



الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
جامعة الجيلاي بونعامة خميس مليانة



كلية الحقوق و العلوم الساسية
قسم الحقوق

موضوع:

الرقابة على المؤسسات العامة

مذكرة لنيل شهادة الماستر
تخصص: قانون إداري

إشراف الأستاذ: د. قمار خديجة

من إعداد الطالبين:

- شاوشي محمد بلال.

- زروقي محمد أمين.

لجنة المناقشة:

1) الأستاذ: بن عبد المطلب فيصل..... رئيسا.

2) الأستاذة: قمار خديجة مشرفاً ومقرراً.

3) الأستاذ: نقيب نور الاسلام عضواً ممتحناً.

تاريخ المناقشة:

السنة الجامعية: 2022/2021

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ
1438

شكر وعرفان

قال الله تعالى في كتابه العزيز: "رب أوزعني أن أشكر نعمتك التي أنعمت علي وعلى والدي وأن أعمل عمل صالحا ترضاه وأدخلني برحمتك في عبادك الصالحين". سورة النمل، الآية "19"

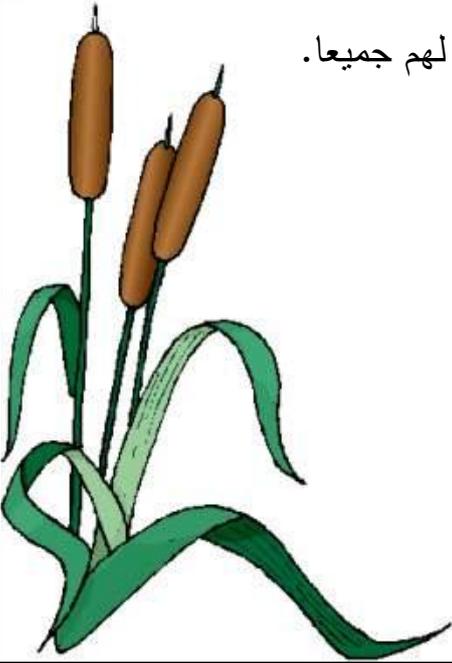
أحمد الله أولا وأخيرا وأشكره شكرا يليق بعظمته وجلاله، أن يسر لي إتمام هذه الدراسة
فله الحمد والثناء والمنة.

كما لا يسعني إلا أن أتوجه بكلمة شكر وتقدير واحترام الى كل من أضاء بعلمه عقل
غيره وهدى بالجواب الصحيح حيرة سائليه فأظهر بسماحته تواضع العلماء وبرحابته
سماحة العرفين الأستاذة المشرفة قمار خديجة، جعلها الله دائما منبع عطاء أين ما
حل.

كما أتوجه بأسمى معاني الشكر لأساتذتي الكرام أعضاء لجنة المناقشة الذين قبلوا
مناقشة وإثراء هذا العمل.

وفي الأخير لا أنسى من كان لهم الفضل في إجراء هذه الدراسة على مستوى جامعة
الجيلالي بونعامة بخميس مليانة.

وإلى كل من قدم لي العون من قريب أو بعيد فشكرا لهم جميعا.



إهداء

إلى التي جعل الله الجنة تحت أقدامها
إلى من حملتني في أحشائها وضحت من أجل تربيتي وتعليمي
إلى رمز المحبة والحنان. إلى ريحانة حياتي وبهجتها أمي الحبيبة
أطال الله في عمرها.
إلى من تسكن روحه جوار الرحمان أبي العزيز رحمه الله وأسكنه
فردوسه الأعلى.
إلى من كانوا دعامة روحية لي ومن عشت معهم أجمل اللحظات...
إلى إخوتي حفظهم الله ورعاهم.
إلى كل من علمني حرفا نافعاً أفادني وسأفيد فيه إن شاء الله.
إلى الله أولاً أخيراً الذي منّ علينا بنعمته العظيمة.

محمد بلال

إهداء

الحمد لله رب العالمين والصلاة والسلام على أشرف المرسلين أما بعد

أهدي عملي هذا إلى:

أرواح إنسانة في الوجود إلى من كانت ولا زالت وستبقى سندي

وأحن قلبه علي إلى من شجعتني كثيرا واقتضرت بي دائما أمي

الغالية أحامك الله تاجا فوق رأسي.

إلى روح أبي الطاهرة رحمه الله وتغمده برحمته الواسعة وأسكنه

فسبح جناته وإلى من تقاسمت معهم أجواء المحبة الأسرية، وتشاركتم

معهم الأفراح إخوتي.

إلى كل من جمعني الجامعة بهم وكانوا عائلتي الثانية

وإلى كل من ساعدني ولو بكلمة طيبة.

محمد

قائمة المختصرات

د س ن: دون سنة النشر.

د م ج: ديوان المطبوعات الجامعية.

ج ر: الجريدة الرسمية.

د ط: دون طبعة.

ص: صفحة.

مقدمة:

في إطار تنفيذ الجزائر لبرنامج تطويري من أجل بناء اقتصاد قوي و المحافظة عليه عرفت الجزائر عدة تغييرات في القوانين المتعلقة بالمؤسسات العمومية، فهذه الأخيرة تعتبر لا مركزية إدارية مصلحة و هي النوع الثاني من اللامركزية الإدارية بعد اللامركزية الإدارية الإقليمية، فالمؤسسات العامة تتمتع بمقومات وخصائص النظام الإداري اللامركزي إلا أن نظامها القانوني يختلف عن النظام القانوني للجهات الإدارية المحلية فمفهوم المؤسسة العامة مفهوم نوعي إذ أن لكل مؤسسة نظام قانوني خاص بها فتتعدد الأنظمة القانونية للمؤسسات العمومية بتعدد المرافق العمومية، فالمؤسسات العامة عبارة عن مرافق عمومية منحت لها الشخصية المعنوية مما يجعلها تتمتع بذمة مالية مستقلة و استقلال إداري، لكن هذا الاستقلال ليس مطلقا و إنما يخضع لرقابة من أجل تقييم أعمالها.

فالرقابة على المؤسسات العامة وضعت من أجل التزام هذه الأخيرة بالقوانين و تقديم الخدمات التي أنشأت من أجلها و تحقيق الأهداف المحددة في نظامها القانوني و عدم الخروج عن اختصاصاتها.

فالرقابة تهدف إلى تقييم المؤسسات العمومية و ضمان تقديم خدمات ذات جودة و نوعية، و بذلك فإن نجاح أي مؤسسة عمومية يعتمد على كفاءة و فعالية الجهة المنشئة لها.

شكلت المؤسسات العمومية إحدى أهم المنشآت في النظام الإداري الجزائري، و تلعب الرقابة عليها آلية أساسية، و دور مهم ترتكز عليه الرقابة الإدارية.

فعجز المؤسسات العامة عن مسايرة العصر الجديد و مشاكل تدني الخدمة العمومية، إضافة إلى عدم امتلاك الرقابة على المؤسسات العامة للإمكانيات و الآليات الفعالة و الجزاءات المناسبة و الكفيلة لمواجهة مختلف المشاكل الصعبة الناجمة عن سوء تسيير المؤسسات العامة.

هدف الموضوع:

نسعى من خلال هذا البحث من التطرق إلى التعريف بماهية المؤسسات العمومية المتنوعة من جهة، ومعرفة مختلف أنواع الرقابة المسلطة عليها للوصول إلى ما لهذه الرقابة و ما عليها في النظام القانوني الجزائري من جهة أخرى.

أسباب اختيار الموضوع:

اختيارنا لهذا الموضوع هو اعتبار الرقابة على المؤسسات العامة يعد من أهم المواضيع في القانون الإداري الذي هو مجال تخصصنا, ما جعلنا نبحث في فرضية أن أزمة القطاع العام المؤسساتي يكمن في ضعف آلية الرقابة عليها.

فلا يتحقق تقديم الخدمة العمومية و الرفع من مستوى تلبية الحاجات العامة و تحقيق المنفعة العامة على أكمل وجه إلا من خلال إعادة التوازن داخل المؤسسات العامة و الرفع من أدائها.

و بذلك توصلنا إلى طرح الإشكالية التالية و التي تنفرع إلى مسائل قانونية: هل شكلت الرقابة على المؤسسات العامة منعطفا جوهريا على فعالية أدائها؟

المسائل الفرعية:

1- ما المقصود بالرقابة و المؤسسات العامة؟

2- فيما تتمثل طرق الرقابة على المؤسسات العامة؟

3- ما هي السبل الكفيلة للرفع من أداء المؤسسات العامة؟

المنهج المعتمد للدراسة منهج وصفي, لوصف و ضبط مختلف المفاهيم و المصطلحات المرتبطة, و المتعلقة بكل من فكرة المؤسسة العامة و فكرة الرقابة.

أما المنهج الثاني فهو المنهج التحليلي للتفصيل و التدقيق في مختلف النصوص القانونية و التنظيمية التي نظمت عملية الرقابة على المؤسسات العامة.

و قسمنا الموضوع إلى فصلين تناولنا الإطار النظري للمؤسسات العامة و آليات الرقابة عليها و ذلك في (الفصل الأول), و حتى تقوم المؤسسات العمومية بتقديم خدماتها في الإطار القانوني المحدد و عدم الخروج عن اختصاصها تعرضنا إلى طرق الرقابة على المؤسسات العامة و ذلك في (الفصل الثاني).

الفصل الأول:

الإطار النظري للمؤسسات العامة
وآليات الرقابة عليها.

الفصل الأول: الإطار النظري للمؤسسات العامة و آليات الرقابة عليها.

يعتبر تعريف الرقابة و المؤسسات العامة وسيلة لتطوير و فهم طبيعة المؤسسات العامة فالرقابة وظيفة أساسية من وظائف الإدارة فهي تساعد المديرين في كافة المنظمات المختلفة من التأكد و التحقق بأن العمليات و الأهداف و الخطط الموضوعة سابقا تتم بطرق سليمة و فعالة فقد تعددت المفاهيم و الآراء التي تناولت موضوع الرقابة حيث يضع البعض تعريفا لها باعتبارها أسلوبا علميا أو خطة تنظيمية والبعض الآخر يعتبرها وظيفة إدارية بحتة¹، بينما تعتبر المؤسسة العامة أسلوب شائع في إدارة المرافق العمومية و تسييرها فهي تتصف بالشخصية المعنوية مما تجعلها ذات قدرة قانونية على تحمل الالتزامات و القيام بجميع التصرفات القانونية².

ومن أجل الوقوف والتعمق أكثر في إيجاد ماهية الرقابة و المؤسسات العامة و يجب علينا تقسيم هذا الفصل إلى مبحثين بحيث نتطرق إلى مفهوم المؤسسات العامة و ذلك في (مبحث أول) و إلى مفهوم الرقابة و ذلك في (مبحث ثاني).

¹ - بوجي حنان، بورحلي علي، دور الرقابة في حماية المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، مذكرة لنيل شهادة

الماستر في الحقوق، تخصص قانون أعمال، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2016/2015، ص 6.

² - وعدوري داوية، بوعمر سمير، تسيير مصالح البلدية عن طريق المؤسسات العامة، مذكرة لنيل شهادة الماستر،

تخصص قانون عام داخلي، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2017، ص 3.

المبحث الأول: مفهوم المؤسسات العامة.

تعريف المؤسسة العامة ليس غاية في حد ذاته، و لكنه وسيلة لتطوير و فهم طبيعة المؤسسات العامة، فهي عبارة عن مرفق منح الشخصية المعنوية لتمكنه الاستقلال في إدارته و ذمته المالية عن السلطة الإدارية التي يتبعها، مع خضوعه لإشراف هذه السلطة و رقابتها، كما يمكن أن تطبق هذه الطريقة في جميع أنواع القطاعات على اختلاف أنواعها الاقتصادية والاجتماعية والمالية والثقافية والعلمية¹.

و لذلك سنتطرق إلى تعريف المؤسسات العامة (مطلب أول)، ثم عناصر المؤسسة العامة (مطلب ثاني) إضافة إلى أنواع المؤسسات العامة (مطلب ثالث).

المطلب الأول: تعريف المؤسسات العامة.

تعتبر المؤسسة العامة جهاز خاضع لقواعد القانون الإداري منحت لها الشخصية المعنوية والقانونية والاستقلال المالي ترتبط ارتباطا وثيقا بالإدارة المركزية المختصة، تدار وتسير بالأسلوب الإداري اللامركزي من اجل تحقيق الأهداف التي حددتها والوصول إليها، كما أنها تخضع من حيث المبدأ لقواعد القانون الإداري .

و بالتالي سنتناول في هذا المطلب أولا التعريف اللغوي للمؤسسات العامة، ثم التعريف الفقهي ثانيا إضافة إلى التعريف التشريعي ثالثا.

أولا: تعريف لغوي:

يقصد بالمؤسسة لغة: جمعية أو معهد أو شركة أسست لغاية علمية أو خيرية أو اقتصادية.

يقال مؤسسة علمية، مؤسسة صناعية².

أما كلمة عمومية فهي من فعل عم، عموماً، يقال: عم المطر الأرض، أي شملها، وعم القوم بالعطية أي شملهم، وعم ضد خصص، والعام خلاف الخاص.

يقال " جاء القوم عامة"، أي جميعا، والعمم-الكثرة-الاجتماع، اسم جمع للعامة وهي خلاف الخاصة³.

¹ - وعودي داوية، بوعمر سمير، تسيير مصالح البلدية عن طريق المؤسسات العامة، مرجع سابق، ص3.

² - المنجد في اللغة العربية، الطبعة الحادية والثلاثون، بيروت، دار المشرق، سنة 1991، ص10.

³ - المنجد في اللغة العربية، نفس المرجع، ص 528.

ثانيا: تعريف فقهي.

تكاد تجمع التعاريف الفقهية للمؤسسة العمومية على أنها شخص إداري عام تنشئه الدولة لإدارة مرفق عام يتمتع بالشخصية المعنوية، وتتبع في إدارته أساليب القانون العام. عرف الفقيه دوجي (DUGUIT) المؤسسة العامة بأنها: " مرفق عام يتمتع بذمة مالية مستقلة"¹.

و قد عرفها الفقيه سليمان الطماوي بأنها: " عبارة عن مرفق عام يدار عن طريق منظمة عامة و يتمتع بالشخصية المعنوية"².

وقد عرفها الأستاذ ماجد راغب الحلو بأنها: " شخص معنوي عام ينشأ لإدارة مرفق عام"³.

وعرفها الأستاذ عمار عوابدي على أنها: " منظمة إدارية عامة تتمتع بالشخصية القانونية وبالاستقلال المالي والإداري وترتبط بالسلطات الإدارية المركزية المختصة بعلاقة التبعية والخضوع للرقابة الإدارية الوصائية، وهي تدار وتسير بالأسلوب الإداري اللامركزي لتحقيق أهداف محددة في نظامها القانوني"⁴.

إضافة إلى ذلك فقد عرف الأستاذ رياض عيسى المؤسسة العامة بأنها: " تنظيم إداري يقوم بإدارة أموال الدولة على وجه الاستقلال النسبي وفقا للأهداف التي يحددها التنظيم القانوني و ذلك تحت رقابة الدولة"⁵.

فقد عرفها الأستاذ شارل دوباش بأنها " شخص معنوي من أشخاص القانون العام مكلفة بتسيير المرفق العمومي"⁶.

¹ - ربيع امينة، النظام القانوني للمرافق العامة في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون العام، تخصص إدارة و مالية، جامعة العقيد أكلي محند اولحاج، البويرة، 2016/2015، ص 25.

² - الطماوي سليمان محمد، مبادئ القانون الإداري، دراسة مقارنة، الكتاب الثاني، نظرية المرفق العام وعمال الإدارة العامة، دار الفكر العربي، القاهرة، سنة 1973، ص 64.

³ - ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، سنة 2008، ص. 372

⁴ - عوابدي عمار، القانون الإداري، الطبعة الثالثة، الجزء الأول، الجزائر، د م ج، 2005، ص 307.

⁵ - رياض عيسى، النظام القانوني للمؤسسات الاقتصادية الاشتراكية في الجزائر، د م ج، د.س.ن، ص 20.

⁶ - شارل دوباش، معهد الحقوق والادارة، باريس، 1976، ص 488.

إضافة إلى ذلك فقد عرف الأستاذ محمد حماد شطا المؤسسة العامة على أنها : " جزء أو حصة خصصته الدولة لتمويل نشاط معين بقصد إشباع حاجة جماعية، يدار من المال العام بطريقة الإدارة المباشرة مفوضة الاختصاص"¹.

ثالثا: تعريف تشريعي.

استعمل مصطلح المؤسسة العامة في التشريع الجزائري في مختلف النصوص القانونية و التشريعية في مختلف التشريعات و التعديلات التي عرفها النظام الجزائري نذكر من بينها:

القانون رقم 05-10 المؤرخ في 20/06/2005، المعدل و المتمم للأمر رقم 75-58 المؤرخ في 26/09/1975 المتضمن القانون المدني². حيث تطرق إلى المؤسسات العمومية من خلال المادة 49 والتي نصت على: "الأشخاص الاعتبارية هي: (...) المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري (...)" . من خلال هذه المادة نلاحظ أن القانون قد اعتبر المؤسسة العامة شخصا اعتباريا لكن دون أن يقدم تعريفا لها.

القانون رقم 08-09 المؤرخ في 25/02/2008 المتضمن قانون الإجراءات المدنية و الإدارية³. قد استعمل مصطلح المؤسسة العمومية من خلال المادة 800 و التي نصت على: " تختص المحكمة الإدارية بالفصل في أول درجة، بحكم قابل للاستئناف في جميع القضايا التي تكون (...) أو إحدى المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية طرفا فيها".

فمن خلال هذه المادة نستنتج أن النزاع يكون إداريا إذا كان أحد أطرافه مؤسسة عامة لكن دون أن يقدم تعريفا لها.

¹ - حماد محمد شطا ، تطور وظيفة الدولة ، الكتاب الثاني ، نظرية المؤسسات العامة ، الطبعة الثانية، د.م.ج ، الجزائر العاصمة ، سنة ، 1987، ص78.

² - قانون رقم 05-10 المؤرخ في 20/06/2005، المتضمن القانون المدني، ج ر العدد 44 ، الصادرة في 26/06/2005.

³ - قانون رقم 08-09، المؤرخ في 25/02/2008، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج ر العدد 21، سنة 2008.

الأمر رقم 03-06 المؤرخ في 15/07/2006 المتضمن القانون الأساسي العام للتوظيف العمومية¹.

استعمل مصطلح المؤسسة العمومية من خلال المادة 02 و التي نصت على: "يطبق هذا القانون الأساسي على الموظفين الذين يمارسون نشاطهم في المؤسسات و الإدارات العمومية.

يقصد بالمؤسسات و الإدارات العمومية، المؤسسات العمومية والإدارات المركزية في الدولة والمصالح غير المركزية التابعة لها و الجماعات الإقليمية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، و المؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي و الثقافي و المهني و المؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي، وكل مؤسسة عمومية يمكن أن يخضع مستخدموها لأحكام هذا القانون الأساسي". من خلال هذا القانون نلاحظ أن هذا الأخير هو أيضا لم يقدم تعريفا للمؤسسات العمومية بالرغم من أنه قد أشار إلى عدة أنواع منها.

القانون رقم 07-12 المؤرخ في 21/02/2012 المتعلق بالولاية². بحيث نصت المادة 146 على: "

يمكن المجلس الشعبي الولائي أن ينشئ مؤسسات عمومية ولائية تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي قصد تسيير المصالح العمومية"، إضافة إلى القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 يونيو 2011 المتعلق بالبلدية³. حيث نصت المادة 153 على: " يمكن البلدية أن تنشئ مؤسسات عمومية بلدية تتمتع بالشخصية المعنوية و الذمة المالية المستقلة من أجل تسيير مصالحها".

من خلال نص هاتين المادتين، يتضح لنا أن المشرع الجزائري قد قدم تعريفا للمؤسسة العمومية و ذلك من خلال العناصر التالية: المؤسسة العامة شخص معنوي عام، تتمتع بذمة مالية مستقلة، إضافة على القيام بمهام تسيير المرافق العمومية.

¹ - أمر رقم 03-06 المؤرخ في 15/07/2006، المتضمن القانون الأساسي العام للتوظيف العمومية، ج ر العدد 46، الصادرة بتاريخ 16/07/2006.

² - قانون رقم 07-12 المؤرخ في 21/02/2012 المتعلق بالولاية، ج ر العدد 12، الصادرة في 29/02/2012.

³ - قانون رقم 11-10، المؤرخ في 22/06/2011، المتعلق بالبلدية، ج ر العدد 37، الصادرة في 03/07/2011.

المطلب الثاني: عناصر المؤسسات العامة.

تعتبر المؤسسات العامة نوع من أنواع التنظيمات والأنماط الإدارية المكونة للنظام الإداري، فقد أنشأت هذه المؤسسات العامة قصد تحقيق المنفعة العامة وإشباع الحاجات العامة للمجتمع و هناك عدة عناصر تميزها عن باقي المؤسسات تتمثل فيما يلي:

أولاً: التمتع بالشخصية المعنوية.

تعتبر الشخصية المعنوية العامة أول ركن من أركان المؤسسة العامة و تمتع المؤسسة العامة بالشخصية المعنوية يعني أنها الشخص المعنوي الوحيد بجانب الأشخاص المعنوية الإقليمية وهي تخضع لأحكام القانون العام¹.

فهناك الكثير من المنظمات والمرافق العامة التي لا تعد مؤسسة عامة لأنها ليست مزودة بالشخصية المعنوية العامة، وبذلك يمكن التمييز والتفرقة بين المرافق العامة والمؤسسات العامة، وذلك لأن المؤسسات العامة تتمتع بالشخصية المعنوية، بينما المرافق لا تتمتع بهذه الصفة، أما في حالة تزويد هذا المرفق بهذه الشخصية المعنوية فإنه يتحول إلى مؤسسة عمومية.

ويترتب عن تمتع المؤسسة العامة بالشخصية المعنوية العديد من النتائج نذكر منها:

1. التمتع بأهلية التعاقد مع الغير من الأشخاص القانونية العامة أو الخاصة.
2. يصبح لها أجهزة إدارية مستقلة ولو أنها تخضع لرقابة السلطة المركزية.
3. التمتع بموطن وهو المكان الذي تتواجد فيه مركز إدارتها.
4. يصبح لها نائب أو وكيل قانوني يعبر عن إرادتها ويتصرف باسمها.
5. يعتبر موظفوه موظفين عامين ما عدا المؤسسات العمومية التجارية و الصناعية.
6. تتمتع بذمة مالية مستقلة.
7. تعتبر أموالها أموالاً عامة و تمتعها بالحماية القانونية.
8. لها ميزانية خاصة بها ولها امتيازات السلطة العامة.

¹ - وعدوري داوية، بو عمر سمير، مرجع سابق، ص 22.

و لكن هذا الاستقلال لا يكون مطلق و إنما يكون على درجات متفاوتة تقرره الإدارة بموجب سلطتها التقديرية من أجل تحقيق الهدف الذي أنشأت من أجله.

ثانيا: الخضوع لمبدأ التخصص.

تتولى المؤسسة العامة إدارة نشاط معين ومحدد أو عدّة نشاطات متقاربة ومتكاملة، ومما يبرر أهمية التخصص في أنه ينعكس على أداء الخدمة العامة وذلك من أجل الوصول إلى الأهداف التي تسعى لتحقيقها.

فالتخصص هو أن المؤسسة العامة متخصصة في إنجاز والقيام بأعمال وتحقيق أهداف محددة على سبيل الحصر في نظامها القانوني الخاص فهي متخصصة لتحقيق أغراضها وأهدافها¹.

فالمؤسسة العمومية تنشأ من أجل تغطية نشاط معين، فعليها احترام مجال تدخلها، فلا يمكنها تجاوز مجال نشاطها أو استعمال ذمتها لمهام أخرى، وبذلك فإنّ جميع الأعمال والمشروعات والقرارات التي تخالف بها المؤسسة العامة مبدأ التخصص تكون أعمالا غير مشروعة وغير قانونية.

ثالثا: الاستقلال المالي و الإداري.

تملك المؤسسات العامة نوعا من الاستقلالية الإدارية والمالية فهي مستقلة إداريا فهي غير تابعة لأي شخص معنوي آخر.

1- الاستقلال المالي:

و يقصد به استقلال الذمة المالية الخاصة للمؤسسة العامة باعتبارها تتمتع بالشخصية المعنوية العامة وتمتعها بحرية التصرف المالي، وحرية تحديد إيراداتها المالية الخاصة بها، تنظيم الميزانية الخاصة بها في حدود ما يسمح به القانون.

فالمؤسسة العامة تملك ذمة مالية مستقلة عن الإدارة التي أنشأتها، بحيث تكون تلك الذمة مصدرا لحقوقها و التزاماتها الخاصة بها والناجئة عن نشاطها الذي قامت به، فمثلا المؤسسات العامة التي تنشأها البلدية،

¹ - عوابدي عمار، القانون الإداري ، الجزء الأول ، النظام الإداري الجزائري ، د م ج، الجزائر، سنة 2000، ص 312.

تتفرد بذمة مالية مستقلة عم ذمة البلدية، وهذا ضمانا لدائنيها ووسيلة لأداء مهامها وتسيير شؤونها.

نتيجة لتمتع المؤسسة العامة بالشخصية المعنوية فإنها تملك ذمة مالية مستقلة بإيراداتها التي تتمثل عادة في الهبات التي تتلقاها لتنفيذ أهدافها، كما أنها تستقل بمصروفاتها والتي توضحها ميزانية المؤسسة.

2- الاستقلال الإداري:

يقصد به سلطة اتخاذ القرارات الإدارية المتعلقة بعمليات تحقيق أهدافها المحددة، وحرية إبرام العقود الإدارية والاقتصادية، إضافة إلى سلطة تعيين العمال وممارسة مظاهر السلطة الرئاسية على أشخاصهم وعلى أعمالهم دون الوقوف على الموافقة الأولية أو المسبقة للسلطات الإدارية المركزية.

فالاستقلال الإداري للمؤسسة العامة يكمن في استقلاليتها من حيث اتخاذ قراراتها، فهي غير مرتبطة بالوصاية ولا تنتظر أية موافقة أو قبول مسبق لاتخاذ القرارات، ومستقلة من حيث أن لها جهاز تنفيذيا ينفذ المداورات ويسهر على السير الحسن للمرفق العام.¹

فالمؤسسة العامة الحق في حرية إبرام العقود الإدارية والاقتصادية، وسلطة تعيين العمال وممارسة مظاهر السلطة الرئاسية على عمالها دون موافقة السلطة الإدارية الوصية، إلا أن هذه الحرية ليست مطلقة ذلك أن جميع أعمال المؤسسة العامة تخضع لرقابة وصاية الجهة الوصية ضمانا لسلامة وشرعية أعمالها وحفاظا على وحدة نظامها الإداري.²

¹ - ضريفي نادية، تسيير المرفق العام و التحولات الجديدة، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في الحقوق، تخصص دولة ومؤسسات عمومية، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر، 2008/2007، ص 57.

² - جراد يوسف، الوصاية الإدارية على المؤسسات العمومية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، تخصص إدارة و مالية، جامعة الجزائر 1، 2016/2015، ص 58.

المطلب الثالث: أنواع المؤسسات العامة:

إن إنشاء المؤسسات العمومية يهدف إلى التكفل بالمرفق العام نظرا لاتساع رقعة المرفق و التنوع الذي يعرفه بتنوع مجالات تدخل الدولة، فرض بالضرورة وجود أنواع كثيرة من المؤسسات العمومية تتمثل في:

أولاً: مؤسسات عمومية ذات طابع إداري.

المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري هي المؤسسة التي تمارس نشاطا ذات طبيعة إدارية محضة، تتخذها الدولة والجماعات الإقليمية كوسيلة لإدارة بعض مرافقها الإدارية من خلال إعطاءها الشخصية المعنوية وتخضع للقانون العام.

كما تم تعريفها أيضا على أنها المؤسسات التي تتناول نشاطا يختلف عما يزاوله الأفراد عادة، و يمكن اعتبار المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري مجرد فروع للدولة، تملك الشخصية المعنوية إلا أنها تخضع للقانون العام بصفة أساسية ولكافة القواعد المطبقة على الدولة والجماعات الإقليمية، فالقضاء الإداري هو المختص في المنازعات التي تكون طرفا فيها، تستعمل امتيازات السلطة العامة ومنها اتخاذ القرارات الإدارية، وأموالها أموال عامة وعمالها موظفون عموميون، و هي تخضع لكافة القواعد المطبقة على الإدارات، كما تخضع لمبدأ التخصص، و قانون المحاسبة العمومية، و يمكن أن تزاول هذه المؤسسات نشاطا لا يدخل في مجال تخصصها لكن بصفة ثانوية، كتنظيم ملتقيات دولية وأيام تكوينية، ورغم فقدان الاستقلالية المنشودة وفي بعض الأحيان تعتبر مجرد فروع فقط، إلا أنها تبقى الوسيلة المفضلة للسلطات العمومية لتسيير المرافق العمومية الإدارية وهذا بالنظر لعددها وميزانيتها والإعانات المخصصة سنويا لها¹.

ومن أمثلتها: المدارس والمعاهد، الجامعات، الديوان الوطني للخدمات الجامعية... الخ.

¹ - ضريفي نادية، تسيير المرفق العام و التحولات الجديدة، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في الحقوق، تخصص دولة و مؤسسات عمومية، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر، 2008/2007، ص 57.

ثانياً: مؤسسات عمومية ذات طابع صناعي و تجاري.

المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي و التجاري بأنها المرافق التي يكون موضوع نشاطها تجارياً وصناعياً مماثلاً للنشاط الذي تتولاه الأشخاص الخاصة وتتخذها الدولة والجماعات المحلية أو وسيلة لإدارة مراقفها ذات الطابع الصناعي والتجاري، وهي تخضع للقانون العام و الخاص، تتمتع بالشخصية المعنوية و تتمتع بامتيازات السلطة العامة، كما تقوم بتمويل أعبائها الاستغلالية جزئياً أو كلياً عن طريق عائد بيع إنتاج تجاري يحقق طبقاً لتعريفه محددة مسبقاً ولدفتر الشروط العامة الذي يحدد الأعباء والتقييدات التي تعود على عاتق المؤسسة والحقوق والصلاحيات المرتبطة بها، وكذا الاقتضاء حقوق وواجبات المستعملين، إضافة إلى عدم وجود استقلالية مطلقة في تسييرها لارتباطها بإعانات الدولة مما يجعلها في تبعية دائمة لميزانية الدولة.

إن اختيار طريقة المؤسسة العمومية التجارية والصناعية يعود لمرونة النظام القانوني وبذلك مرونة في التسيير و حرية نسبية تبحث عن الفعالية، وهذا تكيفاً مع طبيعة وخصائص النشاط المرفقي الذي تسييره. و من أمثلتها: الوكالة الوطنية لتنمية السياحة.

ثالثاً: مؤسسات عمومية اقتصادية.

لقد عرفت المادة 5 من القانون 88-01 السالف الذكر المؤسسة العمومية الاقتصادية بأنها: "شركات ذات رؤوس أموال تحوز فيها الدولة أو أشخاص القانون العام الأغلبية المطلقة للرأس المال الاجتماعي".

كما اعتبر الأمر 95-25 المؤسسات العمومية الاقتصادية: "شركات تجارية تخضع في إنشائها وتنظيمها وسيرها للأحكام المتعلقة بشركات رؤوس الأموال المنصوص عليها في القانون التجاري".

بينما عرفت المادة 02 من الأمر 01-04 المتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية وتسييرها وخصائصها¹، على النحو التالي: "المؤسسات العمومية الاقتصادية هي شركات تجارية تحوز فيها الدولة أو أي شخص معنوي آخر خاضع للقانون العام، أغلبية رأس المال الاجتماعي مباشرة أو غير مباشرة، وهي تخضع للقانون العام".

¹- الأمر رقم 01-04 المؤرخ في 20/08/2001، المتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية و تسييرها و خصوصيتها، ج ر عدد 47 الصادرة بتاريخ 22/08/2001.

و عرفها العديد من الفقهاء من بينهم ألكسندر بيكو على أنها: "مشروع اقتصادي تملكه الدولة وتمنح له استقلال ليقوم بتنفيذ برامج الخطة ويعمل على أساس مبدأ الحساب الجاري والتكاليف بغرض الحصول على فائض", كما عرفها بيارلوا على أنها: "مجموعة متدرجة من المواد البشرية، تستخدم وسائل معنوية ومادية، لاستخراج وتوزيع الثروات وإنتاج خدمات وفقا لأهداف محددة"¹.

المبحث الثاني: مفهوم الرقابة.

لقد تعددت المفاهيم و الآراء التي تناولت موضوع الرقابة حيث يضع البعض تعريفا لها باعتبارها أسلوبا علميا أو خطة تنظيمية، محاولين تعريفها من زاوية وسائلها، والبعض الآخر يعتبرها وظيفة إدارية بحتة، فهي الوسيلة التي تمكن من التأكد من تحقيق أهداف المؤسسة و المخطط الذي قامت بتحديدده مسبقا. و للوقوف على المعنى، أو المقصود بالرقابة سننتقل إلى تعريف الرقابة (مطلب أول) و إلى الاتجاهات المختلفة للرقابة (مطلب ثاني) ثم إلى أهمية الرقابة و أهدافها (مطلب ثالث).

المطلب الأول: تعريف الرقابة.

تعتبر الرقابة عملية للتحقق من مدى انجاز الأهداف المبتغاة و الكشف عن معوقات تحقيقها و لذلك قبل التطرق إلى مختلف التعاريف الفقهية لمفهوم الرقابة سننتقل أولا إلى تعريفها اللغوي , إضافة إلى التعريف الفقهي ثانيا.

أولا: التعريف اللغوي.

أصل كلمة رقابة " رقب يرقب رقوبا و رقابة، حرس، انتظر حاذر، رصد رقابة الله في أمره، خافه, والرقابة تعني قوة أو سلطة التوجيه و التفيتش و مراجعة العمل وتعني " السهر أو الحراسة وكذلك الترصد والملاحظة"².

¹ - بودة نبيل و إجيس سليم، النظام القانوني للمؤسسة العمومية الاقتصادية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماستر، تخصص القانون العام للأعمال، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة بجاية، 2015، ص 24.

² - قلاتي ابراهيم ، قاموس الهدى، مكتب الدراسات، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، د س ن، ص 205.

ثانيا: التعريف الاصطلاحي.

تنوعت وتعددت المفاهيم الاصطلاحية للرقابة و من بينها: هناك من عرف الرقابة بأنها "التحقق ما إذا كل شيء يحدث طبقا للخطة الموضوعة والتعليمات الطاردة والمبادئ المتحدة وأن غرضها هو الإشارة إلى نقاط الضعف والأخطاء بقصد معالجتها ومنع تكرار حدوثها كما أنها تطبق على كل الأشياء الناس و الأفعال"¹.

من خلال هذا التعريف نجد أن الرقابة هي عملية للتأكد من أن الأعمال تسير وفق الخطة والتعليمات والبرنامج الذي تم تحديده فهي تهدف إلى كشف الأخطاء و الانحرافات التي لا تنطبق مع الخطة الموضوعة إلا انه أهمل أن الرقابة عامل مهم من أجل تحقيق أهداف المؤسسة و التنبؤ بمستقبلها.

كما تعتبر الرقابة "تعبير شامل عن الإشراف والمتابعة وقياس الأداء وتحديد المعايير ومقارنتها بالإنجازات"².

حيث نخلص من هذا التعريف أن الرقابة تتعلق بأربعة أساليب و هي الإشراف للمتابعة و قياس الأداء وتحديد المعايير التي يجب أن تتبع للقيام بالعملية الرقابية إضافة إلى مقارنتها بالإنجازات التي تم التوصل إليها.

إضافة إلى أن الرقابة وظيفة من وظائف الإدارة، وهي عملية متابعة الأداء وتعديل الأنشطة التنظيمية بما يتفق مع إنجاز الأهداف.

من خلال هذا التعريف تبين لنا أن الرقابة من الوظائف المهمة للإدارة تهدف إلى متابعة الأداء بما يتفق مع الأهداف المحددة في الخطة إلا أنه أهمل عنصر مهم ألا و هو المساهمة في المتابعة والتحقق من الأخطاء ومحاولة إيجاد الحلول المناسبة لمنع حدوثها مرة أخرى، الرقابة هي ذلك النشاط الإداري الذي يسعى إلى التحقق من الكفاءة واستغلال الموارد المنظمة وتحقيق أهدافها، كما أنها وظيفة تقوم بها

¹ - بوحى حنان، بورحلي علي، مرجع سابق، ص 8.

² - كامل بربر، الإدارة عملية ونظام المؤسسة الجامعية للدراسات، الجزائر، سنة 1996، ص 147.

السلطة المختصة بقصد التحقق من أن العمل يسير وفقا للأهداف المرسومة بكفاءة في الوقت المحدد لها، فهي بذلك ضرورية لا غنى عنها لاستكمال إنجاز الأعمال¹.

يتضح لنا من خلال ما سبق أن الرقابة وظيفة تقوم بها السلطة الإدارية المختصة من أجل التحقق والتأكد من أن العمل يسير وفق الخطة و الأهداف المبرمجة و في الوقت المخصص، و أنه لا يمكن الاستغناء عنها من أجل استكمال و ملاحظة الأعمال المنجزة، لكنه أهمل قياس الأداء و تقسيمه من جميع النواحي البشرية والمادية و القانونية.

المطلب الثاني: الاتجاهات المختلفة للرقابة.

لقد تعددت الاتجاهات حول العملية الرقابية و برز اتجاهين تناولا هذا الموضوع من عدة زوايا و نظريات تمثلت أولا في النظرية التقليدية، النظرية السلوكية ثانيا، إضافة إلى النظرية العلمية ثالثا.

أولا: النظرية التقليدية.

من أبرز المفاهيم المتعددة حسب رأي أنصار هذا الاتجاه هي السلطة، القوة، والمسير أو المسؤول عن العملية الرقابية فهذا الأخير يستعمل سلطته وقوته في إجبار الأفراد العاملين على تنفيذ الأوامر والتعليمات وليس رغبة في إنجاز العمل بحد ذاته فهو يهتم بحرفية اللوائح والقوانين والأنظمة وتضييقها كما جاءت، وهذا لضمان سير العمل طبقا لذلك، إن الهدف من هذه النظرية هي أن تكون الرقابة وسيلة لتصيد الأخطاء، ليعاقب عليها أكثر من كونها وسيلة لتصحيح العمل وتطويره، بحيث يرى أنصار هذه النظرية أن الرقابة هي عملية تفتيش وبحث عن الأخطاء وتهديد للأطراف².

ثانيا: النظرية السلوكية

يركز أنصار هذا الاتجاه في تعريفهم للرقابة على ناحية قدرتها على التأثير في سلوك وتصرفات العمال داخل المؤسسة بنظرة إيجابية تساعد على تطوير أدائهم نحو الأحسن حيث يهتم أنصار هذه النظرية بالجانب الإنساني لعملية الرقابة إضافة إلى أن الاهتمام بسلوكيات الأفراد داخل المؤسسة يؤثر فيها

¹ - بوحى حنان، بورحلي علي، مرجع سابق، ص 9.

² - بوحى حنان، بورحلي علي، مرجع سابق، ص 10.

وبالتالي يحقق الأهداف و النتائج المبرمجة المسطرة من طرف هذه الأخيرة. فهذه النظرية تثبت أهمية العلاقات الإنسانية في القيام بعملية الرقابة كما يبرز دور القيادة والدوافع و الإشراف في تحقيق النتائج والأهداف¹.

ثالثا: النظرية العلمية.

يرى أنصار هذا الاتجاه أن الرقابة تتماشى مع جميع النواحي والمجالات داخل المجتمع بكل مؤسساته من الناحية الاقتصادية والسياسية والثقافية والقضائية والاجتماعية، حيث يركز أنصار هذه النظرية على العملية الرقابية من الناحية التطبيقية بجميع خطواتها والمعايير العلمية للقيام بها بهدف تحقيق أهداف التنظيم أو المؤسسة بناء على الخطوات المبرمجة والمقررة. إضافة إلى أن الرقابة تقوم بعدة وظائف متكاملة و مترابطة مع بعضها البعض تتمثل في الرقابة الإدارية، التجارية، المالية، الأمنية، السياسية، و الرقابة القضائية.

كما يرى أنصار هذه النظرية أن الرقابة تتركز على ثلاثة خطوات أساسية و هي وضع المعايير والمقاييس، قياس الأداء ومقارنته بالمعايير، إضافة إلى تصحيح الفرق بين النتائج الفعلية والخطط الموضوعية. تعتبر هذه النظرية الأقرب إلى الواقع والتطبيق فقد حاولت تحديد وظيفة الرقابة من جميع النواحي، و بطرق علمية مدروسة توصل إلى نتائج ملموسة.

المطلب الثالث: أهمية الرقابة و أهدافها.

تعتبر الرقابة أساس السير الحسن للمرافق العمومية و المؤسسات العامة و تقديم خدمة ذات جودة ونوعية من أجل تحقيق الأهداف المسطرة و لذلك فهاته العملية تتولى اهتمام بالغ من طرف الدول والمؤسسات و سنتطرق أولا إلى أهمية الرقابة ثم أهداف الرقابة ثانيا.

أولا: أهمية الرقابة.

للرقابة دور بارز في تحقيق التوازن بين الإمكانيات و الأهداف و يمكن تلخيص أهمية الرقابة في ارتباطها بالعملية الإدارية و التفاعل المشترك بين كل من التخطيط و التوجيه و التنظيم من أجل تحقيق

¹ - عبد الرحمان الصباح، مبادئ الرقابة، الرقابة الإدارية، المعانية، التعليم و التصحيح، جامعة عمان الأهلية، كلية الاقتصاد و العلوم الإدارية، الأردن، 1998، ص 18.

الأهداف التي تسعى إليها المؤسسة، تمثل الحصييلة النهائية للأنشطة ومهام المنظمة فمن خلالها يمكن قياس مدى كفاءة الخطط الموضوعة وأساليب تنفيذها، كما أن نظام الرقابة يمكن المديرين من التحكم والكشف عن الأخطاء في وقتها ومحاولة حلها والتغلب عليها، و يمثل هذا النظام أحد القنوات الرسمية لتواصل المؤسسة التجاوب السريع مع التغيرات البيئية.

ثانيا: أهداف الرقابة.

تتمثل أهداف الرقابة في عنصرين أساسيين و أصبحا يلقيان قبولا عاما كهدف عام لأي رقابة¹ و هي:

1- حماية أصول المؤسسة.

و تعتبر هدفا رئيسيا من أهداف الرقابة بحيث عملية أصول المؤسسة أشكالاً مختلفة تدور جميعها حول توفير الحماية التامة لأصول المؤسسة من التبيد و الضياع و السرقة.

2- الوقاية من الأخطاء المتعمدة.

تتحقق هذه الرقابة بوجود هيكل تنظيمي داخل المؤسسة و يتم ذلك من خلال خريطة غير معقدة و بسيطة سهلة الفهم بالنسبة لجميع الأفراد العاملين في المؤسسة كما تتوقف على سلامة بيانات القوائم المالية بدرجة كبيرة على فهم الإجراءات الخاصة بأوجه النشاط على كافة المستويات الإدارية المختلفة، فقد يرتكب الموظف خطأ متعمدا قصد إخفاء فعل منحرف و يكون هذا الفعل مخطط له بالتواطؤ مع أفراد غير أمناء داخل المؤسسة.

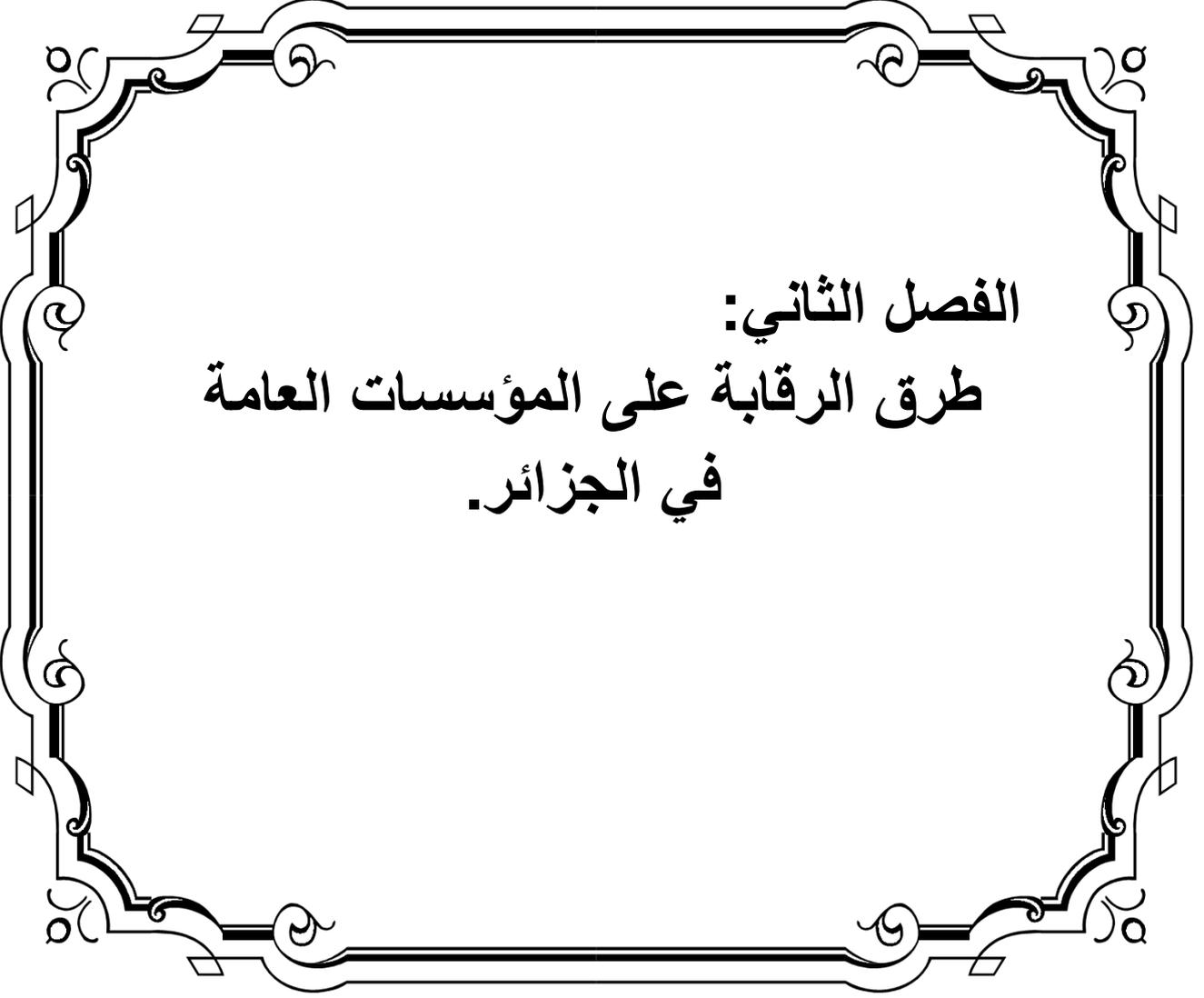
¹ - بوحى حنان، بورحلي علي، مرجع سابق، ص 25.

ملخص الفصل الأول:

المؤسسة العامة هي إحدى طرق إدارة المرفق العلم عن طريق منحها الشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري، فالمؤسسة العامة شخص معنوي عام أنشئ من أجل التسيير المستقل والمتخصص للمرفق العام، وتتعدد المؤسسات العامة بتعدد المرافق وتنقسم إلى مؤسسات عمومية ذات طابع إداري، وأخرى ذات طابع صناعي تجاري، إضافة إلى المؤسسات عمومية اقتصادية.

أما الرقابة في عملية للتحقق من مدى تحقيق المؤسسات العامة للأهداف المسطرة التي أنشأت من أجلها وقد تعددت الاتجاهات بشأنها منها من يعرفها على أنها سلطة لاختيار الأفراد العاملين على تنفيذ الأوامر ومنهم من يراها على أنها تأثير في سلوك العمال بنظرة إيجابية من أجل تطوير أدائهم نحو الأحسن، أما البعض الآخر فيركز على عملية الرقابة من الجانب التطبيقي وأنها تتماشى مع جميع المجالات.

وبالتالي فالرقابة على المؤسسات العامة تهدف إلى التأكد من أن تحقيق المؤسسة العامة للهدف الذي أنشأت من أجله واحترامها للقوانين والتنظيمات المعمول بها من أجل إشباع الحاجات العامة وتحقيق المنفعة العامة والحفاظ على النظام العام، وتهدف الرقابة على المؤسسات العامة إلى حماية أصول المؤسسة والوقاية من الأخطاء المتعمدة.



الفصل الثاني:
طرق الرقابة على المؤسسات العامة
في الجزائر.

الفصل الثاني: طرق الرقابة على المؤسسات العامة في الجزائر

في تحديدنا لمفهوم المؤسسة العمومية، توصلنا أن هذا المفهوم ينطبق على أشخاص معنوية مختلفة من حيث الطبيعة القانونية، حيث ينطبق على المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي و التجاري، إضافة إلى المؤسسات العمومية الاقتصادية، و نظرا لتمتع المؤسسات العامة بالشخصية المعنوية، وتعدد أشكالها فإن ذلك يؤدي إلى اختلاف في النظام القانوني الذي تخضع له كل مؤسسة، فبعضها يخضع لقواعد القانون العام وبعضها الآخر يخضع لقواعد القانون التجاري، إلى جانب مؤسسات تخضع لمزيج من قواعد القانون العام و القانون التجاري¹. و من أجل الوقوف و التعمق أكثر في تحديد طرق الرقابة على المؤسسات العمومية في الجزائر نظرا لتمتعها بالشخصية المعنوية قصد إدارة المرفق العمومي قمنا بتقسيم هذا الفصل إلى مبحثين بحيث نتطرق إلى رقابة السلطة التنفيذية على المؤسسات العامة و ذلك في (مبحث أول) ثم إلى الرقابة الخارجية على المؤسسات العامة و ذلك في (مبحث ثاني).

¹- غلابي بوزيد، مفهوم المؤسسة العمومية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، تخصص الإدارة العامة جامعة العربي بن مهيدي، أم البواقي، سنة 2010/2011، ص 97.

المبحث الأول: رقابة السلطة التنفيذية على المؤسسات العامة.

تعد عملية الرقابة من أهم الآليات الكفيلة بتطبيق القانون و تكريس دولة القانون و لما كانت المؤسسات العامة من بين المرافق العمومية ذات الأهمية البالغة لتحقيق المنفعة العامة للأفراد و تلبية حاجاتهم كان لابد من تسليط رقابة إدارية على مختلف المؤسسات العمومية سواء على المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري (المطلب الأول) أو على المؤسسات العمومية الاقتصادية (المطلب الثاني) ثم على المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي و التجاري (المطلب الثالث).

المطلب الأول: الرقابة على المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري.

تتمثل الرقابة الداخلية على المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري في الرقابة التي تمارسها السلطة التنفيذية إلا أن الإشكال يتمثل في عدم وجود أية قواعد عامة و محددة لمعرفة مدى هذه الرقابة وأسلوبها¹.

وبالتالي سنتناول في هذا المطلب رقابة رئيس الجمهورية أولاً ثم رقابة الوزير الأول ثانياً إضافة إلى رقابة الوزير الوصي المختص ثالثاً.

أولاً: رقابة رئيس الجمهورية على المؤسسات العمومية الوطنية ذات الطابع الإداري.

يضطلع رئيس الجمهورية بقيادة السلطة التنفيذية بماله من سلطة سامية في التعيين في الوظائف العليا². وممارسة السلطة التنظيمية ويصدر ذلك في المراسيم الرئاسية.

كما يتمتع رئيس الجمهورية بحق الاطلاع و التشاور مع الوزير الأول حول مخطط عمل الحكومة³, والنشاطات الحكومية في إطار مجلس الوزراء الذي يتولى رئاسته.

وتتمثل أهم مظاهر علاقة رئيس الجمهورية بالمؤسسات العمومية والرقابة عليها في سلطة إنشاء المؤسسات العامة وسلطة تعيين رؤساء ومديرو هذه المؤسسات العامة.

¹- غلابي بوزيد، مفهوم المؤسسة العمومية، مرجع سابق، ص 143.

²- مادة 91 من المرسوم الرئاسي 20-442 المؤرخ في 15 جمادى الأولى عام 1442 الموافق ل 30 ديسمبر 2020 المتعلق بإصدار التعديل الدستوري المصادق عليه في استفتاء 01 نوفمبر 2020، ج ر عدد 82، الصادرة بتاريخ 30 ديسمبر 2020.

³- مادة 106 من نفس المرسوم الرئاسي.

أ- سلطة الإنشاء.

إن إنشاء المؤسسات العمومية الوطنية هو من اختصاص السلطة التنفيذية التي يمثلها رئيس الجمهورية بمساعدة الوزير الأول و لا يوجد معيار يستعمل للتمييز بين المؤسسات التي تنشأ بمرسوم رئاسي، وبين تلك التي تنشأ بمرسوم تنفيذي أي من طرف الوزير الأول، لكن يمكن القول إن المؤسسات العمومية الوطنية ذات الضرورة القصوى تنشأ عن طريق مراسيم رئاسية.

ب- سلطة التعيين.

بما له من سلطة التعيين في الوظائف العليا للدولة، فإن رئيس الجمهورية مخول بتعيين كافة الإطارات السامية للدولة، ومن بينها رؤساء و مديرو المؤسسات العمومية الوطنية، لا سيما بعد صدور المرسوم الرئاسي 99-239 المؤرخ في 27/10/1999 المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية في الدولة¹، والذي أعاد احتكار رئيس الجمهورية اختصاص التعيين في الوظائف المدنية بعد أن كان يشاركه فيها رئيس الحكومة وفقا للمادة 112 من التعديل الدستوري.

ثانيا: رقابة الوزير الأول.

يعتبر الوزير الأول مسؤولا عن تنفيذ السياسة الحكومية، و يسهر على تنفيذ القوانين و الأنظمة، و يعين في الوظائف العليا للدولة، كما يسهر على إدارة المرافق العامة². وتتجلى أهم مظاهر علاقة الوزير الأول بالمؤسسات العامة والرقابة عليها في سلطة إنشاء المؤسسات العامة، إضافة إلى سلطة تعيين رؤساء ومديرو هذه المؤسسات.

أ- سلطة الإنشاء:

باستثناء المؤسسات العمومية ذات الأهمية الوطنية القصوى، فان المؤسسات العمومية الوطنية يتم إنشاؤها بموجب مرسوم تنفيذي من طرف الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة.

ب- سلطة التعيين:

يتمتع الوزير الأول (رئيس الحكومة) في إطار صلاحياته الدستورية بالتعيين في وظائف الدولة بعد موافقة رئيس الجمهورية طبقا للمادة 112 فقرة 06 من التعديل الدستوري.

¹ - المرسوم الرئاسي 99-239 المؤرخ في 27 أكتوبر 1999، المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية و العسكرية، ج ر عدد 76، الصادرة بتاريخ 31 أكتوبر 1999.

² - مادة 112 من المرسوم الرئاسي 20-442، مرجع سابق.

و قد كان رئيس الحكومة يقوم بتعيين رؤساء و مديري المؤسسات العمومية قبل صدور المرسوم الرئاسي 99-239 الذي خول تعيين رؤساء المؤسسات العامة الوطنية لرئيس الجمهورية دون إشراك الوزير الأول (رئيس الحكومة).

ثالثا: رقابة الوزير.

يتمتع الوزير بالازدواجية الوظيفية حيث له صفتان صفة سياسية باعتباره عضوا في الحكومة مسؤول عن تنفيذ السياسة الحكومية، وصفة إدارية باعتباره سلطة إدارية مركزية، و بالتالي يمارس نشاطا إداريا واسعاً باعتباره الممثل القانوني للدولة¹.

بحيث يمارس الوزير الوصي المختص رقابة على أجهزة المؤسسات العامة، والنص المنشئ للمؤسسة العامة هو الذي يحدد الوزير المختص بمراقبة هيئات وأعمال المؤسسات التابعة لدائرته الوزارية. وتتمثل رقابة الوزير المختص في تعيين وإنهاء مهام أعضاء مجلس الإدارة ويمكن هذا الحق الوزير من فرض هيمنته على المؤسسات العامة ذات الصبغة الإدارية، إضافة إلى تمكينه من اقتراح تعيين رؤساء ومديرو المؤسسات العمومية الوطنية على رئيس الجمهورية والذي يتم بمقتضى مرسوم رئاسي².

المطلب الثاني: الرقابة على المؤسسات ذات الطابع الصناعي والتجاري

تعتبر الرقابة الداخلية وسيلة جد مهمة لتقييم ومتابعة تحقيق المؤسسة لأهدافها و قانونية العمليات التي تقوم بها مما يمنحها طابع المتاجرة و يستوجب الحد من الرقابة الخارجية في المقابل توسيع دائرة ممارسة الرقابة الداخلية، وذلك لكي تتأقلم معه مقتضيات اقتصاد السوق مما يساهم في حماية حقوق المساهمين وضمان مصالح جميع الأطراف داخل المصلحة سنتناول أهم جهازين يتولى الرقابة الداخلية وهما الجمعية العامة و مندوب الحسابات.

أولاً: الرقابة الممارسة من طرف الجمعية العامة

باعتبار الجمعية العامة هي الهيئة السيادية في المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري بحيث تضم جميع المساهمين تتمثل مهامهم الأساسية في الرقابة على هيئات الإدارة.

¹- عوابدي عمار، القانون الإداري، الطبعة الثالثة، مرجع سابق، ص 225.

²- غلابي بوزيد، مفهوم المؤسسة العمومية، مرجع سابق، ص 148.

حيث تجتمع الجمعية العامة العادية مرة على الأقل في السنة خلال السنة أشهر التي تسبق قفل السنة المالية، وتتمتع الجمعية العامة غير العادية باختصاصات متعلقة خاصة بتعديل القانون الأساسي للشركة، فيما عدا هذا المجال تختص الجمعية العامة العادية بجميع المجالات المتعلقة بغرض الشركة فلها أن تتخذ القرارات اللازمة بشأنها حتى تحقق الهدف المنشود ومن ثم فإن اختصاصها غير محصور في مجال محدد رغم أن المرسوم التنفيذي رقم 01-283 قد ذكر في المادة 5 من أهم اختصاصات الجمعية العامة الوحيدة و التي تتمثل أساسا في الرقابة على أجهزة الإدارة و التسيير مجلس المديرين أو المدير العام الوحيد حسب المرسوم التنفيذي .

ثانيا: الرقابة الممارسة من طرف مندوبي الحسابات.

ويتجسد الدور الرقابي لمندوب الحسابات في التحقق في الدفاتر والأوراق المالية للمؤسسة ومراقبة انتظام الحسابات السنوية وصحتها في الدفاتر ومطابقة النتائج العملية التي تمت في السنة الماضية وكذا الوضعية المالية وممتلكات المؤسسة ودراسة الوثائق المرسلة إلى المساهمين حول الوضعية المالية للشركة وحساباتها ويصادقون على نظام الجرد وحسابات الشركة ومواردها و يتحقق مندوبو الحسابات من مدى احترام مبدأ المساواة بين المساهمين.

ولكي يقوم مندوب الحسابات بهذه المهام يمكن له في أي وقت الاطلاع على السجلات و الموازنات و المرسلات و كل الوثائق الخاصة بكل مؤسسة، كما يمكن له أن يطلب من القائمين بالإدارة في المؤسسة توضيحات ومعلومات و أن يقوم بأعمال التفنيش التي يراها لازمة¹.

المطلب الثالث: الرقابة الداخلية على المؤسسات العمومية الاقتصادية.

تعتبر آلية الرقابة الداخلية وجها من أوجه تكريس مبدأ الاستقلالية الذي تبناها لمشروع الجزائري في القانون 01-88، ودعمه أكثر الأمر 01-04 المتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية و تسييرها و خصصتها الذي منحها طابع المتاجرة الذي يستوجب توسيع دائرة ممارسة الرقابة عليها من أجل

¹ - عبد الله قادية، الإطار القانونية للمؤسسة العمومية في الجزائر كعون اقتصادي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، مجلة جامعة الشارقة للعلوم القانونية المجلد 16، العدد 1، الإمارات، 2019، ص19.

تحقيق الأهداف الخاصة بها و إعطاء ضمانات للمستثمرين بطمأنتهم على عدم التدخل المفرط للهيئات الخارجية¹.

وتتمثل الرقابة الداخلية على المؤسسات العمومية الاقتصادية أولا في رقابة أجهزة المؤسسة، إضافة إلى رقابة محافظ الحسابات ثانيا

أولا: رقابة أجهزة المؤسسة.

تتمثل أجهزة المؤسسة العمومية الاقتصادية في الجمعية العامة، و جهاز الإدارة، إضافة إلى جهاز التسيير، وبالتالي سنتطرق إلى رقابة كل جهاز من أجهزة المؤسسة العمومية الاقتصادية بحيث تكون الرقابة حسب رقابة شركات المساهمة المنصوص عليها في الأمر 75-59 المؤرخ في 26/09/1975 الذي يتضمن القانون الجاري المعدل والمتمم².

أ- رقابة الجمعية العامة.

على اعتبار أن الجمعية العامة هي الهيئة السيادية في المؤسسة العمومية الاقتصادية فإن إطار رقابتها جد واسع وهام، وتأتي هذه الأهمية من صفتها كمالكة للأسهم الأمر الذي يمنحها كافة السلطات المترتبة عن حق الملكية وعلى رأسها مراقبة جميع التصرفات التي تقوم بها أجهزة الإدارة وحتى أعمال محافظ الحسابات³.

إضافة إلى المصادقة على القانون الأساسي و تقرير مجلس الإدارة أو مجلس المراقبة، والمصادقة على تقرير السنة المالية وحساب النتائج والميزانية الناشئة عن المديرين، كما يفتح المجال لجميع الأطراف

¹- حمادوش وليد، النظام القانوني للمؤسسة العمومية ذات الطابع الاقتصادي في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون، تخصص دولة ومؤسسات عمومية، جامعة العقيد أكلي محند اولحاج، البويرة، 2018، ص 60.

²- قانون رقم 75-59 المؤرخ في 26/09/1975 الذي يتضمن القانون التجاري المعدل والمتمم، ج ر عدد 36، الصادرة في 06/05/1975.

³- حمادوش وليد، المرجع نفسه، ص 62.

للمشاركة في هذه العملية ويمنح للمساهمين الحق في الإطلاع على كافة الوثائق ذات الصلة بالوضعية المالية والإدارية للمؤسسة العمومية، وتثبت كل جمعية عامة بمحضر¹.

ب- رقابة جهاز الإدارة (مجلس المراقبة).

يقوم هذا الجهاز بالرقابة الداخلية على جهاز التسيير، ويعتبر هذا الجهاز الهيئة الثانية للرقابة، و يقوم بالرقابة على جهاز التسيير حسب نص المادة 654 من القانون التجاري التي نصت على: " يمارس مجلس المراقبة مهمة الرقابة الدائمة للشركة، ويمكن أن يخضع للقانون الأساسي لإبرام العقود التي يحددها بترخيص مجلس المراقبة مسبقا، غير أن أعمال التصرف كالتنازل عن العقارات و التنازل عن المشاركة و تأسيس الأمانة و كذا الكفالات و الضمانات الاحتياطية أو الضمانات تكون موضوع ترخيص صريح من مجلس المراقبة حسب الشروط المنصوص عليها في القانون الأساسي"².

ت- رقابة جهاز التسيير (مجلس المديرين).

يتألف هذا الجهاز من 7 أعضاء 12 عضوا كحد أقصى، ويتكون من رئيس مجلس المديرين ومدير عام له سلطة التأديب وسلطة توجيه المرؤوسين والمصادقة على أعمالهم أو تعديلها أو إلغائها أو الحل محلهم وفق الشروط القانونية، كما تم تزويده بكافة الصلاحيات اللازمة للقيام بوظيفة التسيير على أحسن وجه.

ويكون رئيس مجلس المديرين أو المدير العام الوحيد مقيدا في ممارسة الرقابة عليها بالعقود المبرمة مع الجمعية العامة للمؤسسة، أي يقوم بسلطات تسيير المؤسسة والإشراف عليها في حدود الصلاحيات المبينة في العقود المنصوص عليها في القانون³.

¹- المواد 580, 581, 582, 583, 584، نفس المصدر أعلاه

²- المادة 654 قانون تجاري.

³- المادة 9، المرسوم التنفيذي رقم 01-283 المؤرخ في 06/09/2001 المتضمن الشكل الخاص بأجهزة ادارة المؤسسات العمومية الاقتصادية وتسييرها، ج ر عدد 55، الصادرة بتاريخ 26/09/2001.

ثانيا: رقابة محافظ الحسابات (مندوب الحسابات).

تتمثل رقابة محافظ الحسابات في التأكد من صحة وسلامة حسابات المؤسسة العمومية، وسلامة بعض عمليات التسيير التي تقوم بها أجهزة الإدارة، ويتوجب عليه القيام بمهامه على أكمل وجه وتبليغ النتائج المتوصل إليها إلى كل الأطراف المعنية ولاسيما المساهمين.

يتم تعيين محافظ الحسابات حسب الشروط المنصوص عليها في القانون رقم 92-20 المتعلق بتحديد تشكيل مجلس النقابة الوطنية للخبراء المحاسبين و محافظي الحسابات و المحاسبين المعتمدين و يضبط اختصاصاته و مجلس عمله¹، و حسب المادة 715 مكرر 4 من القانون التجاري التي تنص على تعيين الجمعية العامة العادية للمساهمين مندوبا للحسابات أو أكثر لمدة ثلاث سنوات، تختاره من بين المهنيين المسجلين على جدول المصنف الوطني، و في حالة عدم تعيين الجمعية العامة لمندوبي الحسابات، أو وجود مانع أو رفض واحد أو أكثر من مندوبي الحسابات المعينين يتم تعيينهم أو استبدالهم بموجب أمر من رئيس المحكمة التابعة لمقر الشركة بناء على طلب مجلس الإدارة أو مجلس المديرين، و تتمثل مهمة مندوبي الحسابات في التحقيق في الدفاتر و الأوراق المالية للشركة وفي مراقبة انتظام حسابات الشركة و صحتها، إضافة إلى التدقيق في صحة المعلومات المقدمة في تقرير مجلس الإدارة أو مجلس المديرين، و في الوثائق المرسلة إلى المساهمين حول الوضعية المالية للشركة و حساباتها، كما يصدقون على انتظام الجرد و حسابات الشركة و التحقق مما إذا تم احترام مبدأ المساواة بين المساهمين، و يجوز لهم إجراء تحقيقات طيلة السنة و استدعاء الجمعية العامة للانعقاد في حالة الاستعجال.

ومن أجل رقابة محافظ الحسابات وفقا للأشكال القانونية فقد منح المشرع كافة الضمانات التي تمكنه من ممارسة مهامه بكل استقلالية.

¹ - المرسوم التنفيذي رقم 92-20 المؤرخ في 13/01/1992 المتعلق بتحديد تشكيل مجلس النقابة الوطنية للخبراء المحاسبين و محافظي الحسابات و محافظي الحسابات و المحاسبين المعتمدين و يضبط اختصاصاته و مجلس عمله، ج ر عدد 03 الصادرة بتاريخ 15/01/1992 المعدل و المتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 97-458 المؤرخ في 01/12/1997، ج ر عدد 80، الصادرة بتاريخ 07/12/1997.

المبحث الثاني: الرقابة الخارجية على المؤسسات العامة.

سننتقل إلى الرقابة الخارجية على المؤسسات العامة ذات الطابع الإداري، و المؤسسات العامة ذات الطابع الصناعي و التجاري، إضافة إلى المؤسسات العمومية الاقتصادية.

المطلب الأول: الرقابة على المؤسسات ذات الطابع الإداري.

سنتناول الرقابة الوصائية أولاً ثم الرقابة المالية ثانياً، إضافة إلى الرقابة السياسية و رقابة المجالس المنتخبة .

أولاً: الرقابة الوصائية

تتمتع الأشخاص المعنوية الإقليمية أو المرفقية (البلديات، الولايات، والمؤسسات العامة) بالاستقلال المالي والاستقلال الإداري. إلا أن هذه الهيئات تخضع لنوع من الرقابة تمارسها عليها الإدارة المركزية، اصطلح على تسميتها بالوصاية الإدارية أو الرقابة الوصائية. وقد اختلفت التعريفات في إيجاد مفهوم واضح لمصطلح الرقابة الوصائية. فهناك من يذهب إلى أن " فكرة الوصاية الإدارية تعتبر رابطة أو علاقة تنظيمية إدارية، حيث تقوم بتحديد العلاقة القانونية بين السلطات الإدارية المركزية الوصية، وبين المؤسسات والمنظمات والهيئات الإدارية اللامركزية إقليمياً أو فنياً في النظام الإداري في الدولة، ومن ثم فإن فكرة الوصاية الإدارية هي فكرة قانونية تنظيمية رسمية بحتة¹. بالإضافة إلى تعريفات أخرى كانت كلها تهدف إلى الإحاطة بكل جوانب الرقابة الوصائية، غير أن مصطلح الوصاية الإدارية لقي اعتراضاً من قبل بعض الفقهاء²، حيث يرون أن مصطلح "الوصاية الإدارية لا يعبر عن المراد به، وبالنظر لاشتقاقها من نظام الوصاية المدنية، التي تكون منصبة بالأساس على ناقص الأهلية، في حين أن الهيئة اللامركزية ليست شخصاً ناقصاً للأهلية تمثلها السلطة المركزية التي تراقبها، بل لها كامل الأهلية في مباشرة التصرفات القانونية الموكلة لها. وبالتالي نستخلص مما سبق ذكره أن الرقابة الوصائية تهدف إلى التحقق من مشروعية تصرفات المؤسسات العامة، ومدى خضوعها إلى مبدأ المشروعية. كما أنها تمتد من حيث مجالها لكافة الجماعات اللامركزية، محلية أو مرفقية.

¹ - عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1984، ص 266.

² - سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة، مطبعة عين شمس، القاهرة، 1986، ص 72.

ومن خلال ما سبق ذكره في مجال الرقابة الوصائية المطبقة على أعمال المؤسسات العامة ، باعتبار هذه الرقابة نوعا من أنواع الرقابة غير القضائية، فإننا نكتشف أنها لم تأت بشكل مطلق، وإنما كانت هناك بعض المجالات التي تترك للمؤسسات العمومية التصرف فيها وفق ما تقتضيه الحاجة العامة، وكسبا للوقت الذي قد تأخذه الرقابة الوصائية في حالة التطبيق الشامل، والمدقق على كل الأعمال الإدارية، وبصفة صارمة.

ثانيا: الرقابة المالية.

سننظر في هذا الفرع إلى إعطاء تعريف الرقابة المالية و شرح مختلف الأجهزة المكلفة بالرقابة المالية.

أ- تعريف الرقابة المالية.

يقصد بالرقابة المالية مجموعة الإجراءات اللازمة لمتابعة أعمال تنفيذ الخطط والسياسات الموضوعة بقصد التعرف على أية انحرافات ومعالجتها في الوقت المناسب، إضافة إلى المحافظة على المال العام من عمليات الاختلاس أو الضياع أو سوء الاستعمال، كما أنها تهدف إلى ضمان سلامة التصرفات المالية والكشف الكامل عن الانحرافات ومدى مطابقة التصرفات المالية مع القوانين والقواعد النافذة¹.

و المراقبة المالية هي إحدى الجوانب التي ترمي إلى التأكد من التحقق من التزام المؤسسات العامة ذات الطابع الإداري، وامتثالها لقواعد التسيير السليم ومحافظةها على الأموال الموضوعة تحت تصرفها، وحرصها على استيفاء حقوق الدولة أو الأشخاص العامة المعتمدين لديها أو المسؤولين عليها، كما أنها تكتسي خصوصية بارزة من الناحية السياسية إذ تمكن ممثلي الأمة من متابعة أعمال الحكومة وكيفية استخدامها للمالية العمومية.

إن الدولة ومن خلال تسييرها للأموال العمومية وفق القوانين المعمول بها تلحق هذا التسيير بمراقبة مالية صارمة وذلك بهدف:

- مراقبة جميع التصرفات المالية والتحقق من جميع الحسابات المالية وكشف الأخطاء وهذا هو الهدف الرئيسي للرقابة المالية باعتبارها تتعلق بموضوع الأموال العمومية؛

¹ - محمد احمد حجازي، المحاسبة الحكومية والإدارة المالية العامة، الطبعة الرابعة، الإسكندرية، سنة 1998، ص 363.

- عملية الرقابة المالية هي الوسيلة الوحيدة التي تكشف مدى التطبيق السليم للقوانين؛
- عملية الرقابة المالية هي إحدى الوسائل لحماية وحفظ الأموال العمومية؛
- من الناحية الإدارية و المالية عملية الرقابة المالية تسعى إلى أداء دورها بأقل التكاليف و الاستعانة بالإطارات المكونة في ميدان الرقابة.
- تتميز الرقابة المالية على الأموال العمومية بأهمية بالغة من قبل الدولة ولذلك نجد أنه من الضروري عرض مختلف أنواعها والتطرق للأجهزة المكلفة بها:

ب- أنواع الرقابة المالية:

1- رقابة المراقب المالي:

المراقب المالي هو هيئة رقابية على مستوى الولاية تخضع لسلطة وزير المالية مهمته الرقابة السابقة على النفقات العمومية، فقبل تنفيذ أي نفقة يجب أن تخضع لرقابة ومتابعة وتأشيرة المراقب ويعد هذا شرط قبول أي نفقة ثم تسديدها و صرفها لتحقيق الصالح العام.

2 - رقابة المحاسب العمومي:

بعد رقابة المراقب المالي على النفقات العمومية، وبعد التأشيرة تحال النفقة إلى جهة رقابية أخرى وهي المحاسب العمومي، مهمته هي إعادة نفس رقابة المراقب المالي والتأكد من تأشيرة هذا الأخير، وبعد عملية الرقابة يقوم بدفع النفقة القانونية ورفض النفقات التي يظهر عليها خطأ أو مخالفة.

ج- رقابة المفتشية العامة للمالية:

بموجب المرسوم التنفيذي 92-78 المؤرخ في 22 فيفري 1992 الذي يحدد اختصاصات المفتشية العامة للمالية، فإنه تم تنصيب المفتشية العامة للمالية كهيئة رقابية على التسيير المالي والمحاسبة لصالح الدولة والجماعات الإقليمية والهيئات والأجهزة و المؤسسات الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية، كما تمارس الرقابة على المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي و التجاري والمستثمرات الفلاحية العمومية، وهيئات الضمان الاجتماعي، وعلى العموم كل الهيئات ذات الطابع الاجتماعي والثقافي التي

تستفيد من مساعدات الدولة أو الهيئات العمومية، ويمكن أن تطبق هذه الرقابة على كل شخص معنوي يتمتع بمساعدات مالية من الدولة أو جماعة إقليمية أو هيئة عمومية¹.

ثالثا: رقابة المجالس المنتخبة.

نظرا لتشعب مهام الدولة وكثرة المؤسسات العمومية على المستوى المحلي، فإن المجالس المحلية تضطلع بمهمة الرقابة على الأموال العمومية، وذلك كل هيئة على مستوى تدخلها. وقد منح الدستور هذا الحق للمجالس المحلية المنتخبة، و تضطلع المجالس المنتخبة بوظيفة الرقابة في مدلولها الشعبي. كما نلاحظ أن المجلس الشعبي الولائي له الحق في الرقابة على الميزانية الولائية من خلال كل دورة مدنية، أما المجالس الشعبية البلدية فتختص بالرقابة على الأموال البلديات وحسن تسييرها، غير أن هناك بعض الاستثناءات التي نقف عندها وهي أنه يمكن للمجلس الشعبي الولائي تفعيل الرقابة على ميزانيات البلديات وذلك في حالة أن هذه البلديات تلقت إعانات من ميزانية الولاية في حالة العجز عن تغطية النفقات العمومية الخاصة بها، وهنا تطبق رقابة خارجية من طرف المجلس الشعبي الولائي.

المطلب الثاني: الرقابة الخارجية على المؤسسات ذات الطابع الصناعي والتجاري

سنتناول الأجهزة الأساسية للرقابة الخارجية وهما مجلس مساهمات الدولة ومجلس المحاسبة والمفتشية العامة للمالية.

أولا: الرقابة الممارسة من مجلس مساهمات الدولة:

لضمان رقابة دائمة ومستمرة على المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي و التجاري أنشئت هيئة تولى رقابة خارجية على المؤسسات العمومية الصناعية و التجارية و المتمثلة في مجلس مساهمات الدولة والذي أنشأ على أنقاض المجلس الوطني لمساهمات الدولة الذي كان يتولى هذه المهمة في ظل الأمر رقم 95-25.

ويوضع المجلس لدى رئيس الحكومة الذي يتولى رئاسته وتشكيله مجلس مساهمات الدولة حددها المرسوم التنفيذي 01-253 على النحو التالي¹:

¹ - المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 92-78 المؤرخ في 22 فيفري 1992، المتضمن اختصاصات المفتشية العامة للمالية، ج ر عدد 15، الصادرة بتاريخ 1992/02/26.

- وزير العدل.
 - وزير الداخلية والجمعات المحلية.
 - وزير الشؤون الخارجية.
 - وزير المالية.
 - وزير المساهمات وتنسيق الاصلاحات.
 - وزير التجارة.
 - وزير العمل والضمان الاجتماعي.
 - وزير الصناعة.
 - الوزير المنتدب لدى وزير المالية المكلف بالخبزينة، وإصلاح المالية.
 - الوزير المعني أو الوزارة المعنيين بجدول الأعمال.
- ويجتمع المجلس مرة واحدة على الأقل كل 3 أشهر برئاسة رئيس الحكومة ويمكن استدعاه للاجتماع في كل وقت بطلب من أحد أعضائه، ويتولى الوزير المكلف بالمساهمات أمانة المجلس حسب نص المادة 10 من الأمر 01-04.
- يتولى المجلس ضبط تنظيم القطاع العام حسب نص المادة 11 من نفس الأمر. ويتولى أثناء القيام بمهامه ما يلي:
- تحديد الإستراتيجية الشاملة في مجال مساهمات الدولة والخصوصية.
 - تجديد السياسات والبرامج فيما يخص مساهمات الدولة وتنفيذها.

¹- المرسوم التنفيذي رقم 01-253، المؤرخ في 10 سبتمبر 2001، المتعلق بتشكيلة مجلس مساهمات الدولة سيرها، الجريدة الرسمية عدد 51، الصادرة بتاريخ 12 سبتمبر 2001.

- يدرس ملفات الخوصصة ويوافق عليها¹.

ثانيا: الرقابة الممارسة من قبل مجلس المحاسبة

يقوم مجلس المحاسبة بمهامه بمقتضى المادة 190 من دستور 1976، ولقد نصت عليه المادة 16 من 1989 والمادة 170 من دستور 1996 و المادة 191 من التعديل الدستوري 2016 و المادة 199 من التعديل الدستوري 2020.

يتمتع مجلس المحاسبة بالاستقلالية ويقوم بالرقابة البعدية على أموال الدولة والجماعات الاقليمية والمرافق العمومية وما يميز هذه المادة انها نصت صراحة على أن مجلس المحاسبة يتولى الرقابة على رؤوس الأموال التجارية للدولة. وذلك أن الرقابة على المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي و التجاري الهدف منها الوقوف على مدى ترشيد استثمار الأموال العامة في المؤسسات. إذا هذا الدستور عزز دور المجلس في مجال تطوير الحكم الراشد والشفافية في تسيير الأموال العمومية.

تأسس مجلس المحاسبة فعليا سنة 1980 بموجب القانون رقم 80-05 الذي منح للمجلس صلاحيات إدارية وقضائية. في حين بصدر القانون رقم 91-32 المؤرخ في 4 ديسمبر 1991 الذي الغي الصلاحية القضائية وأقصى من صلاحياته الادارية الرقابة على المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري و المؤسسات العمومية الاقتصادية.

ثالثا: الرقابة الممارسة من طرف المفتشية العامة للمالية

تتولى المفتشية العامة للمالية رقابة وتدقيق حسابات المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي و التجاري، وتتصب الرقابة على:

- شروط تطبيق التشريع المالي والمحاسبي و الأحكام القانونية التي لها تأثير مالي مباشر².

- إبرام وتنفيذ كل عقد وطلب.

¹- بديرينة أسامة عبد الفتاح وين سيدي ياسين، النظام القانوني للمؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري، مذكرة ضمن متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق تخصص الدولة والمؤسسات، جامعة زيان عاشور، الجلفة، 2020، ص50.

²- بديرينة أسامة عبد الفتاح وين سيدي ياسين، مرجع سابق، ص52.

- المعاملات القائمة على الذمة المالية العقارية والمنقولة.

- التسيير و الوضعية المالية.

-مصادقية المحاسبات و انتظامها.

- المقاربة بين التقديرات والإنجازات.

- سير الرقابة الداخلية و هياكل التدقيق الداخلي.

ويتم تحديد عمليات الرقابة وتدقيق التسيير بطلب من السلطات أو الاجهزة الممثلة للدولة المساهمة وفق برنامج سنوي يقرره الوزير المكلف بالمالية، وتتم رقابة المفتشية العامة للمالية على الوثائق وفي عين المكان وقد تكون فجائية أو موضوع تبليغ مسبق¹.

المطلب الثالث: الرقابة الخارجية على المؤسسات العمومية الاقتصادية.

المؤسسة العمومية الاقتصادية وإن كانت تخضع لرقابة داخلية من قبل أجهزتها الداخلية السابقة بالذكر، فهذا لا يعني أنها مجردة من الرقابة الخارجية.

أولاً: رقابة الأجهزة الوصية على المؤسسة العمومية الاقتصادية

خول الدستور للجهاز التنفيذي صلاحيات واسعة على المؤسسة العمومية الاقتصادية لاسيما أنه هيئة وصية عليها، ومع التطور الحاصل في الميدان الاقتصادي وتبني نظام السوق الحر، وكذا إخضاع المؤسسة العمومية الاقتصادية للقانون التجاري، لوحظ تراجع خاصة في الدور الرقابي أين تقلص بعد حصول المؤسسة العمومية الاقتصادية على استقلاليتها².

ومما لا شك فيه أن رقابة الجهات الوصية تقلصت إلا أنها لم تعدم نهائيا، حيث تتدرج هذه الرقابة حسب أهمية النشاط الذي تمارسه المؤسسة العمومية الاقتصادية، إذ يظهر دور الجهاز التنفيذي في الرقابة محتشم نوعا ما عند خضوع المؤسسة العمومية الاقتصادية للقانون التجاري لتتوسع هذه الرقابة

¹ - بديرينة أسامة عبد الفتاح وبن سيدي ياسين، نفس المرجع، ص55.

² - واضح رشيد، المؤسسة في التشريع الجزائري بين النظرية والتطبيق، د ط، دار هومة للنشر والتوزيع، الجزائر، 2003، ص110.

بالرجوع إلى أحكام المرسوم التنفيذي رقم 01-283 السالف بالذكر، وخاصة عندما تكون الدولة مساهمة في أغلب رأس المال أو مالكة بشكل كلي أو عندما يكتسي نشاط المؤسسة العمومية الاقتصادية ذات الطابع الاستراتيجي¹.

وهنا نجد بأن الجهاز التنفيذي يتمثل في رئيس الجمهورية و الحكومة أو مجلس الوزراء وكذا الوزارة الوصية.

أ- رقابة رئيس الجمهورية على المؤسسات العمومية الاقتصادية.

يعتلي رئيس الجمهورية رأس هرم السلطة التنفيذية وعلى هذا الاعتبار فإن الدستور يخوله صلاحيات واسعة في كل المجالات خاصة المجال الاقتصادي.

وبما أنه المشرف على توجيه السياسة الاقتصادية للبلاد وخاصة إذا ما تعلق الأمر بالمؤسسة العمومية الاقتصادية والتي تمارس نشاط ذو طابع استراتيجي، فإن دوره الرقابي عليها يظهر من خلال، تعيين رؤساء مجالس الإدارة وذلك عن طريق مراسم رئاسية و بناء على اقتراح من الحكومة².

ولعل الأمر 01-04 المتعلق بتنظيم المؤسسة العمومية الاقتصادية وتأسيسها وخصصتها، والذي كان من المفروض أن يكون بموجب قانون كون المؤسسة العمومية الاقتصادية لها أهمية بالغة وكبيرة تحتاج إلى مناقشة ودراسة معمقة من البرلمان، إلا أنه صدر بموجب أمر ما يعكس الدور الفاعل لرئيس الجمهورية.

ويرى بعض أساتذة القانون أن هذه الخطوات اتخذت قصد تسريع وتهيئة الأرضية للدخول إلى منظمة التجارة العالمية³.

¹ - بهلول سمية، النظام القانوني للمؤسسة العمومية الاقتصادية، مذكرة لنيل شهادة ماستر للحقوق، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، الجزائر، 2013، ص80.

² - بهلول سمية، مرجع سابق، ص 82.

³ - سعودي زهير، النظام القانوني لرقابة وتسيير المؤسسات العمومية الاقتصادية على ضوء الأمر 01-04، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في قانون الأعمال، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة بن عكنون، الجزائر، 2003، ص92.

ب- الدور الرقابي للحكومة:

تعتبر الحكومة هي المكلفة بتنفيذ برنامج رئيس الجمهورية وخاصة في المجال الاقتصادي ويمثلها في ذلك الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة.

ويبدأ دور الحكومة في ممارسة الرقابة على المؤسسة العمومية الاقتصادية منذ نشأتها ذلك أن الحكومة هي التي تقضي بإنشائها وهذا ما تنص عليه المادة 14 من القانون 88-01 السالف الذكر "تتأ المؤسسة العمومية الاقتصادية بموجب قرار من الحكومة عندما يتعلق الأمر على الخصوص بتطوير أنشطة أولية أو فروع جديدة ذات أهمية".

إذ أن الحكومة هي التي تعطي قرار إنشاء المؤسسة العمومية الاقتصادية، حيث تم حل صناديق المساهمة وتعويضها بالشركات القابضة العمومية بموجب قرار من الحكومة ثم بعد ذلك تم حل هذه الأخيرة وتعويضها بالمؤسسات العمومية الاقتصادية أيضا بموجب قرار من الحكومة وهو ما يؤكد على الدور الإيجابي في الرقابة السابقة على المؤسسة الاقتصادية¹.

ت- الوزارة الوصية.

كانت سابقا تعرف بالوزارة المكلفة بالمساهمة والإصلاحات، لتعوض فيما بعد بوزارة المساهمة وترقية الاستثمار، ثم أصبحت تسمى وزارة الصناعة وترقية الاستثمار²، لتستقر في الأخير تحت تسمية وزارة الصناعة والمؤسسات الصغيرة والمتوسطة وترقية الاستثمار³.

تسهر هذه الأخيرة على تهيئة المناخ للاستثمار والسهر على تنفيذ برنامج الحكومة تحت وصاية وزير الصناعة والمؤسسات الصغيرة والمتوسطة وترقية الاستثمار.

¹سعودي زهير، مرجع سابق، ص 91.

² مرسوم تنفيذي 03-19 المؤرخ في 1 فيفري 2003، يحدد صلاحيات وزير المساهمة وترقية الاستثمار، ج. ر. عدد 7 الصادرة بتاريخ 2003/02/02.

³ أمر 11-16 مؤرخ في 25 جانفي 2011 يحدد صلاحيات وزير الصناعة والمؤسسات الصغيرة والمتوسطة وترقية الاستثمار، ج ر عدد 5 الصادرة بتاريخ 26 جانفي 2011.

ثانيا: رقابة مجلس المحاسبة .

أنشئ هذا المجلس بموجب دستور 1976، ويعتبر المؤسسة العليا البعدية لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية، وتم تأسيسه لأول مرة بموجب القانون 80-05 المؤرخ في 01 مارس 1980 والتي جاء تطبيقا لنص المادة 190 من دستور 1976¹.

ولقد أخذ هذا الجهاز شكل جديد في ممارسة الرقابة المالية على نشاط الهيئات العمومية، حيث يمارس رقابة مالية ذات طبيعة قضائية والتي تختلف عن الأشكال الأخرى من الرقابة المالية التي عرفها القانون الجزائري².

لقد أسندت لمجلس المحاسبة اختصاصات واسعة وسميت بالصلاحيات القضائية والصلاحيات الإدارية وتأتي الصلاحيات القضائية في الدرجة الأولى باعتبار أن النمط الذي يأخذ به هذا المجلس نمط قضائي³، ويأتي التعديل الدستوري لسنة 1996 في المادة 170 منه التي تنص على أنه "يؤسس مجلس المحاسبة بالرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات المحلية والمرافق العمومية، حيث يعد مجلس المحاسبة تقريرا سنويا يرفعه إلى رئيس الجمهورية، يحدد القانون صلاحيات مجلس المحاسبة ويضبط تنظيمه وعمله وجزاء تحقيقاته"⁴.

وهي كذلك تم تعديلها بموجب المادة 192 من قانون رقم 16-01 يتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016 حيث تنص على أنه يتمتع مجلس المحاسبة بالاستقلالية، ويكلف بالرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية، وكذلك رؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة، ويساهم مجلس المحاسبة في تطوير الحكم الراشد والشفافية في تسيير الأموال العمومية و أكدته المادة 199 من التعديل الدستوري 2020.

¹- قانون رقم 80-05 المؤرخ في 01 مارس 1980، يحدد صلاحيات مجلس المحاسبة وطرق تنظيمه وتسييره والجزاء المترتبة على تحرياته، ج. ر. عدد 10، صادر في 04 مارس 1980.

²- بهلول سمية، المرجع السابق، ص 98.

³- زغود علي، المالية العامة، طبعة 3، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2008، ص 169.

⁴- المادة 170، من المرسوم الرئاسي 96-438 المؤرخ في 26 رجب عام 1417 الموافق ل 07 ديسمبر 1996 المتعلق بإصدار التعديل الدستوري المصادق عليه في استفتاء 28 نوفمبر 1996، ج ر عدد 76، الصادرة بتاريخ 08 ديسمبر 1996.

ويعد مجلس المحاسبة تقريرا سنويا يرفعه إلى رئيس الجمهورية والى رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني والوزير الأول.

يحدد القانون صلاحيات مجلس المحاسبة ويضبط تنظيمه وعمله وجزاء تحقيقاته وكذا علاقاته بالهيكل الأخرى في الدولة، المكلفة بالرقابة والتفتيش إذ يقوم اختصاص مجلس المحاسبة على معيار عضوي وآخر موضوعية¹.

حيث نصت المادة 199 من دستور 2020 على أن " مجلس المحاسبة مؤسسة عليا مستقلة للرقابة على الممتلكات والأموال العمومية، يكلف بالرقابة البعدية على أموال الدولة والجماعات المحلية والمرافق العمومية، وكذلك رؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة. يساهم مجلس المحاسبة في ترقية الحكم الراشد والشفافية في تسيير الأموال العمومية وإيداع الحسابات. يعين رئيس الجمهورية رئيس مجلس المحاسبة لعهد مدتها خمس (5) سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة. يعدّ مجلس المحاسبة تقريرا سنويا يرفعه إلى رئيس الجمهورية. ويتولى رئيس المجلس نشره. يحدّد قانون عضوي تنظيم مجلس المحاسبة وعمله واختصاصاته والجزاء المترتبة عن تحرياته، والقانون الأساسي لأعضائه. كما يحدد علاقاته بالهيكل الأخرى في الدولة المكلفة بالرقابة والتفتيش ومكافحة الفساد".

كما تمس من الناحية الموضوعية مراقبة مجلس المحاسبة في المجال القضائي تقييم حسابات المحاسبين العموميين ومراجعتها ومراقبة الانضباط في مجال تسيير الميزانية و يستند مجلس المحاسبة في رقابته للوثائق والسجلات المقدمة له كما له أن يجري رقابته بالمعينة في عين المكان أو بطريقة فجائية أو بعد التبليغ.

حيث يحق للمجلس في هذا الصدد الاطلاع على كل الوثائق والمستندات والدفاتر التي تؤدي لتسهيل مهامه الرقابية على العمليات المالية والمحاسبية وكذا تقييم مدى سلامة التسيير للهيئات والمصالح الموضوعية تحت رقابته، بالإضافة إلى هذا له سلامة التحري بهدف الاطلاع على أعمال الإدارة ومؤسسات القطاع العام، كما لقضاة المجلس حق الدخول والمعينة لكل محلات الإدارات والمؤسسات المشرف على رقابتها.

¹ - بعلي محمد الصغير، المالية العامة، د. ط، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، د. س ن، ص 119.

كما له أيضا حق الاستعانة بخبراء ومختصين لأجل دعم مهامه، هذا دون أن ننسى سلطة الاطلاع على كل النصوص المرسله إليه ذات الطابع التنظيمي الصادر عن إدارات الدولة المتعلقة بالتنظيم المحاسبي والمالي والإجرائي في تسيير الأموال العمومية.

والملاحظ هنا هو أن مجلس المحاسبة يراقب تسيير الشركات والمؤسسات والهيئات التي تملك فيها الدولة أو أحد هيكلها التابعة للقطاع العام مساهمة بصفة مشتركة أو فردية لأغلبية رأس المال أو سلطة قرار مهيمنة، كما يراقب كذلك الأسهم العمومية في المؤسسات أو الشركات أو الهيئات التي تملك فيها الدولة أو لأحد هيكلها جزء من رأس المال فيها¹.

وخلاصة القول عن هذا المجلس أنه يسهر على حسن استعمال الموارد والأموال والقيم والوسائل المادية العمومية وتقييم نوعية تسييرها من حيث الفعالية والأداء والاقتصاد.

ثالثا: رقابة المفتشية العامة للمالية

المفتشية العامة للمالية هي هيئة رقابية دائمة تم إنشاؤها بموجب المرسوم 80-53 المؤرخ في 01 مارس 1980 المتضمن إحداث المفتشية العامة للمالية وهي جهاز مستقل عن أجهزة مديريات وزارة المالية، إذ تسيير شؤونها في إطار الاستقلالية الكاملة وتخضع السلطة وزير المالية فقط².

تتجسد رقابة المفتشية العامة للمالية من خلال ممارستها لهذه الصلاحية ومن خلال تدخلاتها للتأكد من الجانب التسييري للمؤسسة وكذا الوضعية المالية للمصالح وهيئات المراقبة، وأيضا التحقق من مدى توفر شروط تطبيق القوانين والتنظيمات المالية والمحاسبة و التقنيات وشرعيتها ودقة هذه المحاسبات³.

وفقا لما يتضمنه القانون 88-01 فإن علاقة المفتشية العامة للمالية بالمؤسسة العمومية الاقتصادية كانت مجرد اضطلاع وتقويم اقتصادي دوري على المؤسسة، بالإضافة إلى الفراغ الذي لاحظته المشرع على الأمر 01-04 الذي دام سبع سنوات، حيث لم يشير فيه إلى أي صورة من صور الرقابة لهذا

¹ - بهلول سمية، المرجع السابق، ص 99.

² - زغود علي، المرجع السابق، ص 115.

³ - لعقون أحمد، الرقابة القضائية على الصفقات العامة في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة ماجستير، جامعة بن يوسف خدة، الجزائر، د. س. ن، ص 24.

الجهاز، فقد تدارك الأمر بموجب الأمر 01-08 الذي أعطى للمفتشية العامة للمالية صلاحيات على المؤسسة.

يوجد شكلين أساسيين لا بد على المفتشية العامة للمالية أن تأخذ بعين الاعتبار بهما فالشكل الأول جوازي أما الثاني فيكون وجوبي، وكل حسب الحالة عند الأخذ بهما وهذا ما سيتم شرحه تبعا كما يأتي:

أ- الشكل القانوني الجوازي.

تكون رقابة المفتشية العامة للمالية جوازية في حالة ما إذا كانت المؤسسات العمومية الاقتصادية تخضع للأحكام العامة للقانون التجاري والتي تملك الدولة أو أحد أشخاص القانون العام جزءا فقط من رأس مالها ويتم هذا الإبقاء على طلب من السلطات أو الهيئات التي تمثل الدولة المساهمة.

ب- الشكل القانوني الوجوبي.

ويتم الأخذ بهذا الشكل في حال ما إذا كانت المؤسسة العمومية الاقتصادية مكلفة بإنجاز مشاريع ممولة بمساهمة من ميزانية الدولة أو في حال ما إذا كان رأس مال المؤسسة مملوكا بالكامل للدولة أو أحد أشخاص القانون العام، حيث تمارس المفتشية العامة للمالية رقابتها من دون انتظار أي طلب من أي جهة من الجهات التي تمثل الدولة المساهمة¹.

¹- يوسف لامعة، النظام القانوني للرقابة على المؤسسة العمومية الاقتصادية في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماستر أكاديمي، تخصص: قانون عام للأعمال، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2013، ص56.

خلاصة الفصل:

تعد الرقابة مجموعة من الإجراءات الموضوعية للتأكد من مطابقة تنفيذ الخطط ومطابقتها للقواعد والقوانين المنظمة لها، حيث يتم التأكد من مدى تطابق التصرفات والأعمال الإدارية للقواعد القانونية السائدة في الدولة، وتختلف هذه الرقابة باختلاف المؤسسات نشاط المؤسسات العامة و نطاقها.

فالرقابة الداخلية على المؤسسات العامة ذات الطابع الإداري تتمثل في الرقابة الإدارية الممارسة من طرف السلطات الإدارية المختصة وتتمثل في الرقابة على أجهزتها، أما في المؤسسات العامة ذات الطابع الصناعي والتجاري فتتمثل في رقابة الجمعية العامة ورقابة من مندوب الحسابات، أما بالنسبة للمؤسسة العمومية الاقتصادية فتتمثل في رقابة أجهزة المؤسسة المتمثلة في الجمعية العامة، وهيئة الإدارة، وجهاز التسيير، إضافة إلى رقابة مندوب الحسابات.

أما الرقابة الخارجية على المؤسسات العامة ذات الطابع الإداري فتتمثل في الرقابة الوصائية التي تمارسها السلطات الإدارية المختصة إضافة إلى رقابة مالية تمارسها المحاسبة العامة، بينما الرقابة على المؤسسات العامة ذات الطابع الصناعي والتجاري فتتمثل في رقابة مجلس مساهمات الدولة، ومجلس المحاسبة إضافة إلى رقابة المفتشية العامة للمالية، و الرقابة الخارجية على المؤسسات العامة الاقتصادية تتمثل في رقابة الأجهزة الوصية و رقابة مجلس المحاسبة إضافة إلى المفتشية العامة للمالية.

خاتمة

خاتمة:

تعتبر المؤسسة العامة كأحد معايير تطبيق القانون الإداري باعتبارها شخص معنوي عام من أشخاص القانون العام، فهي شخص إداري تنشئة الدولة، لإدارة مرفق عمومي من أجل إشباع حاجات عامة مع التمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري. مما يجعلها تتمتع بميزانية خاصة بها وتتمتع بامتيازات السلطة العامة إضافة إلى أهلية التعاقد والثقافي.

ونظام تسيير المؤسسات العمومية مرن ويعود هذا بسبب تشعب هذه الأخيرة وإختلاف نشاطاتها من مؤسسة إلى أخرى.

فالمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري هي هيئات إدارية عمومية نشاطها يختلف عن نشاط الأفراد، بحيث تعتبر فروعاً للدولة تمارس نشاطاتها إدارياً وتخضع للقانون العام. أما المؤسسات العامة ذات الطبيعة الصناعية والتجارية تتخذها الدولة كوسيلة لإدارة مرافقها التي يكون موضوعها صناعي أو تجاري وهذا النوع من المؤسسات يتمتع بالمرونة لأنها تخضع لقواعد القانون العام والخاص.

بينما تعتبر المؤسسات العامة الاقتصادية شركات تجارية ذات رؤوس أموال تحوز فيها الدولة أو أشخاص القانون العام على الأغلبية المطلقة لرأس المال وهي تخضع للقانون العام. ويجب على المؤسسة العامة أن تمارس للنشاط الذي أنشأت من أجله والقيام بالأعمال المحددة في نظامها القانوني وعدم الخروج عن اختصاصها تعتبر أعمالاً باطلة وغير مشروعة. ومن أجل ضمان سير المؤسسة العامة حسب نظامها وفي الإطار المحدد تعتبر الرقابة أمراً ملزماً في عملية للتحقق من المؤسسة العامة تقوم بنشاطها وفق الإطار القانوني المحدد، وأن العمل يسير وفق الخطة المحددة من أجل تحقيق الأهداف المسطرة التي أنشأت من أجلها المؤسسة العامة، وقد تعددت النظريات والآراء بشأن العملية الرقابية فهناك من يرى أنها تلك السلطة الممارسة من طرف الرئيس الإداري على المرؤوسين بينما يرى البعض الآخر أنها تؤثر على سلوك الموظفين داخل المؤسسة من أجل تطوير أدائهم، في حين يراها البعض الآخر على أنها تلك العملية التي تقوم بها السلطة الإدارية المختصة من أجل تصحيح الفرق بين النتائج الفعلية والخطط الموضوعة فأنصار هذا الإتجاه يعتقدون على الناحية التطبيقية لعملية الرقابة.

خاتمة

أما فيما يخص دراستنا للرقابة على المؤسسات العامة فحاولنا التطرق إلى نوع الرقابة الممارسة على هذه المؤسسات نظرا لتمتعها بالشخصية المعنوية فتختلف الرقابة من مؤسسة لأخرى وتتمثل برقابة داخلية والتي تكون داخل المؤسسة العمومية وتتميز هذه الرقابة بكونها رقابة سابقة تختلف من مؤسسة لأخرى.

فالرقابة الداخلية على المؤسسات العامة ذات الطابع الإداري هي تلك التصرفات القانونية التي تتدخل بها السلطة المركزية المتمثلة في سلطة رئيس الجمهورية والوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة في إنشاء المؤسسة العامة الإدارية وتعيين رؤساء ومديرو هذه المؤسسات، إضافة إلى رقابة الوزير المختص على أجهزة المؤسسة باعتباره سلطة إدارية مركزية.

أما بالنسبة للمؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري فتتمثل الرقابة الداخلية في تلك العملية التي تمارسها الجمعية العامة من أجل تحقيق الأهداف المسطرة من خلال اتخاذ القرارات اللازمة والرقابة على أعمال أجهزة الإدارة من خلال منع الإذن والترخيص والمصادقة على القرارات، إضافة إلى رقابة مندوب الحسابات من الدفاتر والأوراق المالية ومراقبة انتظام الحسابات السنوية للمؤسسة.

أما المؤسسات العمومية الاقتصادية فتقوم بعملية الرقابة الداخلية على أجهزة المؤسسة المتمثلة في الجمعية العامة، جهاز الإدارة وجهاز التسيير إضافة إلى رقابة محافظ الحسابات أو مندوب الحسابات. وهناك نوع ثاني من الرقابة وهو الرقابة الخارجية فتتمثل الرقابة الخارجية للمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري في الرقابة الوصائية وتكون هذه الرقابة بعديّة تمارسها الإدارة المركزية على أعمال هذه المؤسسات من خلال المصادقة أو البطلان، إضافة إلى الرقابة المالية التي يقوم بها كل من المراقب المالي، ولجنة مراقبة الصفقات العمومية والمحاسب المالي، والمفتشية العامة للمالية، إضافة إلى الرقابة السياسية ورقابة المجالس الشعبية المحلية.

أما المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري فيقوم مجلس مساهمات الدولة ومجلس المحاسبة، إضافة إلى المفتشية العامة للمالية.

أما بالنسبة للمؤسسات العمومية الاقتصادية فتتمثل في رقابة الأجهزة الوصية المتمثلة في رقابة كل من رئيس الجمهورية والحكومة، والوزارة الوصية إضافة إلى رقابة مالية يقوم بها كل من مجلس المحاسبة والمفتشية العامة للمالية.

خاتمة

وبالتالي فإن العملية الرقابية تختلف من مؤسسة عمومية لأخرى حسب طبيعة النشاط الذي تمارسه من أجل الحرص على القيام بأعمالها ضمن نظام اختصاصها وتخضع جميع المؤسسات العامة إلى رقابة مالية تختلف الجهة الممارسة لهذه الرقابة من مؤسسة إلى أخرى وتهدف هذه الرقابة إلى حماية المال العام وتسييره حسب الميزانية المسطرة.

وأما التوصيات المقترحة في دراستنا هذه:

- تفعيل دور الرقابة على المؤسسات العمومية وتمكين الأجهزة الرقابية بأدوات قانونية فعالة للقيام بعملها على أكمل وجه.
- وضع منظومة قانونية كاملة وشاملة للإحاطة بالمؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري لما لها من غموض على مستوى الممارسات التطبيقية.
- تعزيز المؤسسات العمومية بمختلف أنواعها الإدارية والصناعية والتجارية والاقتصادية باستقلالية عضوية وظيفية ومالية للرفع من أدائها وعليه تطوير الخدمة العمومية من جهة ، وتحسين الإنتاج الوطني من جهة أخرى.

قائمة المراجع

قائمة المراجع

قائمة المراجع:

أ- الكتب.

- 1- حماد محمد شطا ، تطور وظيفة الدولة ، الكتاب الثاني ، نظرية المؤسسات العامة ، الطبعة الثانية، د.م.ج ،الجزائر العاصمة ، سنة ،1987 .
- 2- سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري، دراسة مقارنة، الكتاب الثاني، نظرية المرفق العام وعمال الإدارة العامة، دار الفكر العربي، القاهرة ، سنة 1973.
- 3- سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة، مطبعة عين شمس، القاهرة، 1986.
- 4- شارل دوباش، معهد الحقوق والإدارة، باريس ، 1976.
- 5- عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1984
- 6- عمار عوابدي، القانون الإداري ، الجزء الأول ، النظام الإداري الجزائري ، د م ج، الجزائر، سنة 2000.
- 7- عمار عوابدي، القانون الإداري، الطبعة الثالثة، الجزء الأول، الجزائر، د م ج، 2005 .
- 8- عيسى رياض، النظام القانوني للمؤسسات الاقتصادية الاشتراكية في الجزائر، د م ج، الجزائر، د.س.ن.
- 9- عبد الله قادية، الإطار القانونية للمؤسسة العمومية في الجزائر كعون اقتصادي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، مجلة جامعة الشارقة للعلوم القانونية المجلد 16، العدد 1، الإمارات، 2019.
- 10- كامل بربير، الإدارة عملية ونظام المؤسسة الجامعية للدراسات، الجزائر، سنة 1996.
- 11- ماجد راغب الحلو، القانون الإداري ، دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية ، سنة 2008.
- 12- محمد احمد حجازي، المحاسبة الحكومية والإدارة المالية العامة، الطبعة الرابعة، الإسكندرية، سنة 1998.

ب- الرسائل و المذكرات الجامعية.

- 1- أمينة ربيع ، النظام القانوني للمرافق العامة في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون العام، تخصص إدارة و مالية، جامعة العقيد آكلي محند اولحاج، البويرة، 2016/2015.
- 2- أسامة عبد الفتاح بديرينة و ياسين بن سيدي، النظام القانوني للمؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري، مذكرة ضمن متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق تخصص الدولة والمؤسسات، جامعة زيان عاشور، الجلفة، 2020.
- 3- بوزيد غلابي ، مفهوم المؤسسة العمومية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، تخصص الإدارة العامة جامعة العربي بن مهيدي، أم البواقي، سنة 2011/2010.

قائمة المراجع

- 4- حنان بوجي، علي بورحلي ، دور الرقابة في حماية المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص قانون أعمال، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2016/2015.
- 5- داوية وعدوري، سمير بوعمر ، تسير مصالح البلدية عن طريق المؤسسات العامة، مذكرة لنيل شهادة الماستر، تخصص قانون عام داخلي، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2017.
- 6- عبد الرحمان الصباح، مبادئ الرقابة، الرقابة الإدارية، المعانية، التعليم و التصحيح، جامعة عمان الأهلية، كلية الاقتصاد و العلوم الإدارية، الأردن، سنة 1998.
- 7- نادية ضريفي، تسيير المرفق العام و التحولات الجديدة، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في الحقوق، تخصص دولة ومؤسسات عمومية، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر، 2008/2007.
- 8- نبيل بودة و سليم إجيس ، النظام القانوني للمؤسسة العمومية الاقتصادية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماستر، تخصص القانون العام للأعمال، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة بجاية، سنة 2015.
- 9- وليد حمادوش ، النظام القانوني للمؤسسة العمومية ذات الطابع الاقتصادي في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون، تخصص دولة ومؤسسات عمومية، جامعة العقيد آكلي محند اولحاج، البويرة، 2018.
- ت- النصوص القانونية و التنظيمية.
- 1- الدساتير.
- المرسوم الرئاسي 96-438 المؤرخ في 26 رجب عام 1417 الموافق ل 07 ديسمبر 1996 المتعلق بإصدار التعديل الدستوري المصادق عليه في استفتاء 28 نوفمبر 1996، ج ر عدد 76، الصادرة بتاريخ 08 ديسمبر 1996.
- المرسوم الرئاسي 20-442 المؤرخ في 15 جمادى الأولى عام 1442 الموافق ل 30 ديسمبر 2020 المتعلق بإصدار التعديل الدستوري المصادق عليه في استفتاء 01 نوفمبر 2020، ج ر عدد 82، الصادرة بتاريخ 30 ديسمبر 2020.
- 2- النصوص التشريعية:
- قانون رقم 75-59 المؤرخ في 26/09/1975 الذي يتضمن القانون التجاري المعدل والمتمم، ج ر عدد 36، الصادرة في 06/05/1975.
- الأمر رقم 01-04 المؤرخ في 20/08/2001، المتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية و تسييرها و خصوصتها، ج ر عدد 47 الصادرة بتاريخ 22/08/2001.
- قانون رقم 05-10 المؤرخ في 20/06/2005، المتضمن القانون المدني، ج ر العدد 44 ، الصادرة في 26/06/2005.

قائمة المراجع

- أمر رقم 06-03 المؤرخ في 15/07/2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج ر العدد 46، سنة 2006.
 - قانون رقم 08-09، المؤرخ في 25/02/2008، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج ر العدد 21، سنة 2008.
 - قانون رقم 11-10، المؤرخ في 22/06/2011، المتعلق بالبلدية، ج ر العدد 37، الصادرة في 03/07/2011.
 - قانون رقم 12-07 المؤرخ في 21/02/2012 المتعلق بالولاية، ج ر العدد 12، الصادرة في 29/02/2012.
- 3- النصوص التنظيمية:**
- المرسوم الرئاسي 99-239 المؤرخ في 27 أكتوبر 1999، المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية و العسكرية، ج ر عدد 76، الصادرة بتاريخ 31 أكتوبر 1999.
 - المرسوم التنفيذي رقم 92-78 المؤرخ في 22 فيفري 1992، المتضمن اختصاصات المفتشية العامة للمالية، ج ر عدد 15، الصادرة بتاريخ 26/02/1992 .
 - المرسوم التنفيذي رقم 01-253، المؤرخ في 10 سبتمبر 2001، المتعلق بتشكيلة مجلس مساهمات الدولة سيرها، الجريدة الرسمية عدد 51، الصادرة بتاريخ 12 سبتمبر 2001.
 - المرسوم التنفيذي رقم 01-283 المؤرخ في 06/09/2001 المتضمن الشكل الخاص بأجهزة إدارة المؤسسات العمومية الاقتصادية وتسييرها، ج ر عدد 55، الصادرة بتاريخ 26/09/2001.
 - المرسوم التنفيذي رقم 92-20 المؤرخ في 13/01/1992 المتعلق بتحديد تشكيل مجلس النقابة الوطنية للخبراء المحاسبين و محافضي الحسابات و محافضي الحسابات و المحاسبين المعتمدين و يضبط اختصاصاته و مجلس عمله، ج ر عدد 03 الصادرة بتاريخ 15/01/1992 المعدل و المتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 97-458 المؤرخ في 01/12/1997، ج ر عدد 80، الصادرة بتاريخ 07/12/1997.

ث- القواميس:

- المنجد في اللغة العربية، الطبعة الحادية والثلاثون، بيروت، دار المشرق، سنة 1991.
- إبراهيم قلاتي، قاموس الهدى، مكتب الدراسات، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، د س ن.

فهرس المحتويات

الصفحة	العنوان	1
	شكر وعرافان	2
	الإهداء	3
	قائمة المختصرات	4
8-7	مقدمة	5
	الفصل الأول: الإطار النظري للمؤسسات العامة وآليات الرقابة عليها	6
10	تمهيد	7
11	المبحث الأول: مفهوم المؤسسات العامة	8
11	المطلب الأول: تعريف المؤسسات العامة	9
11	أولاً: تعريف لغوي	10
12	ثانياً: تعريف فقهي	11
13	ثالثاً: تعريف تشريعي	12
15	المطلب الثاني: عناصر المؤسسات العامة	13
15	أولاً: التمتع بالشخصية المعنوية	14
16	ثانياً: الخضوع لمبدأ التخصص	15
16	ثالثاً: الاستقلال المالي و الإداري	16
17	المطلب الثالث: أنواع المؤسسات العامة	17
18	أولاً: مؤسسات عمومية ذات طابع إداري	18
18	ثانياً: مؤسسات عمومية ذات طابع صناعي و تجاري	19
19	ثالثاً: مؤسسات عمومية اقتصادية	20
20	المبحث الثاني: مفهوم الرقابة	21
20	المطلب الأول: تعريف الرقابة	22
20	أولاً: التعريف اللغوي	23
20	ثانياً: التعريف الاصطلاحي	24
22	المطلب الثاني: الاتجاهات المختلفة للرقابة	25

فهرس المحتويات

22	أولاً: النظرية التقليدية	26
22	ثانياً: النظرية السلوكية	27
22	ثالثاً: النظرية العلمية	28
23	المطلب الثالث: أهمية الرقابة و أهدافها	29
23	أولاً: أهمية الرقابة	30
23	ثانياً: أهداف الرقابة	31
25	ملخص الفصل الأول	32
الفصل الثاني: طرق الرقابة على المؤسسات العامة في الجزائر		33
27	تمهيد	34
28	المبحث الأول: الرقابة الداخلية على المؤسسات العامة	35
28	المطلب الأول: الرقابة على المؤسسات ذات الطابع الإداري	36
28	أولاً: رقابة رئيس الجمهورية	37
29	ثانياً: رقابة الوزير الأول	38
30	المطلب الثاني: الرقابة على المؤسسات ذات الطابع الصناعي والتجاري	39
30	أولاً: الرقابة الممارسة من طرف الجمعية العامة	40
31	ثانياً: الرقابة الممارسة من طرف مندوبي الحسابات	41
31	المطلب الثالث: الرقابة على المؤسسات العمومية الاقتصادية	42
32	أولاً: رقابة أجهزة المؤسسة	43
34	ثانياً: رقابة محافظ الحسابات (مندوب الحسابات)	44
35	المبحث الثاني: الرقابة الخارجية على المؤسسات العامة	45
35	المطلب الأول: الرقابة على المؤسسات ذات الطابع الإداري	46

فهرس المحتويات

35	أولاً: الرقابة الوصائية	47
36	ثانياً: الرقابة المالية	48
38	ثالثاً: رقابة المجالس المنتخبة	49
38	المطلب الثاني: الرقابة على المؤسسات ذات الطابع الصناعي والتجاري	50
38	أولاً: الرقابة الممارسة من مجلس مساهمات الدولة	51
40	ثانياً: الرقابة الممارسة من قبل مجلس المحاسبة	52
40	ثالثاً: الرقابة الممارسة من طرف المفتشية العامة للمالية	53
41	المطلب الثالث: الرقابة على المؤسسات العمومية الاقتصادية	54
41	أولاً: رقابة الأجهزة الوصية على المؤسسة العمومية الاقتصادية	55
44	ثانياً: رقابة مجلس المحاسبة	56
46	ثالثاً: رقابة المفتشية العامة للمالية	57
48	خلاصة الفصل	58
52-50	الخاتمة	59
54	قائمة المراجع	60
58	فهرس المحتويات	61