

الرقابة الإدارية الخارجية كآلية لإصلاح المؤسسة العمومية الاقتصادية في الجزائر

External administrative control as a mechanism

for reforming the public economic institution in Algeria

بن دعاس سهام

جامعة محمد لمين دباغين سطيف 2

s.bendaas@univ-setif2.dz

تاريخ القبول: 25-05-2024

بن عثمان صلاح الدين*

جامعة محمد لمين دباغين سطيف 2

مخبر تطبيقات التكنولوجيات الحديثة على القانون

sa.benothmane@univ-setif2.dz

تاريخ الإيداع: 25-07-2023

ملخص:

تهدف هذه الدراسة إلى بيان دور الرقابة الإدارية الخارجية المفروضة على المؤسسة العمومية الاقتصادية في الجزائر، ومدى مساهمة هذه الآلية في إصلاحها، وقد تم التوصل إلى أن لها دور بارز في تطويرها والقيام بمهامها، للإقلاع بالنشاط الاقتصادي الوطني ومواكبة التطورات المعاصرة للاقتصاد العالمي، وبالتالي تحقيق التنمية المستدامة بكافة مستوياتها الاجتماعية، الاقتصادية والبيئية. وذلك باعتبار أن المؤسسة العمومية الاقتصادية منح لها المشرع استقلالية في معاملاتها التجارية، وموازة لذلك فرض عليها رقابة إدارية خارجية تقوم بها السلطة الوصية، مدعما بذلك الرقابة الداخلية من أجل الحفاظ على المال العام.

الكلمات المفتاحية: الرقابة: الرقابة الإدارية الخارجية: الإصلاح: المؤسسة العمومية الاقتصادية: التنمية.

Abstract:

This study aims to demonstrate the role of external administrative control imposed on the economic public institution in Algeria, and the extent of the contribution of this mechanism in reforming it. It has been concluded that it has a prominent role in its development and carrying out its tasks. To take off with the national economic activity and keep abreast of contemporary developments, therefore achieve sustainable development at all social, economic and environmental levels. Considering that the economic public institution has been granted by the legislator independence in its commercial transactions, and in parallel to that imposed on it external administrative control carried out by the guardian authority, supported by that internal control in order to preserve public money.

Keywords : control; external administrative control; reform; public economic institution; development.

* المؤلف المراسل.

مقدمة:

عرف مفهوم المؤسسة العمومية الاقتصادية تذبذبا كبيرا في الجزائر وذلك نتيجة اختلاف القوانين المنظمة لهذه الأخيرة، والتي تحكمت فيها ظروف سياسية واقتصادية مرت بها البلاد، إلى حين صدور الأمر رقم 04-01 المتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية وسيرها ومراقبتها وخصوصيتها، والذي عرفها بموجب المادة الثانية منه بأنها شركات تجارية تحوز فيها الدولة أو أي شخص معنوي آخر خاضع للقانون العام أغلبية رأسمال الاجتماعي مباشرة أو غير مباشرة، وهي تخضع للقانون العام.

حيث خضعت المؤسسة العمومية الاقتصادية ومنذ الاستقلال إلى جملة من الإصلاحات وهذا ما يعكس أهميتها في الاقتصاد الوطني، وانتعاش ميزانية الدولة بما يضمن تنمية فعالة في جوانب مختلفة اقتصادية، اجتماعية، بيئية وحتى تكنولوجية، لذلك كان لابد من إصلاحها بما يتماشى مع التطور الحاصل سواء على الصعيد المحلي أو الإقليمي أو الدولي. ومن أهم آليات الإصلاح المعتمدة الرقابة الإدارية الخارجية على المؤسسة العمومية الاقتصادية، التي تلعب دورا لا يستهان به في الرقابة عليها، حماية للأموال العمومية التي تملكها الدولة في رأسمال المؤسسة العمومية الاقتصادية، وحفاظا عليها من التبدد والاختلاس، وتحقيقا لمردودية أفضل وكسب أعلى نسبة أرباح، خاصة وأن التعديل الدستوري لسنة 2020 أولى اهتماما بالغاً للرقابة على الأموال العمومية.⁽¹⁾

فبالرغم من الاستقلالية التي تمتاز بها المؤسسة العمومية الاقتصادية، التي فرضها تغيير النظام الاقتصادي في الجزائر وانتهاجها لنظام اقتصاد السوق، والذي ظهر جليا من خلال صدور الأمر 04-01، حيث أخضعت الدولة معظم المؤسسات العمومية الاقتصادية للقانون الخاص واعتبرتها شركة تجارية لها كافة الحرية في معاملاتها التجارية وتصرفاتها المالية، إلا أن المشرع الجزائري قيدها بمجموعة من الضوابط منها الرقابة الإدارية الخارجية تجسيدا و حماية لصفة العمومية و ما ينجر عنها كون الدولة تحوز كل أو أغلبية رأسمالها، وبالتالي حماية أموال المؤسسة التي تعتبر أموال عمومية.⁽²⁾

وعلى ذلك، يتطلب الأمر تفعيل الرقابة الإدارية الخارجية على المؤسسة العمومية الاقتصادية تحقيقا لإصلاحها، وبالتالي الرفع من نجاعتها في الاقتصاد الوطني وهو الدور المنوط من إنشائها. ومن ثم تبرز أهمية هذا الموضوع الذي يعالج دور هذه الرقابة في تطوير أداء هذه المؤسسات وإصلاح شؤونها، وتقدير مدى فعاليتها وكفايتها في ذلك. حيث تهدف هذه الدراسة إلى إبراز دور الرقابة الإدارية الخارجية على المؤسسة العمومية الاقتصادية كإحدى الآليات المهمة والضرورية المساهمة في إصلاحها، وكذا البحث في مدى فعاليتها بين النصوص القانونية الموجودة وتطبيقها على واقع المؤسسة العمومية الاقتصادية وذلك من خلال كشف فعاليتها عن طريق تقييمها. ومن ثم وجب طرح الإشكالية التالية:

⁽¹⁾ المادة 184 من المرسوم الرئاسي 20-442 مؤرخ في 15 جمادى الأولى عام 1442 الموافق 30 ديسمبر سنة 2020، يتعلق بإصدار التعديل الدستوري المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر سنة 2020. ج ر العدد 82. التعديل الدستوري سنة 2020. تنص على ما يلي: "تكلف المؤسسات الدستورية و أجهزة الرقابة بالتحقيق في مطابقة العمل التشريعي والتنظيمي للدستور، وفي كفاءات استخدام الوسائل المادية والأموال العمومية و تسييرها."
⁽²⁾ مكايي زويبر، "الحماية القانونية الرقابية على المؤسسة العمومية الاقتصادية في التشريع الجزائري"، مجلة دراسات اقتصادية، المجلد 16، العدد 03، سنة 2022، ص 579.

ما مدى مساهمة الرقابة الإدارية الخارجية في إصلاح المؤسسة العمومية الاقتصادية في الجزائر؟
وهي الإشكالية محل المعالجة والدراسة في هذا المقال بالاعتماد على المنهج الوصفي الذي يسمح بتحديد مفهوم الرقابة الإدارية الخارجية وأجهزتها، وتوضيح دورها في عملية إصلاح المؤسسة العمومية الاقتصادية من أجل الارتقاء بمستوى خدماتها، وكذا المنهج التحليلي، الذي يمكن من شرح وفحص النصوص القانونية والتدابير، وتحليل الإجراءات المتخذة لعملية الرقابة الإدارية الخارجية، ومن ثم تقييم وتقدير دورها في عملية إصلاح وتطوير هذه المؤسسات وتجويد خدماتها، على أن تتم معالجة هذه الإشكالية وفقا للخطة التالية:

المحور الأول: مضمون الرقابة الإدارية الخارجية كآلية لإصلاح المؤسسة العمومية الاقتصادية.

المحور الثاني: تقدير الرقابة الإدارية الخارجية كآلية لإصلاح المؤسسة العمومية الاقتصادية.

1- مضمون الرقابة الإدارية الخارجية كآلية لإصلاح المؤسسة العمومية الاقتصادية

تتطلب دراسة الرقابة الإدارية الخارجية للمؤسسة العمومية الاقتصادية ومدى مساهمتها في إصلاحها، التعرض إلى مضمون الرقابة الإدارية الخارجية إجمالاً، ثم بيان مفهوم الرقابة الإدارية الخارجية كآلية لإصلاح المؤسسة العمومية الاقتصادية على وجه الخصوص، وكذا تحديد أجهزتها.

1.1- مفهوم الرقابة الإدارية الخارجية كآلية لإصلاح المؤسسة العمومية الاقتصادية:

لبيان مفهوم الرقابة الإدارية الخارجية على المؤسسة العمومية الاقتصادية كآلية لإصلاحها، يجب التعرض للعناصر

التالية:

أولاً- تعريف الرقابة الإدارية الخارجية:

تتولى عملية الرقابة الإدارية الخارجية هيئات مختلفة ومستقلة عن الأجهزة الموجودة داخل المؤسسة العمومية الاقتصادية، ويحدد وجود أجهزة الرقابة الإدارية الخارجية على عدة اعتبارات، منها طبيعة نظام الحكم السائد وكذلك طبيعة النشاط الحكومي، والجدير بالذكر أن الرقابة الإدارية الخارجية تعتبر عملاً متمماً للرقابة الداخلية، فإذا كانت هذه الأخيرة تتسم بدرجة عالية من الإتقان في المؤسسة فلا داعي من فرض الرقابة الإدارية الخارجية.⁽¹⁾ و نصلها كالتالي:

- الرقابة الإدارية الخارجية من منظور القانون الإداري: وتعني الرقابة التي تصدر من الجهات الإدارية التي تكون الجهاز التنفيذي للدولة على الهيئات الإدارية المركزية والهيئات الإدارية اللامركزية، وأهم الأهداف التي تسعى إليها هي الحفاظ على مبدأ المشروعية وحمايته وحماية المصلحة العامة. وتنقسم الرقابة الإدارية الخارجية من منظور القانون الإداري إلى نوعين من الرقابة: رقابة رئاسية تنصب على الهيئات الإدارية المركزية و غير الممركزة ، و رقابة وصائية تنصب على الهيئات الإدارية اللامركزية (الجماعات الإقليمية والمؤسسات العمومية).⁽²⁾

- تعريف الرقابة الإدارية الخارجية على المؤسسة العمومية الاقتصادية: وتعني تلك الرقابة التي تقوم بها السلطة التنفيذية بصفة مباشرة أو بواسطة أجهزة خارجية تنشئها الدولة، وتخلوها صلاحية الرقابة على المؤسسة العمومية الاقتصادية تدعيماً للرقابة الداخلية التي تقوم بها المؤسسة داخلياً ذاتياً هذا من جهة، ومن جهة أخرى للمحافظة على

⁽¹⁾ بريس ريمة، الرقابة الإدارية على المرافق العامة، مذكرة ماجستير في القانون العام، جامعة العربي بن مهيدي أم البواقي، 2012-2013، ص 71.

⁽²⁾ طيبون حكيم، رقابة الدولة على المؤسسات العمومية في الجزائر، أطروحة دكتوراه في القانون، جامعة الجزائر 2019-2020، ص 3.

الأموال العامة من سوء التصرف فيها، وحمايتها من كافة أشكال الفساد واكتشاف أية تجاوزات مالية التي يمكن أن تقدم عليها الجهات المسؤولة داخل المؤسسة العمومية الاقتصادية، وبالأخص الحفاظ على أموال المؤسسات الوطنية الإستراتيجية ذات النشاطات الحيوية التي تعتبر عصب الاقتصاد الوطني.

ثانيا- خصائص الرقابة الإدارية الخارجية على المؤسسة العمومية الاقتصادية:

تتميز الرقابة الإدارية الخارجية على المؤسسة العمومية الاقتصادية بمجموعة من الخصائص أهمها:
-الرقابة الإدارية الخارجية رقابة وقائية، بحيث أنها لا تسعى فقط للكشف عن أوجه القصور والتجاوزات فحسب التي قد يتسبب فيها مسيري المؤسسات العمومية الاقتصادية، إنما تعمل كذلك على منع حدوثها مستقبلا.
-تعد الرقابة الإدارية الخارجية أوسع من أنواع الرقابة الأخرى فهي تشمل كل التصرفات التي تدخل في نشاط المؤسسة تخطيطا وتنفيذا ومتابعة.

-كفاية وفعالية الرقابة الإدارية الخارجية، فإذا ما تم تطبيقها بالشكل السليم وعلى أكمل وجه فإنه لا حاجة للرقابات الأخرى كالرقابة القضائية والرقابة التشريعية.

-الرقابة الإدارية الخارجية على المؤسسة العمومية الاقتصادية تمتاز بالاستمرارية و سرعة اكتشاف الأخطاء و التعرف على أسبابها، والقيام بإبلاغ الجهات المسؤولة عنها في الوقت المناسب من أجل تعديلها وتصويبها.⁽¹⁾
-الرقابة الإدارية الخارجية تقوم بها السلطة المنشأة للمؤسسة العمومية الاقتصادية أو من تكلفه بمهام الرقابة.
-الرقابة الإدارية الخارجية محورها حماية الأموال العمومية التي تمتلكها الدولة في المؤسسة العمومية الاقتصادية.
-وضوح الرقابة الإدارية الخارجية من خلال هدفها و أساليبها الرقابية و المؤشرات المعتمدة لمقارنة النتائج الفعلية بها.⁽²⁾

ثالثا- أسباب ودوافع اعتماد الرقابة الإدارية الخارجية على المؤسسة العمومية الاقتصادية:

الأصل العام أن الرقابة على المؤسسة العمومية الاقتصادية تقوم بها أجهزتها الداخلية الممارسة وفقا لأحكام القانون التجاري، إلا أن هناك مجموعة من الدوافع التي من خلالها تم اعتماد الرقابة الإدارية الخارجية تتمثل فيما يلي:
-الطابع العمومي الذي يمتاز به رأسمال المؤسسة : من بين أهم الأسباب و الدوافع الداعية لممارسة الرقابة الإدارية الخارجية على المؤسسة العمومية الاقتصادية ، أن الأموال التي تمتلكها الدولة أو أشخاص القانون العام في المؤسسات العمومية الاقتصادية تعد أموال عمومية قد تتخذ شكل حصص ، أو أسهم أو تكون عبارة عن شهادات استثمار أو سندات مساهمة أو غيرها من القيم المنقولة في المؤسسات العمومية الاقتصادية⁽³⁾ ، ومن هنا لابد أن تخضع هذه الأموال للرقابة الإدارية الخارجية مهما كان النظام القانوني للشخص المعنوي الذي يسير هذه الأموال، وما يعاب على الأمر 04-01 هو عدم إدراج أحكام خاصة للرقابة رغم أن تسمية الأمر تضمن الكلمة و مراقبتها التي تعود على المؤسسة

⁽¹⁾ بریش ريمة، المرجع السابق، ص 49.

⁽²⁾ المرجع نفسه، ص 52.

⁽³⁾ المادة 03 فقرة 01 من الأمر 04-01 المؤرخ 20 غشت 2001 المتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية و تسييرها و خصوصيتها، ج ر، العدد 47 الصادرة في 22 غشت 2001 المتتم بالأمر 01-08 المؤرخ في 28 فبراير 2008، ج ر مؤرخة في 02 مارس 2008 ، العدد 11.

العمومية الاقتصادية، ليتدارك هذا النقص المشرع فيما بعد في الأمر 01-08 الذي تضمن أحكام خاصة بالرقابة الإدارية الخارجية، نذكر على سبيل المثال نصه على رقابة المفتشية العامة للمالية.⁽¹⁾

-عدم فعالية الرقابة الداخلية وقصورها في المؤسسة العمومية الاقتصادية: الرقابة الداخلية التي تمارس من طرف أجهزة المؤسسة وفقا لأحكام القانون التجاري، أثبتت عدم فعاليتها وكفايتها على المؤسسة العمومية الاقتصادية، حيث وجدت العديد من التلاعبات و الفضائح المالية كتزوير الفواتير واختلاس و سرقة و تبديد أموالها العمومية...كل هذا مهد لإرجاع و اعتماد الرقابة الإدارية الخارجية كمدمعة و مكملة و مقومة للرقابة الداخلية، وهذا كشفا للأخطاء مع بدايتها وتصويبها و تصحيحها كي لا تتطور و تصبح جرائم اختلاس و تبديد للأموال العمومية، وذلك حرصا على سلامة تسيير الأموال العمومية التي تحوزها الدولة في رأسمال المؤسسة العمومية الاقتصادية.⁽²⁾

- التطهير المالي المقرر من طرف الدولة لصالح المؤسسة العمومية الاقتصادية : يعد التطهير المالي للمؤسسة العمومية الاقتصادية الذي أقرته الدولة لفائدة المؤسسات العمومية الاقتصادية المهددة البنية نتيجة العجز المالي الذي تعاني منه⁽³⁾، و عمليات التطهير المالي كالمساعدات المالية و منح قروض و تسديد ديونها تكون على عاتق الخزينة العمومية، لذلك كان من الضروري أن تكون هذه الأموال الممنوحة للمؤسسة العمومية الاقتصادية محل مراقبة إدارية.

2.1- أجهزة الرقابة الإدارية الخارجية على المؤسسة العمومية الاقتصادية

رغم الاستقلالية التي منحت للمؤسسة العمومية الاقتصادية تماشيا ونظام السوق، تقوم الدولة بفرض نظام الرقابة الإدارية الخارجية على المؤسسة العمومية الاقتصادية، وبالأخص على الجانب المالي وذلك بصفة مباشرة أي تقوم هي بعملية الرقابة أو بواسطة إنشاءها لمجموعة من الأجهزة والهيئات التي تكلفها، حفاظا على الأموال العمومية باعتبار الدولة تملك كل أو أغلبية رأسمال المؤسسة العمومية الاقتصادي. وسيتم توضيح ذلك في العناصر التالية:

أولا- الرقابة الإدارية الخارجية التي تمارسها الجهات الوصية:

وهي الرقابة التي يمارسها كل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة والوزارة الوصية على المؤسسة العمومية الاقتصادية

وهذا كما يلي:

- الرقابة الإدارية التي يمارسها رئيس الجمهورية على المؤسسة العمومية الاقتصادية : لضمان نجاح الإصلاحات الاقتصادية منحت صلاحيات واسعة لرئيس الجمهورية وذلك من خلال تحكمه في التعيينات الخاصة بالوظائف السامية في الدولة، كما أنه يطلع و يراقب مدى تنفيذ الحكومة للبرنامج المسطر من خلال ترأسه مجلس الوزراء وتوليه للسلطة التنظيمية⁽⁴⁾، و تتجلى رقابة رئيس الجمهورية على المؤسسة العمومية الاقتصادية فيما يلي:

⁽¹⁾ المادة 02 من الأمر 01-08 المؤرخ في 28 فبراير 2008 ج. ر. مؤرخة في 02 مارس 2008، العدد 11 الملتئم للأمر 04-01 المتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية و تسييرها و خصوصيتها.

⁽²⁾ سالي وردة، تطور الرقابة على إدارة المؤسسة العمومية الاقتصادية، مذكرة ماجستير في القانون، جامعة قسنطينة، 2008-2009، ص 96.

⁽³⁾ المادة 63 من القانون رقم 21-08 مؤرخ في 02 محرم عام 1430 الموافق ل 30 ديسمبر سنة 2008 المتضمن قانون المالية لسنة 2009، ج. ر. رقم 74 المؤرخة في 03 محرم 1430 الموافق ل 31 ديسمبر 2008.

⁽⁴⁾ المادة 91 من المرسوم الرئاسي 20-442، المتعلق بالتعديل الدستوري لسنة 2020.

- يتولى تعيين رؤساء مجالس إدارة المؤسسات العمومية الاقتصادية بواسطة مراسيم رئاسية باقتراح من الحكومة.

- توجيه الاقتصاد الوطني وذلك بترشيد نشاطات المؤسسات العمومية الاقتصادية الإستراتيجية.

- منح الضمانات اللازمة لجلب المستثمرين خاصة المالية منها بعد تصفية الديون مع صندوق النقد الدولي.

كما تظهر كذلك رقابة رئيس الجمهورية على المؤسسات الاقتصادية العمومية في إصدار الأمر 04/01 الخاص بتنظيمها و تسييرها و خصوصتها، والذي يعكس نية رئيس الجمهورية بمراقبتها في ايلاء العناية التامة لها، باعتبارها أداة فعالة لتقوية الاقتصاد الوطني و إنعاش الميزانية العامة للدولة، وكذلك يعكس نية الدولة في الإسراع بالإصلاح الاقتصادي من أجل الدخول بها إلى الأسواق العالمية في ظل تبني نظام الاقتصاد الحر⁽¹⁾.

- الرقابة الإدارية التي تمارسها الحكومة على المؤسسة العمومية الاقتصادية: باعتبار الحكومة الهيئة التنفيذية الساهرة على حسن سير المؤسسات و المرافق العمومية⁽²⁾، بواسطة المراسيم التنفيذية المختلفة التي يصدرها رئيس الحكومة (الوزير الأول)، وتتجلى رقابة الحكومة بوضوح على المؤسسات الاقتصادية من خلال إصدار القرار الإداري المتضمن إنشاءها، و لها الحق كذلك في حلها، ومن أمثلة ذلك حل صناديق المساهمة و تعويضها بالشركات القابضة بقرار من رئيس الحكومة ، وبعدها كذلك حل الشركات القابضة و استبدالها بشركات تسيير المساهمات ، ثم حل هذه الأخيرة و إنشاء المجمعات الصناعية⁽³⁾.

ومن خلال تشكيلة مجلس مساهمات الدولة نجد أنه يرأسه الوزير الأول، والمؤسسات العمومية الاقتصادية ملزمة برفع تقرير عن طريق الجمعية العامة إلى مجلس مساهمات الدولة وهنا تكون المراقبة لها من طرف الوزير الأول، إضافة إلى أن خصوصية المؤسسات العمومية الاقتصادية تشرف عليها لجنة خاصة يرأسها الوزير الأول الذي بدوره يراقب مدى صحة إجراءات الخصوصية.

و تظهر أيضا رقابة الحكومة على المؤسسة العمومية الاقتصادية خاصة التي تحوز فيها الدولة أو أحد أشخاص القانون العام رأسمالها، من خلال موافقة الوزير الأول على ترشح أعضاء مجلس المديرين قبل تعيينهم ، كما أن اللوائح التي تقررها الجمعية العامة للمؤسسة العمومية الاقتصادية يجب أن ترسل إلى الوزير الأول باعتباره رئيس مجلس مساهمات الدولة⁽⁴⁾.

- الرقابة الإدارية التي يمارسها الوزير الوصي على المؤسسة العمومية الاقتصادية: من صلاحيات الوزير الوصي في هذا الصدد، إيفاد لجان تفتيش ومراقبة للمؤسسات العمومية الاقتصادية ، حيث يقوم في إطار الصلاحيات المحددة لكل وزير في النصوص التنظيمية، ومن أجل ضمان حسن سير المؤسسة، بإيفاد لجان تفتيش سواء كان ذلك بناء على برنامج سنوي محدد للتفتيش أو بناء على تفتيش فجائي ، ويقوم الوزير الوصي بتكليف هذه اللجان التي تمارس هذه

⁽¹⁾ بخدة عبد القادر، "الرقابة الخارجية على المؤسسات العمومية الاقتصادية آلية لتفعيل الإصلاح الاقتصادي في التشريع الجزائري"، مجلة القانون الدولي

و التنمية، المجلد 4، العدد 2، سنة 2016، ص3.

⁽²⁾ المادة 112 فقرة 7 من التعديل الدستوري الجزائري 2020.

⁽³⁾ بن دقيش عفاف، تنظيم القطاع العام الاقتصادي في الجزائر منذ 1988، مذكرة ماجستير في القانون، جامعة الجزائر، 2015-2016، ص109.

⁽⁴⁾ المادة 7، 6 من المرسوم التنفيذي رقم 283-01 المؤرخ في 24 سبتمبر 2001 المتضمن الشكل الخاص بأجهزة إدارة المؤسسات العمومية الاقتصادية و

تسييرها، ج ر، عدد 55 الصادرة في 26 سبتمبر 2001.

المهمة من بين إطارات الإدارة المركزية المتخصصين لدى وزارته ، وعادة ما يكون هذا التفتيش عن طريق المفتشية العامة للوزارة.

ومضمون هذا التفتيش هو ضبط سير المؤسسات العمومية الاقتصادية التي تملك الدولة فيها كل رأسمالها ، من مختلف الجوانب سواء من حيث التسيير الإداري أو التسيير المالي، وإبراز كل النقائص المتعلقة به، أو ما يتعلق بمدى تنفيذ برنامج أعمال الوزارة تجسيدا للسياسة الوطنية التي تسعى لتنفيذها ، ومدى تحقيق الأهداف المرجوة.⁽¹⁾ و ما يلاحظ على رقابة الوزارة الوصية على المؤسسة العمومية الاقتصادية و رغم الاستقلالية التي تتمتع بها هذه الأخيرة في معاملاتها المختلفة، إلا أنها لا تكاد تخرج من كونها وسيلة و أداة فعالة لتنفيذ برنامج الوزارة ، والذي غالبا هو تنفيذ لبرنامج الوزير الأول الذي بدوره تنفيذ لبرنامج رئيس الجمهورية، والذي هو تنفيذ للسياسة العامة للدولة.

ثانيا- الرقابة الإدارية الخارجية التي تمارسها الجهات المتخصصة:

وتتمثل أجهزة هذه الرقابة في الهيئات التالية:

- رقابة المفتشية العامة للمالية على المؤسسة العمومية الاقتصادية : تسهر المفتشية العامة للمالية على

مراقبة تسيير الأموال العمومية للدولة و الاستغلال الأمثل لها ، فحسب المرسوم التنفيذي 08-272 المؤرخ في 06 سبتمبر 2008 الذي يحدد صلاحيات المفتشية العامة للمالية، يظهر اختصاص هذه الأخيرة في الرقابة على المؤسسة العمومية الاقتصادية تحديدا في المادة الثانية 02 لاسيما الفقرة الثالثة منها، حيث تمارس المفتشية العامة للمالية رقابة على التسيير المالي و المحاسبي لكل مؤسسة عمومية مهما كان نظامها القانوني حيث جاءت الفقرة على سبيل الإطلاق.⁽²⁾

و ما يميز رقابة المفتشية العامة للمالية على المؤسسة العمومية الاقتصادية وجود نوعين من الرقابة ، الأول جوازي و الثاني وجوبي ، الجوازي في حالة إذا ما كانت المؤسسات العمومية الاقتصادية تخضع للأحكام العامة للقانون التجاري و التي تملك الدولة أو أحد أشخاص القانون العام جزءا فقط من رأس مالها، ولا يتم هذا إلا بناء على طلب من السلطات أو الهيئات التي تمثل الدولة المساهمة⁽³⁾.

أما الو جوبي فهي تتدخل بصفة استثنائية في حالة إذا ما كلفت المؤسسة بمشاريع ممولة بمساهمة من ميزانية الدولة⁽⁴⁾، فإذا استفادت المؤسسة العمومية الاقتصادية من مساعدات مالية من الدولة أو الجماعات المحلية فهذه المساعدات المقدمة تكون بصفة تساهمية، فلا تحتاج المفتشية في هذه الحالة إلى طلب من أجل التدخل و القيام بالرقابة .

⁽¹⁾ طيبون حكيم ، المرجع السابق ، ص 49.

⁽²⁾ المادة 2/ف3 من المرسوم التنفيذي رقم 08-272 المؤرخ في 06 سبتمبر 2008، يحدد صلاحيات المفتشية العامة للمالية ، ج، ر، عدد 50 صادر في 07 سبتمبر 2008.

⁽³⁾ المادة 07 مكرر ف 1 ، من الأمر 01-08 ، المؤرخ في 28 فبراير 2008 ، يتمم الأمر رقم 04_01 ، المؤرخ في 20 غشت 2001 ، المتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية وتسييرها و خصوصيتها الجريدة الرسمية المؤرخة 02 مارس 2008، العدد 11.

⁽⁴⁾ المادة 07 مكرر ف 2 ، من الأمر 01-08.

غير أن هذا التدخل ليس مستحدث بموجب الأمر 01-08 في الفقرة 07 مكرر/ف 2 منه، إنما هو موجود من قبل ضمن المرسوم التنفيذي 92-78 المؤرخ في 1992/02/22 المحدد اختصاصات المفتشية العامة للمالية، وتجدر الإشارة إلى أن التدخل الوجوبي للمفتشية يكون من أجل ممارسة الرقابة الخارجية وليس تدعيما للرقابة الداخلية ويعتبر هذا أمرا مقبولا لا يسبب أي تناقض أو تعارض مع الإصلاحات الاقتصادية، ويكون بالأخص في سياق القيام بالتطهير المالي.⁽¹⁾

و يظهر دور المفتشية العامة للمالية في رقابة المؤسسة العمومية الاقتصادية في تدخلاتها على الوثائق و في عين المكان، إما بصفة فجائية أو بتبليغ مسبق حسب الحالة⁽²⁾. وبهذه الصفة تمارس المفتشية العامة للمالية حق مراجعة جميع العمليات التي يجريها محاسبو المؤسسات العمومية الاقتصادية، غير أنه لا يمكن أن تكون موضوع مراجعة الحسابات التي تمت تصفيتها نهائيا وفقا للأحكام التشريعية و التنظيمية المعمول بها.⁽³⁾

-الرقابة الممارسة من طرف مجلس مساهمات الدولة: بغية ضمان رقابة دائمة و مستمرة و فعالة على المؤسسات العمومية الاقتصادية أنشئت هيئة تتولى الرقابة الإدارية الخارجية عليها تتمثل في مجلس مساهمات الدولة، صاحب السلطة الوصائية عليها، والذي أنشأ على أنقاض المجلس الوطني لمساهمات الدولة الذي كان يتولى هذه المهمة في ظل الأمر رقم 95-25، و يوضع المجلس لدى رئيس الحكومة الذي يتولى رئاسته. و تشكيلة مجلس مساهمات الدولة تضم العديد من الوزارات حددها المرسوم الرئاسي رقم 06-184 المعدل للمرسوم التنفيذي رقم 01-253⁽⁴⁾

و يجتمع المجلس مرة واحدة على الأقل كل 3 أشهر برئاسة رئيس الحكومة ويمكن استدعائه للاجتماع في كل وقت بطلب من أحد أعضائه. و يتولى الوزير المكلف بالمساهمات أمانة المجلس حسب نص المادة 10 من الأمر 01-04⁽⁵⁾ والمادة 03 من المرسوم الرئاسي 06-184، و يقوم المجلس بضبط تنظيم القطاع العام الاقتصادي حسب نص المادة 11 من نفس الأمر. ويتولى أثناء القيام بمهامه حسب المادة 09 من الأمر 01-04 بتحديد الاستراتيجية الشاملة في مجال مساهمات الدولة والخصوصية حيث يقوم بدراسة ملفات الخصوصية ويوافق عليها، كما يحدد السياسات والبرامج فيما يخص مساهمات الدولة مع تنفيذها.

- رقابة مجلس المحاسبة على المؤسسة العمومية الاقتصادية: بالرجوع إلى نص المادة 199 من التعديل الدستوري لسنة 2020 يتبين لنا أن مجلس المحاسبة مؤسسة عليا مستقلة للرقابة على الممتلكات و الأموال العمومية، حيث إن مهمته ممارسة الرقابة البعدية على أموال الدولة و الجماعات المحلية و المرافق العمومية، و كذلك رؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة⁽⁶⁾.

⁽¹⁾ حيي محمد، "آلية الرقابة الخارجية على القطاع العام الاقتصادي بين محورية مكافحة الفساد و مركزية الحوكمة"، المجلة المتوسطية للقانون و الاقتصاد، المجلد 04، العدد 01، سنة 2019، ص 159.

⁽²⁾ المادة 04 من المرسوم التنفيذي رقم 09-96 المؤرخ في 26 صفر 1930 الموافق لـ 22 فبراير سنة 2009، يحدد شروط و كفاءات رقابة و تدقيق المفتشية العامة للمالية لتسيير المؤسسات العمومية الاقتصادية ج.ر، عدد 14، مؤرخة في 04 مارس 2009، ص 18.

⁽³⁾ المادة 05 من المرسوم التنفيذي رقم 09-96.

⁽⁴⁾ المادة 02 من المرسوم الرئاسي رقم 06-184 المؤرخ في 31/05/2006 المعدل للمرسوم التنفيذي رقم 01-253، المتعلق بتشكيلة مجلس مساهمات الدولة و سيره، الجريدة الرسمية عدد 36 مؤرخة في 31 ماي 2006، ص 8.

⁽⁵⁾ المادة 10، الأمر 01-04، المعدل و المتمم.

⁽⁶⁾ المادة 199 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

ومن خلال العبارة الأخيرة يظهر لنا رقابته على المؤسسة العمومية الاقتصادية باعتبار أن في ذمتها رؤوس أموال تجارية تابعة للدولة أي مالكة لها، حيث يعد مجلس المحاسبة أعلى هيئة رقابية في البلاد، يتولى عملية الرقابة الإدارية الخارجية على المؤسسة العمومية الاقتصادية، ويساهم في حوكمتها وإصلاحها وذلك بإضفاء الشفافية في تسيير أموالها العمومية، ويعد تقريراً سنوياً يرفعه إلى رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني والوزير الأول.

والملاحظ في الأمر 20/95 المتعلق بمجلس المحاسبة أنه أعاد للمجلس حق المراقبة على الأموال التي تتداولها المؤسسات العمومية الاقتصادية، الذي غيب في القانون السابق 32/90 المتعلق بمجلس المحاسبة الذي استثنى القطاع الاقتصادي من مراقبة المجلس له.⁽¹⁾

حيث أنه واستناداً للأمر 20/95، تخضع لرقابة المجلس المرافق العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري والهيئات العمومية التي تمارس نشاطاً صناعياً أو تجارياً أو مالياً والتي تكون أموالها أو مواردها أو رؤوس أموالها كلها ذات طبيعة عمومية⁽²⁾، إضافة لإمكانية مراقبة تسيير الأسهم العمومية في المؤسسات أو الشركات أو الهيئات مهما يكن وضعها القانوني التي تملك فيها الدولة أو الجماعات الإقليمية أو الهيئات العمومية الأخرى جزءاً من رأسمالها⁽³⁾. و يمارس كذلك الرقابة على تسيير الشركات والمؤسسات والهيئات، أي كان وضعها القانوني، والتي تملك فيها الدولة أو الجماعات الإقليمية أو المؤسسات أو الشركات أو الهيئات العمومية الأخرى، بصفة مشتركة أو فردية مساهمة بأغلبية في رأس المال أو سلطة قرار مهيمنة.⁽⁴⁾

2- تقدير الرقابة الإدارية الخارجية كآلية لإصلاح المؤسسة العمومية الاقتصادية:

رغم اعتماد الرقابة الإدارية الخارجية على المؤسسة العمومية الاقتصادية وتعدد أجهزتها وتنوع القرارات الناتجة عن هذه الرقابة، إلا أننا نجد أن المؤسسات العمومية الاقتصادية تعاني العديد من المشاكل وتكتنفها جملة من النقائص تعتري نشاطها، الأمر الذي يلزمنا بالبحث عن مدى فعالية الرقابة الإدارية الخارجية في إصلاح المؤسسة العمومية الاقتصادية وذلك بتقديرها، وسيتم معالجة هذا المحور من خلال توضيح كل من مميزات وإيجابيات الرقابة الإدارية الخارجية، ثم إبراز سلبيات هذه الرقابة وهذا على النحو التالي:

1.2- إيجابيات الرقابة الإدارية الخارجية في إصلاح المؤسسة العمومية الاقتصادية:

للقابة الإدارية الخارجية على المؤسسة العمومية الاقتصادية إيجابيات عدة، يمكن إجمالها فيما يلي:

أولاً- تعدد وترابط أجهزة الرقابة الإدارية الخارجية على المؤسسة العمومية الاقتصادية: سبقت الإشارة إلى أن المؤسسة العمومية الاقتصادية تخضع لعدة أجهزة رقابية إدارية خارجية، منها ما هو مركزي كرقابة الجهات الوصية

⁽¹⁾ بلقورشي حياة، مجلس المحاسبة في الجزائر بين الطموحات والتراجع، مذكرة ماجستير في القانون، جامعة الجزائر 01-2011-2012، ص 81.

⁽²⁾ المادة 8 من الأمر 20-95 المؤرخ في 17/07/1995، المتعلق بمجلس المحاسبة، جريدة رسمية رقم 39، الصادرة في 03/09/1995، المعدل والمتمم بالأمر رقم 02-10 المؤرخ في 26 أوت 2010، ج. ر. عدد 50، الصادرة بتاريخ 01 سبتمبر 2010.

⁽³⁾ المادة 9 من الأمر 20-95 المرجع السابق.

⁽⁴⁾ المادة 8 مكرر من الأمر رقم 02-10 المؤرخ في 26 أوت 2010، ج. ر. عدد 50، الصادرة بتاريخ 01 سبتمبر 2010 المعدل والمتمم للأمر 20-95 المتعلق بمجلس

بمجلس المحاسبة.

ومنها ما هو متخصص كرقابة الهيئات المتخصصة ، و تكمن أهمية هذا التعدد في أن المؤسسة العمومية الاقتصادية تخضع لنظام رقابي شامل ومتكامل بين الهيئات الوصائية والمتخصصة، كما تعتبر الرقابة الإدارية الخارجية دعامة مكمل للرقابة الإدارية الداخلية التي تقوم بها الأجهزة الداخلية للمؤسسة العمومية الاقتصادية و التي من شأنها أن تغطي النقص الذي قد يقع فيه القائمون على تسييرها ، خاصة وأن الرقابة الإدارية الخارجية تقوم بها هيئات و أجهزة متخصصة مكونة تكويننا عال في مجال فحص و تدقيق الأعمال و الأنشطة التي تقوم بها المؤسسة العمومية الاقتصادية . فالرقابة الإدارية الخارجية هي محور و أساس تحقيق الغايات المخطط لها من طرف الجهاز التنفيذي في الدولة على غرار رئيس الجمهورية الممثل الأول للجانب الإداري في البلاد، يليه الوزير الأول ثم الوزير الوصي على المؤسسة العمومية الاقتصادية يلعب بعد ذلك الأجهزة و الهيئات المتخصصة، كما أن الرقابة الإدارية الخارجية تعد تطبيقا لفكرة الوصاية التي تخضع لها المؤسسة العمومية الاقتصادية كغيرها من المؤسسات العمومية الأخرى من طرف الجهة المنشأة لها، خاصة المؤسسات العمومية الاقتصادية التي تملك فيها الدولة كل أو أغلبية رأسمالها.

ثانيا- الآثار الايجابية للرقابة الإدارية الخارجية على المؤسسة العمومية الاقتصادية: نظرا لتنوع أجهزة الرقابة الإدارية الخارجية على المؤسسة العمومية الاقتصادية، و تنوع آلياتها الرقابية على نشاطها، فإنها تحقق لا محالة مجموعة من الآثار الايجابية على أداء هذه المؤسسات و تضمن استمرار خدماتها بما يحقق المصلحة العامة، وهي من الايجابيات التي تحسب لهذه الرقابة و التي يمكن توضيحها كالتالي :

-تعد الرقابة الإدارية الخارجية الوسيلة المثلى للحفاظ على الأموال العمومية التي تمتلكها الدولة في المؤسسة العمومية الاقتصادية، وكذلك تعمل على ترشيد التكاليف مقارنة بالخدمة التي تقدمها.

-الرقابة الإدارية الخارجية من شأنها أن تصل إلى نتائج وتحقيق غايات على المستوى المتوسط أو البعيد متمثلة في دورها البارز في حوكمة المؤسسة العمومية الاقتصادية، وإضفاء الشفافية في طريقة تسييرها وبيان تصرفاتها.

-تفعيل الرقابة الإدارية الخارجية على المؤسسة العمومية الاقتصادية كشف العديد من التجاوزات التي وقع فيها مسيري المؤسسات الاقتصادية، و التي كلفت الخزينة العمومية أموال باهظة كانت تذهب وتصرف في غير الأنشطة المخصصة لها، و بالتالي الكشف عن مواطن الفساد و الحد من تغوله.

-تفعيل الرقابة الإدارية الخارجية على المؤسسة العمومية الاقتصادية يساهم في تقويم أدائها و العمل على وجود السبل المثلى لتطويرها ، وكذلك تقييم مدى فعالية نظام الرقابة الإدارية الداخلية بها.

-من خلال الرقابة الإدارية الخارجية يمكن للإدارة تقييم العملية الإنتاجية للمؤسسة العمومية الاقتصادية من حيث الكم و النوع و الوقوف على معرفة مدى تقديم خدمة عامة ذات جودة عالية للمواطنين من عدمها.

- من بين الآثار الايجابية للرقابة الإدارية الخارجية و بالأخص رقابة المفتشية على المؤسسة العمومية الاقتصادية المكرس في الأمر 01-08 المعدل و المتمم للأمر 04-01 ، و المرسوم التنفيذي 96-09 الذي تلاه، هو التحكم في نشاط المؤسسة وضبطه نتيجة الفضائح المالية في المؤسسات الكبرى والحساسية على غرار الرشوة و الفساد الذي طال شركة

سوناطراك النفطية العمومية و المعلن عنها مؤخرا⁽¹⁾، ويتعلق الأمر بصفقات نفطية مشبوهة يعتقد أن الشركة أبرمتها خلال السنوات القليلة الماضية، وبالتالي أصدرت الحكومة تعليمات بتشديد الرقابة على المؤسسة باعتبارها العمود الفقري للاقتصاد الجزائري، باعتبار أن قطاع النفط و الغاز يمثل أغلب صادرات البلاد هذا من جهة، ومن جهة أخرى تهدف الدولة من رقابة المفتشية لتصبح المؤسسة العمومية الاقتصادية في مصف المؤسسات العالمية² -الرقابة الإدارية الخارجية على المؤسسة العمومية الاقتصادية خاصة عندما تمارسها الجهات الوصية تهدف و تؤدي إلى تنفيذ البرنامج الحكومي بفعالية و كفاءة .

-الرقابة الإدارية الخارجية على المؤسسة العمومية الاقتصادية تكبح الاستقلالية التي منحها إياها النصوص التنظيمية والتي يمكن أن تستعمل هذه الاستقلالية كذريعة لاتخاذ قرارات اقتصادية متضاربة لهدف تحقيق الربح و لا تخدم الاقتصاد الوطني ،و تؤدي كذلك الاستقلالية إلى عدم الاستخدام الأمثل للموارد الإنتاجية أو إلى سوء استخدامها و لو على حساب المصلحة العامة.⁽³⁾

-من بين الآثار الايجابية للرقابة الإدارية الخارجية أنها تقضي على التضارب وتكرار الأنشطة الواحدة فيما بين المؤسسات العمومية الاقتصادية المؤدي إلى تدهور أدائها و فعاليتها و تبديد الأموال العمومية التي في ذمتها. فهذه الرقابة تساعد في تحقيق السياسة الوطنية الاقتصادية باعتبارها نواة الاقتصاد الوطني .

- الرقابة الإدارية الخارجية على المؤسسة العمومية الاقتصادية لاسيما التي تقوم بها الأجهزة التنفيذية المركزية تؤدي إلى تأمين المصلحة العامة عن طريق الأموال التي تملكها الدولة في هذه المؤسسة ، فإلى جانب سعي هذه الأخيرة لتحقيق الربح لا بد أن تراعي كذلك الربحية الوطنية أو ما يعبر عنها بالربحية الاجتماعية، التي أضحت مؤشرا هاما من خلاله تقيم به أداء المؤسسات ، حيث تعتبر من بين العناصر التي لا يمكن الاستغناء عنها في نشاط القطاع العمومي الاقتصادي ، فمن خلال الرقابة الإدارية تتدخل الدولة في بعض الأحيان من أجل الحفاظ على المصلحة العامة على حساب الربحية التجارية للمؤسسة.⁽⁴⁾

2.2- سلبات الرقابة الإدارية الخارجية في إصلاح المؤسسة العمومية الاقتصادية :

رغم ايجابيات الرقابة الإدارية الخارجية على المؤسسة العمومية الاقتصادية و الدور الهام المساهم في إصلاحها، إلا أن الواقع العملي لهاته الرقابة أفرز مجموعة من السلبيات التي تؤثر على قيام المؤسسة العمومية الاقتصادية بنشاطاتها بأريحية و استقلالية تتمثل فيما يلي :

أولا- عدم التناسق بين مختلف أجهزة الرقابة الإدارية الخارجية على المؤسسة العمومية الاقتصادية: وندرجها

كالتالي:

⁽¹⁾ صالح يسمينة صفاء، مجدوبي شهرزاد، "المفتشية العامة للمالية كأداة لقياس أداء عمل المؤسسة العمومية الاقتصادية"، المجلة الجزائرية للاقتصاد و الإدارة ، المجلد 07 ، العدد 01، سنة 2016، ص 69.

⁽²⁾ صالح يسمينة صفاء، مجدوبي شهرزاد، المرجع السابق، ص 69.

⁽³⁾ ابن خليفة سميرة،، "المؤسسة العمومية الاقتصادية بين الوصاية الإدارية و تنمية الاقتصاد الوطني في القانون الجزائري"، مجلة الدراسات الحقوقية، المجلد 5، العدد 01، سنة 2018، ص 345.

⁽⁴⁾ محمد حولي ، عبدالرحمان بن وارث، خالد دريس، "جهود تقويم أداء المؤسسة الاقتصادية العمومية الجزائرية بين الواقع و المأمول"، المجلة الجزائرية للتنمية الاقتصادية، المجلد 09، العدد 01، سنة 2022، ص 190.

-تعمل مختلف أجهزة الرقابة في مجالات واتجاهات مختلفة مما يؤدي إلى تحقيق نتائج وغايات مختلفة مما يؤثر على فعالية الرقابة الإدارية الخارجية على المؤسسة العمومية الاقتصادية.

-قيام مجلس مساهمات الدولة بالرقابة الخارجية على المؤسسة العمومية الاقتصادية التي تحوز فيها الدولة أو أحد أشخاص القانون العام رأسمالها ، من خلال تولي مهام الجمعية العامة من طرف ممثلين مؤهلين قانونا منه ، من شأنه أن يعتبر تدخلا في الصلاحيات الداخلية الممنوحة للجمعية العامة للمؤسسة العمومية الاقتصادية.⁽¹⁾

-تكريس الرقابة الإدارية الخارجية على المؤسسة العمومية الاقتصادية يعتبر نوع من التذبذب وعدم استقرار المشروع فمن جهة منح الاستقلالية للمؤسسة العمومية الاقتصادية على اعتبار تبني النظام الرأسمالي المبني على الاقتصاد الحر، ومن جهة أخرى قيد هذه الاستقلالية بفرضه رقابة عليها من شأنها أن تؤثر على خصوصية تسيير هذه المؤسسة، عاندا بذلك إلى النظام الاشتراكي المبني على الاقتصاد الموجه، على اعتبار الرقابة الإدارية الخارجية نوع من أنواع الوصاية تقوم بها الدولة لتوجيه مؤسساتها.

-الرقابة الإدارية الخارجية بالتحديد المركزية المنصوص عليها في الأمر 04-01 السابق الذكر ، أثبتت أنها عائق كبير أمام نشاط المؤسسة العمومية الاقتصادية لما تمتاز به الرقابة المركزية بشدتها⁽²⁾

-أثناء قيام المفتشية العامة للمالية بمهمة الرقابة على المؤسسات العمومية الاقتصادية و في حالة وجود تجاوزات لا يمكن لها التنسيق بينها و بين القضاء لأن المرسوم التنفيذي المحدد لصلاحياتها خول لها صلاحية تدوين الملاحظات في شكل تقارير و محاضر و إرسالها لوزير المالية فقط ، و بالتالي تبقى عاجزة عن القيام بدورها الرقابي لغياب قنوات الاتصال بينها و بين الأجهزة و الهيئات الرقابية الأخرى كمجلس المحاسبة و القضاء.⁽³⁾

-أجهزة الرقابة الإدارية الخارجية تؤدي الى اتساع طول الوصاية على المؤسسة العمومية الاقتصادية مما ينتج عنه تقليص في سلطة اتخاذ القرارات الإستراتيجية لمسيرها ، وفي حالة اتخاذ قرارات من طرفهم دون الرجوع إلى هذه الأجهزة خاصة المركزية منها التي تضع السياسات الاقتصادية العامة للدولة تقع عليهم المحاسبة و المسؤولية، وتطبق عليهم العقوبات في حالة ما كانت آثار هذه القرارات المتخذة سلبية ، وفي هذا الصدد يقول أحد مسيري المؤسسات العمومية الاقتصادية : " المسير الجزائري ذو كفاءة عالية و ما يلزمه هو وضع الثقة فيه وإعطائه أكثر حرية في ممارسة مهامه كمسير ، إنني أرى أن يدي مكبلتين ، المسير عليه أن يسير الخطر فقط، لكن بما أن هناك قانون يعاقب هذا المسير في حالة لم ينجح في تسيير الخطر ، فما عليه إلا أن يسكت و يرضى بما هو عليه حال المؤسسة و يصبح ربي كبقية الجزائريين".⁽⁴⁾

-الرقابة الإدارية الخارجية تعد من بين العراقيل التي تحد من حرية جلب الاستثمارات سواء الوطنية أو الأجنبية أو القيام بعقود الشراكة، كون خضوع المؤسسة العمومية الاقتصادية لرقابة الأجهزة التنفيذية و تبعيتها والرجوع إليها باستمرار و

(1) حميد محديد، النظام القانوني للمؤسسة العمومية الاقتصادية في الجزائر دراسة حالة المؤسسة الجزائرية لتكييف الهواء، أطروحة دكتوراه، جامعة الجزائر، 2015-2016، ص 254.

(2) خالد عطوي ، "إشكالات القانون الواجب التطبيق على المؤسسات العمومية الاقتصادية في مرحلة تسييرها غير المباشر في الجزائر"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، المجلد 13، العدد 01، سنة 2022، ص 57.

(3) حبيبي محمد ، "المرجع السابق، ص 152.

(4) حشماوي مختارة، تكوين الأطارات المسيرة الجزائرية، مذكرة ماجستير علم الاجتماع، جامعة وهران، 2011-2012، ص 103.

تدخل هذه الأجهزة بمسائل الاستثمار و عقود الشراكة من شأنه أن يطيل و يعقد الإجراءات الخاصة بهما ، و يساهم إلى حد بعيد في النفور من المؤسسة العمومية الاقتصادية و التعامل معها ، خاصة و نحن في عالم مليء بالمؤسسات التي تسعى دوما لجلب المستثمرين و الاستفادة من خبراتهم بشتى طرق الإغراءات و التسهيلات من تقديم منح و امتيازات واعتماد أبسط الإجراءات و المرونة و سرعة الفصل في الملفات .

ثانيا- انعدام صفة الإلزام والإلزام في نتائج الرقابة الممارسة من مختلف أجهزة الرقابة الخارجية على المؤسسة العمومية الاقتصادية: فخضوع كل جهاز من أجهزة الرقابة لسلطة معينة دون أي تنسيق بينها يؤدي إلى تشتيت هذه الآلية وضعفها لغياب الإلزام بين مختلف الأجهزة الرقابية، مما يجعل عمل هذه الأجهزة مجرد ملاحظات وتوصيات وتقارير ترفع لجهات وصية أعلى لا ترتقي لعنصر الإلزام.

-التعسف في استعمال الرقابة الإدارية الخارجية من خلال الإفراط والمبالغة بالتدخل في الشؤون الداخلية لأجهزة المؤسسة العمومية الاقتصادية، الشيء الذي يؤدي إلى احتكار اتخاذ القرارات من طرف الأجهزة الوصية المكلفة بالرقابة. -الرقابة الإدارية الخارجية قد تشكل عائقا أمام مسيري المؤسسات العمومية الاقتصادية كونها تهدد عنصر المخاطرة في اتخاذ القرارات، الشيء الذي يحول بينها وبين الاندماج في الاقتصاد العالمي المشجع للفكر المفاوضاتي المبني على المخاطرة.

-الرقابة الإدارية الخارجية خاصة أمام عدم القيام بها على أكمل وجه وبالطرق القانونية المنظمة لها، من شأنها أن تعود بنا إلى مرحلة التسيير الاشتراكي المتشدد للمؤسسة العمومية الاقتصادية التي لم تحقق فيها هذه الأخيرة الهدف المنشود من إنشائها وهو تحقيق تنمية اقتصادية فعالة.

-الرتابة والروتين الذي ينتج عن ممارسة الرقابة الإدارية الخارجية على المؤسسة العمومية الاقتصادية، حيث تبقى هذه الأخيرة تعمل في حدود إرضاء أجهزة هذه الرقابة مما يحد من فعالية أدائها وتقويض نشاطها ومن ثم عجزها عن التطور باتخاذ المبادرات للتطوير من خدماتها بجودة ونوعية خشية رفضها من هذه الرقابة.

-تعد الرقابة الإدارية الخارجية كفكرة تتناقض مع الأحكام والمبادئ التي تقوم عليها المؤسسات العمومية الاقتصادية في المجال التجاري الذي يبنى على الاستقلالية وحرية المعاملات واتخاذ القرارات والقيام بالتصرفات.

-اعتماد الرقابة الإدارية الخارجية تتعارض وتتنافى وجملة الإصلاحات الاقتصادية التي خضعت لها المؤسسات الاقتصادية في الآونة الأخيرة، والقائمة على مبدأ فصل المؤسسة العمومية الاقتصادية عن الدولة، وبالتالي وجود خلل وتردد من طرف الدولة في منحها الحرية اللازمة، وعدم التكريس الأمثل للنصوص القانونية هذا إذا ما تم مقارنة محتوى ما جاءت به وبين الواقع الميداني لهذه المؤسسات نلمس تبعيتها للدولة.

-فرض الرقابة الإدارية الخارجية على المؤسسة العمومية الاقتصادية خاصة المشددة ، يؤدي ذلك إلى تحويلها من هيئة و وحدة ديناميكية تسعى لتحقيق فعالية اقتصادية و خلق فائض إنتاج إلى مجرد عون تنفيذي للإدارة المركزية لا تحيد عن أهدافها و سياساتها المسطرة مسبقا، فهي بذلك مجرد امتداد للمصالح المركزية الإدارية في الدولة.⁽¹⁾

⁽¹⁾ بن دقيش عفاف، المرجع السابق، ص 22.

-بالرجوع للمرسوم التنفيذي 08-272 المحدد لصلاحيات المفتشية العامة للمالية المذكور سابقا تحديدا المادة الثانية الفقرة الثالثة منه ، نجد أنها تمارس رقابة على التسيير المالي و المحاسبي لكل مؤسسة عمومية مهما كان نظامها القانوني إلا أن الواقع الملموس يثبت عكس ذلك، حيث أن هناك العديد من المؤسسات لا تخضع لرقابتها مثلما الحال بمؤسسة سونطراك على الرغم من أن هذه الأخيرة تعد من أكبر المؤسسات تسييرا و توظيفاً للمال العام كل ذلك يؤدي إلى تثبيط دور المفتشية العامة للمالية في الحفاظ على المال العام و حمايته من كافة أشكال الفساد .

كذلك حصر صلاحية المفتشية العامة للمالية أثناء القيام بالرقابة في مجرد تسجيل ملاحظات في تقارير وإرسالها إلى وزير المالية و افتقارها لحق البت و الإصدار للأحكام و القرارات في حالة وجود مخالفات و تجاوزات من قبل مسيري المؤسسة العمومية الاقتصادية من شأنه أن يؤثر سلبا على القيام بدور الرقابة ، لأنه من المفروض أن أي مخالفة تسجلها المفتشية العامة للمالية يجب أن تتخذ إجراءات ردعية و قمعية صارمة في حق المتورط فيها.⁽¹⁾

الخاتمة:

يتضح من هذه الدراسة أن الرقابة الإدارية الخارجية على المؤسسة العمومية الاقتصادية تساهم وبشكل كبير في تطويرها والقيام بنشاطاتها على أكمل وجه، فهي تعد من بين الآليات التي اعتمدها المشرع الجزائري لإصلاحها، وذلك تدعيما للرقابة الإدارية الداخلية الممارسة من قبل الأجهزة الداخلية لها، خاصة وأن هذه الأخيرة أثبتت عدم كفايتها وقصورها لما تم تسجيله من تجاوزات تتعلق بتبديد الأموال العمومية التي تمتلكها المؤسسة العمومية الاقتصادية.

فقد كان لزاما تبني رقابة إدارية خارجية مقومة و موجهة و مكملة للرقابة الإدارية الداخلية، والتي لا تعد خرقا لمبدأ الاستقلالية التي يجب أن تتمتع بها المؤسسة العمومية الاقتصادية، بقدر ما هي أداة و وسيلة فعالة في يد الدولة لكي لا تضيع الأموال العمومية التي تحوزها و حفاظا على المؤسسات العمومية الإستراتيجية، باعتبارها مرافق عمومية هامة، كان لزاما على الدولة التدخل و حماية المصلحة العامة لمواطنيها باعتماد الرقابة الإدارية الخارجية، التي تستمد أساسها من اعتبار هذه الأخيرة مؤسسة مرفقية مهمتها تنفيذ سياسة الدولة التنموية أكثر من اعتبارها وحدة إنتاجية.

لذلك وجب تقديم التوصيات التالية لتفعيل هذه الرقابة في عملية إصلاح هذه المؤسسات:

-تغيير فكرة الرقابة الإدارية الخارجية على المؤسسة العمومية الاقتصادية بمعناها التقليدي السلبي المتمثل في مجرد اصطلياد الجهاز التنفيذي أو الأجهزة المكلفة بالرقابة للأخطاء التي يقع فيها مسؤوليها، وتحميلهم المسؤولية وتوقيع الجزاءات عليهم، إلى رقابة بمفهوم عصري إيجابي تهدف إلى تقويم وترشيد الأداء مما يؤدي إلى الرقي بمستوى العاملين والمسؤولين داخل المؤسسة، الشيء الذي ينعكس إيجابا على الرفع من أداء المؤسسة الاقتصادية وجودة المنتج الذي تقدمه.

-تأهيل الكادر البشري المكلف بالرقابة الإدارية الخارجية على المؤسسة العمومية الاقتصادية وتجنبيه كافة الضغوطات التي يتعرض لها، مما يؤثر سلبا على مصداقية وفعالية الرقابة.

⁽¹⁾ حبي محمد ، "المرجع السابق ، ص 151.

-الإسراع بالفصل بين طرق الرقابة الممارسة على المؤسسة العمومية الاقتصادية التي تملك فيها الدولة أغلبية رأسمالها وتلك التي تملك فيها الدولة جزءا فقط من رأسمالها، ذلك بتشديد الرقابة على المؤسسات ذات الطابع الاستراتيجي والحيوي التي ترتكز عليها الدولة من أجل النهوض بالاقتصاد الوطني.

-وضع جهاز موحد في شكل هيئة أو سلطة مستقلة مكلفة بمراقبة تداول أموال المؤسسة العمومية الاقتصادية والتكوين الأمثل لأعضائها، بمعنى إنشاء جهاز متخصص مهمته الوحيدة مراقبة المؤسسات العمومية الاقتصادية.

-الاستفادة من خبرات الدول المتقدمة في مجال مراقبة مؤسساتها، خاصة تلك التي معدلات الفساد فيها منخفض.

-اعتماد الرقمنة في الرقابة الإدارية الخارجية وإلزام كل المؤسسات العمومية الاقتصادية بوضع منصة رقمية تعنى بمتابعة سير وتداول الأموال العمومية الموجودة في ذمتها، لما يضيفه ذلك من شفافية في التسيير وحوكمة للمؤسسة.

-ضرورة إيجاد قنوات فعالة مهمتها التنسيق بين مختلف الأجهزة والهيئات المكلفة بالرقابة الإدارية الخارجية على المؤسسة العمومية الاقتصادية لتوحيد جهود الرقابة من جهة، وتفاديا لتداخل الاختصاصات من جهة أخرى.

قائمة المصادر والمراجع :

النصوص القانونية والتنظيمية

- التعديل الدستوري لسنة 2020 الصادر بموجب -المرسوم الرئاسي 442-20 مؤرخ في 15 جمادى الأولى عام 1442 الموافق 30 ديسمبر 2020، يتعلق بإصدار التعديل الدستوري المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر 2020، ج ر العدد 82.
- القانون رقم 08-21 مؤرخ في 02 محرم عام 1430 الموافق ل 30 ديسمبر سنة 2008 المتضمن قانون المالية لسنة 2009، ج ر رقم 74 المؤرخة في 03 محرم 1430 الموافق ل 31 ديسمبر 2008.
- الامر 95-20 المؤرخ في 17/07/1995، المتعلق بمجلس المحاسبة، ج ر، رقم 39، مؤرخة في 03/09/1995، المعدل و المتمم بالأمر رقم 10-02 المؤرخ في 26 أوت 2010.
- الأمر 01-04 المؤرخ 20 غشت 2001 المتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية و تسييرها و خصوصيتها، ج ر، العدد 47 الصادرة في 22 غشت 2001 المتمم بالأمر 08-01 المؤرخ في 28 فبراير 2008، ج ر، العدد 11.
- الأمر 01_08 المؤرخ في 28 فبراير 2008، يتمم الأمر رقم 01_04، المؤرخ في 20 غشت 2001، المتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية وتسييرها وخصوصيتها، ج ر، المؤرخة في 02 مارس 2008، العدد 11.
- المرسوم الرئاسي رقم 06/184 المؤرخ في 31/05/2006 المعدل للمرسوم التنفيذي رقم 01-253، المتعلق بتشكيلة مجلس مساهمات الدولة و سيره، ج ر، عدد 36.
- المرسوم التنفيذي رقم 01-283 المؤرخ في 24 سبتمبر 2001 المتضمن الشكل الخاص بأجهزة إدارة المؤسسات العمومية الاقتصادية و تسييرها، ج ر، عدد 55 الصادرة في 26 سبتمبر 2001.
- المرسوم التنفيذي رقم 08-272 المؤرخ في 06 سبتمبر 2008، يحدد صلاحيات المفتشية العامة للمالية، ج ر، عدد 50 صادر في 07 سبتمبر 2008.
- المرسوم التنفيذي رقم 09-96 المؤرخ في 26 صفر 1430 الموافق ل 22 فبراير سنة 2009، يحدد شروط و كفاءات رقابة و تدقيق المفتشية العامة للمالية لتسيير المؤسسات العمومية الاقتصادية، ج ر، عدد 14، مؤرخة في 04 مارس 2009.

الأطروحات والمذكرات :

1. طيبون حكيم، رقابة الدولة على المؤسسات العمومية في الجزائر، أطروحة دكتوراه في القانون، جامعة الجزائر 2020، 01.
2. محديد حميد، النظام القانوني للمؤسسة العمومية الاقتصادية في الجزائر دراسة حالة المؤسسة الجزائرية لتكييف الهواء، أطروحة دكتوراه، جامعة الجزائر، 2016.
3. بريش ريمة، الرقابة الإدارية على المرافق العامة، مذكرة ماجستير في القانون العام، جامعة العربي بن مهيدي أم البواقي، 2013.
4. بلقورشي حياة، مجلس المحاسبة في الجزائر بين الطموحات و التراجع، مذكرة ماجستير في القانون، جامعة الجزائر، 2012.
5. بن دقيش عفاف، تنظيم القطاع العام الاقتصادي في الجزائر منذ 1988، مذكرة ماجستير في القانون، جامعة الجزائر، 2016.
6. حشماوي مختارية، تكوين الإطارات المسيرة الجزائرية، مذكرة ماجستير علم الاجتماع، جامعة وهران، 2012.
7. سالمي وردة، تطور الرقابة على إدارة المؤسسة العمومية الاقتصادية، مذكرة ماجستير في القانون، جامعة قسنطينة، 2009.

المقالات :

1. ابن خليفة سميرة، "المؤسسة العمومية الاقتصادية بين الوصاية الإدارية و تنمية الاقتصاد الوطني في القانون الجزائري"، مجلة الدراسات الحقوقية، المجلد 5، العدد 01، سنة 2018.
2. بخدة عبد القادر، "الرقابة الخارجية على المؤسسات العمومية الاقتصادية آلية لتفعيل الإصلاح الاقتصادي في التشريع الجزائري"، مجلة القانون الدولي و التنمية، المجلد 4، العدد 2، سنة 2016.
3. حيمي محمد، "آلية الرقابة الخارجية على القطاع العام الاقتصادي بين محورية مكافحة الفساد و مركزية الحوكمة"، المجلة المتوسطة للقانون و الاقتصاد، المجلد 04، العدد 01، سنة 2019.
4. خالد عطوي، "إشكالات القانون الواجب التطبيق على المؤسسات العمومية الاقتصادية في مرحلة تسييرها غير المباشر في الجزائر"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، المجلد 13، العدد 01، سنة 2022.
5. صالح يسمينة صفاء، مجدوبي شهرزاد، "المفتشية العامة للمالية كأداة لقياس أداء عمل المؤسسة العمومية الاقتصادية"، المجلة الجزائرية للاقتصاد و الادارة، المجلد 07، العدد 01، سنة 2016.
6. محمد حولي، عبد الرحمان بن وارث، خالد دريس، "جهود تقويم أداء المؤسسة الاقتصادية العمومية الجزائرية بين الواقع و المأمول"، المجلة الجزائرية للتنمية الاقتصادية، المجلد 09، العدد 01، سنة 2022.
7. مكاوي زوبر، "الحماية القانونية الرقابية على المؤسسة العمومية الاقتصادية في التشريع الجزائري"، مجلة دراسات اقتصادية، المجلد 16، العدد 03، سنة 2022.