

الاستاذ: حيمي سيدي مُجد:

ماستر 1 قانون عام اقتصادي

مقياس المؤسسات العمومية الاقتصادية

أحكام الرقابة على المؤسسات العمومية الاقتصادية:

سبق وأن تمّت الإشارة أنّ المؤسسة العمومية الاقتصادية بصفة خاصة وهيئات القطاع العام الاقتصادي بصفة عامة تمارس صلاحياتها من حيث تسيير المؤسسة بكلّ أريحية. باعتبار أنّ أحكام القانون التوجيهي 88-01 أخضعها لنوع من الاستقلالية في إدارة شؤونها كون أنّها تعتمد على أحكام القانون الخاص بصفة عامة وأحكام القانون التجاري في معاملاتها الميدانية.

كما أنّ مبدأ اللامركزية الاقتصادية أعطى للمؤسسات العمومية الاقتصادية سلطة اتخاذ القرارات، ممّا أدى إلى إعادة تكييف علاقة الدولة بالمؤسسة، وتجسيد حيادها عن طريق فصل وظيفتها الإدارية عن الوظيفة الاقتصادية. وبالتالي أصبحت مسألة الرقابة على إدارة وتسيير المؤسسة تخضع لصلاحيات الأجهزة الاجتماعية للمؤسسة، وأنّ أيّ تدخّل رقابي خارجي من شأنه المساس بمبدأ مشروعية اتخاذ القرارات، بل أكثر من ذلك، المساس بمبدأ المتاجرة المعمول به داخل المؤسسات.

لكنّ الممارسة الميدانية أثبتت عدم نجاعة الأجهزة الاجتماعية في تحقيق دورها الرقابي، باعتبار أنّه من غير الممكن أن تقوم بعملية التسيير والمراقبة في آن واحد. الأمر الذي دفع بالمشروع الجزائري إلى إعادة هيكلة الرقابة على المؤسسات عن طريق فرض هيئات خارج المؤسسة يناط بها تحقيق هذا الدور، خاصّة بعد ثبوت تواطؤ وتلاعب بالمال العام، ممّا تقرر بموجبه عودة الدولة من جديد لضبط النشاط العام الاقتصادي من خلال إصدار جملة من القوانين المنظمة لهذا الشأن

أولاً: خضوع المؤسسة العمومية الاقتصادية للرقابة الداخلية

تكريساً لمبدأ استقلالية المؤسسات العمومية الاقتصادية، وبعد تغيير سياسة الاقتصاد الوطني، حاول المشرع الجزائري في أكثر من مناسبة ومع صدور العديد من النصوص القانونية والتنظيمية والتي حاولت تجسيد نصوص تتعلق بمجال فرض الرقابة الداخلية عن طريق الأجهزة الذاتية للمؤسسة، إيجاد إستراتيجية تتوافق ومبدأ الاستقلالية

في الإدارة والتسيير المعتمد ابتداءً من صدور أحكام القانون لتوجيهي 88-01 والحدّ من ممارسة الرقابة الخارجية المعهودة لأجهزة تابعة للدولة آنذاك، وذلك كلّ في سبيل جلب الاستثمارات وطمأنة المستثمرين الوطنيين أو الأجانب حيث أسندت الرقابة للأجهزة الداخلية للمؤسسات، إلا أنّ هذه التعديلات لم تكن كافية لتجسيد إرادة الهيئات المالية الدولية في تغيير تنظيم الاقتصاد الوطني، حيث تدعم مسار الإصلاحات بصدور الأمر 95-25 المتعلق بتسيير رؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة وكذلك الأمر 01-04 إذ أخضع المؤسسة لنفس شكل الرقابة في شركات الأموال دون الخضوع لأيّ رقابة خارجية

أ- اختصاصات الجمعية العامة في مجال الرقابة الداخلية على المؤسسات العمومية الاقتصادية:

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

وتتمثل رقابة صناديق المساهمة على المؤسسات العمومية الاقتصادية عن طريق رفع تقارير دورية للحكومة عن طرق تسيير وإدارة هذه المؤسسات. وعلى العموم، وبالرجوع إلى أحكام المادتين 17 و18 من قانون 88-04 المتضمن تطبيق الأحكام الخاصة على المؤسسات العمومية الاقتصادية، نجد أنّ الجمعية العامة العادية تتعقد مرة على الأقل في السنة، وتكون عادةً خلال 6 أشهر من قفل السنة المالية، كما يمكن أن تتعقد بشكل طارئ في بعض الحالات. أمّا بخصوص صلاحياتها، فقد نصت المادة 17 من القانون رقم 88-04 على أنّها تتولى صلاحيات إدارية، وهي تشكل نوعاً من الرقابة الإدارية الداخلية، إذ أنّها تتولى المصادقة على العقد التأسيسي للمؤسسة والقانون الأساسي لها، وكذا المصادقة على مخطط المؤسسة المتوسط الأمد.

كما أنّ للجمعية العامة سلطة توزيع الأرباح وضبطها، كما لها صلاحيات أخرى تتمثل في تعيين مندوبي الحسابات وتحديد أجورهم مع اتخاذ القرار بإصدار التزامات أو سندات قابلة للتداول وإحاطتها بالتأمينات الخاصة. تجدر الإشارة أيضاً إلى أنّ الجمعية الاستثنائية أو الغير عادية لها صلاحيات تتعلق بالرقابة على المؤسسات باعتبارها تتعقد في ظروف طارئة تمس حياة وسير المؤسسة، حيث أنّ انعقادها يكون بدعوة من مجلس الإدارة أو من طرف مندوبي الحسابات أو من طرف وكيل قضائي يعيّن من قبل المحكمة.

وفيما يتعلق باختصاصاتها في مجال الرقابة الداخلية على المؤسسات، فقد حدّتها المادة 18 من قانون
04-88.

كما تظهر ملامح الرقابة أيضاً من خلال مجموع الصلاحيات الممنوحة للجمعية عن طريق أحكام القانون التجاري وذلك من خلال الرقابة والمصادقة على القانون الأساسي، مناقشة مشروع الميزانية والمصادقة عليها، إضافةً إلى المصادقة على تقارير مجلس الإدارة ومندوبي الحسابات.

ب- رقابة مجلس الإدارة الداخلية على المؤسسة العمومية الاقتصادية:

يجوز لمجلس إدارة المؤسسة العمومية الاقتصادية صلاحيات مهمة في الإدارة والرقابة على المؤسسة، إذ أنّه وبالرجوع لنص المادة 622 من الأمر 59-75، تحوّل له كلّ السلطات للتصرّف في كلّ الظروف مع مراعاة السلطات المسندة صراحةً للجمعية العامة، وفي حدود الموضوع الاجتماعي للشركة. ويظهر مجال رقابة مجلس إدارة المؤسسة من خلال نوعين من الرقابة وهما: الرقابة المالية والمحاسبية على المؤسسة وممارسة الرقابة على أعمال التسيير.

1- الرقابة المالية:

يمارس مجلس الإدارة على المؤسسة العامة الاقتصادية رقابة مالية تتمثل في تبليغ ووضع تحت تصرّف المساهمين الوثائق اللازمة التي تمكّنهم من إبداء آرائهم عن دراية حول سير أعمال المؤسسة. وفي مقابل ذلك يكون لكلّ مساهم خلال الخمسة عشر يوماً من انعقاد الجمعية الحقّ في الإطلاع على الجرد وحساب الاستغلال العام، وحساب الخسائر والأرباح، تقرير مجلس الإدارة ومندوبي الحسابات المبلغ المالي الإجمالي المصادق عليه من طرف مندوب الحسابات والأجور المدفوعة للأشخاص المتحصلين على أجر.

2- رقابة التسيير:

هي عبارة عن رقابة سابقة وقائية تمكّن مجلس الإدارة من ملاحظة شتى العراقيل والصعوبات التي قد تعوّق سيره نحو الهدف المحدّد له بواسطة الخطة المنوطة به، فهذا النوع من الرقابة يحقّق أداءً سريعاً وحركة نشيطة للقائمين على الإدارة، حيث أنّ السرعة في الأداء من المتطلبات الاقتصادية لنشاط المؤسسة العمومية الاقتصادية، على أساس خضوعها لأحكام القانون التجاري واعتبارها شركات تجارية.

فالرقابة الممارسة من طرف مجلس الإدارة تعدّ عملية مراجعة، الهدف منها التأكد من أنّ المؤسسة حققت الغرض الذي وجدت من أجله وهو احترامها للغرض الذي أنشأت لتحقيقه. إلّا أنّ مسألة مراقبة مجلس الإدارة

للمؤسسة يطرح أكثر من تساؤل، إذ كيف يمكن له ممارسة هذه الصلاحية وهو طرف داخل المؤسسة؟ فهو يراقب أكثر مما يشارك في الإدارة وذلك تحقيقاً لمصلحة المساهمين.

ج- رقابة مندوبي الحسابات:

تعددت المفاهيم التي تناولت مفهوم مندوب الحسابات، حيث عرّفها القانون التجاري حسب نص المادة 715 مكرر 4 على أنه: «الشخص الذي يدقّق في صحة المعلومات المقدّمة في تقرير مجلس الإدارة أو مجلس المديرين حسب الحالة، وفي الوثائق المرسلة إلى المساهمين حول الوضعية المالية للمؤسسة وحساباتها، كما يصادق على انتظام الجرد وحسابات المؤسسة والموازنة، كما يتحقق مندوبو الحسابات من مبدأ المساواة بين المساهمين».

وبالرجوع إلى نص المادة 22 من القانون رقم 10-01 المؤرخ في 29/07/2010 المتعلق بمهنة الخبير المحاسب ومحافظ الحسابات والمحاسب المعتمد، فقد عرّفه على أنه كلّ شخص يمارس بصفة عادية باسمه الخاص وتحت مسؤوليته مهمة المصادقة على صحة حسابات المؤسسات والهيئات وانتظامها ومطابقتها للتشريع المعمول به.

إجراءات الرقابة الممارسة من طرف مندوب الحسابات على المؤسسات العمومية الاقتصادية:

في المؤسسة العمومية الاقتصادية، مسك محاسبة جادّة وإعداد حسابات اجتماعية صحيحة هي من المتطلبات اللاّزمة للنموّ على المستويين الداخلي والخارجي. فالأسباب الداخلية قائمة على أساس النموّ الاقتصادي والجهود التقنية التي ترتبها أو تتلقاها، كذلك تعبئة وتجديد رؤوس الأموال، يعمل على أن لا يكون المساهمين أو الشركاء على من يدير المؤسسة، يجب عليهم التأكيد من نوعية تسيير مديريهم. أمّا الأسباب الخارجية، فهي قائمة أساساً على الدائنين الذين تلجأ إليهم المؤسسة التي لا تقبل المجازفة إلّا بضمان حسابات جدّية.

فمندوب الحسابات داخل المؤسسات العمومية الاقتصادية يخضع لنفس النظام الذي تخضع له الشركات التجارية، فعمله قائم أساساً على رقابة المؤسسة من حيث النتائج والحسابات، كما أنّ خلاصة عمله تكون على شكل تقارير. وهذه التقارير يكون البعض منها ذو طابع دوري سنوي وهو ما يُعرف بالتقرير العام، والبعض الآخر يأتي في أوقات محدّدة أو تفرضه ظروف معينة تُعرف بالتقارير الخاصة. ومن بين الصلاحيات الأخرى والتي هي من اختصاصه، الرقابة على أموال المؤسسة في إطار احترام الالتزامات القانونية، حيث منحه المشرّع ضمانات عديدة من شأنها تسهيل أدائه لمهمة الرقابة المحدّدة في أحكام القانون 91-08 عند إنتهائه لمهامه الرقابية.

ويقع على عاتق محافظ الحسابات أن يطلع المديرين والمسّيرين في حالة وجود أخطاء في عملية التدقيق وكشف الحسابات أثناء المعاينة، كما تطلع الجمعية العامة بكلّ نقص قد تمّ اكتشافه ومن شأنه عرقلة استمرارية المؤسسة. وفي حالة اكتشاف مندوب الحسابات لأفعال تُوصف بأنها جنحية وقد اطلع عليها عن تأدية مهامه، وجب عليه إطلاع الهيئات القضائية.

ثانياً: أحكام الرقابة على المستوى الخارجي للمؤسسات العمومية الاقتصادية

تعتبر الرقابة الخارجية على المؤسسات العمومية الاقتصادية آلية تجسّد الإجراءات والأساليب التي تعتمد إليها السلطات الخارجية عن المؤسسات والتي تملك حقّ الرقابة عليها قانوناً. كما عرفت المؤسسات الاشتراكية العديد من آليات الرقابة والتي أفقدتها حرية المبادرة والمسؤولية، فبالرجوع إلى نص المادة 185 من دستور 1976 والتي نصت على أنّ ممارسة المراقبة بواسطة مؤسسات وطنية ملائمة وبأجهزة دائمة للدولة تحقق نوعاً من الرقابة الشعبية، حيث كانت مكرّسة من طرف المؤسسات المنتخبة على جميع المستويات، المجلس الشعبي الوطني والمجالس الشعبية للبلديات ومجلس العمال.

إضافةً إلى صدور المرسوم رقم 80-53 المؤرخ في 01 مارس 1980 والمتضمن استحداث مفتشية عامة للمالية، حيث كان الهدف من صدور هذا القانون هو التأكيد من التسيير السليم للاقتصاد الوطني، وتفادي النقائص ومظاهر الإهمال والانحرافات. كما سعت هذه الرقابة إلى التأكيد من أنّ ممارسة المؤسسات وتنفيذ القرارات مطابقان للتشريع والأحكام التنظيمية الصادرة عن الدولة.

تجدر الإشارة إلى أنّ عملية الرقابة الخارجية على إدارة وتسيير المؤسسات العمومية الاقتصادية عرفت مراحل متباينة طوال الفترة الممتدة من 1988 إلى غاية استصدار الأمر 01-04، وعرفت تناقضات حول مسألة إسناد هذا النوع من الرقابة من عدمه ومدى تأثيره على مبدأ الاستقلالية التسييرية في اتخاذ القرارات

أ- رقابة السلطة التنفيذية على أعمال التسيير داخل المؤسسات العمومية الاقتصادية

تكريساً لمبدأ العمومية المستوحى من الأمر 01-04 والذي تميّز به المؤسسات العمومية الاقتصادية، ونظراً لأنّ رأس مالها مملوك للدولة ممّا يترتب المحافظة عليه ومراقبته، وبالنظر إلى التوجه الجديد الذي كرّسه الأمر 01-04 والذي يهدف إلى تدعيم الرقابة الداخلية وتقليص الرقابة الخارجية، ورغم ما أقرّه المشرّع من طابع المتاجرة والاستقلالية على المؤسسات في نفس الأمر. إلا أنّ مظاهر الوصاية والتدخّل الخارجي لا يزالان يعصفان بالمؤسسة العمومية الاقتصادية.

ونظراً للأهمية الإستراتيجية لبعض المؤسسات على الصعيد الاقتصادي الوطني، ولأنها تتكون من رؤوس أموال عمومية، فإنّ المشرّع أخضعها لرقابة خارجية تتم من قبل السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية والوزير الأوّل باستثناء السلطة التشريعية التي أصبح دورها قائماً على رسم المعالم الكبرى للاقتصاد الوطني دون التّدخل في التنفيذ، كما أنّ وزارة المساهمات المستحدثة بموجب المرسوم التنفيذي 2000-392 هي الهيئة المكلفة بتوجيه ومراقبة القطاع الاقتصادي والسهر على تنفيذ برنامج الحكومة في هذا الصدد.

1- رقابة رئيس الجمهورية والوزير الأوّل

سبقت الإشارة إلى أنّ الدستور الجزائري كرّس صراحةً لرئيس الجمهورية صلاحيات عدّة في مجال رسم معالم الاقتصاد والسياسة الاقتصادية باعتباره القاضي الأوّل في البلاد، وزير الدفاع الوطني، والقائد الأعلى للقوات المسلّحة، أمّا الوزير الأوّل فهو الهيئة المكلفة بتنفيذ برنامج رئيس الجمهورية خاصّة في الميدان الاقتصادي، حيث يمارس مهام الرقابة عن طريق إصدار مراسيم تنفيذية.

1-1 : ممارسة الرقابة الخارجية بواسطة رئيس الجمهورية:

لقد تمخضت عن الانتخابات الرئاسية لسنة 1999 بروز قيادة تاريخية محنّكة سايرت فترة الاستعمار، وعايشت كلّ مسيرة البناء السياسي والاقتصادي للبد، كما أنّها تتمتع برصيد سياسي خارجي سمح لها بالوقوف على تجارب دول العالم المختلفة خاصّة في الميدان الاقتصادي، لهذا شهدت الجزائر منذ مجيء هذه القيادة إصلاحات سياسية، أمنية، اقتصادية واجتماعية عديدة في ظلّ أوضاع صعبة نتجت عن التدهور الأمني الذي دام عشرية من الزمن ترك آثاراً جدّ سلبية على كلّ المستويات.

كما بنت هاته القيادة تصوراتها لإنعاش الاقتصاد الوطني على أساس تشريح دقيق لمساره، وبدأت بتوفير المناخ الملائم لمباشرة هذا الإقلاع، حيث شرعت بتوفير الأمن السياسي ووضعت برامج إصلاحية لمختلف المنظومات، كمنظومة التربية والتعليم العالي، القضاء، الضرائب وإصلاح هيكل الدولة والعدالة. وكما وضعت منظومة قانونية صلبة تستجيب للتطوّرات التي شهدتها مختلف الجوانب في البلاد مسانرةً في ذلك النظام الدولي العالمي الجديد، وفي ظلّ العولمة التي مست كلّ القطاعات ومنها القطاع الاقتصادي.

وبما أنّ رئيس الجمهورية يعدّ أعلى هرم يتربع على السلطة التنفيذية، فقد منحه الدستور صلاحيات واسعة لتسيير شؤون البلاد حسب مقتضيات المصلحة العليا للدولة في شتى الميادين بما فيها الميدان الاقتصادي، وذلك بناءً على الصلاحيات الممنوحة له من طرف الدستور، وبما أنّ الرئيس له حقّ الإطلاع على برنامج الحكومة

ووضع ما يراه مناسباً فيه قبل عرضه للبرلمان، فهو صاحب الاختصاص الأصيل في توجيه السياسة الوطنية وذلك في إطار مجلس الوزراء الذي يتولى رئاسته.

1-2 : ممارسة الرقابة الخارجية من طرف الوزير الأول:

تعتبر الحكومة بمثابة الهيئة المكلفة بتنفيذ برنامج رئيس الجمهورية خاصة في الميدان الاقتصادي، يمثلها في ذلك رئيس الحكومة ويمارس ذلك عن طريق مراسيم تنفيذية. قد تتجلى مظاهر الرقابة الحكومية على المؤسسات منذ نشأتها، خاصة وأنّ المشرّع حدّد من خلال نصوص الأمر 01-04 أنّ قرار إنشاء المؤسسات يصدر من طرف الحكومة. ويظهر دور الوزارة الأولى في مراقبة المؤسسات العمومية الاقتصادية منذ إنشائها، حيث أنّ قرارات استبدال صناديق المساهمة في ظلّ أحكام القانون التوجيهي واستبدالها بالشركات القابضة، وكذلك حلّ هذه الأخيرة واستبدالها بشركات تسيير المساهمات كان يصدر بموجب قرار حكومي، ما يعكس مدى حرص السلطة على إقحام الحكومة في بسط رقابتها على هذه المؤسسات.

وإذا اعتبرنا الجمعية العامة هي صاحبة السيادة في اتخاذ كلّ القرارات المصادق والموقع عليها من قبل مجلس المديرين بالنسبة للشركات التجارية في القانون الخاص، فإنّ الأمر يختلف بالنسبة للمؤسسات، كون أنّ أيّ قرار يتخذ من طرف أجهزة المؤسسة لا يكون نافذاً إلاّ بعد مصادقة الحكومة عليه، كما أنّ الحكومة هي من توافق على ترشح أعضاء مجلس المديرين قبل تعيينهم من طرف الجمعية العامة التي تأخذ الشكل الخاص.

كما أنّ رئيس الحكومة باعتباره الممثل القانوني لمجلس مساهمات الدولة، فهو من يتلقى اللوائح المرسلة إليه من طرف الجمعيات العامة للمؤسسات وهو أسلوب من أساليب الرقابة.

وفي حالة خوصصة مؤسسة عمومية اقتصادية تقدّم خدمة عمومية، فإنّ الدولة الممثلة في الحكومة تتكلف ضمان استمرارية هذه الخدمة العمومية

ج- المفتشية العامة للمالية كآلية للرقابة الخارجية على المؤسسات

تعتبر استقلالية المؤسسة العمومية الاقتصادية ضرورة لزيادة كفاءتها، رغم أنّها كمبرداً لم يتم تقنينها إلاّ أواخر سنة 1988، علماً أنّ مصدرها يعود إلى النصوص والمواثيق الأساسية للبلاد، وعلى وجه الخصوص الميثاق الوطني لسنة 1986، والذي أشار إلى ضرورة منح المزيد من الاستقلالية للمؤسسات قصد تحسين فعاليتها، سواءً على مستوى نموّها الخاص أو على مستوى مساهمتها في التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

كما أنّ الحديث عن الرقابة داخل المؤسسات، يعني الوقوف على مدى خضوعها للقانون والتزاماتها بالحدود المرسومة لها عند ممارسة نشاطها هذا من جهة، ومن جهة أخرى البحث عن مدى فعالية الأجهزة التي تضطلع بهذه المهام، بالإضافة إلى تسخير العديد من الأجهزة الداخلية التي تضمن السير الحسن لهذه المؤسسات، والتي تعتبر وجهاً من أوجه تكريس مبدأ الاستقلالية الذي تبناه المشرع الجزائري في القانون 88-01، ودعمه أكثر في الأمر 01-04 الذي منحها طابع المتاجرة الذي يستوجب الحدّ من الرقابة الخارجية في مقابل توسيع رقعة الرقابة الداخلية

1- رقابة المفتشية العامة للمالية على المؤسسات العمومية الاقتصادية في ظلّ أحكام

القانون التوجيهي 88-01 والأمر 08-01.

تعدّ الرقابة الخارجية على إدارة المؤسسات العمومية الاقتصادية نوعاً من الرقابة اللاحقة والممارسة من طرف هيئات مؤهلة عن طريق التنظيم لحساب الدولة، هذا إضافة إلى الرقابة الداخلية الممارسة من قِبَل أجهزة المؤسسة، خاصة الجمعية العامة والتي تعدّ الجهاز ذو الطابع السيادي الذي له صلاحيات المصادقة على جميع القرارات المتخذة من طرف المؤسسة، إضافة إلى رقابة مجلس الإدارة ومجلس المراقبة حسب الحالة.

نجد أيضاً رقابة مندوب الحسابات، ولذا سنحاول من خلال هذا الفرع تسليط الضوء على دور الرقابة الخارجية في إدارة وتسيير المؤسسة في ظلّ الإصلاحات المكرّسة للاستقلالية، ونخصّ بالذكر أحكام القانون التوجيهي 88-01، خاصّة إخضاع المؤسسة لما يسمى بآلية التقييم الاقتصادي الدوري، ثم نتطرق إلى الجديد الذي أتى به الأمر 08-01، بشأن إعادة إخضاع المؤسسة العمومية الاقتصادية لرقابة خارجية.

1-1 : الرقابة في ظلّ القانون التوجيهي 88-01- التقييم الاقتصادي الدوري-:

خضعت المؤسسة العمومية الاقتصادية لاستقلالية اقتصادية في إطار الإصلاحات لسنة 1988 وتطبيق أحكام القانون التجاري عليها من حيث عمليات الإدارة والتسيير كان بشكل نسبي، إلا أنّ هذه الاستقلالية بقيت في صراع واصطدام دائمين مع أحكام وقواعد القانون العام، والتي كانت تُمليها السلطة الوطنية في كلّ مرة، حيث لم تجعلها في منأى للخضوع لرقابة خارجية، والمتمثلة في التقييم الاقتصادي الدوري بموجب نص المادة 41 من القانون التوجيهي، حيث تتولى القيام به هيئة مؤهلة عن طريق التنظيم.

- مفهوم التقييم الاقتصادي الدوري:

لم يحدّد المشرّع مفهوم التقييم الاقتصادي، بل اكتفى فقط للإشارة إلى أنّه تقييم اقتصادي للاستغلال تقوم به المفتشية العامة للمالية من دون أيّ تدخّل منها في إدارة وتسيير المؤسسة، وباعتبار أنّ المرسوم التنفيذي 72-92 تضمن نصاً وحيداً يُؤهل المفتشية دون أن يشير إلى سياسة التقييم الاقتصادي، كان لا بدّ من الرجوع إلى المرسوم التنفيذي 78-92 المتضمن اختصاصات المفتشية العامة للمالية. ويمكن أن يكون التقييم ببساطة، تقييم لنتائج المؤسسات ولوضعيتها لحساب الحكومة لتمكينها من وضع وتحديد السياسات الاقتصادية، إلّا أنّ السؤال المطروح: ما مدى وجود هذا النوع من التقييم الاقتصادي الدوري الممارس من هيئة تابعة للدولة ونحن نعلم مدى خضوع المؤسسة العمومية الاقتصادية لمبدأ المتاجرة؟

استناداً لهذا النص يمكن القول أنّ المؤسسة يمكن أن تخضع لرقابة المفتشية العامة للمالية فقط إذا استفادت من مساعدات مالية من الدولة أو الجماعات المحلية.

أما بخصوص مهام التقييم فهو يبحث الفرضية المناسبة أكثر لتدخل المفتشية للقيام بالتقييم وهي تلك المحدّدة بنص المادة 07 من المرسوم: «تضبط مهام القيام بالدراسات والخبرات والأبحاث المسندة للمفتشية العامة للمالية»، وتتدخل المفتشية للقيام بالتقييم.

لا بدّ من مراعاة شرطين: وجود طلب من السلطات والهيئات المؤهلة قانوناً يقدّم للمفتشية إضافة إلى أنّ المفتشية تقوم بالتقييم دون أيّ تدخّل منها في إدارة وتسيير المؤسسة. من خلال المعطيات الموضوعية التي سبق ذكرها، يمكن القول أنّ مفهوم التقييم الاقتصادي الدوري لا يعني فكرة رقابة بالمعنى الإداري، بل يعود إلى فكرة القيام بمهام الخبرة الاقتصادية والمالية أو التقنية وذلك بناءً على طلب الهيئات والسلطات المؤهلة قانوناً والتي يمكن أن تكون الحكومة أو الجمعية العامة للمؤسسة أو حتى صناديق المساهمة.

وهذا التفسير مرّده إلى الفقرة الأخيرة من المادة 2 من المرسوم 78-92، الذي اعتبر أنّ المفتشية العامة للمالية يمكن أن تكلف بإنجاز مهام تتمثل في دراسات أو خبرات ذات طابع اقتصادي أو مالي أو تقني.

- تخلي الدولة عن التقييم الاقتصادي الدوري والآثار المترتبة عنه: بإلغاء نص المادة 41 من القانون

التوجيهي 01-88 الذي يخضع المؤسسات للتقييم وذلك بمقتضى الأمر 25-95، أعاد المشرّع الجزائري حساباته فيما يتعلق بمدى فعالية هذا التقييم للمؤسسات واكتفى برقابة أجهزة المؤسسة أو ما يُعرف بالرقابة الداخلية.

كما أنّ الأمر 01-04 المؤرخ في 20/08/2001 المتضمن تنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية وتسييرها وخصوصتها لم يخضع المؤسسة لرقابة خارجية رغم أنّ المشرّع أشار من خلال نص المادة الأولى منه على آلية المراقبة. لكن من منطلق فرضية أنّ المؤسسة أحسنت استغلال هذه الحرية الاقتصادية لتحقيق مردودية أفضل استناداً لقواعد القانون التجاري بعدما أن أصبحت شركات رؤوس أموال من جهة، فإنّه من جهة أخرى، إذا نُوقشت مسألة تحرير المؤسسة من الرقابة الخارجية من زاوية أنّ الأموال التي تحوزها الدولة في المؤسسة تعدّ أموالاً عمومية، فإنّ الأمر يختلف وهذا ما يُعاب على الأمر 01-04.

ولقد ترتب عن استقلالية المؤسسات العمومية الاقتصادية من الخضوع لرقابة خارجية استناداً للقانون العام تقلص مجال تدخّل الدولة في القطاع الاقتصادي، إذ أصبحت الدولة حارسة أكثر منها متدخلة، وهذا ما أثر بصفة إيجابية على نوع الاستقلالية القانونية والتسييرية للمؤسسات، إلا أنّ هذه الحرية انعكست سلباً على مردودية المؤسسات خاصّة مع عدم فاعلية الرقابة الداخلية.

غير أنّ المشرّع الجزائري لم يتخذ موقف المتفرج حول تفشي هذه الأزمات في ظلّ هذه الاستقلالية في التسيير، حيث قرّر إعادة الرقابة الخارجية من طرف المفتشية العامة للمالية، لكن هذه المرة كان بموجب نصوص قانونية وتنظيمية صريحة ليقرّر بعد ذلك عودة الدولة من جديد للنشاط الاقتصادي من خلاله إصدار الأمر 08-01.

2-1: الرقابة الخارجية وفقاً لأحكام الأمر 08-01- إعادة تفعيل الدور الرقابي للمفتشية:-

بالعودة إلى تاريخ علاقة المفتشية العامة للمالية بالمؤسسة العمومية الاقتصادية، نجد أنّها كانت تضطلع في ظلّ القانون 88-01 بمهمة التقويم الاقتصادي الدوري للمؤسسة العمومية الاقتصادية، في حين سجل على الأمر 01-04 ثغرة في هذا المجال، حيث لم يتطرّق في نصوصه لأيّ صورة من صور الرقابة، وقد ظلّ هذا الفراغ قائماً لمدة 7 سنوات كاملة إلى أن تدارك المشرّع هذا الفراغ في الأمر 08-01، والذي جاءت نصوصه خصيصاً لتُعيد للمفتشية صلاحية الرقابة على المؤسسة العمومية الاقتصادية، ولكن هذه المرة ليس لمجرد القيام بعملية التقويم الاقتصادي الدوري وإتّما للقيام بمهمة الرقابة والتدقيق على تسيير المؤسسة.

كما دُعّم المشرّع المفتشية بوسائل جديدة تساعدها على القيام بمهامها الرقابية بشكل أفضل خاصة بعد صدور المرسوم التنفيذي 08-272 المحدّد لصلاحيات المفتشية العامة للمالية، والذي تلاه مؤخراً المرسوم التنفيذي رقم 09-96 المؤرخ في 22/02/2009 المحدّد لشروط وكيفيات رقابة وتدقيق المفتشية لتسيير المؤسسات

العمومية الاقتصادية، إذ أنّ هذا الإخضاع الذي له مبرراته يعبر عن تغيير هام في مسار الرقابة الخارجية على إدارة المؤسسات بغض النظر عن الجدل الذي أثاره.

- أشكال تدّخل المفتشية العامة للمالية للرقابة على المؤسسات العمومية الاقتصادية:

نصت المادة 7 مكرّر من الأمر 01-08 على حالات تدّخل المفتشية العامة للمالية أثناء رقابتها على المؤسسات العمومية الاقتصادية . فالأصل أن يكون تدّخلها جوازياً بناءً على طلب الأجهزة المؤهلة، وذلك بناءً على الرقابة وتدقيق التسيير، أمّا الاستثناء أن يكون تدّخلها وجوبياً إذا كلفت المؤسسة بمشاريع ممولة بمساهمة من الميزانية، وتقوم في هذه الحالة بالرقابة الخارجية.

(1) التدّخل الجوازي للمفتشية:

هي إمكانية أو جواز إخضاع المؤسسة لرقابة وتدقيق التسيير من طرف المفتشية، وهي صلاحية متروكة لإدارة السلطات أو الأجهزة التي تمثل الدولة المساهمة، فعمل المفتشية هنا لا يكون من تلقاء نفسها بل لابدّ من أن يطلب منها ذلك، وهو ما أشار إليه المشرّع في المادة 7 مكرّر فقرة 01 من الأمر 01-08: «... يمكن للمفتشية العامة للمالية أن تقوم برقابة وتدقيق تسيير المؤسسات... بناءً على طلب من السلطات أو الأجهزة التي تمثل الدولة المساهمة...»، فمن هنا لا يتضح أنّ التدّخل الجوازي للمفتشية يتضمن قيامها برقابة خارجية، لأنه بالرجوع إلى أحكام الفقرة 2 من المادة 7 مكرّر نجد أنّه يشير إلى أنّ التدّخل الوجوبي للمفتشية يكون للقيام بالرقابة الخارجية وعليه يوجد افتراضات:

- إذا كان تدّخل المفتشية الجوازي للقيام بالرقابة بطلب أحد السلطات التابعة للدولة كسلطة عامة، فإنّ هذا التدّخل يعدّ حقيقة تكريس فعلي للرقابة الخارجية.
- إنّ تدّخل المفتشية الجوازي إذا كان يطلب أحد الأجهزة التي تمثل الدولة المساهمة فهو على الأرجح يكون تدعيماً للرقابة الداخلية.

2- التدّخل الوجوبي للمفتشية العامة للمالية:

يكون التدّخل وجوبياً للقيام بالرقابة الخارجية على سبيل الاستثناء في حالة إذا ما كلفت المؤسسة بمشاريع ممولة من الميزانية حسب مقتضيات الفقرة الثانية من الأمر 01-08. فإذا استفادت المؤسسة العمومية الاقتصادية من مساعدات مالية من الدولة أو جماعاتها المحلية، فهذه الإعانات المقدّمة تكون بصفة تساهمية، فلا تحتاج المفتشية في هذه الحالة إلى طلب من أجل التدّخل والقيام بالرقابة، إلا أنّ هذا التدّخل هو غير مستحدث بموجب

الأمر 08-01، بل هو موجود ضمن المرسوم التنفيذي 92-78 سالف الذكر. وبهذا فإنّ التدّخل الوجوبي للمفتشية يكون من أجل القيام بالرقابة الخارجية وليس تدعيماً للرقابة الداخلية، وهذا يعدّ أمراً منطقياً لا يسبب أيّ تعارض أو تناقض مع الإصلاحات الاقتصادية.