس الإدارة على المؤسسة العامة الاقتصادية رقابة مالية تتمثل في تبليغ ووضع تحت تصرف المساهمين الوثائق اللازمة التي تمكنهم من ابداء آرائهم عن دراية حول سير أعمال المؤسسة، وفي مقابل ذلك يكون لكل مساهم خلال الخمسة عشر يوما من انعقاد الجمعية الحق في الاطلاع على الجرد وحساب الاستغلال العام، وحساب الخسائر والأرباح. تقرير مجلس الإدارة ومندوبي الحسابات المبلغ المالي الإجمالي المصادق عليه من طرف مندوب الحسابات والأجور المدفوعة للأشخاص المتحصلين على أجر.²

ب رقابة التسيير:

هي عبارة عن رقابة سابقة وقائية تمكن مجلس الإدارة من ملاحظة شتى العراقيل والصعوبات التي تعيق سيره نحو الهدف المحدد له بواسطة الخطة المحددة، فهذا النوع من الرقابة يحقق أداء سريعا وحركة نشيطة للقائمين على الإدارة.

¹المادة 622 من الأمر 75-59، المؤرخ في 06-09-1975، المرجع السابق.

²عليوات ياقوتة، الرقابة على المؤسسة العامة الاقتصادية، مذكرة ماجستير في القانون العام، معهد الحقوق والعلوم

الإدارية، جامعة الجزائر 1990-1991، ص40

حيث أن السرعة في الأداء من المتطلبات الاقتصادية لنشاط المؤسسة العمومية الاقتصادية، على أساس خضوعها لأحكام القانون التجاري واعتبارها شركات تجارية، طبقا للقانون رقم 10-01.¹

فالرقابة الممارسة من طرف مجلس الإدارة تعد عملية مراجعة الهدف منها التأكد من أن المؤسسة حققت الغرض الذي وجدت من أجله وهو احترامها للغرض الذي أنشأت لتحقيقه.

نظرا للانتهاكات اللامنتهية، والتي مست القطاع العام الاقتصادي وخاصة المؤسسات العمومية الاقتصادية في الشق المتعلق بالمال العام، ظهر جليا للسلطة والمشرع الجزائري ضرورة تدعيم الرقابة الداخلية بنوع آخر من الرقابة يمارس من طرف هيئات خارجة عن المؤسسة، وهذا في اطار حوكمة المؤسسات.

المطلب الثاني: رقابة محافظ الحسابات:

ان تقييم النظام الرقابي الداخلي من المهام التي يطلع محافظ الحسابات على عناصر الرقابة الداخلية الدقيقة المطبقة من قبل المؤسسة، وعندما تقوم المؤسسة باعداد تقرير حول إجراءات الرقابة الداخلية بموجب الأحكام القانونية والتي لها تأثير معتبر على معالجة المعلومة المالية والمحاسبية، يقوم محافظ الحسابات بتقديم تقرير خاص يقيم من خلاله صدق المعلومات الواردة في تقرير المؤسسة وليس حول الإجراءات في حد ذاتها. لذا سنحاول من خلال هذا المطلب، التطرق للاطار المفاهيمي لمهنة محافظ الحسابات. وكذلك توضيح مدى مساهمة محافظ الحسابات في الرقابة الداخلية على المؤسسات العمومية الاقتصادية.

¹ الجريدة الرسمية، القانون رقم 10-01 المؤرخ في 29 جوان 2010، المتعلق بمهن الخبير المحاسبي ومحافظ الحسابات والمحاسب المعتمد، ج.ر العدد 42، الصادر بتاريخ 11 جويلية 2010، ص 07.

الفرع الأول: الاطار المفاهيمي والقانوني لمحافظ الحسابات.

أولاً: مفهوم محافظ الحسابات:

عرفت المادة 22 من القانون رقم 10-10¹ المؤرخ في 29 جوان 2010، المتعلق بمهن الخبير المحاسب ومحافظ الحسابات والمحاسب المعتمد على أنه «كل شخص يمارس بصفة عادية وباسمه الخاص وتحت مسؤولية مهمته المصادقة على صحة حسابات المؤسسات والهيئات وانتظامها ومطابقتها لأحكام التشريع المعمول به. ومن خلال هذا التعريف نستخلص أن محافظ الحسابات هو كل شخص يمارس مهنة التدقيق بصفة مستقلة وتحت مسؤوليته وذلك عن طريق فحص ومراقبة حسابات المؤسسة ومختلف القوائم المالية السنوية ويصادق على صدق وشرعية هذه الحسابات والتأكد من صحتها ودقتها طبقاً للمبادئ والمعايير المحاسبية المتعارف عليها ثم ابداء رأيه الفني المحايد في شكل تقرير.

ثانياً: مهام محافظ الحسابات:

عملاً بالأحكام الواردة في المادتين 23 و 24 من القانون رقم 10-10² المؤرخ في 29 جوان 2010، فإن محافظ الحسابات مكلف بالمهام التالية:

1. يشهد بأن الحسابات السنوية منظمة وصحيحة ومطابقة لنتائج عمليات السنة المنصرمة، وكذا الأمر بالنسبة للوضعية المالية وممتلكات الشركات والهيئات.
2. يفحص صحة الحسابات السنوية ومطابقتها للمعلومات المبينة في تقرير التسيير، الذي يقدمه المسيرين للمساهمين أو الشركاء حاملي الحصص.
3. يبدي رأيه في شكل تقرير خاص حول إجراءات نظام المراقبة أو الرقابة الداخلية المصادق عليها من قبل مجلس الإدارة أو مجلس المديرين أو المسير.

¹ القانون رقم 10-10 المؤرخ في 29 جوان 2010، المتعلق بمهن الخبير المحاسب.

² الجريدة الرسمية، مرجع سابق، ص 06.

4. يقدر شروط ابرام الاتفاقيات بين الشركة التي يراقبها والمؤسسات أو الهيئات التابعة لها أو بين المؤسسات والهيئات التي يكون فيها للقائمين بالإدارة أو المديرين للشركة المعنية مصالح مباشرة أو غير مباشرة.

5. يعلم المديرين والجمعية العامة أو هيئة التداول المؤهلة بكل نقص قد يكشف أو اطلع عليه، ومن بين طبيعته أن يعرقل استمرار استغلال المؤسسة أو الهيئة.

6. المصادقة على الحسابات المدمجة أو الحسابات المدعمة، من حيث صحتها وانتظامها، وذلك على أساس الوثائق المحاسبية وتقرير محافظي الحسابات لدى الفروع أو الكليات التابعة لنفس مركز القرار.¹

ثالثاً: تعيين محافظ الحسابات

يتم تعيين محافظ الحسابات في القانون الأساسي للهيئة أو المؤسسة، ضمن الجمعية العامة التأسيسية لمدة 03 سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة، ويتم اختيارهم من بين المهنيين المسجلين في جدول الغرفة الوطنية لمحافظ الحسابات، وفي حالة عهديتين متتاليتين، لا يمكن تعيين نفس محافظ الحسابات الا بعد مضي 3 سنوات، أما بالنسبة للتعيين البعدي يتم خلال أجل أقصاه شهر بعد اقفال آخر دورة لعهد محافظ الحسابات، حيث ينبغي على مجلس الإدارة أو المكتب المدير أو الهيئة المؤهلة لإصدار واعداد دفتر الشروط بغية تعيين محافظ الحسابات أو محافظي الحسابات من طرف الجمعية العامة العادية.²

¹ القانون رقم 01-10، نفس المرجع.

² المرسوم التنفيذي رقم 11-32 المؤرخ في 27 جانفي 2011 يتعلق بتعيين محافظ الحسابات، جريدة الرسمية، العدد 07 الصادر بتاريخ 02 فيفري 2011، ص 20.

الفرع الثاني: مساهمة محافظ الحسابات في تقييم نظام الرقابة الداخلية.

أولاً: مسؤولية محافظ الحسابات بالنسبة لتقييم نظام الرقابة الداخلية:

يكلف محافظ الحسابات قانوناً بتقييم نظام الرقابة الداخلية، وذلك من أجل وضع حماية كافية على أصول وممتلكات المؤسسات التي يباشر فيها عملية التدقيق لمنع الاختلاسات والسرقات، من خلال الحصول على البيانات المالية الدقيقة لاستخدامها في عملية التدقيق والتخطيط واتخاذ القرارات، لا سيما وأن الملكية انفصلت عن إدارة المؤسسة، مما أدى إلى التطور المستمر للرقابة الداخلية وزيادة اعتماد محافظ الحسابات عليها في نتائج تقييمه لنظام الرقابة الداخلية وتحدد مسؤولية محافظ الحسابات فيما يلي:¹

أ الرقابة الإدارية:

تتضمن رقابة السياسات الإدارية والإجراءات الموضوعية سابقاً، من خلال الخطط التنظيمية التي توضح المستويات والوظائف الإدارية، وتحديد السلطات والمسؤوليات، هذا إلى جانب سلامة القرارات المتخذة، وتقييم مدى كفاءة أداء الأعمال والأنشطة الممارسة.²

ب الرقابة المحاسبية:

هذا النوع من الرقابة يهدف إلى حماية الأصول، وضمان دقة البيانات والمعلومات المحاسبية المسجلة بالدفاتر، وتستخدم جميع الوسائل التي من شأنها أن تؤدي إلى تحقيق الأهداف الموضوعية، والمتمثلة في:

- وضع نظام محاسبي متكامل وسليم يتوافق مع طبيعة نشاط المؤسسة أو المشروع.
- وضع وتصميم نظام مستندي متكامل ملائم لعمليات النشاط.
- وضع نظام لمراقبة وحماية موارد المؤسسة وأصولها وممتلكاتها وفقاً للقواعد المحاسبية المتعارف عليها.

¹ جربوع يوسف محمد، مراجعة الحسابات بين النظرية والتطبيق، مؤسسة الوراق الأردن، 2000، ص 109.

² الصحن عبد الفتاح، محمد سرايا، الرقابة الداخلية، الدار الجامعية، الإسكندرية، مصر، 2004، ص 155.

- وضع نظام ملائم لمقارنة البيانات والسجلات المحاسبية المسؤولة عن أصول المؤسسة مع نتائج الجرد الفعلي للأصول الموجودة في حيازة المؤسسة.
- وضع نظام الاعتماد نتيجة الجرد والتسويات الجردية في نهاية الفترة مع مسؤول واحد أو أكثر في المؤسسة.
- اتباع نظام القيد المزدوج، واستخدام حسابات المراقبة الاجمالية واتباع موازين المراجعة الدورية ونظام المصادقات. واعتماد قيود التسوية من طرف موظف مسؤول.

ج الضبط الداخلي:

يشتمل على الخطط التنظيمية وجمع وسائل التنسيق والإجراءات الهادفة الى حماية أصول المشروع من الاختلاس والضياع أو سوء الاستعمال، ويعتمد الضبط الداخلي في سبيل تحقيق أهدافه على تقسيم العمل مع المراقبة الذاتية، حيث يخضع عمل كل موظف لمراجعة موظف آخر يشاركه في تنفيذ العملية، كما يعتمد على تحديد الاختصاصات والسلطات والمسؤوليات.¹

ثانيا: اعداد التقرير

يعتبر تقرير المراجعة الوسيلة الأساسية لتوصل المعلومات المتحصل عليها الى المستفيدين منها، وبالتالي فإن هذا التقرير يجب أن يتصف بالصدق مهما كانت النتائج المتوصل إليها، ويجب أن يأخذ بعين الاعتبار ما يلي:

1) الاعتبارات الشكلية:

عند اعداد التقرير، يجب ان تراعي فيه الإجراءات الشكلية الواردة ادناه.

¹ غسان فلاح المطارنة، مراقبة الحسابات دراسة قانونية مقارنة لدور مراقب الحسابات في شركة المساهمة، دار الفكر العربي، 1991، ص220.

أ- تاريخ التقرير:

يقصد به تاريخ انتهاء عملية المراجعة الميدانية، أي تاريخ اليوم الأخير لفترة المراجعة، وتقصد بفترة المراجعة ذلك الفترة الواقعة بين تاريخ اعداد الميزانية وبين تاريخ الانتهاء من عملية المراجعة الميدانية¹.

ب- تدوين اسم المؤسسة

يجب ان يتضمن التقرير اسم المؤسسة وتشكيلها القانوني.

ت- توجيه التقرير:

بعد انتهاء المراجع من اعداد التقرير، يرسله الى عميله، واذا كان العميل شركة مساهمة فالتقرير يوجه الى المساهمين، أو أعضاء مجلس الإدارة أو كليهما، أما اذا كان العميل شركة أشخاص فيوجه التقرير الى الشركاء، أما في حالة الشركة الفردية فيوجه التقرير الى مالك المؤسسة.

ث - الدقة والوضوح:

يجب أن يتميز الأسلوب الذي تحرر به تقارير المراجعة بالدقة والوضوح ولا يحتمل أكثر من معنى.

ج- توقيع التقرير:

يوقع التقرير من طرف المراجع، مع ذكر اسم ولقب المراجع ورقم الاعتماد والختم الشخصي.

¹ غسان فلاح المطارنة، المرجع السابق، ص223

2) الاعتبارات العامة:

بالإضافة الى الاعتبارات الشكلية، فان هناك اعتبارات عامة يجب أن يتقيد بها المراجع عند اعداده لتقرير المراجعة وهي:

- يجب أن يميز التقرير كل قائمة من القوائم المالية التي يعطيها.¹

المبحث الثاني: الرقابة الخارجية على المؤسسة العمومية الاقتصادية

تجدر الإشارة الى أن عملية الرقابة الخارجية على إدارة وتسيير المؤسسات العمومية الاقتصادية عرفت مراحل متباينة طوال الفترة الممتدة من 1988 الى غاية استصدار الأمر 04-01، وعرفت تناقضات حول مسألة اسناد هذا النوع من الرقابة من عدمه ومدى تأثيره على مبدأ الاستقلالية التسييرية في اتخاذ القرارات، كما أنه كلما زادت درجة الاستقلالية وحرية الإدارة، كلما زادت كفاءتها، الا أن هاته الحرية لا تعني التخلص من المسؤولية والمحاسبة والرقابة حيث يتجلى ذلك في مظاهر التدخل الخارجي والمتمثل في تدخل السلطة التنفيذية المتمثلة في الوصاية على أعمال التسيير للمؤسسات العمومية الاقتصادية، وهو يعد اختصاصا أصيلا لهذه الهيئة.

المطلب الأول: رقابة الجهات الوصية.

الفرع الأول: الرقابة الممارسة من طرف رئيس الجمهورية والوزير الأول:

نظرا للأهمية الاستراتيجية لبعض المؤسسات على الصعيد الاقتصادي الوطني، ولأنها تتكون من رؤوس أموال عمومية، فإن المشرع أخضعها لرقابة خارجية تتم من قبل السلطة التنفيذية تتم من قبل السلطة التنفيذية متمثلة في رئيس الجمهورية والوزير الأول

¹الصبان محمد سمير، محمد القيومي محمد، المراجعة بين النظرية والتطبيق، الدار الجامعية، الاسكندرية 1990، ص184.

باستثناء السلطة التشريعية التي أصبح دورها قائماً على رسم المعالم الكبرى للإقتصاد الوطني دون التدخل في التنفيذ.¹

أولاً: رقابة رئيس الجمهورية للمؤسسات العمومية الاقتصادية:

وبما أن رئيس الجمهورية يعد أعلى هرم يتربع على السلطة التنفيذية، فقد منحه الدستور صلاحيات واسعة لتسيير شؤون البلاد حسب مقتضيات المصلحة العليا للدولة في شتى الميادين بما فيها الميدان الاقتصادي.

وبما أن الرئيس له حق الاطلاع على برنامج الحكومة ووضع ما يراه مناسباً فيه قبل عرضه للبرلمان، فهو صاحب الاختصاص الأصيل في توجيه السياسة الوطنية وذلك في إطار مجلس الوزراء الذي يتولى رئاسته.²

وعلى هذا الأساس، فإن الرئيس غالباً ما يتولى تعيين مجالس إدارة المؤسسات العمومية الاقتصادية بواسطة مراسيم رئاسية باقتراح من الحكومة، خاصة ما يتعلق بالمؤسسات الاقتصادية ذات الطابع الاستراتيجي، وكل ما يكون في إطار احترام مبادئ الدستور، وخير دليل على أن هذا التنظيم الجديد للمؤسسات صدر بموجب أمر رئيس الجمهورية (الأمر 04-01).³

ثانياً: رقابة الوزير الأول:

تعتبر الحكومة بمثابة الهيئة المكلفة بتنفيذ برنامج رئيس الجمهورية خاصة في الميدان الاقتصادي،

¹ سعودي زهير، النظام القانوني لتسيير ورقابة المؤسسات العمومية الاقتصادية على ضوء الأمر 04-01، مذكرة ماجستير في الحقوق، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2006-2007، ص 91.

² سعودي زهير، المرجع السابق، ص 92.

³ ما يلاحظ فيما يتعلق بصدور الأمر 04-01 أنه كان من المفروض أن يصدر بواسطة قانون نظراً لما يحتاجه هذا المجال من دراسة واسعة وشاملة ومناقشات معمقة وأخذ الوقت المناسب لذلك.

يمثلها في ذلك عن طريق مراسيم تنفيذية، قد تتجلى مظاهر الرقابة الحكومية على المؤسسات منذ نشأتها، خاصة وأن المشرع حدد من خلال نصوص الأمر 01-04 أن قرار انشاء المؤسسات يصدر من طرف الحكومة، ويظهر دور الوزارة الأولى في مراقبة المؤسسات العمومية الاقتصادية منذ انشائها، حيث أن قرارات استبدال صناديق المساهمة في ظل أحكام القانون التوجيهي واستبدالها بالشركات القابضة، وكذلك حل هذه الأخيرة واستبدالها بشركات تسيير المساهمات كان يصدر بموجب قرار حكومي، ما يعكس مدى حرص السلطة على اقحام الحكومة في بسط رقابتها على هذه المؤسسات.

وفي الحقيقة أن السلطة التنفيذية بمختلف هيئاتها، لا تمارس فعالية على المؤسسات العمومية الاقتصادية بموجب نصوص قانونية صريحة، وإنما هذه الصلاحيات قد تستند إليها وتكرسها أحكام الدستور، كما هو الشأن لصلاحيات رئيس الجمهورية، إلا أن هناك هيئات متخصصة وظيفتها مراقبة تسيير المال العام ووظيفتها أكثر دقة من أجل الرقابة على المؤسسات.

الفرع الثاني: رقابة مجلس مساهمات الدولة (CPE):

بعد حل الشركات القابضة من قبل رئيس الحكومة نظرا لمقتضيات المصلحة العليا للبلاد¹، فقد تم انشاء مجلس مساهمات الدولة بموجب الأمر 01-04 بدل المجلس الوطني لمساهمة الدولة وهذا تبعا لسياسة رئيس الجمهورية المسطرة في هذا المجال كما ذكرنا سابقا بأن رئيس الحكومة هو الذي يرأس مجلس مساهمات الدولة الذي يتابع ويراقب باستمرار مختلف أوضاع ونشاطات المؤسسات العمومية الاقتصادية، لذلك فإن مجلس مساهمات الدولة هو الهيئة الوصية على تلك المؤسسات الاقتصادية الاستراتيجية.

¹ العسيوي إبراهيم سعد الدين، القطاع العام والقطاع الخاص في الوطن العربي، مركز دراسات الوحدة العربية بالتعاون مع الصندوق العربي للانماء الاقتصادي والاجتماعي، القاهرة، 1990، ص58.

أولاً: تشكيل مجلس مساهمات الدولة:

لقد نص الأمر 01-04 في مادته الثامنة على ضرورة تحديد تشكيلة مجلس مساهمات الدولة وكيفية تنظيمه، لهذا الغرض صدر المرسوم التنفيذي 253/01 المؤرخ في 2001/09/10 الذي وضح تشكيلة مجلس مساهمات الدولة وسيره كآلاتي رئيس الحكومة كرئيس المجلس وذلك في المادة 02 منه.

- وزير الدولة، وزير العدل.
- وزير الدولة ووزير الداخلية والجماعات المحلية.
- وزير الدولة ووزير الشؤون الخارجية.
- وزير المالية.
- وزير المساهمة وتنسيق الإصلاحات.
- وزير التجارة.
- وزير العمل والضمان الاجتماعي.
- وزير تهيئة الإقليم والبيئة.
- وزير الصناعة وإعادة الهيكلة.
- الوزير المنتدب لدى وزير المالية المكلف بالخبزينة وإصلاح المالية.

ويتضح من خلال تشكيلة مجلس مساهمات الدولة بأن هيئة رقابية وتنفيذية تابعة للسلطة التنفيذية، وهذه الخطوة لها مفعول إيجابي لأن من واجب الدولة هو ممارسة الرقابة المطلوبة لحماية المال العام وضمان استقرار واستمرارية المؤسسات العمومية الاقتصادية واستغلالها في الإنتاج وتطويره.¹

¹ العسيوي إبراهيم سعد الدين، المرجع السابق، ص 60.

يعقد مجلس مساهمات الدولة اجتماعاته دوريا مرة على الأقل خلال ثلاثة أشهر تحت رئاسة رئيس الحكومة، كما يعقد جلسات استثنائية وهذا بطلب من رئيس الحكومة أو بطلب من أعضائه الوزراء تلبية لاستراتيجية مشروع الدولة في ظل التنمية الشاملة والمتكاملة، في حين كان المجلس الوطني لمساهمات الدولة يعقد جلسة واحدة في السنة، كما يتولى أمانة مجلس الوزير بالمساهمات ويتخذ قراراته عن طريق التداول.

ثانيا: صلاحيات مجلس مساهمات الدولة:

يتضح الدور الرقابي لمجلس مساهمات الدولة الذي يمارسه على المؤسسات العمومية الاقتصادية الاستراتيجية التي تملك الدولة رأس مال اجتماعي فيها من خلال ما يلي:

- يصادق على برنامج لجنة الخوصصة، وجميع الإجراءات المتعلقة بنقل الملكية.
- يراقب سير عملية الخوصصة من خلال التقرير الذي يتلقاه من طرف الوزير المكلف بالمساهمات والإصلاحات وعملية الخوصصة.¹
- يقرر تشكيلة مجلس المديرين بعد اخضاع المؤسسات العمومية الاقتصادية للشكل الخاص (المرسوم التنفيذي 01-283).
- يتولى مهام الجمعية العامة في رقابة المؤسسات العمومية الاقتصادية حيث يشكل دورا فعالا في الرقابة.²
- والتي تحوز فيها الدولة على رأس مال اجتماعي.
- يكلف مجلس مساهمات الدولة بتنظيم القطاع العام الاقتصادي وضبطه وتحديد الاستراتيجية الشاملة لمساهمات الدولة والخوصصة في اطار الأمر 01/04.¹

¹ المادة 19 من الأمر 95-25 المؤرخ في 25/09/1995 المتعلق بتسيير رؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة، ج، ر، رقم 55، 1995، ص06.

² خالص صافي صالح، من أجل رقابة ذات فعالية في المؤسسات العمومية الاقتصادية، مجلة الإدارة، العدد 01، 2000، ص142.

- يراقب مجلس مساهمات الدولة مدى تنفيذ السياسات التي حددها تماشيا مع مساهمات الدولة.

- كما نشير في هذا الصدد أن مجلس مساهمات الدولة يتخذ قراراته بشكل لوائح تنظيمية التي أقرت بها المادة 02 من المرسوم التنفيذي 01-283.²

المطلب الثاني: رقابة الهيئات المركزية المتخصصة:

الفرع الأول: رقابة المفتشية العامة للمالية:

إن الاهتمام بصرامة تسيير الأموال العمومية وضمان عدم ضياعها، قد أدى بالدولة الى ضرورة إعادة تفعيل الرقابة الخارجية، خاصة أمام عدم تمكن أجهزة المؤسسة على المحافظة على المال العام وما قد ينجر عنه من تلاعبات مالية ناتجة عن سوء التسيير وباعتبار أن وزارة المالية مكلفة بمسك الدفاتر المالية للدولة، فقد أدى بها الى تأسيس هيئة رقابية تابعة لها تتولى مراقبة التسيير المالي والمحاسبي لصالح الدولة، وهذه الهيئة تتمثل في المفتشية العامة للمالية.³

ولقد أضفى المشرع من خلال الأمر 08-01 الطابع القانوني على تدخل المفتشية للرقابة على المؤسسة العمومية الاقتصادية، حيث قام بتوسيع صلاحياتها لتشمل القطاع العام الاقتصادي بعد أن انحصرت وحتى وقت قريب في الرقابة على الإدارات والهيئات العمومية.

أولا: الرقابة في ظل القانون التوجيهي 88-01 التقييم الاقتصادي الدوري:

خضعت المؤسسة العمومية الاقتصادية لاستقلالية اقتصادية في إطار الإصلاحات لسنة 1988 وتطبيق أحكام القانون التجاري عليها من حيث عمليات الإدارة والتسيير كان بشكل نسبي، الا أن هذه الاستقلالية بقيت في صراع واصطدام دائمين مع أحكام وقواعد

¹ انظر المادة 05 من الأمر 01-04، مرجع سابق

² انظر المادة 2 من المرسوم التنفيذي 01-283، مرجع سابق.

³ دبوب يوسف، الآلية الاقتصادية الجديدة في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2000، ص38.

القانون العام، والتي كانت تمليها السلطة الوطنية في كل مرة، حيث لم تجعلها في منأى للخضوع لرقابة خارجية، والمتمثلة في التقييم الاقتصادي الدوري بموجب نص المادة 41 من القانون التوجيهي، حيث تتولى القيام به هيئة مؤهلة عن طريق التنظيم.

أ مفهوم التقييم الاقتصادي الدوري:

لم يحدد المشرع مفهوم التقييم الاقتصادي، بل اكتفى فقط بالإشارة الى أنه تقييم اقتصادي للاستغلال تقوم به المفتشية العامة للمالية من دون أي تدخل منها في إدارة وتسيير المؤسسة¹، وباعتبار أن المرسوم التنفيذي 92-72² تضمن نصا وحيدا يؤهل المفتشية دون أن يشير الى سياسة التقييم الاقتصادي، كان لا بد من الرجوع الى المرسوم التنفيذي 92-78 المتضمن اختصاصات المفتشية العامة للمالية.

ويمكن أن يكون التقييم ببساطة، تقييم لنتائج المؤسسات ولوضعيتها لحساب الحكومة لتمكينها من وضع وتحديد السياسات الاقتصادية.

ب صلاحيات القائمين بالتقييم:

لبحث الفرضية المناسبة اكثر لتدخل المفتشية للقيام بالتقييم وهي تلك المحددة بنص المادة 07 من المرسوم: «تضبط مهام القيام بالدراسات والخيرات والأبحاث المسندة للمفتشية العامة للمالية». وتتدخل المفتشية للقيام بالتقييم.

لابد من مراعاة شرطين: وجوب طلب من السلطات والهيئات المؤهلة قانونا يقدم للمفتشية إضافة الى ان المفتشية تقوم بالتقييم دون أي تدخل منها في إدارة وتسيير المؤسسة، من خلال المعطيات الموضوعية التي سبق ذكرها، يمكن القول ان مفهوم التقييم الاقتصادي الدوري لا يعني فكرة رقابة بالمعنى الإداري، بل يعود الى فكرة القيام بمهام الخبرة الاقتصادية والمالية او التقنية وذلك بناء على طلب الهيئات والسلطات المؤهلة قانونا

¹ نفس المرجع السابق، ص 40

² المادة الأولى من المرسوم التنفيذي 92-72 يؤهل المفتشية العامة للمالية للتقييم الاقتصادي للمؤسسات، مؤرخة في 1992/02/26، العدد 15، ص 41.

والتي يمكن ان تكون الحكومة او الجمعية العامة للمؤسسة او حتى صناديق المساهمة. ولعل اختيار المشرع الجزائري هيئة تابعة لسلطة عامة والمتمثلة في وزارة المالية. لبسط رقابتها على تسيير المؤسسات العمومية الاقتصادية واستثناء الهيئات الإدارية المستغلة هو ان مسألة التقويم الاقتصادي لا بد ان تسند مباشرة للسلطة التنفيذية.

ثانيا: إعادة المهام للمفتشية العامة المالية في رقابتها للمؤسسات العمومية

الاقتصادية

بالعودة الى تاريخ علاقة المفتشية العامة للمالية بالمؤسسات العمومية الاقتصادية، نجد انها كانت تضطلع في ظل القانون 88-01 بمهمة التقويم الاقتصادي الدوري للمؤسسة العمومية الاقتصادية، في حين سجل على الامر 01-04 ثغرة في هذا المجال. حيث لم يتطرق في نصوصه لاي صورة من صورة الرقابة، وقد ضل هذا الفراغ قائما لمدة 7 سنوات كاملة الى ان تدارك المشرع هذا الفراغ في الامر 08-01 والذي جاءت نصوصه خصيصا لتعيد للمفتشية صلاحية الرقابة على المؤسسة العمومية الاقتصادية، ولكن هذه المرة ليس لمجرد القيام بعملية التقويم الاقتصادي الدوري وانما للقيام بمهمة الرقابة والتدقيق على تسيير المؤسسة.

كما دعم المشرع المفتشية بوسائل جديدة تساعدها على القيام بمهامها الرقابية بشل افضل خاصة بعد صدور المرسوم السغيدي 08-272 المحدد لصلاحيات المفتشية العامة للمالية¹، والذي تلاه مؤخرا المرسوم التنفيذي رقم 09-96 المؤرخ في 2009/02/22 المحدد لشروط وكيفيات رقابة وتدقيق المفتشية لتسيير المؤسسات العمومية الاقتصادية²، اذ ان هذا الاخضاع الذي له مبرراته يعبر عن تغيير هام في مسار الرقابة الخارجية على إدارة المؤسسات بغض النظر عن الجدل الذي اثاره.

¹ المرسوم التنفيذي 08-272، المؤرخ في 2008/9/6. يحدد صلاحيات المفتشية العامة للمالية، الجريدة الرسمية، العدد

50 الصادر في 2008/09/07، ص 8

² المرسوم التنفيذي رقم 09-96 المؤرخ في 2009/02/22 المحدد لشروط وكيفيات رقابة وتدقيق المفتشية العامة للمالية

لتسيير المؤسسات العمومية الاقتصادية. الجريدة الرسمية، العدد 14 الصادرة في 2009/3/4 ص 19

ومن بين الأسباب التي عجلت بالسلطة الى ضرورة إعادة الرقابة على المؤسسات من خلال المفتشية وهو هاجس رقابة الأموال العمومية حيث ان الطابع العمومي لرأس المال المؤسسة يعد من اهم الأسباب التي دفعت بالمشرع الجزائري لاعادة رقابة المفتشية العامة للمالية عليها فبعد سلسلة الفضائح المالية وقضايا الفساد التي شهدتها الساحة الوطنية وخاصة على مستوى المؤسسات العمومية الاقتصادية، وجد المشرع نفسه امام ضرورة تدارك الوضع واتخاذ كل التدابير اللازمة للحفاظ على الأموال العمومية من كل اشكال التبيد والاختلاس.

نجد أيضا من الأسباب التطهير المالي للمؤسسات العاجزة، وهو احد الاسباب القانونية الذي خول للمفتشية صلاحية بسط نفوذها على على رقابة المؤسسات. حيث كان للعجز المالي الذي ارق كاهل المؤسسات دور كبير في فرض رقابة المفتشية¹، وهذا ما عجل لاختصاصه لآليات رقابية تضمن سيره وفق المنهج المخطط له، وهو الامر الذي تم دعمه اكثر بصدور كل من قانون المالية لسنة 2009 والذي نص في مادته 63 على انه «رخص للخزينة العمومية اجراء تطهير مالي للمؤسسات والمنشآت العمومية المهددة للبنية...»².

ثالثا: الاشكال القانونية التي تتدخل بموجبها المفتشية العامة للمالية للرقابة على

المؤسسات:

نصت المادة 7 مكرر من الامر 08-01 على حالات تدخل المفتشية العامة للمالية اثناء رقابتها على المؤسسات العمومية الاقتصادية، فالاصل ان يكون تدخلها جوازيا بناء على طلب الأجهزة المؤهلة، وذلك بناء على الرقابة وتدقيق التسيير، اما الاستثناء ان

¹ بن داود إبراهيم، الرقابة المالية على النفقات العامة في القانون الجزائري والمقارن، دار الكتاب الحديث.

القاهرة، 2009 ص 165.

² المادة 63 من قانون المالية الجزائري

يكون تدخلها وجوبيا اذا كلفت المؤسسة بمشاريع ممولة بمساهمة من الميزانية. وتقوم في هذه الحالة بالرقابة الخارجية¹

أ-التدخل الجوازي للمفتشية العامة للمالية:

هي إمكانية او جواز اخضاع المؤسسة لرقابة وتدقيق التسيير من طرف المفتشية، وهي صلاحية متروكة لادارة السلطات او الأجهزة التي تمثل الدولة المساهمة²، فعمل المفتشية هنا لا يكون من تلقاء نفسها بل لابد ان يطلب منها ذلك، وهو ما اشار اليه المشرع في المادة 7 مكرر فقرة 1 من الامر 01-08 «يمكن للمفتشية العامة للمالية ان تقوم برقابة وتدقيق تسيير المؤسسات.... بناءا على طلب من السلطات او الأجهزة التي تمثل الدولة المساهمة...»، فمن هنا لا يتضح ان التدخل الجوازي للمفتشية يتضمن قيامها برقابة خارجية، لانه بالرجوع الى احكام الفقرة 2 من المادة 7 مكرر نجد انه يشير الى التدخل الوجوبي للمفتشية يكون للقيام بالرقابة الخارجية وعليه يوجد افتراضات:

-اذا كان تدخل المفتشية الجوازي للقيام بالرقابة بطلب احد السلطات التابعة للدولة كسلطة عامة، فإن هذا التدخل يعد حقيقة تكريس فعلي للرقابة الخارجية.

-ان تدخل المفتشية الجوازي اذا كان يطلب احد الأجهزة التي تمثل الدولة المساهمة فهو على الأرجح يكون تدعيما للرقابة الداخلية³

ب-التدخل الوجوبي للمفتشية العامة للمالية:

يكون التدخل وجوبيا للقيام بالرقابة الخارجية على سبيل الاستثناء في حالة اذا ما كلفت المؤسسة بمشاريع ممولة من الميزانية حسب مقتضيات الفقرة الثانية من الامر 08-01 فإذا استفادت المؤسسة العمومية الاقتصادية من مساعدات مالية من الدولة او جماعاتها المحلية، فهذه الإعلانات المقدمة تكون بصفة تساهمية.

¹ انظر-المادة 7 مكرر من الامر 01-08 من مرجع سابق

² بن داود إبراهيم، المرجع السابق، ص171

³ المواد 2 الى 7 من المرسوم التنفيذي 09-96 المؤرخ في 22 فيفري 2009، يحدد شروط وكيفيات رقابة وتدقيق المفتشية العامة المالية لتسيير المؤسسة العمومية الاقتصادية، الجريدة الرسمية العدد14، الصادرة في 4 مارس 2009 ص19

الفرع الثاني: رقابة مجلس المحاسبة:

إن الرقابة المالية التي يجريها مجلس المحاسبة من قبيل الرقابة اللاحقة على النفقات العامة ولا تقل أهمية عن رقابة باقي الهيئات بل تعد أعلاها درجة وأدقها اجراء وهذا يعود الى ما خوله القانون لهذا المجلس من أدوات رقابية استقلالية في مهامه ولأنه يعد أيضا هيئة قضائية وإدارية في نفس الوقت.¹

أولاً: الاطار المفاهيمي لمجلس المحاسبة:

1) تعريف مجلس المحاسبة:

حسب المادة 02 من الأمر رقم 95-20 المؤرخ في 19 صفر 1416 عام الموافق 14 يوليو سنة 1995 المعدل والمتمم بالأمر 10-02 المؤرخ في 16 رمضان 1431 الموافق ل 16 أوت 2010 والمتعلق بمجلس المحاسبة، يعتبر مجلس المحاسبة المؤسسة العليا للرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية.

فمجلس المحاسبة مؤسسة تتمتع باختصاص اداري وقضائي في ممارسة المهمة الموكلة اليه، وهو يتمتع بالاستقلال الضروري ضمانا للموضوعية والحياد والفعالية في أعماله، تكون أشغال مجلس المحاسبة ومداولاته وقراراته باللغة العربية، ويكون مقر مجلس المحاسبة في مدينة الجزائر وذلك طبقا للمادة 199 من الدستور 2020.²

تهدف الرقابة التي يمارسها مجلس المحاسبة من خلال النتائج التي يتوصل اليها، الى تشجيع الاستعمال المنتظم والصارم للموارد والوسائل المادية والأموال العمومية وترقية اجبارية تقديم الحسابات وتطوير شفافية تسيير المالية العمومية.

¹الصغير حسن، دروس في المالية والمحاسبة العمومية، ط02، دار المحمدية العامة، الجزائر، 2001، ص146.

²المرسوم الرئاسي رقم 442-20 المؤرخ في 30-12-2020.

(2) نشأة مجلس المحاسبة:

أسس هذا المجلس بالأمر 76-97 المؤرخ في 22/11/1976 وذلك كما يلي: يؤسس مجلس الحسابات المكلف بالمراقبة البعدية على النفقات المتعلقة بالدولة والحزب وبالجماعات المحلية والجهوية، بالإضافة الى المؤسسات الاشتراكية مهما كان نوعها.¹ وعُدل هذا الأمر بالقانون 80-05 المؤرخ في 12/01/1980 وذلك على النحو الآتي: يؤسس مجلس المحاسبة المكلف بالمراقبة المالية للدولة والحزب والجماعات المحلية والمؤسسات الاشتراكية مهما كان نوعها.²

أما المرسوم الرئاسي رقم 20-442 المؤرخ في 30 ديسمبر 2020، فنص في المادة 160 منه على ما يلي «يؤسس مجلس المحاسبة يكلف بالرّقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية.

ونستنتج من هذا التعبير أن مجلس المحاسبة لم يصبح دوره يقتصر على المراقبة البعدية المتمثلة في مراقبة شركات الحسابات المبعوثة من طرف الأمرين بالصرف والمحاسبين العموميين حين قفل السنة المالية، ومعنى هذا أن مجلس المحاسبة يمكن له أن ينتقل الى عين المكان ويراقب الحسابات العمومية مهما كانت وأينما كانت، أضف الى ذلك أن المراقبة لم تعد تباشر على النفقات فحسب وإنما على كل العمليات المالية بما في ذلك الإيرادات.

القانون 90-32 المؤرخ في 04 ديسمبر 1990 الذي حصر مجال تدخله حيث استثنى من مراقبته كل المصانع التجارية وجرده من صلاحياته القضائية.

¹الصغير حسن، المرجع السابق، ص147.

²القانون 80-05 المؤرخ في 01/03/1980 المعدل للأمر 76-97 الذي يحدد نشأة وصلاحيات مجلس المحاسبة وطرق تنظيمه وتسييره والجزاء المترتبة على تحرياته، ج، ر، عدد 10، الصادر في 04 مارس 1980.

ثانيا: كفيات المراقبة التي يمارسها مجلس المحاسبة:

(1) رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية:

– الالتزام بالنفقات دون توفر الصفة أو السلطة أو خرقا للقواعد المطبقة في مجال الرقابة القبلية.

– الالتزام بالنفقات دون توفر الاعتمادات أو تجاوز الترخيصات الخاصة بالميزانية.

– خصم نفقة بصفة غير قانونية من أجل اخفاءه، اما تجاوزا ما في الاعتمادات واما تغييرا للتخصص الأصلي للالتزامات أو القروض المصرفية الممنوحة لتحقيق عمليات محددة.

– تنفيذ النفقات الخارجة بشكل واضح عن هدف أو مهمة الهيئات العمومية.

– الرفض غير المؤسس للتأشيرات أو العراقيل الصريحة من طرف هيئات الرقابة القبلية أو التأشيرات الممنوحة خارج الشروط القانونية.¹

(2) مراجعة حسابات المحاسبين العموميين:

– يعتبر رئيس الغرفة المختصة، بموجب أمر، مقررًا يكلف باجراء التدقيقات لمراجعة حساب أو حسابات التسيير.

– اجراء التحقيق والحكم على حسابات المحاسبين العموميين هو اجراء كتابي وحضوري.

– يقوم المقرر بمفرده أو بمساعدة قضاة آخرين أو مساعدين تقنيين في مجلس المحاسبة، بالتدقيقات في الحسابات والوثائق الثبوتية المرتبطة بها.

– يراجع مجلس المحاسبة حسابات المحاسبين العموميين ويصدر أحكامها بشأنها.¹

¹المواد 82، 83، 84، 85، من الأمر رقم 95-20 المؤرخ في 19 صفر 1416 الموافق ل17 يوليو سنة 1995 المعدل والمتمم بالأمر 10-02 المؤرخ في 16 رمضان 1431، الموافق ل16 أوت 2016، والمتعلق بمجلس المحاسبة، ص13، 14.

3) رقابة نوعية التسيير:

- يشارك مجلس المحاسبة في تقييم فعالية الأعمال والمخططات والبرامج والتدابير التي قامت بها بطريقة مباشرة أو غير مباشرة على مؤسسات الدولة أو الهيئات العمومية.
- يترتب عن الأشغال التقييمية التي يقوم بها مجلس المحاسبة اعداد تقارير تحتوي على المعاينات والملاحظات والتقييمات.
- يراقب مجلس المحاسبة نوعية تسيير الهيئات والمصالح العمومية المذكورة في المواد 7 الى 10 من هذا الأمر.
- يتأكد مجلس المحاسبة خلال تحرياته من وجود وملائمة وفعالية آليات وإجراءات الرقابة والتدقيق الداخليين.²

4) حق الاطلاع وسلطة التحري:

- يحق لمجلس المحاسبة أن يطلب الاطلاع على كل الوثائق التي من شأنها أن تسهل رقابة العمليات المالية والمحاسبية أو اللازمة لتقييم تسيير المصالح والهيئات الخاضعة لرقابته.
- ترسل الى مجلس المحاسبة النصوص ذات الطابع التنظيمي الصادرة عن إدارات الدولة والمتعلقة بالتنظيم المالي والمحاسبي وبالاجراءات المطبقة على تسيير الوسائل والأموال العمومية.
- يتعين على كل محاسب عمومي أن يودع حسابه عن التسيير لدى كتابة ضبط مجلس المحاسبة.¹

¹المواد 74 الى 79 من الأمر رقم 95-20 المؤرخ في 19 صفر 1416 الموافق ل17 يوليو 1995 المعدل والمتمم بالأمر 10-02 المؤرخ في 16 رمضان 1431 الموافق ل16 أوت 2010، والمتعلق بمجلس المحاسبة ص13،12.

²المادة 38 من الأمر رقم 95-20 المؤرخ في 19 صفر 1416 الموافق ل17 يوليو 1995 المعدل والمتمم بالأمر 10-02 المؤرخ في 16 رمضان 1431 الموافق ل26 أوت 2010، والمتعلق بمجلس المحاسبة، ص05.

الفرع الثالث: رقابة مجلس المنافسة:

بدخول الجزائر اقتصاد السوق، تغير دور الدولة بحيث أصبحت تتدخل بصفة غير مباشرة لضبط النشاط الاقتصادي ضمانا للمنافسة الحرة بين الأعوان الاقتصاديين ولشفافية ونزاهة الممارسات التجارية وقصد التوازن في السوق وضبطه أوكلت الدولة سلطة الضبط الاقتصادي لهيئات إدارية مستقلة، حيث نجد من بين هذه الهيئات مجلس المنافسة.

أولاً: تعريف مجلس المنافسة:

أنشأ مجلس المنافسة بموجب الأمر رقم 95-06 المؤرخ في 25 يناير 1995، حيث تنص المادة الأولى منه على أن هذا الأمر يهدف الى تنظيم المنافسة الحرة وترقيتها والى تحديد قواعد حمايتها قصد زيادة الفعالية الاقتصادية وتحسين معيشة المستهلكين والى شفافية الممارسات التجارية ونزاهتها، وتبعا لهذا الأمر وما كان يشوبه من نقائص من بينها مسألة الشخصية القانونية لمجلس المنافسة، عمل المشرع على ادخال تعديلات تهدف الى تعزيز صلاحيات مجلس المنافسة وإظهاره كسلطة بارزة في ترقية المنافسة وكان هذا التغيير بموجب صدور الأمر 03-03 المتعلق بالمنافسة المعدل والمتمم، حيث اعتبر هذا المجلس سلطة إدارية ورغم هذا التغيير ظل هذا التكييف ناقصا حتى سنة 2008 بعدما تم تعديل المادة 23 من الأمر 03-03 بمقتضى المادة 09 من القانون 08-12 المؤرخ في 21، جمادى الثانية الموافق ل 25 يونيو 2008 التي أقر فيها المشرع صراحة بأن مجلس المنافسة سلطة إدارية مستقلة، حيث جاء في مضمون هذه المادة ما يلي «تتشأ سلطة إدارية

¹المادة 69، 71، 72، من الأمر رقم 95-20 المؤرخ في 19 صفر 1416 الموافق ل 17 يوليو سنة 1995، المعدل والمتمم بالأمر 02-10 المؤرخ في 16 رمضان 1431 الموافق ل 26 أوت 2010، والمتعلق بمجلس المحاسبة، ص 11، 12.

مستقلة تدعى في صلب النص مجلس المنافسة يتمتع بالشخصية القانونية والاستقلال المالي.¹

ثانيا: رقابة مجلس المنافسة على المؤسسة العمومية الاقتصادية:

في مرحلة الإصلاحات وبصدور القانون رقم 88-01 المتعلق بتوجيه المؤسسات العمومية الاقتصادية قد تم منح هذه الأخيرة قدر من الاستقلالية حيث أصبحت تخضع لقواعد السوق، كونها عجزت في النظام المسير السابق عن تحقيق الأهداف المنوطة بها، حيث أصبحت تخضع لقواعد القانون التجاري، وهذا ما يتم تكريسه بالنظر الى الأمر 04-01.

والمؤسسة العمومية الاقتصادية بمفهومها الحالي تخضع لرقابة مجلس المنافسة حيث يسهر هذا الأخير على حماية المنافسة من الممارسات المقيدة للمنافسة من جهة ومراقبة التجميعات الاقتصادية التي تعرقل السير الحسن للنشاط الاقتصادي من جهة أخرى وهذا ما سيتم توضيحه كالآتي:

– منع الممارسات المقيدة للمنافسة:

يتولى مجلس المنافسة التحقيق حول شروط تطبيق المؤسسة العمومية الاقتصادية للنصوص التشريعية المتعلقة بالمنافسة، وذلك عن طريق معاينة الممارسات المقيدة للمنافسة، لأنه وتحت تأثير المنافسة قد يلجأ المتعاملون الاقتصاديون في أغلبية الأحيان لمضاعفة قوتهم الاقتصادية في السوق عن طريق أساليب تتنافى مع قواعد المنافسة الحرة وهذا بغية منهم في تحقيق الأرباح، ومن أجل تحقيق الربح قد يحاول البعض من المتعاملين الاقتصاديين التقليل من عدد منافسيهم أو اقصائهم من السوق بوسائل غير قانونية وهي ما توصف بالممارسات المنافية للمنافسة.

¹ بوجبل حمزة، قيسوم عبد الحق، الرقابة على المؤسسة العمومية الاقتصادية، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون الخاص، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد الصديق بن يحيى، جيجل، السنة 2017-2018، ص 67.

وفي هذا الصدد يشير الأمر رقم 03-03 المتعلق بالمنافسة والسابق ذكره الى عدة أنواع من الممارسات المقيدة للمنافسة التي تم ذكرها في المواد 6، 7، 11، 12 وتكمن فيما يلي:¹

– الاتفاقيات المحظورة حيث تنص المادة 06 على حظر الممارسات والأعمال المدبرة والاتفاقيات والاتفاقات الصريحة والضمنية عندما تهدف الى عرقلة حرية المنافسة والحد منها أو الاخلال بها في نفس السوق أو في جزء جوهري منه، لا سيما عندما ترمي الى،

- الحد من الدخول الى السوق أو في ممارسة النشاطات التجارية فيها.
- اقتسام الأسواق أو مصادر التمويل.
- عرقلة تحديد الأسعار.

وتنص كذلك المادة 07 من نفس الأمر السابق الذكر على أنه «يمنع كل تعسف ناتج عن هيمنة على سوق أو احتكار له أو على جزء منه.

وبالتالي المقصود من هذه المادة واضح، بمعنى أن حجم المؤسسة ان كان في مركز قوي في السوق فهذا لا يعني أنه ممنوع في حد ذاته وانما يمنع القانون التعسف في استعمال هذه القوة الاقتصادية، فالفعل غير الشرعي هذا لا يتجسد بمجرد الهيمنة على السوق وانما يتحقق بمجرد استغلال هذه الهيمنة.

ومن الممارسات المقيدة للمنافسة كذلك نجد ممارسة أسعار بيع منخفضة بشكل تعسفي وباستقراء نصوص هذه المواد السالفة ذكر نجد بأن مجلس المنافسة يتدخل من خلال ممارسة مهمة وقائية فهو مكلف بالوقاية ضد أي ممارسة تعسف محتمل، وعلى سبيل المثال يملك هذا مجلس الضغط على أي مؤسسة اقتصادية مهيمنة من أجل العمل على استرجاع وتطوير المنافسة في السوق وإزالة الحواجز المفروضة عند الدخول اليه كما يمكنه ذلك

¹ بوجبل حمزة، قيسوم عبد الحق، الرقابة على المؤسسة العمومية الاقتصادية، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون الخاص، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد الصديق بن يحيى، جيجل، السنة 2017-2018، ص68

فرض شروط عليها ومن شأن هذه الشروط أن تسمح للمتنافسين الجدد والمحتملين من استخدام بنية أساسية تمتلكها المؤسسة الاقتصادية العمومية المهيمنة.¹

¹ نفس المرجع السابق، ص70.

خاتمة

بعد تناولنا لموضوع دور آليات الرقابة في تفعيل أداء المؤسسات العمومية الاقتصادية في التشريع الجزائري، و مدى إعمال الرقابة داخل المؤسسات جاء كمحاولة للإجابة عمى الإشكالية التي يتمحور حولها بحثنا، و التطرق لإمكانية الدور الذي تلعبه الرقابة في تحقيق السياسة و الحوكمة الرشيدة لمؤسسات الاقتصادية مع محاولة إسقاط ذلك على الواقع الجزائري من انطلاقة مدى استعداد هذا الواقع لتبني أسس و مبادئ جديدة للرقابة، وذلك من خلال الفصلين اللذين تناولنا

فيهما الرقابة الداخلية للمؤسسة باعتبارها آلية ذاتية تطبق داخل حرم المؤسسة، و الرقابة الوصائية التي تجسد الرقابة الخارجية مع ضرورة دراسة تنظيمها الهيكلي و البشري، و محاولة منا ايجاز بعض النتائج كحوصلة لما توصلنا اليه على ضوء هذه الدراسة كالاتي:

النتائج:

نقص الرقابة نتيجة التساهل الذي لوحظ في تطبيق القوانين المتعلقة بالهيكل التنظيمية، وذلك ما أدى إلى إعادة تقييم دورها و التي من المفروض أن يكوف لها تفعيل أساسي في إطار مجموع أنظمة الرقابة و هو ما لا يختلف كثيرا عن الواقع الذي تعيشه المؤسسات العمومية الاقتصادية.

أما بالنسبة لمهنة مندوب الحسابات نجد أن هناك نقصا في عدد الشركات ذات الأسهم حيث تكاد لا تجد مكتبا لمحافظي الحسابات، كل هذا فرض من المتغيرات التي أثرت بشكل كبير على مهنة مندوب الحسابات و التي أصبحت تعيش في جو من التناقض فرض بعض التنازلات، و هذا ما يوحي لضرورة الأخذ بمتغيرات أخرى بعين الاعتبار، و إصدار قوانين تساهم في توسيع نطاق المهنة و إعطاء أهمية للمراجعة، لان الاكتفاء بالقانون التجاري وحده لا يكفي لدارسة مهنة مندوب الحسابات.

وكذا النظر إلى آلية الرقابة الخارجية المطبقة من السلطة التنفيذية و المتجسدة في رئيس الجمهورية بالنظر إلى التنظيم الجديد للمؤسسات العمومية الاقتصادية تم بواسطة أمر و لم يتم بواسطة قانون، في حين كان الواجب أن يكون بواسطة قانون نظرا لنا يحتاجه هذا المجال من دراسة واسعة و مناقشات معمقة و أخذ الوقت لذلك، عكس التشريع بأوامر و الذي يتم في وقت قصير بين دورتي البرلمان و لا يحق للبرلمان تعديله فإما يقبله كله أو يرفضه. كما عمد المشرع الجزائري إلى وضع هيئات وصية علاوة على الرقابة المطبقة من السلطة التنفيذية و متمثلة في مجلس مساهمات الدولة، و الذي انشأ على أنقاض المجلس الوطني لمساهمات الدولة، لما للمؤسسة العمومية الاقتصادية من أهمية في الاقتصاد الوطني، وهو ما يفسر إرادة الدولة في المحافظة على دورها في مراقبة هذه المؤسسات و حماية الأموال العمومية و استغلالها أحسن استغلال. و لذلك نجد إن المشرع الجزائري فعل حسن عند وضعه عقوبات جزائية لمرتكبي المخالفات و حتى الجرائم على صعيد ممارسة الرقابة على المؤسسات، إلا انه كان من الأحسن أن يخص بها قوانين تكون أكثر شرحا و وضوحا، غير تلك التي جاءت بها القوانين العامة، فعند إخضاع المشرع المؤسسات الاقتصادية في تنظيمها إلى الأحكام العامة للقانون التجاري رغم طابعها العمومي كان هدفا منه لفتح المجال للدخول في ميدان المنافسة التجارية في السوق الوطنية، والعالمية لما تقتضيه متطلبات اقتصاد السوق، حيث عمد إلى تعزيز الرقابة الداخلية على حساب الرقابة الخارجية، كما كان عليه إعطاء أهمية من خلال تنظيمها في نصوص خاصة و ذلك إبرازا للمفاهيم و المبادئ التي تحكم هذه الآلية

التوصيات :

بالنظر لأهمية المؤسسات العمومية الاقتصادية في الاقتصاد الوطني و الاقتصاد العالمي و بغية التوجه للانفتاح على السوق الدولية على المؤسسات العمومية الاقتصادية أن تواكب ضرورة إعادة النظر في الأطر التشريعية المنظمة لعمل شركات المساهمة، و كل ما يتناسب مع المتغيرات الاقتصادية التي تميز المناخ الجزائري في الوقت الحاضر من خلال

الدمج في اقتصاد السوق في ظل خصوصية فعالة لهذه المؤسسات. و أن يتم تفعيل دور الرقابة في المؤسسات العمومية الاقتصادية الجزائرية خاصة من مجال تفعيل كل من عمل مندوبي الحسابات و كذا رقابة الأجهزة الداخلة لها، لما لها من أهمية بتأمين نزاهة الممارسات الإدارية داخل المؤسسة، و أخذًا بعين الاعتبار الأسس التي تقوم عليها هذه الرقابة.

قائمة المصادر والمراجع

قائمة المصادر والمراجع:

1) النصوص القانونية والتنظيمية:

أ النصوص القانونية:

1. التعديل الدستوري لسنة 2020 بموجب المرسوم الرئاسي 442-20 المؤرخ في 30

ديسمبر 2020

2. القانون الأساسي للتوظيف العمومي الصادر بموجب الأمر 66-133 بتاريخ

1966/06/02.

3. القانون 80-05 المؤرخ في 1980/03/01 المعدل والمتمم للأمر 76-97

يحدد صلاحيات مجلس المحاسبة وطرق تنظيمه وتسييره والجزاء المترتبة على تحرياته،

ج، ر، عدد 10، الصادر في 04 مارس 1980.

4. قانون رقم 88-01 المؤرخ في 12 جانفي 1988، يتعلق بالقانون التوجيهي

للمؤسسة العمومية الاقتصادية، ج، ر، عدد 02، الصادر في 13 جانفي 1988.

5. قانون 88-04 الصادر بتاريخ 1988/01/12 المعدل والمتمم للأمر 75-59

المتضمن القانون التجاري الجزائري، رقم 02، ص 47.

6. القانون المدني الجزائري.

7. القانون التجاري الجزائري.

8. قانون رقم 10-01، المؤرخ في 29 جوان 2010، المتعلق بمهن الخبير

المحاسبي ومحافظ الحسابات والمحاسب المعتمد، العدد 42، الصادر بتاريخ 11 جويلية

2010.

9. القانون رقم 08-12 المؤرخ في 21 جمادى الثانية الموافق 25 يونيو 2008.

الأوامر:

1. الأمر رقم 71-74 المؤرخ في 16/11/1971، يتعلق بالتسيير الاشتراكي للمؤسسات، الميثاق التنظيم الاشتراكي للمؤسسات، ج، ر، رقم 22.
2. الأمر 76-97 المؤرخ في 16/11/1976، يتضمن اصدار نص الدستور المصادق عليه في استفتاء شعبي، ج، ر، عدد 94، المؤرخة في 24/11/1976.
3. الأمر رقم 95-20 المؤرخ في 17 يوليو 1995 المعدل والمتمم بالأمر 10-02 المؤرخ في 26/08/2010 والمتعلق بمجلس المحاسبة.
4. الأمر 95-25 المؤرخ في 25/09/1995، والمتضمن تسيير رؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة، ج، ر، رقم 55، 1995.
5. الأمر 01-04، المؤرخ في 20 أوت 2001، المتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية وتسييرها وخصصتها، الجريدة الرسمية، العدد 47.
6. الأمر رقم 08-01 المؤرخ في 28 فيفري 2008 يتم الأمر 01-04 المتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية وتسييرها وخصصتها، الجريدة الرسمية مؤرخة في 02 مارس 2008، العدد 11.

النصوص التنظيمية:

ب المراسيم:

1. المرسوم رقم 75-149 الصادر بتاريخ 21/11/1975، والمتعلق بمجلس المديرية، ج، ر، رقم 100، المؤرخة في 25/11/1975.
2. المرسوم 80/242 المؤرخ في 04/10/1980، المتعلق بإعادة هيكلة المؤسسات العمومية الاقتصادية، ج، ر، رقم 41، المؤرخة في 07/10/1980.

3. المرسوم 72/80، المؤرخ في 1988/03/29، المعدل والمتمم للمرسوم 145/82 المؤرخ في 1982/04/10، المتضمن تنظيم صفقات المتعامل العمومي ج، ر، رقم 13، مؤرخة في 1988/03/30.
4. المرسوم رقم 119/88 المؤرخ في 1988/06/21، المتعلق بإنشاء صناديق المساهمة، ج، ر، رقم 25، مؤرخة في 22 يونيو 1988.
5. المرسوم التنفيذي رقم 01-283 المؤرخ في 2001/09/24، يتضمن الشكل الخاص بأجهزة إدارة المؤسسات العمومية الاقتصادية وتسييرها، الجريدة الرسمية، مؤرخة في 26 سبتمبر 2001، العدد 55.
6. المرسوم التنفيذي 08-272، المؤرخ في 2008/08/06، يحدد صلاحيات المفتشية العامة للمالية، الجريدة الرسمية، العدد 50، الصادر في 2008/09/07.
7. المرسوم التنفيذي رقم 09-96، المؤرخ في 2009/02/22، يحدد شروط وكيفيات رقابة وتدقيق المفتشية العامة للمالية لتسيير المؤسسة العمومية الاقتصادية، الجريدة الرسمية، العدد 14، الصادر في 04 مارس 2009.
8. المرسوم التنفيذي رقم 11-32 المؤرخ في 2011/01/27 الذي يتعلق بتعيين محافظ الحسابات، العدد 07، الصادر بتاريخ 2011/02/02.

(2) المراجع باللغة العربية:

أ الكتب:

1. اشتوي ادريس عبد السلام، المراجعة معايير وإجراءات، دار النهضة للطباعة والنشر، الأردن، الطبعة الرابعة، 1996.
2. العسيوي إبراهيم سعد الدين، القطاع العام والقطاع الخاص في الوطن العربي، مركز دراسات الوحدة العربية بالتعاون مع الصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي، القاهرة، 1990.

3. بن داود إبراهيم، الرقابة المالية على النفقات العامة في القانون الجزائري المقارن، دار الكتاب الحديث، القاهرة، 2009.
4. بلولة الطيب، قانون الشركات، منشورات بيرتي، الجزائر، الطبعة الثانية، 2013.
5. بن يسعد حسين، التكييف الهيكلي للمؤسسات العمومية الاقتصادية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، سنة 1999.
6. شطاء حماد محمد، تطور وظيفة الدولة، نظرية المؤسسات العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1984.
7. الصغير حسن، دروس في المالية والمحاسبة العمومية، الطبعة الثانية، دار المحمدية العامة، الجزائر، 2001.
8. حسيب خير الدين، مساهمة العمال في الإدارة في الوطن العربي، دراسة مقارنة، دار الطليعة للطباعة والنشر، بيروت، 1971.
9. دبوب يوسف، الآلية الاقتصادية الجديدة في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، سنة 2000.
10. عوابدي عمار، مبدأ الديمقراطية الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1994.
11. عجة جيلالي، قانون المؤسسات العمومية الاقتصادية من اشتراكية التسيير الى الخصوصية، دار الخلدونية، الجزائر، 2006.
12. صخري عمر، اقتصاد المؤسسة، ديوان المطبوعات الجامعية، 2003.
13. الصحن عبد الفتاح، محمد سرايا، الرقابة الداخلية، الدار الجامعية، الإسكندرية، مصر، 2004.
14. غسان فلاح المطارنة، مراقب الحسابات دراسة قانونية لمراقب الحسابات ودوره في شركة المساهمة، دار الفكر العربي، 1991.

15. بعلي محمد الصغير، تنظيم القطاع العام في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 1992.
16. بربري مختار أحمد، الشخصية المعنوية للشركة الجزائرية، شروط اكتسابها وحدود الاحتجاج بها، القاهرة، 2002.
17. الصبان محمد سمير، محمد القيومي محمد، المراجعة بين النظرية والتطبيق، الدار الجامعية، 1990.
18. فوضيل نادية، شركات الأموال في القانون الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2003.
19. جربوع يوسف محمد، مراجعة الحسابات بين النظرية والتطبيق، مؤسسة الوراق، الأردن، 2000.

ب الأطروحات و المذكرات:

1. بوزراع بلقاسم، استقلالية المؤسسة العمومية الاقتصادية، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة قسنطينة، 1993.
2. بوحبل حمزة، قيسوم عبد الحق، الرقابة على المؤسسة العمومية الاقتصادية، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون الخاص، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد الصديق بن يحيى، جيجل، سنة 2017-2018.
3. زغدود علي، المؤسسات الاشتراكية ذات الطابع الاقتصادي في الجزائر، رسالة دكتوراه، معهد الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجزائر، سنة 2012.
4. سعودي زهير، النظام القانوني لتسيير ورقابة المؤسسات العمومية الاقتصادية على ضوء الأمر 01-04، مذكرة ماجستير في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 2006/2007.
5. عليوات ياقوتة، الرقابة على المؤسسة العامة الاقتصادية، مذكرة ماجستير في القانون العام، معهد الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 1990-1991.

3) المجالات والدوريات:

1. أكتم أمين الخولي، الاتجاهات الكبرى في قانون المشروع العام، مجلة إدارة قضايا الحوكمة، مصر، سنة 1965، عدد 02.
 2. أحمد خالق، التحول من القطاع العام الى القطاع الخاص بين التنظير والواقع، مجلة روح القوانين، كلية الحقوق، جامعة طنطا، عدد 09، يناير 1993.
 3. بوهمة محمد، الإصلاحات في المؤسسة العمومية الجزائرية بين الطموح والواقع، ملتقى دولي حول اقتصاديات الخوصصة والدور الجديد للدولة، كلية العلوم الاقتصادية والتسيير، جامعة سطيف، 2004.
 4. خالص صافي صالح، من أجل رقابة ذات فعالية في المؤسسات العمومية الاقتصادية، مجلة الإدارة، العدد 01، سنة 2000.
- (4) مواقع الكترونية:

<http://relearning-unie-mssila.dz>

فهرس المحتويات

الصفحة	العنوان
	شكر وتقدير
	الاهداء
أ-هـ	مقدمة
الفصل الأول: الاطار المفاهيمي للمؤسسة العمومية الاقتصادية	
6	المبحث الأول: مفهوم المؤسسة العمومية الاقتصادية
6	المطلب الأول: مفهوم المؤسسة العمومية الاقتصادية في ظل النظام الاشتراكي
7	الفرع الأول: مفهوم المؤسسة العمومية الاقتصادية في ظل التسيير الذاتي
7	أولاً: أساس المبدأ
8	ثانياً: الأجهزة المعتمدة في سياسة التسيير الذاتي
10	الفرع الثاني: المؤسسة العامة (مشروع العام)
10	أولاً: اخضاع المؤسسة العمومية لصيغة الهيئة العامة ذات الطابع الصناعي والتجاري
12	ثانياً: الشركات الوطنية
14	ثالثاً: صيغة وأجهزة التسيير الاشتراكي
16	المطلب الثاني: مفهوم المؤسسة العمومية الاقتصادية في ظل النظام الرأسمالي
17	الفرع الأول: الإصلاحات الاقتصادية
17	أولاً: أسلوب التعديل الهيكلي
18	ثانياً: أسباب إعادة الهيكلة
18	ثالثاً: أهداف إعادة الهيكلة
19	رابعاً: مبادئ إعادة الهيكلة
20	خامساً: نتائج إعادة الهيكلة
21	الفرع الثاني: تجسيد مرحلة استقلالية المؤسسات
22	أولاً: المفهوم الواسع للمؤسسة العمومية الاقتصادية في ظل أحكام القانون 01/88
24	ثانياً: المفهوم الضيق للمؤسسة العمومية الاقتصادية في ظل القانون 01/88
26	المبحث الثاني: تسيير وإدارة المؤسسات العمومية الاقتصادية

26	المطلب الأول: تسيير المؤسسات العمومية الاقتصادية
26	الفرع الأول: الأعوان الانتمائية التابعة للدولة كآلية لتسيير المؤسسات وفقا لأحكام القانون العام
27	أولا: صناديق المساهمة
27	ثانيا: الشركات القابضة
28	ثالثا: شركات تسيير المساهمات
29	الفرع الثاني: أحكام التسيير وفقا لآليات وقواعد القانون التجاري
29	أولا: جهاز المداولة
31	ثانيا: أحادية وازدواجية الإدارة والمراقبة على عملية التسيير داخل المؤسسات
32	المطلب الثاني: إدارة المؤسسة العمومية الاقتصادية
32	الفرع الأول: النمط التقليدي والحديث في إدارة المؤسسات العمومية الاقتصادية
32	أولا: النمط التقليدي في إدارة المؤسسات العمومية الاقتصادية
33	ثانيا: النمط الحديث في إدارة المؤسسات العمومية الاقتصادية
34	الفرع الثاني: الرئيس العام والمدير العام داخل المؤسسة العمومية الاقتصادية في القانون الجزائري
35	أولا: رئيس مجلس الإدارة (الرئيس المدير العام)
37	ثانيا: المدير العام
الفصل الثاني: الرقابة الداخلية والخارجية على المؤسسات العمومية الاقتصادية	
40	المبحث الأول: الرقابة الداخلية على المؤسسات العمومية الاقتصادية
41	المطلب الأول: رقابة أجهزة المؤسسة العمومية الاقتصادية
41	الفرع الأول: الجمعية العامة ودورها في مجال الرقابة الداخلية
42	الفرع الثاني: رقابة مجلس الإدارة الداخلية على المؤسسات العمومية الاقتصادية
42	أولا: الرقابة المالية
42	ثانيا: رقابة التسيير
43	المطلب الثاني: رقابة محافظ الحسابات
44	الفرع الأول: الاطار المفاهيمي والقانوني لمحافظ الحسابات

44	أولاً: مفهوم محافظ الحسابات
44	ثانياً: مهام محافظ الحسابات
45	ثالثاً: تعيين محافظ الحسابات
46	الفرع الثاني: مساهمة محافظ الحسابات في تقييم الرقابة الداخلية
46	أولاً: مسؤولية محافظ الحسابات بالنسبة لتقييم نظام الرقابة الداخلية
47	ثانياً: اعداد التقرير
49	المبحث الثاني: الرقابة الخارجية على المؤسسة العمومية الاقتصادية
49	المطلب الأول: رقابة الجهات الوصية
49	الفرع الأول: الرقابة الممارسة من طرف رئيس الجمهورية والوزير الأول
50	أولاً: رقابة رئيس الجمهورية على المؤسسات العمومية الاقتصادية
50	ثانياً: رقابة الوزير الأول
51	الفرع الثاني: رقابة مجلس مساهمات الدولة
52	أولاً: تشكيل مجلس مساهمات الدولة
53	ثانياً: صلاحيات مجلس مساهمة الدولة
54	المطلب الثاني: رقابة الهيئات المركزية المتخصصة
54	الفرع الأول: رقابة المفتشية العامة للمالية
54	أولاً: الرقابة في ظل القانون التوجيهي 88-01 التقييم الاقتصادي الدوري
56	ثانياً: إعادة المهام للمفتشية العامة للمالية في رقابتها للمؤسسات العمومية الاقتصادية
57	ثالثاً: الأشكال القانونية التي تتدخل بموجبها المفتشية العامة للمالية في الرقابة
59	الفرع الثاني: رقابة مجلس المحاسبة
59	أولاً: الاطار المفاهيمي لمجلس المحاسبة
61	ثانياً: كفاءات المراقبة التي يمارسها مجلس المحاسبة
63	الفرع الثالث: رقابة مجلس المنافسة
63	أولاً: تعريف مجلس المنافسة
63	ثانياً: رقابة مجلس المنافسة على المؤسسة العمومية الاقتصادية

67	الخاتمة
71	قائمة المصادر والمراجع
	الفهرس
	الملخص

الملخص:

استقلالية المؤسسات العمومية الاقتصادية في معاملاتها التجارية يفرض على السلطات الوطنية تعيين أجهزة رقابة داخلية وخارجية، لأن إرساء القواعد التجارية في القطاع العام لا يكون ناجحا ما لم يتم وضع آليات للحفاظ على الأملاك العمومية، كذلك تعتبر المؤسسة العمومية الاقتصادية أداة أساسية للدولة تساهم في دعم وتنمية الاقتصاد الوطني ما ألح على ضرورة تحسين تسييرها وإدارتها من جهة وضمان قدر عال من الرقابة عليها من جهة أخرى.

Résumé

L'indépendance des institutions publiques dans les transactions commerciales impose aux autorités tutelles le contrôle interne et externe parce que l'établissement de règles commerciales dans le secteur public n'aura pas de succès et préserver que des mécanismes soient développés pour entretenir et préserver des propriétés publiques aussi l'établissement économique public est considéré comme un outil essentiel pour l'Etat qui contribue au soutien et au développement de l'économie nationale ce que a insisté sur la nécessité d'améliorer sa gestion et son administration d'une part et d'assurer un haut degré de contrôle d'autre part.