

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة الإخوة منتوري قسنطينة 1

كلية الحقوق

قسم القانون العام

ملخص دروس مقياس قانون المؤسسات العمومية الاقتصادية

موجه إلى طلبة السنة الأولى ماستر قانون عام اقتصادي

من إعداد: د. جميلة حركاتي

السنة الجامعية 2023-2024

مقدمة

لقد عرفت الجزائر أزمة اقتصادية في بداية الثمانينات كانت نقطة البداية للقيام بمجموعة من الإصلاحات للنهوض بالاقتصاد الوطني حيث تم تغيير النظام الاقتصادي من اشتراكي موجه إلى اقتصاد السوق وهو ما حتم التخلي عن الوسائل التقليدية للتسيير واعتماد أساليب حديثة تتماشى مع النظام الرأسمالي. وتعتبر المؤسسة العمومية الاقتصادية من بين أهم الوسائل التي تعتمد عليها الدولة لتنفيذ سياسيتها الاقتصادية.

وتعرّف المؤسسة العمومية الاقتصادية بأنها شركة تجارية تحوز فيها الدولة أو أحد أشخاص القانون العام أغلبية الرأس المال الاجتماعي مباشرة أو غير مباشرة.¹

وقد شهدت هذه المؤسسة تطورا على مستوى نظامها القانوني مر بمرحلتين تميزت المرحلة الأولى بعدم الاستقلالية حيث كانت في وضعية تبعية للدولة سواء من الناحية العضوية أين كانت الدولة ممثلة في الوزارة المعنية تعين كل الأعضاء في المؤسسة بطريقة إدارية، أو وظيفيا حيث كان القرار مركزيا، كما أن مجال تدخل المؤسسة العمومية الاقتصادية ضيق جدا نتيجة لتدخل الدولة المستمر حيث كانت هذه الأخيرة تتمتع بسلطة إلغاء القرارات، بالإضافة إلى الفوضى التي كانت تعيشها نتيجة تداخل الاختصاص بين هيكلها، ولعل السبب في ذلك يعود إلى عدم الاعتراف لها بذمة مالية مستقلة حيث أن المشرع كان يعتبر كل أموالها تابعة للدولة والأرباح تذهب للخزينة العمومية،

أما المرحلة الثانية فجاءت نتيجة اقتناع الدولة بأن عدم فعالية هذه المؤسسات جاء نتيجة كونها في يد السلطة السياسية وأن الحل والعلاج يكون في تكريس استقلاليتها وفصلها عن الدولة حتى تصبح مركزا حقيقيا لإنتاج الثروة، وهو ما أدى إلى صدور قانون يجسد استقلالية المؤسسة العمومية الاقتصادية وهو القانون التوجيهي 88-01 الذي كرس تحرير المؤسسة العمومية الاقتصادية من التبعية بأخذها شكل شركة تجارية وهو ما أكده بشكل أوضح الأمر 01-04 المتعلق بتنظيم وتسيير المؤسسات العمومية الاقتصادية وخصوصتها حيث تم الاعتراف لها بذمة مالية مستقلة، كما تم إخضاع إدارتها وتسييرها لأحكام القانون التجاري.²

وتعتمد دراسة مقياس قانون المؤسسات العمومية الاقتصادية على مجموعة من المكتسبات السابقة تتمثل أساسا في الإلمام بقواعد القانون التجاري لاسيما الشركات التجارية، وبالخصوص قواعد شركات الأموال، بالإضافة إلى الإلمام بقواعد القانون العام الاقتصادي، كما يهدف إلى تحقيق مجموعة من الأهداف تتمثل أساسا في تمكين الطالب من معرفة النظام القانوني للمؤسسات العمومية الاقتصادية ومدى استقلاليتها وأشكال الرقابة المفروضة عليها وهو ما يؤدي إلى تمكينه من معرفة أهمية المؤسسة العمومية الاقتصادية في الاقتصاد الوطني.

سيتم دراسة النظام القانوني للمؤسسات العمومية الاقتصادية من خلال ثلاثة محاور أساسية

المحور الأول: تطور استقلالية المؤسسات العمومية الاقتصادية

¹ - المادة 2 من الأمر 01-04 المؤرخ في 20 أوت 2001 المتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية وتسييرها وخصوصتها، ج ر ع 47.

² - حركاتي جميلة، المسؤولية الجنائية لمسير المؤسسة العمومية الاقتصادية، مذكرة مقدمة لنيل درجة الماجستير في القانون العام فرع قانون الضبط الاقتصادي، جامعة الإخوة منتوري قسنطينة، كلية الحقوق، 2013، ص 1.

المحور الثاني: إنشاء تسيير ورقابة المؤسسات العمومية الاقتصادية

المحور الثالث: خوصصة المؤسسات العمومية الاقتصادية والشراكة

المحور الأول

تطور استقلالية المؤسسات العمومية الاقتصادية

شهد الاعتراف باستقلالية المؤسسات العمومية الاقتصادية تطورات عديدة تبعا لتطور النظام الاقتصادي والسياسي المتبع ويمكن تقسيم هذا التطور إلى مرحلتين أساسيتين مرحلة الاقتصاد الموجه ومرحلة اقتصاد السوق أو مرحلة الاستقلالية، غير أنه وقبل التطرق إلى تطور استقلالية المؤسسات العمومية الاقتصادية يتعين أولا تحديد مفهوم هذه الأخيرة وتمييزها عن المؤسسات العمومية الأخرى.

أولا: مفهوم المؤسسة العمومية

إن المفاهيم القانونية هي انعكاس للأوضاع السياسية والاقتصادية السائدة في مجتمع معين، ولا يمكن فصل فكرة المؤسسة العمومية عن التطور التاريخي الذي نشأ فيه القطاع العام، ويشوب فكرة المؤسسة العمومية غموضا شديدا من حيث تعريفها تعريفا مانعا جامعا وذلك لغياب تعريف قانوني أو قضائي لها بالإضافة إلى اختلاف الفقهاء وعدم اتفاقهم حول تحديد مفهوم المؤسسة العمومية كمقابل لتطور وظائف الدولة، بالإضافة إلى كثرة التسميات والتطبيقات للمؤسسة العمومية باختلاف النظم السياسية والاقتصادية.

1- تعريف المؤسسة العمومية

أ- لغة: يقصد بالمؤسسة لغة جمعية أو معهد أو شركة أسست لغاية علمية أو خيرية واقتصادية، أما كلمة عمومية فهي من كلمة عمّ وهو ضد خص، والعام خلاف الخاص

ب- اصطلاحا: تكاد تجتمع التعريفات الفقهية السابقة للمؤسسة العمومية على أنها شخص إداري عام تنشئه الدولة لإدارة مرفق عام يتمتع بالشخصية المعنوية وتتبع في إدارته أساليب القانون العام، غير أن هذه التعاريف فقدت قيمتها النظرية والعملية نظرا لتوسع وتطور وظائف الدولة في النشاط الاقتصادي المسير بواسطة مؤسسات عمومية، بالإضافة إلى فقدان الترابط بين المرفق العام وفكرة المؤسسة العمومية لذلك عدل الفقه عن هذا التعريف وظهرت بعدها محاولات فقهية عديدة لتعريف المؤسسة العمومية بعضها يعرفها استنادا لفكرة المرفق العام حيث تم تعريفها على أنها مرفق عام متمتع بالشخصية المعنوية غير أن هذا التعريف منتقد من طرف الفقهاء الذين يرفضون التلازم بين مفهوم المؤسسة العمومية وفكرة المرفق

العام حيث يعرفها هؤلاء على أنها: "جزء أو حصة من المال الذي خصصته الدولة لتمويل نشاط معين بقصد إشباع حاجة جماعية يدار بطريق الإدارة المباشرة مفوضة الإختصاص " كما عرّفها البعض الآخر بأنها" تنظيم إداري يقوم بإدارة أموال الدولة على وجه الاستقلال النسبي ،وفقا للأهداف التي يحددها التنظيم القانوني وذلك تحت رقابة الدولة " .

وكنتيجة للإصلاحات الاقتصادية التي بدأت منذ سنة 1988 والتي بدأت بتكريس استقلالية المؤسسات العمومية الاقتصادية من خلال القانون 01-88 المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية ،تم التمييز بين المؤسسات العمومية الاقتصادية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري والمؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري حيث أطلق على هذه الأخيرة (أي المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري والمؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري) تسمية الهيئات الإدارية غير أن الشيء الملفت للإنتباه أن النصوص القانونية المتضمنة إنشاء الهيئات العمومية لم تستعمل هذا المصطلح بل استعملت مصطلح المؤسسات العمومية .

ولم يضع المشرع تعريفا للهيئات العمومية باستثناء الفقرة الأولى من المادة 4 من القانون 01-88 والتي جاء فيها : "تتميز المؤسسة العمومية الاقتصادية في مفهوم هذا القانون عن الهيئات العمومية بصفاتها أشخاصا معنوية خاضعة للقانون العام ومكلفة بتسيير الخدمات العمومية ... "

من خلال هذه الفقرة يتضح بأن المشرع قد وضع معيارين لتمييز الهيئات العمومية الأول شكلي يتمثل في التمتع بالشخصية المعنوية العامة والثاني موضوعي يتمثل في تسيير الخدمات العمومية ويقصد المشرع هنا بالخدمات العمومية المرافق العمومية .

وكذلك المادة 44 من القانون 01-88 التي عرفت المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري : "الهيئة العمومية التي تتمكن من تمويل أعبائها الاستغلالية جزئيا أو كليا عن طريق عائد بيع إنتاج تجاري ينجز طبقا لتعريفه معدة مسبقا ولدقتر الشروط العامة الذي يحدد الأعباء والتقييدات وكذا عند الاقتضاء حقوق وواجبات المستعملين . "

وتجدر الإشارة إلى أنه نتيجة التطور العلمي والتكنولوجي والاقتصادي لجأ المشرع إلى توسيع مفهوم الهيئات العمومية تبعا لطبيعة النشاط الذي تقوم به فظهرت المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي (القانون 11-98) ،وهي مؤسسة عمومية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي تنشأ لتحقيق نشاطات البحث العلمي والتكنولوجي ،كما ظهرت المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني (القانون 05-99) وهي مؤسسة وطنية للتعليم العالي تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي .

أما المؤسسات العمومية الاقتصادية فقد عرفها المشرع من خلال نص المادة 02 من الأمر 04-01 المتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية وتسييرها وخصصتها بأنها: "المؤسسات العمومية الاقتصادية هي شركات تجارية تحوز فيها الدولة أو أحد أشخاص القانون العام أغلبية رأسمالها الإجتماعي مباشرة أو غير مباشرة وهي تخضع للقانون العام."

من خلال هذا التعريف تتضح خصائص المؤسسات العمومية الاقتصادية

1- العمومية: والذي يتضح من رأسمالها الإجتماعي حيث أن أغلبية رأسمالها تحوزه الدولة أو احد أشخاص القانون العام .

2- المتاجرة: المقصود من هذه الخاصية هو خضوعها لقواعد القانون التجاري سواء من الناحية التنظيمية (الإنتشاء -الإدارة والتسيير -الرقابة) ،أو من الناحية الوظيفية حيث تقوم المؤسسات العمومية الاقتصادية بأعمال تجارية .

3- الاستقلالية: حيث تتمتع المؤسسات العمومية الاقتصادية بالشخصية المعنوية المستقلة من حيث الحقوق والالتزامات والمسؤولية ،ولقد تم تكريس الاستقلالية أكثر بصدور الأمر 04-01.

ثانيا: مراحل تطور استقلالية المؤسسات العمومية الاقتصادية:

مر تكريس استقلالية المؤسسات العمومية الاقتصادية بالمراحل التالية :

المرحلة الأولى: مرحلة ما قبل استقلالية المؤسسات العمومية الاقتصادية

ويمكن تقسيم هذه المرحلة إلى عدة محطات بدأت منذ الاستقلال حيث طبقت الجزائر بعد الاستقلال تجربة التسيير الذاتي والتي امتدت من 1962 إلى 1965 ،تميزت هذه الفترة بالاعتماد على فكرة الملكية الجماعية والذي تجسد من خلال مشاركة العمال في التسيير ،حيث كانت تضم المؤسسة المسيرة ذاتيا جمعية عامة للعمال تتمثل صلاحياتها في المصادقة على مخطط تنمية المؤسسة ،كما تتشكل من مجلس العمال والذي تنتخبه الجمعية العامة تتمثل صلاحياته في انتخاب لجنة التسيير ومراقبتها قبل عرض حساباتها على الجمعية العامة في نهاية السنة المالية .أما لجنة التسيير فتتمثل صلاحيتها في تسيير المؤسسة ،و تتشكل المؤسسة المسيرة ذاتيا أيضا من المديرية التي تمثل جهازا تنفيذيا لقرارات هيئة التداول كما تقوم بدور المراقب المالي³

³ -المرسوم 63-59 المتعلق بتنظيم وتسيير المؤسسة المسيرة ذاتيا المؤرخ في 28-03-1963,

أما المحطة الثانية من هذه المرحلة فهي مرحلة الشركة الوطنية والتي امتدت في الفترة من 1965 إلى 1971 رغم أن هذه الفترة عرفت إنشاء الكثير من الشركات الوطنية إلا أنها عرفت مجموعة من الأزمات الاقتصادية بسبب نقص الإنتاج وتمويل الدولة لها من الخزينة العمومية .

أما المحطة الثالثة فتسمى بمرحلة التسيير الاشتراكي للمؤسسات العمومية والتي بدأت من سنة 1971 حيث كان الهدف منها هو إشراك العمال في تسيير المؤسسة فأصبح العامل منتجا ومسيرا في نفس الوقت وبرز خلالها مفهوم جديد للمؤسسة العمومية الاقتصادية حيث أصبحت تسمى بالمؤسسة الاشتراكية وقد امتازت هذه المرحلة بمركزية التخطيط، غير أن هذه المرحلة أيضا باءت بالفشل بسبب عدم وجود كفاءات وهو ما أدى إلى إبعاد العمال من المساهمة الفعلية في تسيير واتخاذ القرارات ما دفع إلى خلق صراعات وخلافات بين العمال والإداريين وارتفاع العبء المالي للمؤسسة على خزينة الدولة، وهو ما أدى إلى التفكير في أسلوب جديد وهو إعادة هيكلة هذه المؤسسات سواء من الناحية العضوية وذلك بتفكيك المؤسسات الوطنية الكبيرة إلى مؤسسات وطنية ومحلية. أو إعادة هيكلتها ماليا .⁴

المرحلة الثانية: مرحلة استقلالية المؤسسة العمومية الاقتصادية

انطلاقا من سنة 1988 قامت الجزائر بإصلاحات اقتصادية تهدف إلى إعادة تكييف المؤسسة العمومية الاقتصادية مع مقتضيات اقتصاد السوق وضرورة الفصل بين ملكية وتسيير هذه المؤسسات ولهذا الغرض تم إنشاء مجموعة من القوانين لتحقيق هذه الأهداف وهي :

-القانون رقم 01-88 المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية

-القانون رقم 02-88 المتعلق بالتخطيط

-القانون رقم 03-88 المتعلق بصناديق المساهمة

-القانون رقم 04-88 المعدل والمتمم للأمر 59-75 المتضمن القانون التجاري والمحدد للقواعد الخاصة المطبقة على المؤسسات العمومية الاقتصادية .

ويعد القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية منعطف هام في استقلالية المؤسسة العمومية الاقتصادية حيث أصبحت هذه المؤسسات عبارة عن شركات تجارية تأخذ إما شكل شركة مساهمة أو شركة ذات مسؤولية محدودة، كما تخلت الدولة عن التدخل في التسيير المباشر لها وقامت بإنشاء صناديق المساهمة، غير أن تجربة استقلالية المؤسسة العمومية الاقتصادية للوصول إلى النتائج المرجوة باءت

⁴ -المرسوم رقم 242-80 المؤرخ في 4 أكتوبر 1980 متعلق بإعادة الهيكلة، ج ر عدد 41، صادر في 7 أكتوبر 1980 .

بالفشل مما أدى إلى ضرورة إعادة تطهيرها ماليا لتغطية العجز الذي مس هذه المؤسسات وقد جاءت هذه المرحلة لتكريس اقتصاد السوق وفتح المجال أمام المبادرة الخاصة .

وقبل صدور الأمر 04-01 المتعلق بتنظيم وتسيير المؤسسات العمومية الاقتصادية وخصصتها مرت هذه المؤسسات منذ سنة 1994 بإجراءات الخوصصة التي سيتم دراستها في المحور الأخير من هذا السداسي .

المحور الثاني: إنشاء، إدارة ورقابة المؤسسات العمومية الاقتصادية

تعتبر المؤسسات العمومية الاقتصادية شركات تجارية ذات رؤوس أموال عمومية وهو ما يستدعي دراسة كيفية إنشائها وتسييرها ورقابتها ، لمعرفة خصوصيتها مقارنة مع الشركات التجارية المنصوص عليها في القانون التجاري .

أولا: إنشاء وحل المؤسسات العمومية الاقتصادية

جاء في الفقرة الأولى من المادة 5 من الأمر 04-01: "يخضع إنشاء المؤسسات العمومية الاقتصادية وتنظيمها وسيرها للأشكال التي تخضع لها شركات رؤوس الأموال المنصوص عليها في القانون التجاري ...".

وعلى اعتبار أن المؤسسة العمومية الاقتصادية تمتاز بطابع مزدوج العمومية والمتاجرة فإنها تخضع لكل من الأمر 04-01 وأحكام القانون التجاري، فيراعى إرادة الشركاء والمساهمين عند إنشائها وحلها دون تركها مطلقة نظرا للدور الكبير للمؤسسات العمومية الاقتصادية في الاقتصاد الوطني.

1-إنشاء المؤسسات العمومية الاقتصادية

يمر إنشاء المؤسسة العمومية الاقتصادية بالمراحل التالية :

-مرحلة قرار الإنشاء

-مرحلة الاكتتاب

-مرحلة عقد الجمعية العامة التأسيسية

أ-قرار الإنشاء

في مرحلة ما قبل استقلالية المؤسسات العمومية الاقتصادية كان قرار الإنشاء يصدر عن كل من السلطتين التشريعية عن طريق الإجراء التشريعي، والتنفيذية عن طريق الإذن القانوني، ولكن بعد صدور القانون التوجيهي 01-88 أصبح إنشاء المشروعات العامة من اختصاص السلطة التنفيذية ودور السلطة التشريعية يقتصر على وضع المبادئ العامة للسياسة الاقتصادية سواء في القطاع العام أو القطاع الخاص .⁵

وبالتالي أصبح إنشاء المؤسسات العمومية الاقتصادية يتم بقرار من الحكومة عندما يتعلق الأمر بتطوير أنشطة أولية أو فروع جديدة ذات أهمية استراتيجية، أو قرار من أي جهاز تابع لصناديق المساهمة مؤهل قانونا لتأسيس مؤسسة عمومية اقتصادية أو للمشاركة في اكتتاب جزء من رأسمالها، أو بقرارات مشتركة صادرة عن مؤسسات عمومية اقتصادية تتخذها الأجهزة المؤهلة قانونا لهذا الغرض طبقا لقوانينها الأساسية وضمن الأشكال القانونية المشترطة⁶

في جميع الحالات فإن عقد إنشاء المؤسسة العمومية الاقتصادية هو عقد من نوع خاص مرتبط شكليا مع إطار قانوني عام موضوع من طرف المشرع .

ولا يكفي قرار الإنشاء وحده لتأسيس المؤسسة العمومية الاقتصادية بل لابد من القيام بإجراءات التأسيس المالية .

ب-الاكتتاب

يعرّف الاكتتاب بأنه العمل الذي يبدي بموجبه الشخص رغبته في أن يصبح شريكا في الشركة بتقديم حصة تتمثل في التعهد بوفاء بمبلغ نقدي معين لعدد معين من الأسهم

⁵ -محمد الصغير بعلي، النظام القانوني للمؤسسات العمومية الاقتصادية، رسالة دكتوراه، ص 138.

⁶ -المادة 14 من القانون 01-88 .

طبقاً للأمر 01-04 فإن المؤسسات العمومية الاقتصادية تخضع لقواعد الاكتتاب التي تخضع لها شركات الأموال وعليه فإنه يمكن تقسيمه إلى قسمين: الاكتتاب باللجوء العلني للإدخار (التأسيس المتتابع) والاكتتاب دون اللجوء العلني للإدخار (التأسيس الفوري) .

1- اللجوء العلني للإدخار (التأسيس المتتابع)

تناولته المواد من 595 إلى 604 من القانون التجاري، يكون عن طريق طرح الأسهم للاكتتاب العام ويمرّ هذا النوع من التأسيس بالمراحل المتتابعة التالية :

-يتم تحرير القانون الأساسي للمؤسسة بطلب من مؤسس أو أكثر ويتم وضع نسخة لدى السجل الوطني للسجل التجاري .

-يتم الإعلان للاكتتاب من طرف المؤسسين وتحت مسؤوليتهم

-ثم يتم الاكتتاب الذي يجب أن يكون برأس المال كله و إلا كان باطلا

2 -الاكتتاب دون اللجوء العلني للإدخار (التأسيس الفوري)

تنشأ المؤسسة في هذه الحالة بتصرف قانوني يصدر عن مؤسس واحد أو أكثر، حيث لا يتطلب هذا النوع إجراءات معقدة، كما لا تتطلب إعلام الجمهور على عكس النوع الأول للتأسيس حيث ينحصر الاكتتاب على الأشخاص المعنيين فقط، حيث يتم الحصول على رأسمال المؤسسة من المؤسسين دون اللجوء العلني للإدخار .

ج-الجمعية العامة التأسيسية

لاستكمال إجراءات تأسيس المؤسسة العمومية الاقتصادية كغيرها من الشركات التجارية لابد من انعقاد الجمعية العامة التأسيسية التي تتشكل من جميع المكتتبين والمؤسسين مهما كان مقدار حصصهم، وتقوم الجمعية العامة التأسيسية بالتأكد أن رأس المال تم اكتتابه كلياً، كما تقوم بتعيين قائمين بالإدارة، وأعضاء مجلس المراقبة، مندوب أو أكثر للحسابات.

ثانياً: إدارة وتسيير المؤسسات العمومية الاقتصادية

جاء في الفقرة الأولى من المادة 5 من الأمر 01-04: "يخضع إنشاء المؤسسات العمومية الاقتصادية، وتنظيمها وسيرها للأشكال التي تخضع لها شركات رؤوس الأموال المنصوص عليها في القانون التجاري..."

وهو ما يبين أن المشرع قد أحال إدارة وتسيير المؤسسة العمومية الاقتصادية لأحكام القانون التجاري تماشياً مع طابع المتاجرة الذي تمتاز به هذه المؤسسات ،وهو ما يستدعي الرجوع إلى أحكام القانون التجاري لاسيما الأحكام الخاصة بإدارة وتسيير شركات الأموال لاسيما منها شركة المساهمة باعتبارها النموذج الأمثل لشركات الأموال .

غير أن الفقرة الثانية من المادة 5 من الأمر 01-04 تنص : "...غير أنه يجب أن يشتمل مجلس الإدارة أو مجلس المراقبة حسب الحالة على مقعدين لصالح العمال الأجراء حسب الأحكام المنصوص عليها القانون المتعلق بعلاقات العمل ..."

وهو ما يوضح أن المشرع قد وضع شروطاً خاصة بإدارة وتسيير المؤسسات العمومية الاقتصادية .

وتضيف الفقرة الثالثة من المادة 5 من الأمر 01-04: "...يمكن النص عن طريق التنظيم على أشكال خاصة لأجهزة الإدارة والتسيير بالنسبة للمؤسسات العمومية الاقتصادية التي تحوز فيها الدولة أو أي شخص معنوي خاضع للقانون العام مجموع الرأسمال الاجتماعي بطريقة مباشرة أو غير مباشرة ..."

ويتضح أيضاً من خلال نص هذه الفقرة أن هناك شكل خاص بإدارة وتسيير المؤسسات العمومية الاقتصادية يخص المؤسسات العمومية الاقتصادية التي تمتلك فيها الدولة أو أحد أشخاص القانون العام مجموع الرأسمال الاجتماعي.

وبناء على ما سبق سنتناول بالدراسة أجهزة إدارة وتسيير المؤسسات العمومية الاقتصادية بتقسيمها إلى قسمين نتناول في الأول أجهزة إدارة المؤسسات العمومية الاقتصادية وتناول في الثاني أجهزة تسيير المؤسسات العمومية الاقتصادية .

1- أجهزة إدارة المؤسسة العمومية الاقتصادية

ويمكن تقسيمها إلى عنصرين نتناول في الأول :الشكل العام لأجهزة إدارة المؤسسة العمومية الاقتصادية وتناول في الثاني الشكل الخاص لأجهزة إدارة المؤسسة العمومية الاقتصادية .

-الشكل العام لأجهزة إدارة المؤسسات العمومية الاقتصادية

يقوم الشكل العام لإدارة المؤسسات العمومية الاقتصادية على نمطين أحدهما تقليدي يعتمد على مجلس الإدارة وذلك بالنسبة للمؤسسات العمومية الاقتصادية التي تختار الجمع بين الإدارة والرقابة ، والنمط الحديث الذي يعتمد على مجلس المديرين ومجلس المراقبة بالنسبة للمؤسسات العمومية الاقتصادية التي

تختار التمييز بين هيئات الرقابة والإدارة، ويتعين على المؤسسة العمومية الاقتصادية أن تختار بين الصيغتين دون أن تجمع بينهما بشرط أن تصرح بذلك في قانونها الأساسي.

أ- النمط التقليدي لإدارة المؤسسات العمومية الاقتصادية (مجلس الإدارة)

إن مجلس الإدارة هو الجهاز العصبي الذي يتحكم في دوران المؤسسة، أو هو بتعبير عالم الإدارة "هنري ميتنبرغ"، "هو غرفة العمليات التي تمارس فيها قيادة الأركان ووظيفة إدارة حالة عدم التحكم التي يفرزها المحيط الخارجي للمؤسسة".⁷

هو جهاز جماعي يتكون من 3 أعضاء على الأقل و12 عضوا على الأكثر⁸، (الفقرة الأولى من المادة 610 من القانون التجاري) ويمكن اختيار أعضاء مجلس الإدارة من طرف الجمعية العامة العادية أو الجمعية العامة التأسيسية، ولا يمكن تشكيل المجلس بأقل من الحد الأدنى ولا الحد الأقصى القانوني، إلا في حالة الدمج حيث يجوز رفع العدد إلى 24 عضوا⁹. (الفقرة الثانية من المادة 610 من القانون التجاري). وعلى اعتبار أن المؤسسة العمومية الاقتصادية شركة تجارية ذات رؤوس أموال عمومية فإن المشرع قد ميز مجلس إدارتها عن مجالس إدارة الشركات التجارية باشتراط إلزامية التمثيل العمالي في مجلس الإدارة في حدود مقعدين، وهو ما يعتبر خروج عن القواعد العامة للقانون التجاري الذي يحصر العضوية في مجلس الإدارة في المساهمين فقط دون العمال¹⁰،

يمكن أن يكون العضو شخصا طبيعيا أو معنويا، وإن كان شخصا طبيعيا فلا يمكنه الانتماء إلى أكثر من 5 مجالس إدارة يوجد مقرها في الجزائر .

كما يمكن أن يكون عضو مجلس الإدارة شخصا معنويا ففي هذه الحالة يجب على هذا الأخير اختيار ممثل دائم له ففي هذه الحالة فإن الشخص الطبيعي يتحمل كل الواجبات والمسؤوليات المدنية والجزائية .

يتم انتخاب أعضاء مجلس إدارة المؤسسة العمومية الاقتصادية المساهمين من طرف الجمعية العامة العادية لمدة 6 سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة، إلا إذا نص القانون الأساسي على خلاف ذلك.¹¹ (المادتين 611 و613 من القانون التجاري)، أما العمال فيتم اختيارهم طبقا لأحكام قانون علاقات العمل من طرف لجنة المشاركة من بين أعضائها أو خارج أعضائها، ويقصد بلجنة المشاركة تلك اللجنة التي تنتخب من مجموع العمال المثبتون في المؤسسة. (المادة 95 من القانون 90-11 المتعلق بعلاقات العمل).

7- جميلة حركاتي، المسؤولية الجنائية لمسيري المؤسسة العمومية الاقتصادية، مرجع سابق، ص 8

8- الفقرة الأولى من المادة 610 من القانون التجاري .

9- الفقرة الثانية من المادة 610 من القانون التجاري .

10- الفقرة الثالثة من المادة 5 من الأمر 04-01 .

11- المادتين 611 و613 من القانون التجاري

وينتخب مجلس الإدارة من بين أعضائه رئيساً بشرط أن يكون شخصاً طبيعياً.

وتتمثل أهم صلاحيات مجلس الإدارة في :

-استدعاء الجمعية العامة للمساهمين للاجتماع وتبليغ المساهمين بذلك وتزويدهم بالوثائق اللازمة

-وضع جدول أعمال الجمعية العامة

-القيام بتعيينات مؤقتة في حالة شغور منصب عضو مجلس الإدارة أو أكثر وعرضها للمصادقة عليها من طرف الجمعية العامة العادية

-تعيين مساعدي رئيس مجلس الإدارة باقتراح منه.

ب-النمط الحديث لإدارة المؤسسة العمومية الاقتصادية (مجلس المديرين+مجلس المراقبة)

لقد اعتمد المشرع بموجب المرسوم التشريعي 93-08 المعدل والمتمم للقانون التجاري نمطاً حديثاً للإدارة والتسيير والذي يقوم على مجلس المديرين ومجلس المراقبة، ولهذا التنظيم إيجابيات عديدة تؤدي إلى تفادي عيوب النظام الكلاسيكي وذلك بالترقية بين الإدارة والرقابة وهو ما يؤدي إلى تحقيق ديمقراطية أكثر في التسيير والرقابة .

مجلس المديرين : يتم اختيار أعضاء مجلس المديرين من طرف مجلس المراقبة، ويمارسون صلاحياتهم تحت رقابته، ويكون عددهم من 3 إلى 5 أعضاء على الأكثر، وهم تحت طائلة البطلان أشخاص طبيعيين وكل تعيين لأشخاص معنوية في مجلس المديرين يعتبر باطلاً .

وعلى خلاف مجلس الإدارة لم يشترط المشرع أن يكون أعضاء مجلس المديرين من المساهمين وهو ما يسمح للكفاءات غير المساهمين بأن يكونوا أعضاء في مجلس المديرين، كما يمكن أن يكون أعضاؤه من العمال وهو ما جاء في الفقرة الثانية من المادة 645 من القانون التجاري.

أما عن مدة عضوية أعضاء مجلس المديرين فإن القانون الأساسي هو الذي يحددها ضمن حدود تتراوح من عامين إلى 6 سنوات، وعند عدم وجود أحكام صريحة في القانون الأساسي تحدد المدة بـ 4 سنوات دون أن ينص القانون على إمكانية تجديد عقد الأعضاء عند انتهاء مدة تعيينهم.

ويمكن عزل أعضاء مجلس المديرين من طرف الجمعية العامة العادية بناء على اقتراح من مجلس المراقبة، ولعل خروج المشرع في هذه الحالة عن قاعدة توازي الأشكال يعود إلى رغبته في إعطاء الجمعية العامة للمساهمين دوراً تحكيمياً في حالة وجود نزاع بين مجلس المديرين ومجلس المراقبة .

أما **صلاحيات مجلس المديرين** فتتمثل في التصرف باسم الشركة في حدود موضوع المؤسسة مع مراعاة السلطات التي يخولها القانون صراحة لمجلس المراقبة والجمعية العامة للمساهمين .

-مجلس المراقبة: إن تنظيم مجلس المراقبة يشبه كثيرا تنظيم مجلس الإدارة غير أن الفرق بينهما هو أن مجلس المراقبة يتولى رقابة تسيير وإدارة المؤسسة العمومية الاقتصادية فقط في حين أن مجلس الإدارة يتعين عليه بالإضافة إلى الرقابة أن يضمن التسيير.

يتكون مجلس المراقبة من 7 أعضاء على الأقل و12 عضوا على الأكثر، ويمكن أن يتجاوز في حالة الدمج 24 عضوا (المادة 657 و المادة 658 من القانون التجاري) من بينهم ممثلين اثنين عن العمال (الفقرة الثانية من المادة 5 من الأمر 01-04)، ويتم انتخابهم من طرف الجمعية العامة العادية والتأسيسية لا يمكن لعضو من مجلس المراقبة الانتماء إلى مجلس المديرين .

أما أهم صلاحيات مجلس المراقبة فتتمثل في الرقابة الدائمة للمؤسسة العمومية الاقتصادية، حيث يمكن أن تخضع بعض العقود التي تبرمها المؤسسة إلى ترخيص مسبق من طرف مجلس المراقبة .

كما يمكن لمجلس المراقبة القيام في أي وقت من السنة بإجراء الرقابة التي يراها ضرورية، كما يمكنه الاطلاع على الوثائق التي يراها ضرورية .

- الشكل الخاص بأجهزة إدارة المؤسسات العمومية الاقتصادية

وضع المشرع شكلا خاصا بأجهزة إدارة المؤسسة العمومية الاقتصادية التي تمتلك فيها الدولة أو شخص آخر من أشخاص القانون العام مجموع الرأسمال الاجتماعي حيث يقوم هذا الشكل على مجلس مديرين يتكون من 3 أعضاء بما فيهم الرئيس يتم اختيارهم من بين أصحاب المهنة المحترفين الذين تجتمع فيهم صفتا الكفاءة والخبرة اللازمين، ومجلس مساهمات الدولة¹² هو الذي يقرر تشكيلة مجلس المديرين حسب مهام المؤسسة الاقتصادية وطبيعتها وحجمها وتقوم الجمعية العامة العادية بتعيينهم بعد موافقة رئيس الحكومة (حاليا الوزير الأول) على ترشحهم وبعد أخذ رأي مجلس مساهمات الدولة وتنتهي مهامهم حسب نفس الأشكال، وعندما يمارس شخص واحد مهام مجلس المديرين يسمى المدير العام الوحيد

¹² -يقصد بمجلس مساهمات الدولة المجلس المكلف بتنظيم و تسيير و مراقبة الأموال التجارية التي تحوزها الدولة و الرأسمال الاجتماعي للمؤسسات الاقتصادية، انظر المرسوم التنفيذي 01-253 المؤرخ في 10 سبتمبر 2001،

(المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 01-283 الذي جاء تطبيقاً لأحكام الفقرة الثالثة من المادة 5 من الأمر 04-01).¹³

حيث يكون لمجلس المديرين كافة الصلاحيات لإدارة هذه المؤسسة والإشراف عليها كما أنه مسؤول عن السير الحسن للمؤسسة ويمارس السلطة التنظيمية على المستخدمين.

2- أجهزة تسيير المؤسسة العمومية الاقتصادية :

إن تنظيم جهاز تسيير المؤسسة العمومية الاقتصادية كغيرها من الشركات التجارية يأخذ عدة صيغ تبعاً للنمط المتبع، وبالنسبة للمؤسسات العمومية الاقتصادية التي تختار النمط التقليدي فتختار بين صيغتين إما الرئيس المدير أو نظام المدير العام، ويقصد بنظام الرئيس المدير العام حالة تولي رئيس مجلس الإدارة الإشراف والمديرية العامة للمؤسسة أما في حالة قيامه بالإشراف فقط فيسمى المدير العام وفي هذه الحالة الأخيرة فإنه يمكنه تكليف شخص أو أكثر لمساعدته كمديرين عامين يقترحهما على مجلس الإدارة .

أما بالنسبة للمؤسسات العمومية الاقتصادية التي تختار النمط الحديث فإنه يتولى تسييرها رئيس مجلس المديرين .

بالنسبة للمؤسسات العمومية الاقتصادية التي تمتلك فيها الدولة كل الرأسمال الاجتماعي يتولى تسييرها كما أشرنا له سابقاً رئيس مجلس المديرين، أو المدير العام الوحيد حسب الحالة

أما عن صلاحيات جهاز التسيير فتتمثل عموماً في تولي الإدارة العامة للمؤسسة وتمثيل المؤسسة أمام الغير، كما له السلطة الواسعة للتصرف باسم المؤسسة في حدود الصلاحيات المخولة له .

ثالثاً: الرقابة على المؤسسات العمومية الاقتصادية

إن كان المبدأ هو استقلالية المؤسسات العمومية الاقتصادية غير أن هذا لا يمنع من فرض الرقابة عليها، وتعرّف الرقابة من الناحية الاقتصادية بأنها وسيلة لمعرفة مدى تحقيق الأهداف المسطرة في الوقت المحدد، أما من الناحية القانونية فتعرف بأنها وسيلة للتحقق من مدى مطابقة مبدأ الشرعية .

¹³ - المرسوم التنفيذي رقم 01-283 المؤرخ في 24 سبتمبر 2001 المتضمن الشكل الخاص بأجهزة إدارة المؤسسات العمومية الاقتصادية وتسييرها، الجريدة الرسمية العدد 55.)

نظرا للطابع المزدوج للمؤسسة العمومية الاقتصادية فقد فرض عليها المشرع رقابة داخلية تمارسها الأجهزة الداخلية للمؤسسة كما هو الشأن بالنسبة للشركات التجارية ،كما فرض عليها رقابة خارجية تمارسها الأجهزة التابعة للدولة وذلك تماشيا مع طابعها العمومي.

1-الرقابة الداخلية المؤسسات العمومية الاقتصادية

تمارس الرقابة الداخلية على المؤسسات العمومية الاقتصادية الأجهزة التالية:

-رقابة الجمعية العامة :

إن الجمعية العامة للمساهمين هي الهيئة السيادية في المؤسسة العمومية الاقتصادية فهي المكان المناسب الذي يستطيع من خلاله المساهمين والشركاء التعبير عن إرادتهم ،فهي بمثابة جهاز المداولة في المؤسسات العمومية الاقتصادية وتجتمع دوريا في كل سنة في إطار ما يسمى بالجمعية العامة العادية كما تجتمع بصفة استثنائية في إطار الجمعية العامة غير العادية .

بالنسبة للجمعية العامة العادية فإنها تتكون من مجموع المساهمين الذين من حقهم الحضور شخصيا أو تعيين من ينوب عنهم، إذ يعتبر حضور الجمعية العامة من بين الحقوق الأساسية للمساهمين والشركاء.وتتمثل صلاحيات الجمعية العامة للمساهمين فقد حددها المشرع تحديدا سلبيا من خلال نص المادة 675 من القانون التجاري والتي جاء فيها أن للجمعية العامة العادية سلطة اتخاذ القرارات التي لا تختص بها الجمعية العامة الاستثنائية.

أما بالنسبة للجمعية العامة الاستثنائية (غير العادية) فهي مثل الجمعية العامة العادية تتشكل من مجموع المساهمين والشركاء ،حيث تنعقد بهذه الصفة كل ما استدعت الضرورة ذلك فيمكن أن تجتمع عدة مرات في السنة ،وقد حدد القانون التجاري صلاحيات الجمعية العامة الاستثنائية والمتمثلة أساسا في تعديل القانون الأساسي ،تعديل رأس المال الاجتماعي بالرفع أو التخفيض، اتخاذ قرارات الإدماج والانفصال،تمديد الحياة الاجتماعية للمؤسسة أو حلها ،تحويل الطبيعة القانونية للمؤسسة .

وبهذه الصفة فإن للجمعية العامة دور كبير في الإشراف على المؤسسات العمومية الاقتصادية ورقابتها ،حيث تتولى رقابة جميع الأعمال التي تقوم بها أجهزة الإدارة والتسيير ،وكذا الأعمال التي يقوم بها مراقب الحسابات ،كما تقوم بالمصادقة على الوثائق والأعمال المتعلقة بالمؤسسة حيث يمكن للمساهمين الإطلاع على كل الوثائق اللازمة للوضعية المالية والإدارية للمؤسسة قبل انعقاد الجمعية العامة،كما يمكنهم بهذا الصدد الاستعانة بخبراء إذا كانت تنقصهم الخبرة لذلك.

غير أن الملاحظ أن هذه الرقابة تبقى دون فعالية بسبب عدم اهتمام المساهمين بحضور الجمعية العامة كما أنهم كثيرا من تنقصهم الخبرة الفنية لفهم الوثائق والحسابات .

-رقابة مجلس الإدارة ومجلس المراقبة :

يتمتع مجلس إدارة المؤسسات العمومية الاقتصادية وكذا مجلس المراقبة -حسب الحالة- بصلاحيات هامة في الرقابة على المؤسسات العمومية الاقتصادية .

حيث يسهر مجلس الإدارة -بالنسبة للمؤسسات العمومية الاقتصادية التي تختار النمط التقليدي للإدارة- على رقابة مدى ملاءمة تصرفات جهاز التسيير من خلال مناقشة السياسات الممارسة من طرف هذا الجهاز ،كما يقترح العقوبات اللازمة لاسيما عزل الأعضاء المخالفين .

وإن كانت صلاحيات مجلس المراقبة -بالنسبة للمؤسسات العمومية الاقتصادية التي تختار النمط الحديث- في الرقابة فعالة على اعتبار أنه مكلف بالرقابة الدائمة للمؤسسة ،كما يمكنه القيام في أي وقت من السنة بإجراءات الرقابة التي يراها ضرورية ،كما تخضع بعض العقود لترخيص مسبق منه ،فإن صلاحيات مجلس الإدارة في الرقابة تبقى دون فعالية على اعتبار أنه يراقب جهاز يعتبر طرفا فيه.

-رقابة محافظ الحسابات :

يعتبر محافظ الحسابات عين المساهمين داخل المؤسسات العمومية الاقتصادية حيث يقوم بدور فعال في الرقابة الدائمة والمستمرة ،حيث يتم تعيينه من طرف الجمعية العامة العادية من بين المهنيين المسجلين في جدول المنظمة الوطنية للخبراء والمحاسبين ومحافظي الحسابات لمدة 3 سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة .

ويتمثل الدور الرقابي لمحافظ الحسابات في التحقق في الدفاتر والأوراق المالية للمؤسسة ومراقبة انتظام الحسابات السنوية وصحتها ومطابقة نتائج العمليات التي تمت في السنة المنصرمة وكذا الوضعية المالية وممتلكات المؤسسة ،بالإضافة إلى دوره في التأكد من صحة الحسابات السنوية ومطابقتها للمعلومات المبينة في تقرير التسيير الذي يقدمه المديرون للمساهمين ، كما يمكنه إعلام المديرين والجمعية العامة بكل نقص قد يكتشفه أو يطلع عليه ،بالإضافة إلى دوره في التحقق من تطبيق مبدأ المساواة بين المساهمين .

ولممارسة مهنة محافظ حسابات أوجب المشرع مجموعة من الشروط تتمثل أساسا في أن يكون جزائري الجنسية ،حائزا على الشهادة الجزائرية لمحافظي الحسابات أو شهادة معترف بمعادلتها ،أن لا يكون قد صدر في حقه حكم بارتكاب جناية أو جنحة مخلة بشرف المهنة ،أن يكون معتمدا من الوزارة المكلفة

بالمالية ومسجلا في الغرفة الوطنية لمحافظي الحسابات ،أن يؤدي اليمين بعد الاعتماد وقبل التسجيل وقبل القيام بأي عمل .

وحتى يقوم محافظ الحسابات بدوره بكل شفافية فإن المشرع وضع مجموعة من الضمانات في المادة 615 مكرر 6 من القانون التجاري تتلخص إجمالا في منعه تعيين محافظ حسابات له درجة قرابة أو أصهار لغاية الدرجة الرابعة مع أحد أعضاء مجلس الإدارة أو مجلس المديرين أو مجلس المراقبة ،كما لا يمكن تعيين محافظ حسابات يمتلك مساهمات في مؤسسة عمومية اقتصادية كما أنه ملزم بالحفاظ على السر المهني وعدم التدخل في التسيير .

2- الرقابة الخارجية على المؤسسات العمومية الاقتصادية

إن فرض الرقابة الخارجية على المؤسسات العمومية جاء بسبب طابعها العمومي بوجود رؤوس أموال عمومية فيها، وذلك رغبة في المحافظة على هذه الأموال وتتجسد الرقابة الخارجية على المؤسسات العمومية الاقتصادية من خلال الأجهزة التالية :

أ- رقابة السلطة التنفيذية :

على الرغم من أن رقابة الجهاز التنفيذي تقلصت نتيجة الاعتراف باستقلالية المؤسسات العمومية الاقتصادية إلا أنها لم تعد نهائيا بحيث تدرج هذه الرقابة بحسب أهمية نشاط المؤسسة العمومية الاقتصادية، وخاصة عندما تكون الدولة أو أحد أشخاص القانون العام مالكة لكل الرأسمال الاجتماعي ،أو عندما يكتسي نشاط المؤسسة العمومية الاقتصادية طابعا استراتيجيا ،وتظهر رقابة الجهاز التنفيذية من خلال رقابة رئيس الجمهورية أولا على اعتبار أنه المشرف على توجيه السياسة الاقتصادية للبلاد وخاصة إذا تعلق الأمر بالمؤسسات العمومية الاقتصادية التي تمارس دورا استراتيجيا حيث يتولى تعيين رؤساء مجالس الإدارة عن طريق مراسيم رئاسية بناء على اقتراح من الحكومة ،كما تظهر رقابة السلطة التنفيذية من خلال الوزير الأول على اعتبار أن الحكومة هي المكلفة بتنفيذ برنامج رئيس الجمهورية لاسيما في الجانب الاقتصادي ويمثلها في ذلك الوزير الأول حيث يظهر دوره في الرقابة على المؤسسات العمومية الاقتصادية من خلال موافقته على تعيين أعضاء إدارة المؤسسات العمومية الاقتصادية ما يعني أنه يقوم برقابة سابقة على جهاز الإدارة والتسيير ،من جانب آخر فإن المرسوم التنفيذي 06-184 المعدل للمرسوم التنفيذي 01-253 أعطى رئاسة مجلس مساهمات الدولة إلى الوزير الأول ،بالإضافة إلى صلاحيته في رئاسة لجنة مراقبة عمليات الخوصصة ،وكذلك التدخل في سياسة إعادة الهيكلة والخوصصة والمصادقة على استراتيجية هذه الأخيرة وبرنامجها .

كما تظهر رقابة السلطة التنفيذية من خلال رقابة الوزارة الوصية المتمثلة في وزارة الصناعة والمؤسسات الصغيرة والمتوسطة وترقية الاستثمار والتي كانت تعرف سابقا بوزارة المساهمة والإصلاحات، حيث تعمل هذه الأخيرة على ترقية مناخ الاستثمار ويتولى الوزير متابعة وتنفيذ اتفاقيات الشراكة بين المؤسسات العمومية الاقتصادية والمؤسسات الخاصة، كما يعمل على الإشراف على المؤسسات العمومية الاقتصادية والسهر على رقابتها لحماية مصالح الدولة...

ب- مجلس مساهمات الدولة :

جاء في المادة 8 من الأمر 04-01: "يؤسس مجلس مساهمات الدولة ويوضع تحت سلطة رئيس الحكومة الذي يتولى رئاسته ويدعى في صلب النص المجلس..."

وبالرجوع إلى المادة 2 من المرسوم التنفيذي 184-06 المعدل للمرسوم التنفيذي 253-01 المتعلق بتشكيل مجلس مساهمات الدولة وسيره نجد أن مجلس مساهمات الدولة المؤسس لدى الوزير المكلف بالمساهمات (وزارة الصناعة والإنتاج الصيدلاني حاليا) يوضع تحت سلطة الوزير الأول الذي يتولى رئاسته، ويتشكل المجلس من وزير العدل، وزير الداخلية والجماعات المحلية، وزير الشؤون الخارجية، وزير المساهمة وتنسيق الإصلاحات، وزير التجارة، وزير العمل والضمان الاجتماعي، وزير تهيئة الإقليم والبيئة، وزير الصناعة وإعادة الهيكلة، الوزير المنتدب لدى وزير المالية المكلف بالخرزينة وإصلاح المالية، الوزير المعني أو الوزراء المعنيين بجدول الأعمال .

يتولى مجلس مساهمات الدولة تحديد الإستراتيجية الشاملة في مجال مساهمات الدولة والخصوصة، يقوم بضبط تنظيم القطاع العمومي الاقتصادي، كما يقوم بدراسة ملفات الخصوصية والموافقة عليها .

ج- رقابة مجلس المحاسبة :

يعتبر مجلس المحاسبة المؤسسة العليا للرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات المحلية والمرافق العمومية، وكذلك رؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة، كما يساهم في تطوير الحكم الراشد والشفافية في تسيير الأموال العمومية .

وهو ما يعني خضوع المؤسسات العمومية الاقتصادية لرقابة مجلس المحاسبة، وفي هذا الصدد فإنه يحق لمجلس المحاسبة الإطلاع على كل الوثائق والمستندات والدفاتر التي تؤدي لتسهيل مهامه الرقابية على العمليات المالية والمحاسبية، وكذا تقييم مدى سلامة التسيير للهيئات والمصالح الموضوعة تحت رقبته، كما يمكن لقضاة مجلس المحاسبة الدخول ومعاينة كل محلات الإدارات والمؤسسات التي يشرف على رقابتها .

د-المفتشية العامة للمالية :

المفتشية العامة للمالية هيئة رقابية دائمة تم إنشاؤها بموجب المرسوم 80-53 المتضمن إحداث المفتشية العامة للمالية، تخضع لسلطة وزير المالية .

وقد أعطى المشرع من خلال الأمر 01-08 المعدل والمتمم للأمر 01-04 للمفتشية العامة للمالية صلاحيات الرقابة على المؤسسات العمومية الاقتصادية، ومن بين الأسباب التي أدت إلى إخضاع المؤسسات العمومية الاقتصادية إلى هذا النوع من الرقابة هو الطابع العمومي لرأس المال المؤسسات العمومية الاقتصادية بالإضافة إلى قصور الرقابة من طرف هيئات المؤسسة ومدوبي الحسابات .

يمكن للمفتشية العامة للمالية القيام برقابة وتدقيق تسيير المؤسسات العمومية الاقتصادية بناء على طلب من السلطات أو الأجهزة التي تمثل الدولة المساهمة وهو ما يعني أن تدخل المفتشية العامة للمالية مرهون بطلب من السلطات الممثلة للدولة دون أن يحدد المشرع المقصود بهذه الأجهزة والسلطات¹⁴. غير أنه يمكن للمفتشية العامة للمالية أن تقوم بالرقابة دون انتظار أي طلب من أي جهة من الجهات في حالة ما إذا كان رأس المال المؤسسات العمومية الاقتصادية مملوكا بشكل كامل للدولة أو أحد أشخاص القانون العام.

تقوم المفتشية العامة للمالية بالرقابة الوثائقية أو المكانية بالانتقال إلى عين المكان حيث يمكنها دخول كل المحلات التي تشغلها المؤسسة العمومية الاقتصادية، ويمكن أن تكون عملية الرقابة فجائية أو بعد تبليغ مسبق للمؤسسة¹⁵

وتشمل الرقابة مجالات عديدة سواء ما تعلق منها بالعقود أو المعاملات القائمة على الذمة المالية العقارية والمنقولة وغيرها¹⁶

وتمارس المفتشية الرقابة من خلال تفحص الأموال والقيم والسندات الموجودة من أي نوع والتي تحوزها المسيرين أو المحاسبون وتحصل على كل مستند أو وثيقة ضرورية للقيام بمهامها بما في ذلك تقارير هيئات الرقابة الداخلية

وبعد إتمام عملية الرقابة فإن المفتشية العامة للمالية تقوم بتحرير تقرير يسلم إلى السلطة أو الهيئة التي طلبت التفيش وكذا المؤسسة التي تمت مراقبتها حيث يتعين على مسير المؤسسة الإجابة على الملاحظات

¹⁴ -المادة 7 من الأمر 01-08

¹⁵ -المادة 6 من المرسوم التنفيذي 96-09،

¹⁶ -سالمي وردة، طبيعة تدخل المفتشية العامة للمالية للرقابة وتدقيق تسيير المؤسسات العمومية الاقتصادية بعد الأمر 08-01، مجلة البحوث والدراسات القانونية والسياسية، العدد الثامن، ص 38.

والمعاينات في أجل أقصاه شهرين ،يمكن استثناء تمديد الأجل إلى شهرين آخرين بناء على طلب من رئيس المفتشية وبعد موافقة الوزير الأول .

و-شركات تسيير المساهمات (المجمعات الصناعية العمومية منذ سنة 2014 بموجب لائحة مجلس الدولة)

هي مؤسسات عمومية مكلفة بتسيير مساهمات الدولة في المؤسسات العمومية الاقتصادية تحوز فيها الدولة أو أحد أشخاص القانون العام كل رأس المال الاجتماعي ،فهي إحدى الأدوات التي تمارس الدولة من خلالها حق ملكية المؤسسات العمومية الاقتصادية وذلك عن طريق تفويضها جزء من صلاحياتها كمالك وبهذه الصفة فإن لها كامل الصلاحية في تسيير ومراقبة ومتابعة مساهمات الدولة. وتجدر الإشارة أنها كانت تسمى صناديق المساهمة ثم أصبحت تسمى الشركات القابضة العمومية ثم شركات تسيير المساهمات وهي حاليا تسمى بالمجمعات الصناعية العمومية بموجب لائحة مجلس مساهمات الدولة سنة (2014)

رابعا :حل المؤسسات العمومية الاقتصادية

بالإضافة إلى الحل القانوني للمؤسسات العمومية الاقتصادية والذي يكون إما بانتهاء مدة الشركة أو بتحقيق الغرض من إنشائها أو بهلاك كل أو جزء كبير من رأسمالها،والحل الاتفاقي والذي يكون بناء على قرار من الجمعية العامة الاستثنائية ،وكذا الحل القضائي الذي يكون في حالة توقف المؤسسة العمومية الاقتصادية عن الدفع وإفلاسها ، فإن المؤسسة العمومية الاقتصادية يمكن أن تحل أيضا بقرار من السلطة التنفيذية عن طريق إما الدمج حيث يتم بموجب قرار إداري ضم أكثر من مؤسسة عمومية اقتصادية ،بحيث تفقد إحدى المؤسسات العمومية الاقتصادية شخصيتها القانونية وتندمج في المؤسسة الجديدة ،أو عن طريق إعادة الهيكلة والذي يتم بموجب قرار إداري يقضي بالقضاء على الشخصية القانونية للمؤسسة العمومية الاقتصادية وتخصص أصولها لإنشاء مؤسسات اقتصادية عمومية جديدة ،كما يمكن أن يتم حل المؤسسة العمومية الاقتصادية بقرار من السلطة التنفيذية بخصوصيتها وذلك بالنسبة للمؤسسات العمومية الاقتصادية التي تواجه صعوبات.

فالملاحظ إذن أن المشرع أخذ ببعض الحالات التي نص عليها القانون التجاري فيما يخص الشركات التجارية ،كما اخذ بأساليب القانون العام التي تعتمد على القرار الإداري .