

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة مولود معمري - تيزي وزو

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم قانون الأعمال



الضوابط العملية لتطبيق الحكم الراشد على المؤسسات العمومية الاقتصادية

مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق

تخصص: قانون الأعمال

تحت إشراف الأستاذة:

أ.د/ صبايحي ربيعة

من إعداد الطالبتين:

- منصورى سعدية

- بكيري ويزة

لجنة المناقشة

أ.د/ إقلولي ولد رابح صافية، أستاذ، جامعة مولود معمري، تيزي وزو رئيسا

أ.د/ صبايحي ربيعة، أستاذ، جامعة مولود معمري، تيزي وزو مشرفا ومقررا

د/ أوباية مليكة أستاذة محاضرة "ب"، جامعة مولود معمري، تيزي وزو ممتحنا

تاريخ المناقشة: 2018/2017

شكر وعرفان

بعد شكر الله تعالى على كريم فضله وحسن توفيقه على إنجاز هذا البحث، نتقدّم بحزبل الشكر للأستاذة الفاضلة الدكتوراة "صبايحى ربعة" لقبولها الإشراف على هذه المذكرة، وما قدّمتة لنا من نصائح وإرشادات لإنجاز هذا البحث فجزاها الله عنا كلّ الخير وأبقاها للطلبة تمهد طريق العلم والمعرفة.

إلى أعضاء لجنة المناقشة لقبولهم مناقشة موضوع المذكرة.

إلى جميع أساتذتنا الأفاضل فى كلية الحقوق وكل من كانوا معنا على طريق النجاح.

كما نتقدّم بالشكر الجزيل إلى جميع من تعلمنا على أيديهم فى جميع مراحل التعليم.

نسأل الله أن يحفظهم ويمجزيهم خيراً.

" سعدية ووزارة "

الإهداء

أهدي هذا العمل المتواضع:

إلى من الجنة تحت قدميها، أُمي التي حملتني ورافقتني كل مراحل حياتي، أطل الله في عمرها وحفظها من كلّ سوء.

إلى من عرفني الحرف ومسك القلم في المهد، إلى من أحسن تربيّتي، أبي العزيز حفظه الله من كلّ سوء وأطل في عمره.

إلى الراحلة هنا بالجسد والباقية إلى الأبد، إلى روح أختي الصّغيرة فرح رحمها الله.

إلى أخي نور الدين، وأخواتي لمية، ليلة، كنزة.

إلى خطيبي يوسف، وكلّ عائلته المحترمة.

إلى عمّتي فضيلة، وكلّ أقاربي من قريب أو من بعيد.

"منصوري سعدية"

الإهداء

أهدي ثمرة جهدي:

إلى والدي الكرمين أطال الله في عمرهما وحفظهما من كلّ سوء.

إلى زوجي الغالي أحسن وعائلته.

إلى أغلى ما عندي إبني لونيس وإبنتي آية.

إلى كلّ إخوتي وكلّ أقاربي.

إلى كلّ من أحبّهم ويحبّونني.

"بكيري ويزة"

قائمة المختصرات

1- بالعربية:

ج ر: الجريدة الرسمية.

ص: صفحة.

ص، ص: صفحة، صفحة.

ط: طبعة.

2- بالفرنسة:

P : Page

N : Numéro

OMC : organisation mondiale du commerce

مقدمة

انتهجت مختلف دول العالم في نهاية الثمانيات سياسة إقتصادية تتسجم وتتماشى مع المتغيرات التي شهدتها الاقتصاد العالمي، الناتجة عن إنشاء المنظمة العالمية للتجارة OMC التي تقوم على الحرية الاقتصادية وفتح المجال أمام القطاعات الخاصة وتشجيع الاستثمارات في جوّ تسود فيه المنافسة الحرة، وشكلت تلك المتغيرات حتمية أمام كل الدول بهدف تطوير اقتصادياتها .

تعدّ الجزائر واحدة من الدول التي لم تعش منعزلة عن موجة التحرر الاقتصادي العالمي، نتيجة تدهور إقتصادها الوطني بسبب أزمة الريع النفطي لسنة 1986، وانخفاض أسعار البترول مما دفع الحكومة الجزائرية إلى تبني سياسات جديدة لإعادة هيكلة الاقتصاد الوطني، من خلال إصلاح يمسّ مختلف القطاعات¹.

لجأت الدولة الجزائرية منذ 1988 إلى وضع إصلاحات إقتصادية تحت ضغط صندوق النقد الدولي ، وذلك بالانتقال من نظام استراتيجي يعتمد على الملكية الجماعية لوسائل الإنتاج إلى نظام رأسمالي الذي تسود فيه المنافسة، وذلك من خلال تكريس مبدأ حرية الصناعة و التجارة في سنة 1996² وذلك من خلال المادة 37 التي تنص على: "حرية التجارة والصناعة مضمونة، وتمارس في إطار القانون".

وفي نموذج التحول الاقتصادي الذي يميّز بمبادرة نحو ترسيخ مبادئ النظام الاقتصادي الحر والتي ساهمت بصفة ملحوظة في إعادة النظر في الدور الاقتصادي

¹ - صباحي ربيعة، الخصوصية بتحويل ملكية المؤسسات العامة إلى الخواص، أطروحة لنيل درجة الدكتوراه في العلوم تخصص قانون، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2009، ص 01.

² - الدستور الجزائري الصادر في 1996 يتضمن تعديل الدستور المصادق عليه في استفتاء 28 نوفمبر 1996، ج ر، عدد 76 صادر في 8 ديسمبر 1996 المعدل والمتمم بالقانون رقم 02-03 مؤرخ في 10 أبريل 2004، يتضمن تعديل الدستور، ج.ر، عدد 25 صادر بتاريخ 14 أبريل 2002، معدل ومتمم بموجب القانون رقم 08-09 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008 يتضمن التعديل الدستوري، ج.ر عدد 63 صادر بتاريخ 16 نوفمبر 2008 بموجب قانون رقم 16-01 مؤرخ في 6 مارس 2016 يتضمن التعديل الدستوري، ج.ر، عدد 14 صادر في 7 مارس 2017.

للدولة، حيث لم تعد الفاعل الوحيد في السوق، فقد شهدت تحول كبيرا في وظائفها، وذلك من خلال إنسحابها من الحقل الاقتصادي، واقتصار دورها على ممارسة الضبط على نشاط المؤسسة العمومية الاقتصادية عن طريق هيئات تدعى بالهيئات الإدارية المستقلة، ومن أبرز هذه الهيئات نذكر مجلس النقد والقرض¹ الذي سمح للخواص بإنشاء البنوك والمؤسسات المالية.

وبالرغم من الإصلاحات التي أحدثتها الدولة على مستوى المؤسسات العمومية الاقتصادية، إلا أنّ هذه الأخيرة لا تزال تعاني من مشكل الفساد المؤسساتي والذي يرجع لسوء التسيير الذي إتسع ليشكل ظاهر مست تقريبا كل المؤسسات في الدول المتقدمة و المتخلفة.

وبفعل النتائج السلبية التي أحدثتها ظاهرة الفساد، فقد حاولت السلطات العمومية مكافحتها، وذلك من خلال آليات مختلفة وعلى رأسها الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته²، بالإضافة إلى تطبيق نظام الحكم الراشد والذي يعتبر وصفا من صندوق النقد الدولي من أجل تطوير الاقتصاد الوطني وحسن تسيير المؤسسة العمومية الاقتصادية بناء على ما تقدم فإننا نتساءل عن: **الكيفيات والآليات التي تسمح بتطبيق الحكم الراشد على المؤسسات العمومية الاقتصادية؟** تحليل هذه الاشكالية كان من خلال الفصيلتين :

الفصل الأول: يتعلق باستراتيجيات تصحيح وضعية المؤسسة العمومية الاقتصادية

الفصل الثاني: يتعلق بمحاربة الفساد كآلية لتجسيد معالم الحكم الراشد

¹ - قانون رقم 90-10 مؤرخ في 14 أفريل 1990، يتعلق بالنقد والقرض، ج.ر عدد 16، المعدل والمتمم بواسطة الأمر رقم 01-01 مؤرخ في 27 فيفري 2001، ج.ر عدد 14 والملغى بموجب الأمر رقم 03-11 المؤرخ في 26 أوت 2003، ج.ر 52 الصادر سنة 2003.

² - قانون رقم 06-01 مؤرخ في 20 فيفري 2006، يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج.ر عدد 14 الصادر في 08 مارس 2006، المعدل والمتمم بموجب الأمر رقم 10-05، المؤرخ في 26 أوت 2010، ج.ر عدد 50 الصادر في 01 سبتمبر 2010، المعدل والمتمم بموجب الأمر رقم 11-15، المؤرخ في 02 أوت 2011، ج.ر عدد 44 الصادر في 10 أوت 2011

الفصل الأول

إستراتيجيات تصحيح وضعية المؤسسة
العمومية الاقتصادية

اعتبرت الجزائر إحدى الدول التي استقبلت الاستقلال بوضعية اقتصادية متدهورة نظراً لنقص الإمكانيات، مما أدى بالتفكير في إصلاحها لوضعها الاقتصادي المتأزم، وذلك من خلال وضع خطط إستراتيجية والتي تعتبر وثيقة هامة لتنمية الاقتصاد الوطني بصفة عامة وتصحيح وضعية المؤسسة بصفة خاصة وتتمثل الإستراتيجيات والإصلاحات الاقتصادية في مجموع الإجراءات الموجهة لإعادة هيكلة المؤسسة العمومية الاقتصادية واستقلالها¹ وخصوصتها¹ (المبحث الأول).

بعد تبني سياسة الخصخصة التي قادت إلى الفصل بين ملكية الدولة ومكالية المؤسسات العمومية الاقتصادية تقلص حجم تدخل الدولة في التسيير الاقتصادي، حيث لم تعد الفاعل الوحيد في السوق نتيجة انسحابها من الحقل الاقتصادي، وذلك بالمرور من دولة الكل المحتكر الوحيد لوظائف الاستغلال والتسيير والرقابة عبر دستور 1976 إلى الدولة الأقل، فهي تمارس فقط الرقابة على القطاع الاقتصادي، ويسمى الدور الجديد للدولة بمصطلح الضبط وتمارس هذا النشاط عن طريق إنشاء هيئات تسمى بسلطات الضبط الاقتصادي أو "الهيئات الإدارية المستقلة"، فالدولة سلكت طريقاً غير مباشر لتنظيم المجال الاقتصادي بواسطة هذه الهيئات (المبحث الثاني)².

¹ - الدّاوي الشيخ، الإصلاحات الاقتصادية في الجزائر وإشكالية البحث عن كفاءة المؤسسات العامة، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد 25، العدد الثاني، 2009، ص 256.

² - بوجملين وليد، سلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري، رسالة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، والعلوم الإدارية، 2007، ص ص 01 - 02.

المبحث الأول

استخدام سياسات اقتصادية سليمة لتصحيح وضعية المؤسسة العمومية الاقتصادية

بعد نهاية الثمانيات التي تميزت بالمعالم الايجابية المتمثلة في الإصلاحات والسياسات الاقتصادية التي لجأت إليها الدولة من أجل إصلاح الوضعية المزرية للمؤسسة العمومية الاقتصادية، إذ كانت أمام السلطة تحديات كبيرة لمواجهة الصعوبات وإخراج المؤسسة من الأزمة فتبنت في بادئ الأمر سياسة إعادة الهيكلة ثم استقلالية المؤسسة العمومية الاقتصادية (المطلب الأول) ثم الإنتقال نحو اقلمة بيئة و ظروف تكيف المؤسسة الاقتصادية مع مقتضيات النظام الاقتصادي الدولي، وذلك بالانتقال من نظام اشتراكي تسود فيه سيطرة الدولة على الحقل الاقتصادي¹ إلى القطاع الرأسمالي الذي تسود المنافسة الحرة بين المتعاملين الاقتصاديين (المطلب الثاني).

المطلب الأول

أنظمة تصحيح واصلاح وضعية المؤسسة العمومية الاقتصادية

اتسمت مرحلة التسيير الاشتراكي بضخامة المؤسسة العمومية الاقتصادية وغياب التخصص في نشاطها، وللد من هذه الظاهرة اتجهت الدولة نحو اعادة هيكلة المؤسسة و التي تتم من خلالها تجزئة المؤسسات الكبرى إلى المؤسسات صغيرة² (الفرع الأول) وفي مرحلة لاحقة اتجهت الانضار نحو بسط نضام الاستقلالية من خلال إصداره القانون

¹ - بعزیز میسة ویکتاش سهیلة، الخوصصة في الجزائر خيار سياسي أم حتمية اقتصادية مذكرة لنيل شهادة الماستير في الحقوق، شهادة القانون الإقتصادي وقانون الأعمال، تخصص القانون العام للأعمال، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية كلية الحقوق والعلوم السياسية 2013، ص 05.

² - قمار خديجة، مكانة المؤسسة العمومية الاقتصادية في إطار الإصلاح المؤسساتي، مذكرة الماجستير في الحقوق، جامعة الجزائر 1 بن يوسف بن خدة، كلية الحقوق سنة 2009، ص 19.

التوجيهي رقم 88 - 01 المؤرخ في 12/01/1988 يتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية¹ (الفرع الثاني).

الفرع الأول

إعادة هيكلة المؤسسة العمومية الاقتصادية

ظهرت فكرة إعادة الهيكلة في بداية الثمانيات (1980-1988) بعد فشل الأسلوب الاشتراكي الذي يتميز بعدم الاختصاص في النشاطات الاقتصادية للمؤسسة العمومية، بحيث تبنت الدولة الفكرة لمواجهة الخلل الذي أصاب المؤسسات العمومية الاقتصادية (أولا) والتي تمت على مرحلتين وهما، مرحلة إعادة الهيكلة العضوية، وإعادة الهيكلة المالية² (ثانيا).

أولا: تعريف إعادة الهيكلة:

لقد اهتم الكتاب والمحللين بإعادة الهيكلة، حيث أعطوا لها عدّة تعريفات، فعرفت على أنها : "برنامج تثبيت ذاتي تتبنى نسبيا المفاهيم المتداولة لدى الهيئات المالية الدولية ويسير رأيه بمخطط النقشف المالي الذي اعتمدته السلطة في 1983 والذي يهدف إلى تجنب اللجوء إلى طلب المساعدة المالية من الخارج وذلك بخلف مصادر دخل إضافية. و كما عرفت على أنها:

إعادة الهيكلة تتمثل في عامل جديد للتنمية الجهوية يهدف إلى فك العزلة عن المناطق النائية والمحرومة عن طريق لا مركزية التوجيه والتصنيع³.

- خصائص إعادة الهيكلة:

من خصائص إعادة الهيكلة نذكر:

¹ - قانون 88-01 مؤرخ في 12 جانفي 1986، يتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية ، ج ر عدد 02 صادر في 13-01-1988.

² - الطيب داودي ماني عبد الحق، تقييم إعادة هيكلة المؤسسة الاقتصادية العمومية الجزائرية، مجلة المفكر، العدد الثالث، كلية الحقوق، جامعة محمد خيضر بسكرة، سنة 2010، ص 134.

³ - جيلالي عجة قانون المؤسسات العمومية الاقتصادية من إشترابية التسيير إلى الخصوصية، دار الخلدونية للتسيير والتوزيع، الجزائر ص 59.

1- إعادة الهيكلة وسيلة لزيادة الإيرادات:

للقضاء على عجز الميزانية العمومية للدولة من خلال:

- تخفيض مخاطر الشراء بتزويد المستثمرين بالمعلومات السليمة.
- تخفيض الأعباء المالية عن طريق الفسخ الآلي للسيولة أو المبادرة بإجراءات إسقاط ديونها.
- تحسين الجودة بإعادة تشكيلة المنتجات والمحافظة على المستهلك¹.

2- إعادة الهيكلة كجزء من برنامج الخصخصة: ويتحكم في إعادة هيكلة المؤسسات العمومية نوعان من القرارات:

- قرار إجراء إعادة الهيكلة للمؤسسات قبل البيع وقرار بعد البيع فإذا قررت الدولة إجراء العملية قبل البيع تكون لتحسين معدل الأرباح.
- أما إذا قررت إجراء العملية بعد البيع، فتعتبر إعادة الهيكلة سياسة تطوير المؤسسة مستقلة عن برنامج الخصخصة².
- تتمثل أهم مبادئ إعادة الهيكلة في:

1- مبدأ الشمولية: خضوع كافة المؤسسات التابعة للقطاع العام إلى منطق إعادة الهيكلة.

2- مبدأ الاختصاص في نشاط المؤسسة: يحدد نشاط المؤسسة لا يتجاوز حدود الغرض الذي أنشأ من أجله.

3- مبدأ الاستقلالية:

يكشف لنا مرسوم 242/80³ على منح سلطة إعادة الهيكلة هامش من الإستقلالية، وكانت نسبية للمؤسسة، وهذا بإقرار مبدأ الفصل القانوني بين المؤسسات المنبثقة عن عملية

¹ - صباحي ربيعة، الخصخصة بنقل ملكية المؤسسات العامة الاقتصادية، المرجع السابق ص 194.

² - المرجع نفسه، ص 195.

³ - مرسوم رقم 242/80، المؤرخ في 4 أكتوبر 1980، يتعلق بإعادة هيكلة المؤسسات العمومية، ج ر، عدد 41، الصادرة في 7 أكتوبر سنة 1980

الهيكلية والمؤسسات الأم، ويتجلى هذا الفصل في تمتع المؤسسات الجديدة بالشخصيات المعنوية للمؤسسة لإيجاد هيكلتها وفصل وظيفة الإنتاج عن وظيفة التوزيع¹.

ثانيا: مراحل إعادة الهيكلة:

تتمثل أهم مراحل إعادة الهيكلة في: إعادة الهيكلة المالية و إعادة الهيكلة العضوية:

1- إعادة الهيكلة العضوية:

وهي فحص المؤسسة الوطنية ذات الحجم الكبير المتعدد المهام حسب المعيار المعتمد والهدف من ذلك، كان تعددات المؤسسات الوطنية آنذاك 75 مؤسسة. أما المؤسسات الجهوية المحلية فبلغت 526 مؤسسة، وكان العمل المستهدف هو تقسيمها على 145 مؤسسة بالنسبة الأولى و 120 مؤسسة بالنسبة الثانية².

2-إعادة الهيكلة المالية:

والتي تتمثل في تطهير الوضعية المالية وإعادة النظر في هيكلية المؤسسة العمومية، وهذه المقاييس تهدف لتأمين التوازن المالي للمؤسسة حتى تضمن استمراريته وتتمثل في:

- تخصيص المؤسسة العمومية لأموال الخاصة و لرأس مال عام
- إعادة هيكلة ديوان بإعادة برمجة مستحقي الفوائد والديون
- تسهيل الديون بين المؤسسات³.

- تتميز إعادة الهيكلة العضوية والمالية بعدة اهداف نذكر منها:

- التطبيق الفعلي اللامركزية والديمقراطية

¹ - محيد حميد، النظام القانوني للمؤسسة العمومية الاقتصادية في الجزائر، دراسة حالة المؤسسة الجزائرية لتكييف الهواء SALGA، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، 2016، ص ص 51-52.

² - محفوظ لعشب، دراسات في القانون الاقتصادي، بدون طبعة المطبعة الرسمية الجزائر، ص 73.

³ - بومدين (م) حوالف رحيمة، واقع التسيير في المؤسسات الجزائرية في ظل الوضعية الاقتصادية والاجتماعية الراهنة، الملتقى الوطني حول الاقتصاد الجزائري في الأفق الثالثة بجامعة سعد دحلب، البليلة كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير جامعة أبي بكر بلقايد يومي 21 و 22 ماي 2002، ص 24.

- توزيع النشاطات بصفة متزنة عبر التراب الوطني
- تقوية الفعالية للمؤسسات عن طريق البحث عن أكبر علم في جهاز الإنتاج والاستعمال الفعال وللمؤهلات وإقامة وسائل التسيير اللازمة¹.
- رفع المردودية المالية للمؤسسات العمومية للحد من النتائج السلبية.
- التراجع عن النظام الجبائي الذي كان يزيد في ثقل المؤسسة العمومية.
- وضع حد للتبديد المالي للمؤسسات العمومية الذي كان يستند موضوعية المتمثلة في مبدأ القرض أو التمويل باقتراض حيث تلجأ المؤسسات إلى البنوك والمؤسسات المالية من أجل التمويل².
- إلا ان كل الإجراءات و الجهود التي بذلت لإنجاح عمليات اعادة الهيكلة لم تتوج في جملتها بنتائج إيجابية بل لاحظنا الكثير من الفشل نذكر خاصة أزمة ملكية المؤسسة الوطنية: والتي تنحصر في ملكية الدولة لهذه الأخيرة، حسب دستور 1976، فقد أنشأت لتؤدي دور معين تحت قيادة الدولة، وتخضع لسلطة هذه الأخيرة³.
- عدم الاستخدام الأمثل لموارد وطاقات هذه المؤسسات، لأن مؤشرات التقييم لم تكن في يوم من الأيام اقتصادية، بل كانت ذات طابع سياسي واجتماعي مثل توزيع أرباح الشركات وهي في خسارة.
- غياب المنافسة وغياب الأطارات الحقيقية في مناصب اتخاذ القرارات الإستراتيجية، فلا بد أن يكون الرجل المناسب في المكان المناسب⁴.

¹ - بومدين حوالم رحيمة، المرجع السابق، ص 10.

² - قمار خديجة المرجع سابق، ص 25.

³ - المرجع نفسه، ص 26.

⁴ - علاو العاللي و آخرون استقلالية المؤسسات العمومية الاقتصادية، تسيير واتخاذ القرارات في إطار التطور النظامي، جامعة الجزائر ص 56.

رغم فشل مرحلة إعادة الهيكلة إلا أنها حققت عدّة نتائج إيجابية، فهي ساهمت في زيادة الناتج الإجمالي الوطني الذي حقق زيادة تقدّر بـ 4.2% في سنة 1981 و 43% سنة 1983.

كما بلغ عدد المؤسسات المهيكلة في سنة 1980 حوالي 610 مؤسسة أما سنة 1985 بلغت عدد المؤسسات 1280 مؤسسة مهيكلة¹.

الفرع الثاني

استقلالية المؤسسات العمومية الاقتصادية

بادرت الجزائر في نهاية الثمانينات نحو سياسة جديدة في بناء الاقتصاد الوطني من خلال التركيز على أسلوب تسيير المؤسسات العمومية الاقتصادية لأموالها ومواردها من خلال الاعتراف لها باستقلالية نسبية للدولة.

ولهذا المقتضى أصدر المشرع الجزائري القانون التوجيهي لإستقلالية المؤسسات العمومية بموجب قانون رقم 88-04 الصادر في 12/01/1988 المعدل والمتمم للأمر رقم 59/75 المتضمن القانون التجاري والمحدد للقواعد الخاصة المطبقة على المؤسسات العمومية الاقتصادية².

ومما تقدم نتطرق لمفهوم استقلالية المؤسسة العمومية الاقتصادية من خلال تعريفها (أولا) ومبادئ وأهداف الاستقلالية (ثانيا).

أولا- مفهوم استقلالية المؤسسات العمومية الاقتصادية:

ترتبط إستقلالية المؤسسات العمومية الاقتصادية بجوانب مختلفة منها: المهام، نشاطات التسيير، الإستراتيجية، حرية اتخاذ الإجراءات التي تتلاءم مع ظروف السوق، تطوير الاستثمار المباشر، تنظيم المؤسسة.

¹ - جيلالي عجة، المرجع السابق، ص 101.

² - قانون رقم 88-04 مؤرخ في 12 جانفي 1988، المعدل والمتمم للأمر رقم 75-59 يتضمن القانون التجاري والذي يحدد القواعد الخاصة المطبقة على المؤسسات العمومية الاقتصادية، ج ر، عدد 02، صادر في 13 جانفي، 1988.

تعريف الاستقلالية:

تتمثل في حرية اتخاذ القرارات، وهي التصرف من طرق إدارة المؤسسة حسب نظرتها، فيما يتعلق بجميع أمورها ومختلف نشاطاتها بأسلوبها الخاص لتحقيق النتائج الايجابية كما أن لها عدة شروط من أهم هذه الشروط نذكر:¹

1-نبني إستراتيجية معيّنة: فالمؤسسة بدون إستراتيجية لا يمكنها أن تستمر في نشاطها وتمثل أهمية الإستراتيجية في معالجة المؤسسة للمحيط الخارجي.

2-شرط الاهتمام بالموارد البشرية: وذلك بمعاملة الموظفين بأحسن معاملة وذلك بالتقرب منهم وبذل جهد لحل مشاكلهم.²

3- شرط التسيير الفعال والتنظيم المحكم: لانتقال المؤسسة العمومية الاقتصادية لمرحلة الاستقلالية يلتزم انتهاز سير فعال وتنظيم محكم وذلك بالدخول في أسواق جديدة واستخدام أساليب أكثر نجاعة.

4-إتخاذ قرارات لإدراج التكنولوجيا ضمن خطوط الإنتاج و السهر على تطويرها لتساهم في تطوير الإنتاج من حيث كمياته ومستوى جودته.³

ثانيا: مبادئ استقلالية المؤسسات العمومية الاقتصادية وأهدافها:

يعتبر مبدأ الاستقلالية التنظيم الجديد للإصلاح الاقتصادي، ويعود مصدره إلى الميثاق الأساسية للبلاد وعلى رأسها الميثاق الوطني لسنة 1986 الذي يحدد المبادئ العامة لتنظيم الاقتصاد الوطني.⁴

¹ - م سعيد أوكيل وآخرون، استقلالية المؤسسات العمومية الاقتصادية، تسيير واتخاذ القرارات في إطار التطور النظامي، جامعة الجزائر 1994 ص ص 19-20.

² - م سعيد أوكيل وآخرون مرجع السابق، ص 12.

³ - م سعيد أوكيل وآخرون مرجع السابق، ص 12

⁴ - محمد الصغير بعلي، تنظيم القطاع العام في الجزائر (استقلالية المؤسسات) دون طبعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 1992، ص 57.

وقد تم تكريس مبدأ الاستقلالية من عدّة زوايا وهي:

1- الاستقلالية القانونية: تتمثل في تمتع المؤسسة بالشخصية المعنوية والتي من أثرها اكتساب المؤسسة الأهلية الأداء، التي تضمن لها ممارسة حق التعاقد، واكتساب الحقوق بالإضافة إلى أهلية الوجوب لحقها في التقاضي و تحملها مسؤوليتها المدنية اتجاه الغير¹.

2- الاستقلالية التنظيمية: من خلال الحد من مظاهر تدخل الدولة في الشؤون الداخلية للمؤسسة، في هذا السياق نصت المادة 58 من القانون التوجيهي على عدم جواز أي تدخل في إدارة أو تسيير المؤسسة العمومية الاقتصادية خارج الأجهزة المشكلة قانونا والعاملة في إطار الإصلاحات الخاصة بها، تشكل كل مخالفة لهذا الحكم تسييرا ضمنيا، ويترتب عنها تطبيق قواعد المسؤولية المدنية والجزائية وكل متدخل بغير صفة في صلاحيات ووظائف المؤسسة العمومية الاقتصادية أو قام بعمل من أعمال هذه الوظائف يعاقب بالحبس من سنة إلى 5 سنوات ما لم يكن الفعل جريمة².

تتمثل أهم أهداف استقلالية المؤسسة العمومية الاقتصادية فيما يلي:

- 1- اللامركزية في السلطة والقرار.
- 2- إعطاء المؤسسة المباشرة في القيام عملياتها الاقتصادية التجارية وتنظيم علاقاتها الاقتصادية³.
- 3- ترك الحرية للمؤسسة لتتكفل بكل أعبائها وأحوالها من تنظيم العلاقات الاقتصادية واختيار عملائها وأسواقها، تسيير مختلف عناصرها بما فيها العنصر المالي والبشري.
- 4- أحياء الهوية الشخصية المعنوية للمؤسسة بعد ما كانت مفقودة بسبب أنها كانت امتداد للسلطة المركزية الإدارية⁴.

¹ - جيلالي عجة، مرجع سابق، ص 214.

² - قمار خديجة، مرجع سابق، ص 92.

³ - بومدين (م) حوالي رحيمة مرجع سابق ص 12.

⁴ - قمار خديجة مرجع سابق، ص 94.

المطلب الثاني

تكريس الخصوصية كأسلوب لإصلاح الوضعية المؤسسة العمومية الاقتصادية

بعد ما تبين للدولة أنّ القطاع العام أصبح معوقا لحركة التنمية والتقدم، أصبحت الخصوصية إستراتيجية حتمية، فكان تجسيد القانون لفكرة الخصوصية للمؤسسات العمومية الاقتصادية¹ لأول مرة مع صدور قانون المالية التكميلي لسنة 1994 بموجب المرسوم التشريعي رقم 94-08 المؤرخ في 26 ماي 1994 المتضمن القانون المالية التكميلي لسنة 1994² لاسيما من خلال المادة 24 منه (الفرع الأول) ، فلقد اشترط المشرع أن تكون الغاية من الخصوصية هي إصلاح الوضع الاقتصادي من خلال الرفع من مردودية المؤسسة وتحقيق انتعاشها الاقتصادي (الفرع الثاني).

الفرع الأول

التكريس القانوني لفكرة الخصوصية

توصف عملية الخصوصية على أنها عملية معاكسة للتأميم الذي يعني مصادر الملكية الخاصة لصالح الدولة، فهي وسيلة تهدف إلى تطبيق آليات السوق والنظام الرأسمالي³.

ومما تقدّم سنحاول التعرض لمفهوم الخصوصية من خلال دراسة تطوّر الخصوصية في الجزائر (أولا) وتعريفها (ثانيا).

¹ - محمد محسن النجار، الضمانات القانونية للعاملين في ضوء الخصخصة دون طبعة، مكتبة الإشعاع للطباعة والنشر والتوزيع، الإسكندرية 2000، ص 74

² - مرسوم تشريعي 94-08 مؤرخ في 26/05/1994 يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 1994 ج ر عدد 33 الصادر في 28/05/1994.

³ - نقلا عن صباحي ربيعة، أبرز ضوابط تقييم المؤسسات العامة الاقتصادية لغرض الخصوصية، مجلة المدرسة الوطنية للإدارة، المجلة 17 العدد 1، المدرسة الوطنية للإدارة، 2007، ص 71، ص 92.

أولاً: تطوّر فكرة الخصخصة في الجزائر:

أنّ توجّه الدولة إلى تطبيق الخصخصة نتيجة التوقيع على اتفاقية برنامج التعديل الهيكلي المبرمة بين الجزائر وصندوق النقد الدولي سنة 1993 من أجل الدّخول في اقتصاد السوق مرّ بعدة تطوّرات¹.

باعتبار الخصخصة وسيلة للتنمية الاقتصادية ، أعلن عنها سنة 1987، وكانت أول خطوة لتكريسها سنة 1994 بموجب قانون المالية التكميلي 08/94 ما جاءت المادتين 24 و 25 منه استجابة للمنظمات العالمية².

وفي ظل دستور 1996/11/28 صدر الأمر 97-12 مؤرخ في 19 مارس 1997 معدل ومتمم للأمر 95-22 الصادر في 1995/08/26 المتعلق بخصخصة المؤسسات العمومية³ فجاء الدستور الجديد بمعطيات جديدة من خلال تكريسه لمبدأ حرية التجارة والصناعة طبقاً للمادة 37 منه وكانت البداية الفعلية للخصخصة ابتداءً من 2001 بموجب الأمر 04/01 المؤرخ في 20 أوت 2001 المتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية وخصصتها⁴.

ثانياً: تعريف الخصخصة:

الخصخصة إستراتيجية و برنامج لتحويل المؤسسات العمومية من القطاع العام الى الخواص في الاقتصاد العالمي.

¹ - محيد حميد، مرجع سابق ص 145.

² - صباحي ربيعة، الخصخصة بنقل ملكية المؤسسات العامة الاقتصادية، مرجع سابق ص 89.

1-أمر رقم 95-22 مؤرخ في 26 أوت 1995 يتعلّق بخصخصة المؤسسات العمومية الاقتصادية ج ر عدد 48 صادر في 1995/09/03.

⁴ - امر رقم 04-01 مؤرخ 20 أوت 2001 ، يتعلّق بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية و تسييرها و خصصتها، ج ر عدد 47 صادر في 2001/08/22.

مثال: مصانع مملوكة للدولة تفتقر إلى الجودة، فتحوّل إدارتها إلى مستثمر خاص مع بقاء ملكيتها للدولة وذلك لهدف تحسين فعاليتها، وارتفاع عائدات الدولة عن طريق الضرائب¹.

عرفت المادة 13 من الأمر 04-01 على تعريف الخصوصية، كونها كل صفة تتجسد في نقل الملكية إلى أشخاص طبيعيين كونها أو معنويين خاضعين للقانون الخاص من غير المؤسسات العمومية، وتشمل هذه الملكية على كل رأسمال المؤسسة أو جزء منه تحوزه الدولة مباشرة أو غير مباشرة أو الأشخاص المعنويين الخاضعون للقانون العام، وذلك عن طريق التنازل عن أسهم أو حصص اجتماعية اكتساب لزيادة في الرأسمال².

ثالثاً: متطلبات الخصوصية.

أ- بالنسبة للمؤسسات: تتمثل أهم الشروط فيما يلي:

- 1- وجوب إصلاح المؤسسة وذلك بتحديدتها والمحافظة على مناصب العمال كلّها أو بعضها.
- 2- التزام المالك الجديد للمؤسسة بمواصلة نشاط المؤسسة لمدة 5 سنوات على الأقل انطلاقاً من تاريخ خوصصتها طبقاً للمادة 4 من الأمر (22/95).
- 3- تقييم عناصر الأموال بأخذ القيمة الحقيقية بعين الاعتبار ليتسنى معرفة القيمة الحقيقية للمستثمرين وهذا ما نصّت عليه المادة 6 من نفس الأمر.
- 4- تشجيع التعامل بالأساليب الحقيقية لاقتصاد السوق.
- 5- يجب أن يكون مناخ اقتصادي مساعد على الإبداع والابتكار³.

ب- بالنسبة للقطاعات الاقتصادية التي حددها الأمر 22/95 المتعلقة بالخصوصية:

- الدراسة والإنجاز في مجالات البناء والأشغال العمومية وأشغال الري

¹ - صباحي ربيعة، الخصوصية بنقل ملكية المؤسسات العامة الاقتصادية، مرجع سابق، ص 61.

⁴ - المادة 13 من امر 04-01 يتعلق ب تنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية وتسييرها وخصوصيتها ، المرجع السابق.

³ - الطيب داودي وماني عبد الحق- تقييم إعادة هيكلة المؤسسة الاقتصادية العمومية الجزائرية المرجع السابق، ص

- الفنادق والسياحة
- التجارة والتوزيع
- الصناعات النسيجية والزراعية والغذائية
- الصناعات التحويلية في المجالات الميكانيكية والكهربائية، الالكترونية، الكيميائية، الخشب ومشتقاته، الورق البلاستيك
- النقل البري للمسافرين والبضائع
- أعمال الخدمات المينائية
- التأمين
- الصناعات الصغيرة والمتوسطة المحلية والصغيرة والمتوسطة¹.

كما تستثني قطاعات أخرى من الخصخصة كالمحروقات، المناجم البنوك وقد حددت معايير التي تبيّن فيها وضعية المؤسسة والمتمثلة في:

- معيار القابلية للبقاء: على أساس تحقيق المؤسسة للأرباح
- معيار الأهمية : بقياس حجم الاستثمارات².

الفرع الثاني

الخصخصة أسلوب لإعادة هيكلة المؤسسة العمومية الاقتصادية

تعتبر الخصخصة أهم أسلوب إعادة هيكلة المؤسسة العمومية الاقتصادية، لما لها من أهداف منها الرفع من مستوى الأداء الاقتصادي للمؤسسة مع مساهمتها في تطوير الاقتصاد الوطني، لذا سنحاول التعرّف على أهداف الخصخصة (أولاً)، ثم أهم التقنيات أو الطرق لخصخصة المؤسسة العمومية الاقتصادية (ثانياً).

¹ - نقلا عن صباحي ربيعة، الخصخصة بنقل ملكية المؤسسات العامة الاقتصادية، مرجع سابق ، ص 222.

² - الطيب داودي وماني عبد الحق، تقييم إعادة هيكلة المؤسسة الاقتصادية العمومية الجزائرية المرجع السابق، ص

أولاً: أهداف الخصوصية.

تتجه برامج الخصوصية إلى تحقيق مجموعة من الأهداف:

- تحسين الوضع المادي للقطاع العام من خلال تحويل الملكية للقطاع الخاص.
- إحداث مناصب عمل على الأمد الطويل.
- الإستعمال الأمثل للموارد النادرة وتخفيف العبء على المديونية العمومية.
- الإلتحاق بالسوق الداخلية وتخفيف العبء على المؤسسات العمومية الاقتصادية¹.
- إذا كان الهدف هو الزيادة في الفعالية الاقتصادية للمؤسسة فيكون الطرح الخاص للأسهم هو الأفضل لرفع من مستوى الجودة وتقديم الخدمات بأسعار معقولة.
- إذا كان الهدف هو توفير خبرات إدارية ومعرفة تكنولوجيا فتكون خصوصية إدارة من خلال عقود الإدارة والتسيير هي الأكثر جاذبية².

ثانياً: تقنيات الخصوصية.

تتمثل أهم تقنيات خصوصية المؤسسة العمومية الاقتصادية في:

1- العرض العام للأسهم (جزئياً أو كلياً):

أي بيع جزء أو كل أسهم الدولة في المؤسسة العمومية الاقتصادية للجماهير، والبيع الجزئي للأسهم الغرض منه رغبة الحكومة الاحتفاظ بالمراقبة الجزئية للمؤسسة.

2- العرض الخاص للأسهم:

في هذه التقنية يكون المشتركون معروفين، حيث أنّ كامل أو جزء من أسهم المؤسسة يباع لفئة معينة من المستثمرين، تحددها الدولة عن طريق المنافسة بالبيع بالمزاد العلمي أو بالتفاوض المباشر مع شخص وطني أو أجنبي³.

¹ - الداوي الشيخ، المرجع السابق، ص 271.

² - صباحي ربيعة، تقييم إعادة هيكلة المؤسسة الاقتصادية العمومية الجزائرية، مرجع سابق، ص 247.

³ - الطيب داودي، هاني عبد الحق، مرجع سابق، ص 149.

3- إصدار أسهم جديدة:

وذلك يتمثل في زيادة رأس مال المؤسسة لتوسيعها بذلك تقوم الدولة بفتح المجال للقطاع الخاص، بإصدار أسهم جديدة من أجل التقليل من حصة الدولة في المؤسسة.

4- المساهمة الشاملة أو التوزيع المجاني لأسهم المؤسسات:

وهي تقنية محدودة التطبيق في الجزائر والهدف من هذه العملية هو إشراك الجمهور في عملية الخصخصة.

5- بيع أصول المؤسسة:

بتحويل عناصر الأصول إلى أشخاص طبيعيين أو معنويين المزاد أو بالتراضي.

6- بيع الأصول للمسيرين والمستخدمين:

لكي يكون تطبيق التقنية ناجح يجب أن يكون مجموعة عمالية متجانسة ومستقرة وظروف مالية مقبولة¹.

¹ - الطيب داودي، هاني عبد الحق، مرجع سابق، ص 150.

المبحث الثاني

دور سلطات الضبط الاقتصادي في تصحيح وضعية المؤسسة العمومية الاقتصادية

قامت الدولة الجزائرية بإصلاحات عديدة من خلال أساليب مختلفة بهدف تحسين وضعها الاقتصادي، وتم التأكيد على أنه لا حاجة للتدخل الحكومي في تسيير النشاط الاقتصادي لاعتبار أن ذلك يمثل أكبر عائق للتقدم والتطور الاقتصادي¹، وكان هذا العائق أكبر الأسباب التي دفعتها لتبني لسياسة الخصخصة وفتح المجال أمام الخواص، حيث انسحبت الدولة من الحقل الاقتصادي، فبعدما كانت دولة مسيرة للنشاط الاقتصادي، أصبحت دولة ضابطة أي أنها تتدخل بطريقة غير مباشرة، وذلك من خلال إنشائها لهيئات إدارية مستقلة، تضبط النشاط الاقتصادي (المطلب الأول)، وقد تحولت الهيئات الضابطة إلى سلطات وآليات لممارسة نشاطها المتمثل في نشاط المؤسسات العمومية الاقتصادية (المطلب الثاني).

المطلب الأول

الدور الضبطي لسلطات الضبط الاقتصادي.

تعتبر الهيئات الإدارية المستقلة الجيل الثاني بعد الهيئات الإدارية التقليدية، وظهرت نتيجة الإصلاحات الاقتصادية بعد انسحاب الدولة من الحقل الاقتصادي وذلك بالاستقلال من دولة مسيرة إلى دولة ضابطة، حيث تقوم بضبط وتنظيم الأنشطة على مستوى القطاعات الاقتصادية بطريقة غير مباشرة وذلك بواسطة الهيئات الإدارية المستقلة لهدف تحقيق التوازن الاقتصادي وتحسين الوضع الاقتصادي².

¹ - الدكتور حسين عمر، التطور الاقتصادي، دراسة تحليلية تاريخية لأسباب ومشكلات التقدم والركود والتفلق، دار الفكر العربي، 1988، ص 22.

² - قوراري مجدوب، سلطات الضبط في المجال الاقتصادي لجنة تنظيم ومراقبة عملية البورصية وسلطة ضبط البريد والمواصلات، مذكرة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة ابو بكر بلقايد، تلمسان، 2010، ص 21.

ومن أجل الإحاطة بجوانب السلطات الإدارية المستقلة يفرض علينا التعرض لنشأة هذه الهيئات (الفرع الأول)، ثم إحصائها (الفرع الثاني)

الفرع الأول

نشأة الهيئات الإدارية المستقلة في مجال الضبط الاقتصادي

تعتبر الهيئات الإدارية مستقلة أهم الهياكل المكرسة لضبط نشاط المؤسسة العمومية الاقتصادية وذلك من خلال ممارستها لصلاحيات منحها إياها المشرع الجزائري وتتمثل أهم هذه الصلاحيات في ممارسة الرقابة على النشاط الاقتصادي للمتعاملين، وذلك لهدف تحقيق التوازن الاقتصادي لذا سنحاول التطرق لتعريف هذه الهيئات (أولاً) ثم تطويرها (ثانياً).

أولاً: تعريف الهيئات الإدارية المستقلة.

بعد تراجع الدولة الجزائرية عن الحقل الاقتصادي، فتحت المجال أمام القطاع الخاص، وأخضعتها لنظام اقتصاد السوق لهدف مراعاة مقتضيات المرفق العام، وتحقيق المصلحة العامة للدولة، وأصبحت تراقب فقط النشاطات الاقتصادية والمالية ولا تسيروها وذلك من خلال استحداثها للهيئات الإدارية المستقلة.

عرفت الهيئات الإدارية المستقلة على أنها عبارة عن أجهزة إدارية عمومية مركزية غير قضائية، تتمتع بالشخصية المعنوية، تهدف إلى تليين سلطوية الإدارة، تعمل لحساب الدولة وعن أن تكون تابعة لها، وتتميز بصلاحيات واسعة ولا تكون أعمالها خاضعة لأي توجيه أو رقابة إلا من قبل القاضي¹.

ويتمثل دور هذه الهيئات في الحفاظ على تطبيق القانون في المجال المخصص لها مثلاً: مجلس النقد والقرض تراقب مدى احترام البنوك والمؤسسات المالية الأحكام التشريعية والتنظيمية المطبقة عليها².

¹ - قراري مجدوب، المرجع السابق، ص 22.

2- Ces nouvelles structures, dénommées autorités administratives indépendantes que l'état utilise au lieu et place de l'administration classique pour remplacer les nouvelles tâches que commandent les régulations des activités économiques et financières :

ثانيا: السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر.

ظهر مصطلح الضبط في القانون الجزائري من طرف المشرع الجزائري لأول مرة في قانون 89-12 كما ظهر مفهوم السلطات الإدارية المستقلة لأول مرة بإنشاء المجلس الأعلى للإعلام بموجب قانون 90-07، حيث نصّت المادة 59 من هذا القانون على: "يحدث مجلس أعلى للإعلام وهو سلطة إدارية مستقلة.....، وتتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، المؤرخ في 03 أفريل 1990 المتعلق بالإعلام¹.

ويعتبر المجلس الأعلى للإعلام سلطة إدارية مستقلة ضابطة، وبهذا القيمة يتولى مهام كيفية تطبيق حقوق التعبير عن مختلف الآراء، كما يضمن استقلالية القطاع العمومي للبحث الذاتي وإحياء الصحافة واستقلاليتها².

ورغم كلّ الصّلاحيات التي منحت لهذا المجلس بموجب قانون 90-07 في المادة 590 منه، إلا أنه لم يصمد طويلا في مواجهة المشاكل التي يعيشها الإعلام في الجزائر، وقد تم حلّ المجلس الأعلى للإعلام سنة 1993 بموجب مرسوم رئاسي رقم 93-252 المتعلّق بالمجلس الأعلى للإعلام³. أيضا القانون المتعلق بالنقد و القرض⁴.

حيث تمّ إنشاء مجلس النقد والقرض واللجنة المصرفية⁵، المكلفات بضبط المجال المصرفي ومهد نشاط البورصة لإنشاء سلطة أخرى وهي لجنة تنظيم عملية البورصة ومراقبتها (COSOB)، ثم تم إنشاء مجلس المنافسة بصدور الأمر المتعلّق بالمنافسة⁶.

=Voir : Zouaimia Rachid, Les autorisations administratives indépendantes et la régulation économiques dara n°28, revue de l'école nationale d'administration, Alger, 2004, P 06.

3- قانون رقم 90-07 مؤرخ في 03 أفريل 1990، المتعلق بالإعلام، ج.ر، العدد 11 سنة 1990.

2- نزليوي صليحة، سلطات الضبط المستقلة، آلية الانتقال من الدولة المتدخلة إلى الدولة الضابطة، الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية يومي 23، 24 ماي، 2007، ص 16.

3-مرسوم رئاسي رقم 93-252 مؤرخ في 26 أكتوبر 1993، يتضمن حلّ المجلس الأعلى للإعلام، ج.ر، عدد 69.

4- قانون رقم 90-10، المتعلّق بالنقد والقرض، المرجع السابق (ملغى).

5-قانون رقم 90/10 المتعلق بلجنة ضبط عمليات البورصة.

6- أمر رقم 95-06 مؤرخ في 25 جانفي 1995 متعلق بالمنافسة، ج.ر.09، المعدل والمتمم بواسطة الأمر رقم 03-03 مؤرخ في 19 جويلية 2003، ج.ر.43، المعدل والمتمم بموجب قانون رقم 08-12 مؤرخ في 25 جوان 2008، ج.ر.36، وقانون رقم 05-10 مؤرخ في 15 أوت 2010، ج.ر.46.

وفي سنة 2000 تم إنشاء سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، ثم إنشاء الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية في المجال المنجمي والوكالة الوطنية للجيولوجيا والمراقبة المنجمية، كما تم إنشاء سلطة ضبط الكهرباء والغاز (CREG) المتعلقة بالطاقة الكهربائية وتوزيع الغاز، وأخيراً تم إنشاء سلطة ضبط النقل بموجب قانون المالية التكميلي في سنة 2005¹.

بعدها استحدث المشرع هيئة إدارية لمكافحة الفساد² في نفس السنة هيئة ضبط مجال التأمين³ (جنة الإشراف على التأمينات).

كل هذه الهيئات الإدارية المستحدثة لضبط نشاط المؤسسة العمومية الاقتصادية وضبط النشاط الاقتصادي.

الفرع الثاني

إحصاء الهيئات الإدارية المستقلة الضابطة لنشاط اقتصادي

تتمثل أهم سلطات الضبط المستقلة في المجال المالي والاقتصادي في مجلس النقد والقرض، واللجنة المصرفية، ولجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، مجلس المنافسة، وفي سنة 2000 تم إنشاء سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، وبعدها قطاع المناجم وتبعها مرفق الكهرباء (لجنة ضبط الكهرباء والغاز، وسلطة ضبط النقل وهي سنة 2005 تم إنشاء سلطة ضبط المياه، كما تم إنشاء سلطتي الضبط في قطاع المحروقات⁴. ومما سبق سنحاول تقديم بعض سلطات الضبط الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي و الدور الحصري الذي كرسه القانون لها فيما يلي:

¹ - صباحي ربيعة، حدود تدخل الدولة في المجال الاقتصادي في ظل اقتصاد السوق، المجلة النقدية للقانون و العلوم السياسية، عدد 2009/2 كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزي وزو، ص 258 - 259.

² - قانون رقم 06-01، يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، المرجع السابق (ملغى).

³ - المادة 26 من قانون رقم 06-04، مؤرخ في 20 فيفري يعدل ويتم الأمر رقم 95-07 المؤرخ في 25 جانفي 1995، متعلق بالتأمينات، ج.ر، عدد 15، صادر في 12 مارس 2006.

⁴ - محمدي سميرة، منازعات سلطات الضبط الادارية في المجال الاقتصادي مذكرة الماجستير في القانون كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزي وزو 2014 ص ص 14 - 15.

1- مجلس النقد والقرض:

أنشاء مجلس النقد والقرض بموجب قانون رقم 90-10 مؤرخ في 12/04/1990¹ بعد تبني الجزائر الإصلاحات الاقتصادية ابتداء من 1988 في مختلف المجالات وخاصة في مجال القطاع المصرفي، إذ أدخلت تعديلات هامة على النظام المصرفي ومن مهام المجلس نذكر:

- إصدار التنظيمات خاصة شروط إقامة البنوك والمؤسسات المالية.
- إتخاذ المجلس قرارات فردية متعلقة بالترخيص لإنشاء البنوك والمؤسسات المالية².

2- لجنة ضبط المياه:

بمقتضى المادة 25 من قانون رقم 05-12 المؤرخ في 04 أوت 2005 المتعلق بالمياه وأوكلت لها مهمة ضبط المياه سنة 2005، والملاحظة أن المشرع لم يحدد طبيعتها القانونية على عكس بعض السلطات الأخرى³.

3- اللجنة المصرفية:

أنشأت بمقتضى قانون 90-10 المتعلق بالنقد والقرض، لتراقب مدى احترام البنوك والمؤسسات المالية الأحكام التشريعية والتنظيمية المطبقة عليها وقواعد حسن سير المهنة⁴.

¹ - قانون رقم 90-10، المتعلق بالنقد والقرض، مرجع سابق (ملغى).

² - لباد ناصر، القانون الإداري، ط3، الجزء 1، التنظيم الإداري، ص 161.

³ - المادة 25، من قانون رقم 05-12 مؤرخ في 04 أوت 2005، يتعلق بالمياه، ج.ر عدد 60 صادر في 4 سبتمبر 2005، المعدل والمتمم بموجب قانون رقم 08-03، مؤرخ في 23 جافي 2008، ج.ر عدد 04 الصادر في 27 جانفي 2008، والمعدل بالأمر رقم 09-02 مؤرخ في 22 جويلية 2009، ج.ر عدد 44، الصادر في 26 جويلية 2009.

⁴ - المادة 143 من قانون 90-10 المتعلق بالنقد والقرض، مرجع سابق (ملغى).

4- لجنة ضبط البريد والمواصلات:

أنشأت بموجب قانون 03-2000 كيفها المشرع أنها سلطة مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي لحسب المادة 10 من القانون خول لها المشرع سلطة إصدار قرارات فردية¹.

5- سلطة ضبط المحروقات:

أنشأت بمقتضى المادة 12 من قانون 05-07 المتعلق بالمحروقات، حيث تمارس هذه السلطة صلاحيات استشارية، في مجال التعاون مع الوزير المكلف بالمصروفات، وإعداد النصوص التنظيمية التي تحكم نشاط المحروقات².

6- لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها:

أنشأت اللجنة بمقتضى المادة 20 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 المتعلق ببورصة القيم المنقولة.

والمشرع وضع بشكل مفصل الجهات التي تشارك في تكوين هذه اللجنة³.

- من مهام لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها:

- تنظيم سوق القيم المنقولة ومراقبتها.

- حسن سير سوق القيم المنقولة.

- كما يمكن للجنة تقديم إقتراحات ونصوص تشريعية وتنظيمية تتعلق بمجال نشاطها⁴.

¹ - المادة 10 من قانون رقم 03-0200 مؤرخ في 05 أوت 2000، يحدد القواعد العامة متعلقة بالبريد والمواصلات السلوكية واللاسلكية، الجريدة الرسمية، عدد 48 الصادرة سنة 2000.

² - لقانون رقم 05-07 مؤرخ في 28 أفريل 2005 المتعلق بالمحروقات، ج ر العدد 50 المعدل والمتمم بموجب الأمر رقم 06-10 مؤرخ في 29 جويلية سنة 2006، ج ر العدد 48.

³ - مرسوم تشريعي رقم 93-10، يتعلق ببورصة القيم المنقولة، المرجع السابق (ملغى).

⁴ - لباد ناصر، المرجع السابق، ص 164.

7- مجلس المنافسة:

أنشئ بموجب أمر رقم 95-06 المؤرخ في 25 جانفي 1995 ويجب الإشارة أن هذه الأخيرة قد أُلقي بموجب الأمر 03-03 المؤرخ في 19 جويلية 2003، حيث تنص المادة 23 من الأمر: "لدى رئيس الحكومة سلطة إدارية تدعى في صلب النص مجلس المنافسة، ويتمتع هذا المجلس بالاستقلال الإداري والمالي"¹.

8- لجنة ضبط الكهرباء: أنشأت بموجب قانون رقم 02-01 مؤرخ في 05 فيفري 2002 متعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات².
ومن مهام اللجنة:

دراسة مهام الإدارات المركزية للدولة وهيكلها وكذا آليات الرقابة والضبط

المطلب الثاني

دور سلطات الضبط في تسيير المؤسسات العمومية الاقتصادية

تتمتع السلطات الإدارية المستقلة في مجال الضبط الاقتصادي والمالي بهذه سلطات مختلفة، وذلك من أجل ضبط ورقابة نشاط المؤسسة العمومية الاقتصادية، حيث تقدم سلطة التنظيم بوضع قواعد وأنظمة (الفرع الأول)، بينما تقوم سلطة الرقابة بضبط النشاط الاقتصادي³ (الفرع الثاني)، كما تقوم سلطة العقاب بتوقيع الجزاءات على المخالفين للنشاط الاقتصادي (الفرع الثالث).

¹ - المادة 23 من الأمر رقم 03-03 مؤرخ في 19 جوان 2003، يتعلق بالمنافسة، ج ر، عدد 43، صادر في 20 جوان 2003 (معدل ومتمم).

² - قانون رقم 02-01 مؤرخ في 05 فيفري 2002، المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات جريدة رسمية، عدد 08، الصادرة في 06 فيفري 2002.

³ - حددي سمير، المرجع السابق، ص 791.

الفرع الأول سلطة التنظيم

إنّ سلطة التنظيم المخوّلة للهيئات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، تختلف عن السلطة التنظيمية المخولة للسلطة التنفيذية¹، وهذا ما يؤدي بنا لتعريف سلطة التنظيم المخوّلة للهيئات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي (أولاً) ثم ممارسة هذه الهيئات الإدارية لسلطة التنظيم من خلال الوسائل المخوّلة لها (ثانياً).

أولاً سلطة التنظيم.

قصد تحقيق الضبط الاقتصادي، خوّل المشرع الجزائري بعض السلطات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي سلطة التنظيم، والتي تتمثل في وضع مجموعة من القواعد تأتي بتطبيق نصوص تشريعية وتنظيمية سابقة، حيث تسمى بالسلطة التنظيمية التطبيقية، وتخوّل السلطة التنظيمية للهيئات الإدارية بطريقتين: بواسطة القانون أو بتدخل الهيئات المستقلة عن طريق صلاحيات استثمارية مخوّلة لها².

- تمارس الهيئات الإدارية المستقلة التنظيم عن طريق التدخل في وضع قواعد تتعلق بتنظيم السوق المالية، كما أنّها تقوم بوضع قواعد متعلقة باعتماد المتدخلين في المجال المخصص لكل هيئة إدارية مستقلة، وتقوم الهيئات الإدارية المستقلة بإصدار أنظمة إلزامية منشورة في الجريدة الرسمية مرفوعة بعقوبات في حالة الإخلال بها³.

¹ - راشدي سعيدة، مفهوم السلطات الإدارية المستقلة، الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، كلية الحقوق يومي 23 و 24 ماي 2007، ص ...

² - حدري سمير، السلطات الإدارية المستقلة الفالصة في المواد الاقتصادية والمالية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، جامعة أمحمد بوقرة، بومرداس، كلية الحقوق، 2006، ص 81.

³ - راشدي سعيدة، المرجع السابق، ص 413.

ثانيا- وسائل ممارسة الهيئات الإدارية المستقلة للسلطة التنظيمية:

تتمتع بعض السلطات الإدارية المستقلة بمجموعة من الصلاحيات، حيث تمارس السلطة التنظيمية بإصدار لوائح والتعليمات والتوصيات والآراء والاقتراحات.

الأنظمة: وتعتبر الوسيلة الأكثر استعمالا من طرف بعض السلطات الإدارية المستقلة لضبط السوق، إلا أنها لا تتمتع الأنظمة بالقوة الإلزامية إلا بعد المداولة الثانية¹.

التعليمات Les instructions:

تعتبر نصوص تطبيقية التي تتبع في مجال القرارات الفردية، كما تحدد مجموع المعلومات التي يجب أن تحتويها الوثائق الإسلامية لذا نجد لجنة المعلومات عمليات البورصة ومراقبتها صدرت منذ تأسيسها عدداً معتبراً من التعليمات².

الآراء Les avis:

وهي وسيلة تسمح للهيئات الإدارية المستقلة المقترضة بتفسير بعض النصوص التشريعية أو التنظيمية بناء على طلب ذوي الصفة

الاقتراحات:

خوّل المرسوم التشريعي رقم (93-10) المعدل والمتمم للبيئة بتنظيم ومراقبة عمليات البورصة، القيام بتقديم مقترحات تتضمن نصوص تشريعية وتنظيمية تخص إعلام الجمهور، وتنظيم بورصة القيم المنقولة وسيرها والوضعية القانونية للوسطاء في عمليات البورصة وتقديم هذه الاقتراحات إلى الحكومة³.

¹ - حدري سمير، مرجع سابق، ص 87.

² - قوراري مجدوب، مرجع سابق، ص 105.

³ - قوراري مجدوب، مرجع سابق، ص 107.

التوصيات:

وتتمثل في تفسير مختلف النصوص التشريعية والتنظيمية والتعليق عليها، وتصدير خاصة في المجالات التي لا تتمتع فيها السلطة الإدارية المستقلة بسلطة اتخاذ قرارات فردية كما تختلف عن الأنظمة في القوة الإلزامية ونجد المعنى بهذه التوصيات حتى في إتباعها، أو عدم تطبيقها، والتوصيات والتعليمات تشبه إلى حد بعيد¹.

الفرع الثاني سلطة الرقابة والبحث

تتمتع السلطات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي بسلطة الرقابة والبحث (أولاً)، وقد أسندت إلى هيئات مختصة غالباً ما تكون الهيئات المكلفة بسلطة التنظيم وهي تتميز بإشباع مجال الوسائل المستعملة لممارسة سلطة الرقابة (ثانياً).

أولاً: تعريف سلطة الرقابة والبحث.

تقوم السلطة الرقابة والبحث بمراقبة قطاع نشاط معين، والعلم بكل ما يجري في القطاع، ويمكن لها فتح ملفات السلطات الإدارية للمؤسسات والخوض لذا كان ذلك ضروري والحصول على المعلومات التي تراها ضرورية في التحقيقات دون أن تفرض الإدارة الطابع السري للوثائق التي تملكها، وذلك من أجل حماية الاقتصاد الوطني وحماية المستهلك².

ثانياً: وسائل ممارسة الرقابة.

1- الرقابة السابقة: تنص المادة 3/13 من قانون رقم 03-2000 المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات. "تؤهل سلطة الضبط لتسخير المتعاملين وموفري الخدمات وكل

¹ - حذري سمير، مرجع سابق، ص 90.

² - المرجع نفسه، ص 94.

شخص معني بالأمر بتقديم كل وثيقة أو معلومة للقيام بالاختصاصات المخولة لها بمقتضى هذا القانون¹.

أ- الترخيص:

وهو الإذن الذي تمنحه السلطة الإدارية والقضائية للشخص للقيام بعمل قانوني معين، أو هو عمل تسمح بموجبه سلطة إدارية لمستفيد لممارسة نشاط اقتصادي معين².

ب- الاعتماد:

وهي تصرف يقوم على منح سلطة إدارية لجهاز صفة تخول له التمتع ببعض الحقوق والامتيازات، أو هو الترخيص الإداري بممارسة المهنة المصرفية، ولا يمكن الحصول عليها لا بعد استيفاء الشروط القانونية للدخول في المهنة.

ج- الرخصة:

وهو الإذن الذي تمنحه السلطات العمومية بغية مباشرة بعض المهن، أو هو ترخيص يخص الإدارة بمنحه مقابل مالي لأجل استقلال نشاطات مقننة³.

2- الرقابة اللاحقة:

و تسمى بالرقابة البعيدة.

أ- مراقبة المعلومات والوثائق:

إن السلطات الادارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي تقوم بمراقبة نشاط محدّد، ويمكنها في إطار تلك الرقابة أن تحصل على معلومات ووثائق ضرورية وتقوم بفحصها، لتراقب مدى احترام المتعامل الاقتصادي لقواعد السوق.

¹ - قراري مجدوب، مرجع سابق، ص 122.

² - مجامعية زهرة، وظائف الضبط الاقتصادي، مذكرة ماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، 2014، ص 50.

³ - المرجع نفسه، ص 52.

ب- التحقيقات:

والغاية من هذه الصلاحية هي التأكد من عدم وجود وضعيات منافية للمنافسة، وحماية النظام العام الاقتصادي ونجد نوعين من التحقيقات:¹

1- تحقيقات إدارية بسيطة: ينحصر موضوعها في إطار الإطلاع على الوثائق واللجوء إلى أماكن المهنة.

2- تحقيقات جبرية: تتم في إطار البحث عن المخالفات وبإمكانية التفتيش والحجز.² وتنص المادة 36 من المرسوم التنفيذي رقم 01-219 المتضمن الموافقة على رخصة لإقامة واستقلال شبكة عمومية للمواصلات الخلوية من نوع GSM لتوفير الخدمات المواصلات اللاسلكية للجمهور على: "عندما يرخص التشريع والتنظيم المعمول بهما لذلك يمكن لسلطة الضبط أن تجري لدى صاحب الرخصة تحقيقات فيها تلك التي تستلزم تدخلات مباشرة أو تستلزم ربط تجهيزات خارجية على الشبكة الخاصة، إما عن طريق أعوانها المكلفين بذلك، وإنما عن طريق أي شخص مؤهل قانوناً من طرفها وذلك وفق الشروط المحدودة في هذا التنظيم وهذا التشريع".³

الفرع الثالث سلطة العقاب

بالإضافة إلى السلطات السابقة المتمثلة في آلية التنظيم وآلية الرقابة والبحث توجد سلطة أخرى خولت للهيئات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي والتي هي آلية العقاب والتي من خلالها يتم توقيع العقوبات على المخالفين للنشاط الاقتصادي والمالي.

¹ - مجامعية زهرة، مرجع سابق، ص 57.

² - المرجع نفسه، ص 61.

³ - مرسوم تنفيذي رقم 01-219 مؤرخ في 31 جويلية 2001، ويتضمن الموافقة على رخصة لإقامة واستغلال شبكة عمومية للمواصلات اللاسلكية الخلوية، من نوع GSM ولتوفير خدمات المواصلات اللاسلكية للجمهور، ج ر، العدد 43.

مما سبق سنحاول تعريف آلية العقاب (أولاً) ثم كيفية ممارسة هذه السلطة من طرف الهيئات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي (ثانياً).

أولاً: تعريف سلطة العقاب.

تتمثل سلطة العقاب في الأهلية التي خولها القانون لمعاقبة المخالفين للقوانين، وأصلاً هذه السلطة مخولة للقضاء، ويهدف تحويل سلطة العقاب للهيئات الإدارية المستقلة على التقليل من حجم التجريم الجنائي مما يحقق العبء على القاضي الجنائي في المجال الاقتصادي والمالي.

- إزالة التجريم يسمح بظهور طرق جديدة لقمع التصرفات الغير المشروعة، وظهرها يهدف للسياسة الجنائية¹.

- فنقول أن سلطة العقاب للهيئات الإدارية المتصلة في المجال الاقتصادي والمالي تشبه السلطة القمعية للقاضي من حيث الهدف والغاية.

ثانياً- ممارسة الهيئات الإدارية المستقلة سلطة العقاب:

بعد إنشاء الهيئات الإدارية المستقلة المقولة نشاط الضبط الاقتصادي لمراقبة السوق وتنظيمها، أدى إلى تحويلها سلطة العقاب.

فبعدما كان قمع الممارسات المنافسة للمنافسة من إختصاص القاضي الجنائي في ظل 1989، أصبح في ظل الأمر 03-03 المتعلق بالمنافسة إختصاص القاضي هامشياً وهو ما يدعى بانسحاب القاضي الجنائي من قانون المنافسة².

فالهيئات الدارية المستقلة تتصدى مباشرة لكل فرق القواعد القطاع المراد ضبطه عن طريق توقيع عقوبات، بالتالي تظهر خصوصية الوظيفة القمعية للهيئات الإدارية المستقلة في الهيكل الاقتصادي والمالي.

¹ - حدري سمير، مرجع سابق، ص 106.

² - راشدي سعيد، مرجع سابق، ص 415.

وبالنسبة لشروط ممارسة سلطة العقاب للهيئات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي تتمثل في:

- 1- أن لا تكون هذه الجزاءات سالبة للحرية.
- 2- خضوع سلطة العقاب للضمانات المكفولة دستوريا.
- 3- أن تكون الغاية الضبط¹.

أما بالنسبة لأنواع العقوبات التي تمارسها هيئات الضبط الاقتصادي: فهي على نوعين وهي: عقوبات مالية، وعقوبات غير مالية.

أ- العقوبات المالية:

تتمثل العقوبات المالية في فرض غرامات مالية على الشخص المخالف، بمبلغ يساوي الربح المحتمل تحقيقه بفعل الخطأ المركب، وتدفع هذه الغرامات على صندوق ضمان التزامات الوسطاء في عمليات البورصة، فبموجب المادة 64 من المرسوم التشريعي 93-10 المعدل والمتمم ويمس الذمة المالية للمخالف شريطة تناسب العقوبة المالية مع الخطأ الإداري المرتكب².

ويعتمد المشرع معيار تحديد قيمة القامة بالدينار مثلا: يمكن للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها فرض غرامة بمبلغ 10 ملايين دينار.

ب- العقوبات الغير المالية:

يعتبر الاستعمال المفرط للعقوبات المالية للعقوبات الأخرى إذ توجد عقوبات تمس الجانب المهني للنشاط، وعقوبات معنوية³، وتتمثل العقوبات الغير المالية في تلك التي

¹-راشدي سعيد، مرجع سابق ، ص 415.

²- فوراري مجدوب، مرجع سابق، ص 113.

³- حدري سمير، مرجع سابق، ص ص 123، 124.

توقعها الإدارة وتكون منصبة على محل المخالفة لإدارية، فإذا كان محلها ترخيص إداري خولت مترابطة فتكون العقوبة كالتالي:

إمّا سحب، أو إلغاء أمر أو إعدام أو توبيخ وإنزال العقوبات المالية، أو ماسة بالنشاط المهني وكلّ ذلك لهدف تصحيح تصرفات العون¹.

¹ - حدري سمير، مرجع سابق، ص ص 123، 124.

الفصل الثاني

التوجه نحو محاربة الفساد في

إطار تطبيق الحكم الرشيد

يعد الفساد من المواضيع المهمة والشائكة، وذلك لما له من جذور تاريخية انتشرت في المجتمعات المعاصرة، سواءً النامية منها أو المتقدمة، وقد شاع في كل الأنظمة السياسية منها الرأسمالية والإشتراكية، حيث يؤدي الفساد إلى عرقلة النمو الاقتصادي والاجتماعي، ويعيق التنمية الاقتصادية كما يعمل زيادة الفقر وعدم الاستقرار السياسي والاقتصادي، ما يسفر عنه انتهاك حقوق الإنسان، وتفاوت الطبقات السياسية، الاقتصادية والاجتماعية، هذا من جانب، ومن جانب آخر نجد أن الفساد ينتشر بشكل واسع في المؤسسات العمومية الاقتصادية ويؤثر سلبا على مستوى أدائها الإقتصادي (المبحث الأول).

وفي إطار محاربة الفساد ومكافحته تمت المصادقة على العديد من القوانين التي تنص على مكافحة الفساد، وكما تم أيضا إدراج عدة آليات للتخلص من الفساد في المؤسسات العمومية الاقتصادية، وهذا ما سنتطرق إليه في (المبحث الثاني).

المبحث الأول

تأثير الفساد على أداء المؤسسات العمومية الاقتصادية

الفساد من أخطر الظواهر التي تهدد المجتمعات في جميع الأوجه الحياة ومنذ القدم، إذ يترتب نتائج وخيمة على عدة أصعدة، فهو يسبب في إضعاف إقتصاد الدول بانخفاض مستوى الإنتاج، كما يسبب في تراكم الثروة لدى الأغلبية في المجتمع ويؤدي إلى تحديد أموال الدولة، ونظراً لما يسبب موضوع الفساد، في كل الجوانب المحاطة، وبالتالي سنحاول الطرق إلى مفهوم الفساد وأسبابه في (المطلب الأول) ثم نتطرق في (المطلب الثاني) إلى تأثيره على أداء المؤسسات العمومية الاقتصادية¹.

المطلب الأول

مفهوم الفساد وأسبابه

الفساد كمصطلح مجموعة من الممارسات السياسية والاقتصادية والإدارية المشبوهة والمريبة، حيث يشمل مساحة واسعة من أعمال التصرفات الغير المشروعة. فالفساد ليس بظاهرة جديدة عابرة سرعان ما تظهر، فتختفي، وإنما هي ظاهرة مستمرة وبتفاوت حجمها من دولة إلى أخرى ومن قطاع إلى آخر، وقد عانت معظم الدول والمجتمعات من هذه الظاهر، فالفساد يؤدي إلى عرقلة النمو الاقتصادي والاجتماعي للدول. ونظراً لخطورة الظاهرة سنتطرق إلى دراسة مفهوم الفساد (الفرع الأول) ثم نتطرق في (الفرع الثاني) إلى أسبابه².

¹ - حميدوش علي، "مداخلة الحكم الرشيد لمكافحة الفساد على الصعيد الوطني"، ملتقى وطني حول مكافحة الفساد وتبويض الأموال يومي 10-11 مارس، 2009، ص 77. جامعة بجاية

² - أ.د. هاشم السّمرى، د. إيثار الفتلي، الفساد الإداري والمالي، وآثاره الاقتصادية والاجتماعية، دار اليازوري العملية للنشر والتوزيع، الأردن، ص ص 15-17.

الفرع الأول

المقصود بالفساد

لقد تعددت التعاريف المتعلقة بالفساد واختلفت باختلاف الباحثين والدارسين، حيث يعرف كل باحث حسب تخصصه، فهناك من إتفق على تعريف محدد للفساد، وهناك من يرى بأنه يمكن الجزم بتعريف واحد للفساد، لأنه يأخذ أشكالاً متعددة. كما يتميز الفساد بالتعقيد والتشابك، وبالتالي نقوم بتعريف الفساد لغة وإصطلاحاً، من أجل الوصول إلى تعريف عام وشامل للفساد¹:

أولاً: التعريف اللغوي والإصطلاحي.

جاء لفظ الفساد في معجم الوسيط على أنه الخل والاضطراب، ويقال أفسد الشيء أي أساء إستعماله، كما أنه قد «يعني خيانة الأمانة والبعد عن الاستقامة أو الفضيلة أو المبادئ الأخلاقية والتحريض على الخطأ باستخدام وسائل غير سليمة أو غير قانونية والبعد عما هو أصلي أو نقي وصحيح»².

وقد اختلف الخبراء والمختصين والمنظمات الحكومية وغير الحكومية المهتمة بظاهرة الفساد في إعطاء تعريف لظاهرة الفساد، حيث اجتهد الكثير منهم لإيجاد تعريف عام وشامل للفساد، حيث تشترك معظم ومجمل التعاريف على أنه «سوء إستخدام المنصب أو السلطة لتحقيق مصلحة خاصة، ما يعني أنه يشير إلى الإخلال بشرف ومهنية الوظيفة، والقيم والعادات التي تسود المجتمع، وأنه سلوك سلبي يؤثر بالسلب على مصالح الآخرين»³.

¹ - فخر الدين الرازي، التفسير الكبير، ج2، ط3، دار إحياء التراث العربي، بيروت، لبنان، 1991، ص 306.

² - أ. د. هاشم التمري، د. إيثار الفتلي، مرجع سابق، ص 18.

³ - باديس بوسعيد، مؤسسة الفساد بالجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية، تخصص التنظيم والسياسات العامة، 1999-2012، ص 28.

ثانيا: التعريف القانوني.

يعرف الفساد طبقا للمادة 2 من القانون 06-01، المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته بنصها في الفقرة "أ" على أن الفساد يتمثل في كل الجرائم المنصوص عليها الباب الرابع من هذا القانون.

وكما نجد أنّ المشرع الجزائري قد نص على تحريم مجموعة من الأفعال واعتبرها جرائم فساد، وصلت إلى أكثر من عشرين جريمة وذلك حسب إتفاقية "ميريد". ونذكر البعض منها:

- جريمة رشوة الموظفين العموميين.
- جريمة إختلاس الممتلكات من قبل موظف عمومي، أو استعمالها على نحو غير شرعي.
- جريمة الغدر.
- جريمة الإغفاء أو التخفيض الغير القانوني في الضريبة والرسم.
- جريمة استغلال النفوذ.
- جريمة إساءة استغلال الوظيفة.
- جريمة التلاعب في الصفقات العمومية.
- جريمة أخذ فوائد بصفة غير قانونية.
- وعرف الفساد حسب منظمة الشفافية الدولية عام 1993 على أنه: "سوء استخدام الوظيفة في القطاع العام"¹.
- يعر

في حين عرفه البنك الدولي على أنه «دفع الرشوة أو العمولة المباشرة إلى الموظفين والمسؤولين في الحكومة، وفي القطاعين العام والخاص لتسهيل عقد الصفقات»².

¹- فخر الدين الرازي، التفسير الكبير، مرجع سابق، ص 29.

²- مرجع نفسه، ص 19.

في حين نجد أنّ إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2003، قررت ألاّ تعرف الفساد تعريفاً فلسفياً أو وصفياً، بل انصرفت إلى تعريفه من خلال الإشارة إلى الحالات التي يترجم فيها الفساد إلى ممارسات فعلية على أرض الواقع، ثم القيام بتجريم هذه الممارسات وهي الرشوة، والإختلاس بجميع وجوهه، والمتاجرة بالنفوذ، وإساءة إستغلال الوظيفة وتبويض الأموال والثراء الغير المشروع¹.

الفرع الثاني

أسباب الفساد

للفساد بأنواعه المختلفة أسباب متشعبة وأسباب مختلفة ومعقدة، وهذه الأسباب قد تكون خفية أو تكون ظاهرة، فالأولى تعود إلى الشخص نفسه، وتتعلق بطبيعته التكوينية، وصفاته الخلقية وتنشئته الاجتماعية والسياسية والدينية، أما الأسباب الظاهرة فقد تكون أو تعود إلى الظروف المجتمعية التي تدفع بالبعض إلى ممارسة الفساد مثل تولي بعض الوظائف العامة من قبل موظفين غير نزهاء².

مما تقدم يمكن إجمال أسباب الفساد فيما يلي:

أولاً: الأسباب السياسية.

تتيح الأسباب السياسية بسبب غياب القيم الثقافية والنزاهة والمساءلة، حيث ترتبط هذه القيم ارتباطاً وثيقاً بالديمقراطية، وهو ما أشارت إليه ديباجة إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، حيث نصت في فقرتها الأولى³ على أن الدول الأطراف في هذه الإتفاقية أنها تقلقها خطورة ما يطرحه الفساد من مشاكل ومخاطر على استقرار المجتمعات وأمنها، مما يعرض المؤسسات الديمقراطية وقيمهم الأخلاقية والعدالة، ويعرض التنمية المستدامة، وسيادة القانون للخطر، ومن بين الأسباب السياسية نجد:

¹ - الأستاذ حميدوش علي، مرجع سابق، ص 78.

² - نجم عبود، أخلاقيات الإدارة في عالم متغير، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، ص 217.

³ - إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد المعتمدة في 31 أكتوبر 2001، بنيويورك.

- 1- ضعف الإرادة السياسية لدى القيادة السياسية لمكافحة الفساد، وذلك بعدم إتخاذ أية إجراءات وقائية أو عقابية بحق مرتكبي الفساد.
- 2- ضعف وإنحسار المرافق والخدمات والمؤسسات العامة التي تخدم المواطنين: وذلك وعن طريق قلة مناصب العمل، مما يشجع على التنافس بين العامة للحصول عليها وبالتالي قبولهم للرشاوي.
- 3- وجود أنظمة حكم استبدادية تحتكر السلطة في البلاد ولا تقبل المشاركة، مما يؤدي إلى ظهور سوء إستغلال السلطة¹، وإنحلال البناء القيمي، وضعف الضوابط الأخلاقية في مؤسسات الدولة وبالتالي تغليب المصلحة الفردية على المصلحة العامة.

ثانياً: الأسباب القانونية.

وتتمثل الأسباب القانونية في:

- 1- العامل القانوني: وهذا يعني أنه بالرغم من وجود تشريعات وقوانين صارمة تعاقب كل من يرتكب جريمة معينة، وكما توجد نصوص قانونية وهيئات مختلفة تدين الفساد، إلا أن جرائم الفساد ترتكب بشكل كبير، وذلك بالتنظيم والمراوغة والذكاء.
- 2- غياب المحاسبة وضعف النظام القضائي: إن معظم الحكومات والدول المتقدمة تستمد قوتها من وجود أنظمة قانونية صارمة وعادلة، لكن في غياب مثل هذه الأنظمة الصارمة بهدف إلى نقشي مثل هذه الظواهر أي الفساد بكل أنواعه².
- 3- ضعف الأجهزة الرقابية في مؤسسات الدولة والقطاع الخاص وعدم إستقلاليتها من أهم أسباب ظاهرة الفساد هو ضعف أو عدم وجود أجهزة رقابية أو تفتيشية قوية تستطيع بسط إجراءات الضبط الداخلي، مما يدفع إلى انتشار الفساد بسرعة كبيرة.

¹ - إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، المرجع السابق.

² - رحيم حسن العكيلي، الفساد، تعريفه وأسبابه وآثاره ووسائل مكافحته، دائرة الكرامة، العراق، دون سنة النشر، ص ص

4- وجود قوانين أو أنظمة أو تشريعات تشجع الفساد، حيث غالبا ما يكون القانون وسيلة من وسائل الفساد، وذلك عندما يُعبر عن وجهة نظر الأنظمة الديكتاتورية، وبالتالي جرائم بعض أفعال أصلها مباح وذلك من أجل وضع المواطن في قفص الاتهام، مما يؤدي إلى التحايل على المواطن وذلك بشتى الوسائل مثل طلب الرّشوة، السرقة، الإختلاس.

ثالثا: الأسباب الاقتصادية. وتتمثل في:

- 1- العامل الاقتصادي: حيث تصبح المجتمعات الفقيرة والغنية على حد سواء معرضة للسقوط في شراكة الفساد، حيث أن الغني والفقير يمكن أن يرتكبا الفساد، حيث أن الفقر يدفع بذوي الدخل المحدود إلى قبول الرّشوة أو الهدايا من صاحب المصلحة.
- 2- انخفاض الأجر الرسمي للموظفين الحكوميين، مما يدفع إلى الفساد والبحث عن موارد مادية أخرى كالرّشوة والهدايا.
- 3- عدم تعرض المسؤولين الكبار للمسائلة والمحاسبة وعدم تقديمهم للمحاكمة جراء ارتكابهم بجرائم الفساد، وبالتالي ما يدفع بالموظفين الصغار إلى ارتكاب أعمال فاسدة.
- 4- ضعفا لأخلاقيات الوظيفية للعمل الحكومي، وغياب المساءلة والمسؤولية والجزاء¹.

رابعا: الأسباب الإجتماعية: وتتمثل الأسباب الاجتماعية في:

- 1- انهيار القيم والأخلاق وضعف الوازع الديني.
- 2- بروز ظاهرة المحسوبية والمنسوبية على حساب المصلحة العامة.
- 3- انهيار المستويات المعيشية للفرد داخل المجتمع وانتشار الفقر.
- 4- ضعف دور مؤسسات المجتمع المدني والمؤسسات الخاصة في الرقابة على الأداء الحكومي أو عدم تمتعها بالحيادية في عملها².

¹ - رحيم حسن العكيلي، مرجع سابق، ص 08.

² - أ. د هاشم الشمري، د. إيثار الفتلي، مرجع سابق، ص ص 93 - 94.

المطلب الثاني

تأثير الفساد على المؤسسات العمومية الاقتصادية

لقد عرفنا سابقا الفساد على أنه سوء إستغلال السّلطة من أجل تحقيق مكاسب شخصية، والفساد ظاهرة عرفت جميع الدول المتقدمة منها والنامية، وكما عرفت هذه الظاهرة إنتشارًا كبيرًا داخل المؤسسات العمومية الاقتصادية، وبالتالي يؤثر عليها في جميع المجالات، نتناول في هذا المطلب تأثير الفساد على الجانب الاقتصادي للمؤسسة (الفرع الأول)، ثم نتطرق إلى التأثيرات الجانبية للفساد على المؤسسة العمومية الاقتصادية¹ (الفرع الثاني).

الفرع الأول

تأثير الفساد على الجانب الاقتصادي للمؤسسة العمومية الاقتصادية

يؤثر الفساد على القطاع الخاص بالمؤسسة العمومية الاقتصادية وذلك من خلال ضعف الاستثمار وهروب الأموال خارج البلد وما يتبعه من قلة فرص العمل وزيادة البطالة والفقر.

- ضياع أموال الدول والتي كان من الأجدر إستثمارها في مشاريع تخدم المواطنين².
- سوء توزيع الدخل بين فئات المجتمع.
- إنتشار ظاهرة الرشوة وتبييض الأموال داخل المؤسسات العمومية ذات الطابع الاقتصادي.
- يؤثر الفساد على النمو الاقتصادي وذلك من خلال خفض معدلات الاستثمار الأجنبي والمحلي على حد سواء.

¹ - صدوق عمر، مظاهر وأسباب الفساد وسبل علاجه في الجزائر، الملتقى الوطني لمكافحة الفساد، وتبييض الأموال، يومي 10-11 مارس 2009، ص 01.

² - الأستاذ حميدوش علي، مرجع سابق، ص 82.

- يؤثر الفساد على المشاريع الخاصة بالمؤسسات، وبالتالي تصبح مشاريعها غير ناجحة.
- يعمل الفساد على تقليل الإيرادات العامة ويزيد من نفقات المؤسسة العمومية الاقتصادي¹.

الفرع الثاني

التأثيرات الجانبية للفساد على المؤسسات العمومية الاقتصادية

- يؤدي الفساد إلى إحلال المصالح الخاصة بدل المصالح العامة ويؤدي الفساد إلى زيادة الصراعات والخلافات في جهاز المؤسسة وبين الأحزاب المختلفة في سبيل تحقيق المصلحة الخاصة على المصلحة العامة.
- يؤثر الفساد على الوسائل الإعلامية، وتكييفها ضمن المتطلبات الخاصة المفسدين وجعل أجهزة الإعلام بعيدة عن دورها بالنوعية ومحاربة الفساد داخل هذه المؤسسات².
 - تشويه الفساد لدور الحكومة في توزيع الدخل.
 - تعزيز الفساد بين الأحزاب السياسية.
 - زعزعة الاستقرار السياسي داخل البلدان.

المبحث الثاني

آليات التخلص من الفساد في المؤسسات العمومية الاقتصادية

تعتبر الجزائر إحدى الدول التي تعاني من مشكلة الفساد، لذا نجدها تسعى جاهدة لمواجهة هذه المشكلة من خلال وضعها لإتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد وذلك في 31 أكتوبر 2001، بنيويورك وكذلك مصادقتها على إتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد والمعتمدة بدورها في مابوتو، حيث قام المشرع الجزائري بسن نص تشريعي يتعلق بالوقاية

¹ - أ.د. هاشم السّمري، د. إيثار الفتلي، مرجع سابق، ص 91-94.

² - الأستاذ حميدوش علي، مرجع سابق، ص 82.

من الفساد ومكافحته¹، والذي يتضمن مجموعة من الإجراءات والجهود التي بذلتها الدولة الجزائرية في تعزيز الرقابة على نشاط المؤسسة العمومية الاقتصادية وهذا ما سوف نتطرق إليه في (المطلب الأول)، وكذا تكريس مسؤولية مسيري المؤسسة الاقتصادية وهذا ما نتطرق إليه في (المطلب الثاني).

المطلب الأول

تعزيز الرقابة على نشاط المؤسسة العمومية الاقتصادية

إن الحديث عن الرقابة على المؤسسات العمومية ذات الطابع الاقتصادي يعني مدى خضوعها للقانون والتزامها بالحدود المرسومة لها عند ممارسة نشاطها ومدى تحقيقها للأهداف المسطرة لها من جهة، ومن جهة أخرى البحث عن مدى فعالية الأجهزة التي أوكلت لها هذه المهام بغض النظر عن طبيعتها، فالرقابة تعد أبرز العمليات التي تتطلب خطة محكمة ومتبوعة بمجموعة من الإجراءات والمراحل المدروسة من أجل ضمان مسايرة السياسات التي تعتمد عليها المؤسسات العمومية الاقتصادية²، لفهم موضوع الرقابة المسطرة على المؤسسات الاقتصادية نتولى تعريفها، (الفرع الأول)، ثم تعريفها (الفرع الثاني).

الفرع الأول

تعريف الرقابة

الرقابة هي الانضباط العام في التسيير والالتزام بالإجراءات القانونية والقواعد، كما أنها عملية تهدف إلى إيجاد واكتشاف بطريقة عملية وسريعة الأخطاء والغش وتهدف إلى

¹ - قانون 01-06 مؤرخ في 20 فيفري 2006، يتعلق بالوقاية من الفساد، ج.ر.ج.ج، عدد 14 صادر بتاريخ 8 مارس 2006.

² - بوجي حنان، بورحلي علي، دور الرقابة في حماية المؤسسات العمومية ذات الطابع الاقتصادي، مذكرة لنيل شهادة الماستر في العلوم، تخصص قانون الأعمال العام للعلوم، 2015-2016، جامعة عبد الرحمن، بجاية، 2015-2016.

التأكد من أن المؤسسة العمومية الاقتصادية تخضع لرقابة قانونية، وبالتالي سنقوم بتعريف الرقابة لغويا (أولا)، ثم التعريف الاصطلاحي (ثانيا)¹.

أولاً: التعريف اللغوي للرقابة:

الرقابة تعني «قوة أو سلطة التوجيه والتفتيش ومراجعة العمل، وتعني السهر أو الحراسة وكذلك التردد والملاحظة»².

ثانياً: التعريف الاصطلاحي للرقابة:

1- الرقابة هي «تعبير شامل عن الإشراف والمتابعة وقياس الأداء، وتحديد المعايير ومقارنتها بالإنجازات»، وبالتالي فإن هذا التعريف ركّز على وظيفة الرقابة، حيث ربطها بأربع أساليب وهي الإشراف والمتابعة وقياس الأداء وتحديد المعايير التي يجب أن تتبع للقيام بعملية الرقابة، ثم مقارنتها بالإنجازات التي يتم الوصول إليها من قبل المؤسسة العمومية الاقتصادية³.

2- الرقابة «وظيفة من وظائف الإدارة، وهي عملية متابعة الأداء، وتعديل الأنشطة التنظيمية بما يتفق مع إنجاز الأهداف».

من خلال هذا التعريف نستنتج أن صاحب هذا التعريف حاول أن يثبت لنا بأن الرقابة هي وظيفة مهمة من وظائف الإدارة، أي داخل أي مؤسسة تحاول وتهدف إلى متابعة الأداء بما يتفق مع الأهداف المحددة في الخطة المبرمجة⁴.

¹ - عبيدي نعيمة، ودور آليات الرقابة في تغيير حكومة المؤسسات، دراسة حالة الجزائر، مذكرة لإستكمال متطلبات شهادة الماجستير في علوم التسيير، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، الجزائر، 2009، ص 56.

² - عبيدي نعيمة، المرجع نفسه، ص 56.

³ - السعيد بلوم أساليب الرقابة ودورها في تقييم أداء المؤسسة الاقتصادية، دراسة ميدانية لمؤسسة المحركات والخبرات بالسوناكوم، رسالة مكملة لنيل شهادة الماجستير في تنمية وتسيير الموارد البشرية، جامعة منتوري، قسنطينة، كلية العلوم السياسية والاجتماعية، ص 34.

⁴ - المرجع نفسه، ص 53.

3- الرقابة هي «وظيفة تقوم بها السلطة المختصة بقصد التحقق من أن العمل يسير وفقا للأهداف المرسومة بكفاءة في الوقت المحدد لها».

من خلال هذا التعريف يتضح لنا أن «الرقابة عبارة عن وظيفة إدارية تقوم بها سلطة متخصصة، تحاول أن تتحقق أن العمل المحدد بناء على خطة معينة يسير وفق الأهداف المبرمجة وفي الوقت المخصص»¹.

الفرع الثاني

أنواع الرقابة التي تمارس على أداء المؤسسة العمومية الاقتصادية

أدى إنتقال الدولة من الاقتصاد الموجه إلى إقتصاد السوق، وبالتالي إمتياز المؤسسة العمومية الاقتصادية بالاستقلالية في التسيير، وإتخاذ القرارات التي تراها مناسبة².

وهذا ما يجعل المؤسسة العمومية الاقتصادية بحاجة إلى رقابة نظام تسييرها وأدائها للعودة بالنفع على الاقتصاد الوطني، وتحقيق التنمية لكونها الخلية الأساسية للإقتصاد.

وبما أن الرقابة عبارة عن مراجعة للأعمال والتأكد من مطابقتها مع الخطة المسطرة لتحقيق الأهداف³، وأن هذه الرقابة تكون في عدة أنواع، وهذا ما سنتطرق إليه في هذا الفرع، حيث تم تقسيم الرقابة على أسس وإجراءات مختلفة.

أولاً: الرقابة على أساس المستويات الإدارية.

ثانياً: الرقابة على أساس توقيت القيام بالرقابة.

ثالثاً: الرقابة على أساس طبيعة التوجه بالرقابة.

¹ - يوحى حنان، بورحلي علي، المرجع السابق، ص 09.

² - المادة 98 من المرسوم التنفيذي رقم 91-434 مؤرخ في 3 نوفمبر 1991، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية، ج.ر، عدد 57، صادر في 13 نوفمبر 1991، معدل، معدل ب مرسوم رئاسي، رقم 10-236، مؤرخ في 28 شوال 1431، الموافق ل 07 أكتوبر 2010. يتضمن تنظيم الصفقات العمومية. معدل بمرسوم رئاسي رقم 15-247 الموافق ل 06 ذو الحجة 1436 الموافق ل 20 سبتمبر 2015.

³ - لامية بوسيف، النظام القانوني للرقابة على المؤسسة العمومية الاقتصادية في التشريع الجزائري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2003، ص أ.

أولاً: الرقابة على أساس المستويات الإدارية: حسب هذا المعيار يمكن التمييز بين ثلاثة أنواع:

1- الرقابة على مستوى المؤسسة: حيث من خلالها يتم تقييم الأداء الكلي المؤسسة خلال فترة محدودة لمعرفة مدى تحقيق الأهداف الموضوعية، وذلك بانتقاء مجموعة من المعايير الخاصة بالمؤسسة في السوق، وإن لم تحقق النتائج التي ترغب الوصول إليها، فإنها تقوم بإتخاذ مجموعة من الإجراءات تتمثل في: إعادة تصميم الأهداف ووضع الخطط، وكما تقوم بإجراء تغييرات في الهيكل التنظيمي¹.

2- الرقابة على مستوى العمليات: تكون هذه الرقابة بشكل يومي للعمليات والأنشطة التي تتم داخل المؤسسة مثل التسويق، الإنتاج، العمال، ويعتمد هذا النوع من الرقابة على مجموعة من المعايير وهي:

- زيادة ومراقبة الجودة على الإنتاج.

- تعديل معدلات التشغيل للآلات.

- قياس نسبة الإنتاج مطابق للمواصفات مع مجموعة الوحدات المنتجة.

3- الرقابة على مستوى الأشخاص: وفي هذا النوع من الرقابة يتم تقسيم سلوك الفرد وأداءه، وإنتاجه في العمل، ويتم الاعتماد في ذلك على عدة معايير تطبق على الفرد العامل، وتتمثل في تقارير الأداء التي يقوم بإعدادها رؤساء العمل على مرؤوسهم².

¹ - لامعة يوسف، المرجع السابق، ص 07.

² - المرجع نفسه، ص 08.

ثانياً: الرقابة على أساس توقيت القيام بالرقابة. حسب هذا المعيار يمكن أن نميز بين ثلاثة أنواع من الرقابة.

- 1- الرقابة السابقة: في هذا النوع من الرقابة يهتم بمدى توفر جميع متطلبات، وللوسائل قبل البدء في التنفيذ، فهذا النوع من الرقابة يخلق نوع من التوازن الفعلي والأداء المتوقع، كما أنها تعمل على مواجهة المشاكل المستقبلية التي تعترض طريق التنفيذ الأحسن¹.
- 2- الرقابة التجارية: هذا النوع من الرقابة يهتم بالمعلومات التي تصل إلى المديرين، وتكشف هذه الرقابة عن الانحرافات في الأداء أثناء تنفيذ تحويل المدخلات إلى مخرجات، مثلاً تقوم المؤسسة بالقيام بعمليات تفتيش، عند بداية كل مرحلة من المراحل الصناعية.
- 3- الرقابة اللاحقة: تتدخل هذه الرقابة بإبلاغ الإدارة بنتائج التنفيذ بعد فترة زمنية معينة وتزويدها بنتائج المقارنة بين الأهداف الفعلية، والأهداف الموضوعية سابقاً².

ثالثاً: الرقابة على أساس طبيعة التوجه بالرقابة: حيث يتم في هذا الأساس التمييز بين عدة رقابات وهي:

- 1- الرقابة الشخصية: المركزة على الفرد وكيف يتم إتخاذ القرارات من طرفه، فكيف يكون سلوكه القيادي والإشرافي داخل المؤسسة.
- 2- الرقابة على الإنتاج: أي الاهتمام والرقابة على المخرجات، حجم الإنتاج ونوعية الإنتاج، جودة الإنتاج، الأرباح.
- 3- الرقابة الثقافية: التركيز والاهتمام على مدى وضوح الأهداف ودرجة الحرية المطبقة واستقلال عمل الأفراد.

¹ - بوجي حنان، بورحلي علي، المرجع السابق، ص 16.

² - السيد بلوم، المرجع السابق، ص 25.

4- الرقابة على النتائج: أي الاهتمام بجميع الإجراءات والمهام التي تنفذ بها الأعمال وتوضع العلاقة بين الإدارة والعالمين، وبين المراقبين والواقف عليه¹.

رابعاً: الرقابة على أساس الجهاز الذي يمارس الرقابة: وفيه يتم تنظيم الرقابة أي:

1- الرقابة المالية: تقوم أجهزة متخصصة بشكل دوري بهذا النوع من الرقابة مثل دواوين المحاسبة²، وفي هذا النوع من الرقابة يتم الحفاظ على الممتلكات المالية للمؤسسات من التلف، والنهب والسرقة حتى لا تقع المؤسسة في انحرافات يصعب علاجها.

2- الرقابة الإدارية: وهي وظيفة إدارية وتتمثل في التنظيم والوسائل والإجراءات المختصة بصفة إنسانية لتحقيق أكبر كفاءة إنتاجية ممكنة وضمان تحقيق السياسات الإدارية، حيث تشمل كل ما هو إداري، سواء كانت برامج تدريب العمل، أو طرق دراسة حركة المؤسسة حول مختلف الأزمنة، مثل الرقابة على الأداء، الرقابة على الجودة³.

خامساً: الرقابة على أساس المؤسسة.

1- الرقابة الداخلية: تتمثل في الإهتمام بجميع الأنشطة والمهام التي تمارسها المنظمة داخل محيطها، وفي كافة المستويات الإدارية مثل الرقابة على العمال، الرقابة على الإدارة وتتمثل الرقابة الداخلية بمفهومها الشامل في⁴:

- تقييم درجة كفاءة الأداء، وإقتراح أساليب لتحسين طريقة أداء المؤسسة لمهامها.
- فحص مدى تطابق نشاطات المؤسسة مع السياسات والإجراءات الموضوعية من قبل الدولة.

¹ - السيد بلوم، المرجع السابق، ص 25.

² - عوايدية عمار، عملية الرقابة على أعمال الإدارة العامة، الجزائر، 1981، ص 40.

³ - أحمد حافظ، مبادئ الإدارة العامة، دار الفكر العربي، مصر، 1979، ص 286.

⁴ - أبو بكر مصطفى بغير، الرقابة الإدارية في المنظمات، مفاهيم أساسية، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، جامعة الدول العربية، دار الهدى للنشر، العدد 273، مصر، 2003، ص 479.

2- الرقابة الخارجية: يقوم مبدأ الرقابة الخارجية بالاعتقاد أن العمال العاملين مدفوعون أصلاً لحواجز خارجية، يحتاجون لأن يكونوا تحت رقابة مراقبهم، هذه الرقابة تضمن ثلاث مراحل¹ منها مرحلة وضع المقاييس بدقة بحيث لا يلتفت العاملون حولها ومرحلة ربط المكافآت مباشرة بالأداء.

المطلب الثاني

تعزيز مسؤولية مسيري المؤسسة العمومية الاقتصادية

المسؤولية بصفة عامة، هي إقرار أمر يوجب معاقبة فاعله، وقد تكون هذه المسؤولية أدبية والتي تتمثل في مخالفة الإنسان لأمر الضمير، كما قد تكون مسؤولية قانونية تتمثل في المسؤولية الجنائية وتفترض وقوع الضرر في المجتمع، وبالتالي يطبق على مقترف الجريمة جزاء يناسب حجم جرمه وفعله (الفرع الأول)، وقد تكون المسؤولية مدنية إذ يقع ضرر يصيب الغير، ويكون المتضرر، فرداً والمسؤول عن الضرر يلتزم بالتعويض عن الضرر الذي ألحقه بالغير، وغالباً ما يكون التعويض مالي أو عن طريق دعوى مدنية (الفرع الثاني)².

الفرع الأول

المسؤولية الجنائية لمسيري المؤسسة العمومية الاقتصادية

تقوم المسؤولية الإنسانية على عاتق من ارتكب المخالفة عندما يفرض المشرع قانون خاص بالمخالفة، وبالتالي يتعرض المخالف لهذا القانون إلى عقوبة، كما ورد نص المادة الأولى من قانون العقوبات الجزائري.

وبالتالي سنعرض إلى تعريف المسؤولية الجنائية (أولاً) ثم نتطرق إلى الأساس القانوني لقيام المسؤولية الجنائية لمسيري المؤسسة العمومية (ثانياً).

¹ - محمد فتحي مصطلحات إدارية إيضاح وبيان، دار التوزيع والنشر الإسلامية، مصر، 2003، ص ص 300.

² - السعيد مقدم، التعويض عن الضرر المعنوي في المسؤولية المدنية، مذكرة الماجستير في العقود والمسؤولية المدنية، جامعة الجزائر، معهد الحقوق والعلوم الإدارية، ص 08.

أولاً: تعريف المسؤولية الجنائية وحالاتها.

1- تعريف المسؤولية الجنائية:

إن المفهوم العام للمسؤولية تعني «إلتزام الشخص تحمل نتائج وتبعات أفعاله وتصرفاته المخلة بالالتزامات والواجبات المفروضة عليه قانوناً أو التي تعهد بها. أما المسؤولية الجنائية فيكمن تعريفها بأنها: الإلتزام بتحمل العقوبة التي يقرها القانون لمن يخالف أحكامه بإرتكاب جريمة ما نص عليها القانون»¹.

2- حالات المسؤولية الجنائية لمسيرى الشركات التجارية:

يسأل مسير الشركة التجارية كقاعدة عامة طبقاً لمبدأ خصوصية المسؤولية وشخصية العقوبة، فلا يعاقب إلا على أفعاله الشخصية، غير أنه يسأل بصفة استثنائية عن أفعال تابعة وهو ما يطلق عليه بالمسؤولية عن فعل الغير، وبالتالي فأنواع المسؤولية هي²:

1- المسؤولية الجزائية عن الفعل الشخصي: يتعلق الأمر بالحالة التي يقوم بها الفاعل أو الشخص الطبيعي المسير أو القائم على إدارة الشركة، بمفرده، وبدون تدخل الغير، بارتكاب فعل مجرم ومعاقب عليه قانوناً.

ويستلزم لإسناد المسؤولية الجزائية للشخص المسؤول عن تسيير شؤون الشركة التجارية أن يكون قد إرتكب جريمة توفر كل أركانها ويسأل عن الفعل الشخصي سواء صدر في صوره خطأ عمدي أو ما يسمى بالقصد الجنائي العام، حيث يعلم المسير بإرتكاب الجريمة وانصراف إرادته إلى ارتكابها³.

2- المسؤولية الجزائية عن فعل الخير: لقد اعتمد المشرع الجزائري من خلال قانون العقوبات المعدل والمتمم، لاسيما ضمن أحكامه المقررة في المادة 119 مكرر في الفصل

¹ - عمار مزياي، المسؤولية الجزائية لمسيرى المؤسسات، بحيث لنيل شهادة الماجستير في القانون الجنائي، جامعة لخضر، باتنة، كلية الحقوق، 2003 - 2004، ص 07.

² - حركاتي جميلة، المسؤولية لمسيرى المؤسسة العمومية الاقتصادية، مذكرة الماجستير في القانون العام، جامعة قسنطينة 01، كلية الحقوق، 2012 - 2013، ص 56.

³ - حركاتي جميلة، المرجع نفسه، ص 57.

الرابع المتعلق بالجنايات¹ في ظل السلامة العمومية، حيث تنص على أنه يعاقب بالحبس من ستة أشهر إلى ثلاثة سنوات وبغرامة مالية من 50.000 دج إلى 200.000 دج كل موظف عمومي في مفهوم المادة 02 من القانون رقم 01-08 المؤرخ في 20 فيفري 2006 والمتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، تسبب بالإهمال والواقع في سرقة أو اختلاس "وتلف أو ضياع أموال عمومية أو خاصة أو أشياء تقوم مقامها أو وثائق أو ساندات أو أموال منقولة، وضعت تحت يده سواء بحكم وظيفته أو سببها".²

ثانياً: الأساس القانوني لقيام المسؤولية الجزائية لمسير المؤسسة العمومية.

تقوم المسؤولية الجزائية لمسير الشركة التجارية بتوافر الشروط الضرورية لإرتكاب الجريمة من طرف المسير، فقد نجد في بعض الحالات أن المسير قد تجاوز حدود سلطاته مرتكباً بذلك جريمة³.

وبما أن المسؤولية الجزائية للشخص المعنوي مسؤولية غير مباشرة ولا يمكن تصورها إلا بتدخل الشخص الطبيعي بإعتباره كائن غير مجسم لا يمكنه مباشرة نشاطاته إلا بتدخل الأشخاص الطبيعية المكونة له

لذلك نص المشرع الجزائري في المادة 51 مكرر من قانون العقوبات على الشروط التي تسبب المسؤولية للشخص المعنوي، رغم ارتكابهم من طرف الشخص الطبيعي⁴.

¹ - المادة 119، مكرر قانون العقوبات، مرجع سابق.

² - قانون 04-11 المؤرخ في 20 أوت 2011، المعدل والمتمم للأمر 156/66 المؤرخ في 8 جوان 1966، المتضمن قانون العقوبات، الجريدة الرسمية، عدد 44.

³ - مصطفى العوجي، المسؤولية الجنائية في المؤسسة الاقتصادية، ط1، مؤسسة نوفل، 1982، بيروت، ص 262.

⁴ - كركوري مباركة حنان، مسؤولية المسير في الشركة التجارية، مذكرة مقدمة لإستكمال شهادة الماجستير، أكاديمي، ميدان الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، 2014-2015، ص 41.

الفرع الثاني

المسؤولية المدنية للمسير

يقصد بالمسؤولية المدنية للمسير المسؤولية عن تعويض الضرر الناجم عن الإخلال بالالتزام مقرر في ذمة المسؤول، فيكون مصدر الالتزام إما العقد فتكون مسؤولية عقدية، وقد تكون مصدره القانون في صورة تكاليف عامة يفرضها على الكافة، وعندئذ تكون المسؤولية تقصيرية¹.

وسوف نتطرق إلى الطبيعة القانونية للمسؤولية المدنية لمسيري المؤسسة العمومية (أولاً) ثم نتطرق إلى وسائل المطالبة بالمسؤولية المدنية (ثانياً).

أولاً: طبيعة المسؤولية المدنية لمسيري المؤسسة العمومية الاقتصادية.

تترتب المسؤولية المدنية عن كل فعل يلحق ضرراً بحق من حقوق الغير، أما الجزاء فهو تعويض يطالب به الشخص المتضرر عن طريق دعوى مدنية لجبر الضرر المادي أو المعنوي الذي حصل له جراء جناية أو جنحة أو مخالفة².

وتقع المسؤولية على المسير سواء كان شخصاً طبيعياً أو شخصاً معنوياً وتتخذ هذه المسؤولية ثلاثة أشكال:

1- مسؤولية عقدية مجسدة في الوكالة: تعرف المسؤولية العقدية على أنها جزاء الإخلال بالالتزامات الناشئة عن العقد، أو عدم تنفيذها، فهي لا تقوم إلا عند إستقالة التنفيذ العيني، ولم يكن من الممكن إجبار المدين بالوفاء بالتزاماته الناتجة عن العقد، وتعتبر مسؤولية المسير مسؤولية عقدية في مواجهة الشركة والشركاء، وذلك بإخلال المسير بالتزاماته التعاقدية التي نجد أساسها في العقد، الذي يلتزم به، باعتباره جهاز إدارة وتسيير في المؤسسة.

¹ - كوركري كمباركة حنان، المرجع نفسه، ص 05.

² - مصطفى العوجي، المسؤولية الجنائية في المؤسسة العمومية الاقتصادية، دكتور في جامعة باريس مجاز في العلوم الجنائية والقوانين المقارنة، أستاذ العلم والقانون الجنائي في الجامعة اللبنانية، الطبعة الأولى، 1972، ص 08.

2- مسؤولية تقصيرية: تتحقق المسؤولية التقصيرية، إذا وقع الإخلال بالتزام قانوني عام، يوجب عدم إلحاق الضرر بالغير سواء كان الإخلال عمداً كمن يرمي حجارة فيصيب شخصا وبجرحه، أو غير عمدي، أو غير عمدي كمن يجري يتعثّر ويمسك بثياب شخص ما خوفاً من السقوط ويقوم بتمزيق ملابسه¹.

3- مسؤولية مزدوجة: حيث يجتمع في هذه المسؤولية الفعل أو الخطأ أو التقصير أو الإخلال بالتزام قانوني.

ثانياً: وسائل المطالبة بالمسؤولية المدنية للمسير.

تنشأ المسؤولية المدنية للمسير سواء الفردية أو التضامنية على أشكال وهي:

1- الدعوى الفردية: وتتم إذا ما تضرر أي شخص جراء خطأ ارتكبه من طرف أحد المسيرين وبحيث توفر شروط وهي:

- أن تكون المسؤولية شخصية وليست وظيفية.

- أن ينتسب الخطأ إلى أحد المسيرين أو أكثر.

2- دعوى الشركة (المؤسسة): وتقوم الشركة برفع دعوى الشركة دفاعاً عن مصالح مجموعة المساهمين ضد المسيرين المرتكبين للخطأ وذلك من أجل إصلاح الضرر الملحق بالذمة المالية للمؤسسة لأنها تركز على عدة مبادئ وهي:

- يجوز للشركاء الممثلين لرأس المال أن يكفلوا عن ثقتهم لواحد أو بعض منهم لتمثيلهم لدعم دعوى لشركة ضد المسيرين.

- يملك الشركاء كامل الحرية في إقامة دعوى الشركة².

¹ - حركات جميلة، مرجع سابق، ص 18.

² - مصطفى الفوري، المسؤولية المدنية لمسيرى الشركات المحلية القانون والأعمال، الإثنين 25 يونيو 2018،

خاتمة

واجهت المؤسسة العمومية الاقتصادية منذ الاستقلال تحديات متعدّدة ومتنوعة، تتمثل أساسا في إزالة أثر الإنزلاقات التي أعاقّت التطوّر الاقتصادي ممّا أدى لوقوع المؤسسات العمومية الاقتصادية في عجز مالي، وتعود هذه المشاكل إلى سوء استخدام الموارد حيث لم تستطيع المؤسسة في أداء مهامها إلّا باللّجوء إلى القروض، ممّا أدّى إلى التفكير في إصلاحها، فتطوّرت المؤسسة العمومية الاقتصادية بشكل ملحوظ في فترة الثمانينات على إثر الإصلاحات الاقتصادية والتي منها سياسة الخصخصة، وإعادة الهيكلة المالية والعضوية، التي استهدفت إلى تقسيم شركات وطنية كبرى إلى مؤسسات وطنية، وتنظّم كلّ مؤسسة عددي من الوحدات الإنتاجية، لكنّ هذه السياسة فشلت في تحقيق هدفها المتمثل في تحقيق الفعالية الاقتصادية على مستوى المؤسسة العمومية الاقتصادية، بالتّالي يجب اللّجوء إلى إصلاحات أكثر جذرية، وتتمثل في إستقلالية المؤسسة العمومية الاقتصادية من أجل القضاء على التضارب بين المؤسسة ومحيطها، وذلك من خلال التخلي على النظام المركزي وانتهاج إقتصاد الشوق إلّا أنّ هذه العملية فاشلة أيضا.

أمّا موضوع الخصخصة والذي يتمثل في فتح الأبواب أمام الخواص أو ما يسمى بالحرية الاقتصادية، فهذه السياسة لم تكتمل معالمها في البلاد لما شهدته من عقبات، فما يمكن قوله أنّه بعد تجربة الجزائر في هذا المجال مازالت الخصخصة تطرح إشكالات رئيسية تتعلّق بتنظيم الاقتصاد الجزائري الذي يفترض أن يكون مبينا على أسس إقتصاد السوق وقواعده، لأنّ فعالية سياسة الخصخصة تتعدى طبيعة الملكية إلى أبعاد أخرى مثل دور الدولة الاقتصادي، وإلى جانب هذه السياسات المطبقة لإصلاح الاقتصاد الوطني هناك هياكل مكرسة لضبط النشاط الاقتصادي على مستوى المؤسسات العمومية الاقتصادية، والتي تسمى بالهيئات الإدارية المستقلة، والتي لها دور تنظيم في تطوير المؤسسات العمومية الاقتصادية، فهي تمثل العمود الفقري للضبط الاقتصادي ومحرك السوق الاقتصادية نظرا لاتساع مجال عملها، حيث أنّ كلّ واحدة في اختصاصها المخوّل لها.

كما تلعب هذه الهيئات دوراً تحكيميا فيما يتعلّق بالخلافات التي تحدث بين المتعاملين الاقتصاديين ، فقد منحها المشرع سلطة زج ومعاقبة المخالفين لقواعد المنافسة النزيهة. وتعزيز المشرع لفكرة الضبط الاقتصادي كان لابدّ منها لمسايرة التطوّرات والتحوّلات الراهنة للاستجابة لمتطلبات إقتصاد السوق.

وبالرّغم من الإصلاحات السابقة التي أحدثتها الدولة على مستوى المؤسسة العمومية الاقتصادية، إلّا أنّها تعاني من ظاهرة الفساد الشائعة والمعقدة والتي تعود لأسباب منها سوء التسيير، فهي تأخذ أبعاد واسعة تتداخل فيها عوامل مختلفة يصعب التمييز بينها، والتي تعدّ من أسباب ضعف الدّول ممّا يؤثر بشكل سلبي على نشاط المؤسسة العمومية الاقتصادية والاقتصاد الوطني بصفة عامّة، ومن أهمّ هذه الآثار السلبية مثل: البطالة والتي تعتبر أكبر مشكل يعاني منها المجتمع الجزائري، وتعود كلّ هذه المشاكل إلى مختلف الجرائم المرتكبة من طرف المسيرين خاصة منها جريمة تبييض الأموال والرشوة.

فلقد عمل المشرع الجزائري على مكافحة ظاهرة الفساد وذلك من خلال قانون الوقاية من الفساد ومكافحته وتطبيق نظام الحكم الراشد على مستوى المؤسسات العمومية الاقتصادية وذلك من خلال عدّة إجراءات متعدّدة والتي منها: تعزيز الرّقابة على نشاط المؤسسة الاقتصادية ونشاط المتعاملين الاقتصاديين، وتعزيز المسؤولية وذلك بتحصيل من تسبب بضرر نتائج أفعاله.

وتعدّ الرّقابة أهمّ العمليات الإدارية الهامّة التي لا يمكن الاستغناء عنها كالتخطيط والتسليم والتوجيه، وهي عملية ديناميكية مستمرة فهي بمثابة جاهر عصبي لجسم الإنسان فهي تسهر على سلامة كلّ خلية من الخلايا والتنظيم الذي يشرف على متابعة داخل المؤسسة.

فجرائم الفساد داخل المؤسسة العمومية الاقتصادية لا يمكن غضّ البصر عنها، فعلى الرغم أنّ الرجل الأوّل في الدولة (رئيس الجمهورية)، في بداية عهده الثالثة دعى إلى محاربة الفساد، فهذا يعني وجود الاعتراف بوجود الظاهرة، ووجود إرادة لمكافحتها.

ولعلّ سبب إنتشار الظاهرة هو ضعف الرقابة على الرغم من وجود قانون الوقاية من الفساد ومكافحة لذلك يلزم المشرع بجمع القواعد القانونية المتعلقة بالمسؤولية لمسييري المؤسسة العمومية الاقتصادية في قانون واحد، والمسؤولية بكلّ أنواعها (جزائية، إدارية، مدنية)، كما لابد من تشديد العقوبات أكثر ودعم وسائل الرقابة الداخليّة للمسييرين داخل المؤسسات من خلال أجهزة إدارية تسمح للمسييرين بممارسة مهامهم واستشعارهم بوجود مراقب لهم والاعتماد على مبادئ النزاهة والشفافية في تعيين المسييرين وتحميلهم المسؤولية.

قائمة المراجع

أولاً- باللغة العربية:

1- الكتب:

1. جيلالي عجة، قانون المؤسسات العمومية الاقتصادية من إشترابية التسيير إلى الخصوصية، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2006.
2. محفوظ لعشب، دراسات في القانون الاقتصادي، بدون طبعة الجزائر.
3. علاوي لعلالي، م. سعيد أوكيل وآخرون، إستقلالية المؤسسات العمومية الاقتصادية، تسيير واتخاذ القرارات في إطار التطور النظامي، جامعة الجزائر.
4. محمد الصغير بعلي، تنظيم القطاع العام في الجزائر (إستقلالية المؤسسات)، دون طبعة، ديوان المطبوعات، جامعة الجزائر، 1992.
5. محمد محسن التجار، الضمانات القانونية للعاملين في ضوء الخصخصة، دون طبعة، مكتبة الإشعاع للطباعة والنشر والتوزيع، الإسكندرية، 2000.
6. ناصر لبّاد، القانون الإداري، الجزء الأول، التنظيم الإداري، ط2. بدون سنة النشر.
7. ناصر لبّاد، القانون الإداري، الجزء الثاني، النشاط الإداري، ط1، 2004.
8. حسين عمر، التطور الاقتصادي، دراسة علمية تاريخية لأسباب ومشكلات التقدم والركود والتخلف، دار الفكر العربي، ط1، 1988.
9. هاشم السمري، آثار القتل، الفساد الإداري والمالي، وآثاره الاقتصادية والاجتماعية، ط1، دار اليازوري، العلمية للنشر والتوزيع، الأردن، عمان.
10. فخر الدين الرّازي، التفسير الكبير، الجزء الثاني، ط3، دار إحياء التراث، بيروت، لبنان، 1999.
11. مصطفى العوجي، المسؤولية الجنائية في المؤسسة العمومية الاقتصادية، دكتور في جامعة باريس، مجاز في العلوم الجنائية والقوانين المقارنة، أستاذ العلم والقانون الجنائي الجامعة اللبنانية، ط1، 1972.

12. نجم عبود، أخلاقيات الإدارة في عالم متغير، المنظمة العربية، الإدارية، القاهرة، بدون سنة النشر.

13. رحيم حسن العكيلي، الفساد، تعريفه وأسبابه وآثاره ووسائل مكافحته، دائرة الكرامة، العراق، 2012.

14. عمار عوايدي، عملية الرقابة على أعمال الإدارة العامة، الجزائر، 1981.

15. لامعة يوسف، النظام القانوني للرقابة على المؤسسة العمومية الاقتصادية في التشريع الجزائري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2003.

16. مصطفى الفوركي، المسؤولية المدنية لمسيرى الشركات، مجلة القانون والأعمال، الإثنتين، 2 يونيو 2018.

2- الرسائل والمذكرات:

أ- الرسائل الدكتوراه:

1. ربيعة صبايحي، الخصوصية بتمويل ملكية المؤسسات العامة إلى الخواص، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم، تخصص قانون، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2009.

2. حميد محمد، النظام القانوني للمؤسسة العمومية الاقتصادية في الجزائر، دراسة حالة المؤسسة الجزائرية لتكييف الهواء SALGA، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، 2016.

ب- مذكرات الماجستير:

1. وليد بوجملين، سلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري، رسالة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، جامعة الجزائر، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، 2007.

2. خديجة قمار، مكانة المؤسسة العمومية الاقتصادية في إطار الإصلاح المؤسسي، مذكرة الماجستير في الحقوق، جامعة الجزائر، بن يوسف بن خدة، كلية الحقوق، 2009.
3. مجدوب قوراري، سلطات الضبط في المجال الاقتصادي، لجنة تنظيم ومراقبة البورصة وسلطة ضبط البريد والمواصلات، مذكرة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2010.
4. سميرة محمدي، منازعات سلطات الضبط الإدارية في المجال الاقتصادي، مذكرة الماجستير في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2014.
5. سمير حدري، السلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية والمالية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، جامعة بوقرة، بومرداس، كلية الحقوق، 2006.
6. زهرة مجامعية، وظائف الضبط الاقتصادي، مذكرة ماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، 2014.
7. بوسعيد باديس، مؤسسة مكافحة الفساد في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية، تخصص التنظيم والسياسات العامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2012.
8. نعيمة عبدي، دور آليات الرقابة في تفعيل حوكمة المؤسسات، حالة الجزائر، مذكرة لاستكمال متطلبات شهادة الماجستير في علوم التسيير، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، الجزائر، 2009.
9. السعيد بلوم، أساليب الرقابة ودورها في تقييم أداء المؤسسات الاقتصادية، دراسة ميدانية بمؤسسة المحركات والجرارات بالسوناكوم، رسالة لنيل شهادة الماجستير في تسيير الموارد البشرية، جامعة منتوري، قسنطينة، كلية العلوم الإنسانية والاجتماعية.

10. عمار مزياني، المسؤولية الجزائية، لمسييري المؤسسات، مذكرة الماجستير في القانون الجنائي، جامعة الحاج لخضر باتنة، كلية الحقوق، 2004.
11. جميلة حركاتي، مسؤولية مسيري المؤسسة العمومية الاقتصادية، مذكرة الماجستير في القانون العام، جامعة منتوري، قسنطينة، كلية الحقوق، 2013.

ج- مذكرات الماستر:

1. ميسة بعزیز وسهيلة يكتاش، الخصوصية في الجزائر خيار سياسي أم حتمية إقتصادية، مذكرة شهادة الماستر في الحقوق، تخصص القانون العام للأعمال، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2013.
2. حنان بوجي، علي بورحلي، دور الرقابة في حماية المؤسسات العمومية الاقتصادية ذات الطابع الاقتصادي، مذكرة لنيل شهادة الماستر في العلوم القانونية، تخصص قانون الأعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمن ميرة، بجاية، 2016.
3. هالة حمداوي، المسؤولية المدنية والجزائية لمسييري الشركة التجارية، مذكرة مقدمة لنيل شهادة ماستر أكاديمي، تخصص قانون أعمال، جامعة الجزائر 1، كلية الحقوق سعيد حمدين، 2015.
4. مباركة حنان كركوري، مسؤولية المسير في الشركة التجارية، مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات شهادة الماستر أكاديميا، ميدان الحقوق، العلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2015.

3- المقالات والمداخلات:

أ- المقالات:

1. الشيخ الداوي، «الإصلاحات الاقتصادية في الجزائر وإشكالية البحث عن كفاءة المؤسسات العامة»، مجلة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد 25، العدد الثاني، 2009.

2. داودي الطيب، عبد الحق ماني، «تقييم إعادة هيكلة المؤسسة الاقتصادية العمومية الجزائرية»، مجلة المفكر، العدد الثالث، كلية الحقوق، جامعة محمد خيضر، بسكرة، بدون تاريخ النشر.

3. ربيعة صبايحي، «أبرز ضوابط تقييم المؤسسات العامة الاقتصادية لغرض الخصوصية»، مجلة المدرسة الوطنية للإدارة، المجلد 17، العدد 1، 2007.

4. داوود حرز الله، «الفساد كظاهرة عالمية، وآليات ضبطها»، مجلة المستقبل العربي، العدد 309، 2004.

5. ربيعة صبايحي، «حدود تدخل الدولة في المجال الاقتصادي في ظل اقتصاد السوق»، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزي وزو، عدد 2، 2009.

6. مصطفى بعيرة أبو بكر، «الوقاية الإدارية في المنشآت»، مفاهيم أساسية، المنطقة العربية، جامعة الدول العربية، دار الهدى للنشر، مجلة العدد 273، مصر، 2003.

ب- المداخلات:

1. حوالف رحيمة بومدين، واقع التسيير في المؤسسات الجزائرية في ظل الوضعية الاقتصادية والاجتماعية الراهنة، الملتقى الوطني حول الاقتصاد الجزائري في الألفية الثالثة، جامعة سعد دحلب، البليدة، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، يومي 21 و22 ماي 2002

2. صليحة تزيوي، سلطات الضبط المستقلة، آلية الانتقال من الدولة المتدخلة إلى الدولة الضابطة، الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، يومي 23، 24 ماي 2007.
3. سعيدة راشدي، مفهوم السلطات الإدارية المستقلة، الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية كلية الحقوق، يومي 23 و 24 ماي 2007.
4. عمر صدوق، مظاهر وأسباب الفساد وسبب علاجه في الجزائر، الملتقى الوطني لمكافحة الفساد وتبييض الأموال كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، يومي 10-11 مارس 2009.
5. علي حميدوش، الحكم الراشد لمكافحة الفساد على الصعيد الوطني، مداخلة مكافحة الفساد وتبييض الأموال جامعة مولود معمري، كلية الحقوق، يومي 10-11 مارس 2009.

4-النصوص القانونية:

أ- الدستور:

1. مرسوم رئاسي 96- 438 مؤرخ في 7 ديسمبر 1996 يتضمن تعديل الدستور المصادق عليه في استفتاء 28 نوفمبر 1966، ج ر، عدد 76 صادر في 8 ديسمبر 1996 المعدل والمتم بالقانون رقم 02- 03 المؤرخ في 10 أبريل 2004، يتضمن تعديل الدستور ج ر، عدد 25 صادر بتاريخ 14 أبريل 2002، معدل ومتم بموجب القانون رقم 08-09 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008 يتضمن التعديل الدستوري، ج ر، عدد 63 صادر بتاريخ 16 نوفمبر 2008، معدل بموجب القانون رقم 16-01 المؤرخ في 6 مارس 2016 يتضمن التعديل الدستوري، ج ر، عدد 14 صادر في 7 مارس 2016.

ب-النصوص التشريعية:

1. قانون 88-01 مؤرخ في 12 جانفي 1988، يتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية، ج ر، عدد 02، صادر في 13 جانفي 1988.
2. قانون 88-04 مؤرخ في 12 جانفي 1988، يمدد ويتم للمر رقم 95/75 يتضمن القانون التجاري والذي يحدد القواعد الخاصة المطبق على المؤسسة العمومية الاقتصادية، ج ر، عدد 02 صادر في 13 جانفي 1988.
3. قانون رقم 90-07 مؤرخ في 03 أفريل 1990، يتعلق بالإعلام، ألغي بالأمر 12-06 من قانون الإعلام الصادر سنة 2000.
4. مرسوم تشريعي رقم 93-10 مؤرخ في 23 ماي 1993 يتعلق ببورصة القيم المنقولة، ج ر، العدد 34 معدل ومتمم بواسطة قانون رقم 03-04، المؤرخ في 17 فيفري 2003، ج ر، العدد 11، الصادرة في 19 فيفري 2003.
5. مرسوم تشريعي 94-08 مؤرخ في 26 ماي 1994 يتضمن قانون المالية لسنة 1994، ج ر عدد 33، الصادرة في 28 ماي 1994.
6. أمر رقم 95-06 مؤرخ في 25 جانفي 1995 يتعلق بالمنافسة، ج ر 09، معدل ومتمم بواسطة الأمر، رقم 03-03 مؤرخ في 19 جويلية 3002، ج ر، عدد 43 معدل ومتمم بموجب القانون رقم 08-12 مؤرخ في 25 جوان 2008، ج ر عدد 36، وقانون رقم 05-10 مؤرخ في 15 أوت 2010، ج ر عدد 46 لسنة 2010.
7. أمر رقم 95-22 مؤرخ في 26 أوت 1995، يتعلق بخصوصية المؤسسات العمومية الاقتصادية، ج ر، عدد 48 صادر في 03 سبتمبر 1995.

8. أمر رقم 04-01 مؤرخ في 20 أوت 2001، يتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية وتسييرها وخصائصها، ج ر، عدد 47 الصادر في 22 أوت 2001، معدل ومتم بموجب أمر رقم 01-08 مؤرخ في 12 فيفري 2008، ج ر، عدد 47 صادرة في 2 مارس 2008.

9. قانون رقم 01-02 مؤرخ في 05 فيفري 2002، يتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، ج ر، عدد 08 الصادر في 06 فيفري 2002

10. قانون رقم 07-05 مؤرخ في 28 أبريل 2005 يتعلق بالمحروقات، ج ر، العدد 50 معدل ومتم بموجب قانون رقم 06-10 مؤرخ في 29 جويلية 2006، ج ر العدد 48 الصادرة في 30 جوان 2006 وقانون رقم 01-13 مؤرخ في 20 فيفري 2013، ج ر عدد 02 الصادرة في 24 فيفري 2013.

11. قانون رقم 12-05 مؤرخ في 04 أوت 2005، يتعلق بالمياه، ج ر، عدد 60 صادر في 4 سبتمبر 2005، معدل ومتم بموجب قانون رقم 03-08، مؤرخ في 23 جانفي 2008، ج ر، عدد 04، الصادر في 27 جانفي 2008، معدل بالأمر رقم 02-09 مؤرخ في 22 جويلية 2009، ج ر، عدد 44، الصادرة في 26 جويلية 2009.

12. قانون رقم 01-06 مؤرخ في 10 فيفري 2006، يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج ر، عدد 14 الصادر في 08 مارس 2006، معدل ومتم بموجب أمر رقم 05-10 مؤرخ في 26 أوت 2010، ج ر، عدد 50، الصادر في 01 سبتمبر 2010، معدل ومتم بموجب أمر رقم 11-15، مؤرخ في 02 أوت 2011، ج ر، عدد 44 الصادر في 10 أوت 2011.

13. قانون رقم 04-06 مؤرخ في 20 فيفري 2006، يعدل ويتمم الأمر رقم 07-95 مؤرخ في 25 جانفي 1995، يتعلق بالتأمينات، ج ر، عدد 15، صادر في 12 مارس 2006.

ج- المراسيم التنظيمية:

1. مرسوم تنفيذي رقم 91-434 مؤرخ في 9 نوفمبر 1991 يتضمن تنظيم الصفقات العمومية، ج ر، عدد 57 صادر في 13 نوفمبر 1991.
2. مرسوم رئاسي رقم 93-252 مؤرخ في 26 أكتوبر 1993، يتضمن حلّ المجلس الأعلى للإعلام، ج ر، عدد 69 لسنة 1993.
3. مرسوم تنفيذي، رقم 01-219 مؤرخ في 31 جويلية 2001، يتضمن الموافقة على رخصة إقامة واستغلال شبكة عمومية للمواصلات اللاسلكية الخلوية، من نوع GSM ولتوفير خدمات المواصلات اللاسلكية للجمهور، ج ر، العدد 43، صادرة في 2001.

ثانيا: المراجع باللغة الفرنسية:

-Zouaimia Rachid, Les autorités administratives indépendantes et la régulation économiques, Idra N° 28/2004, Revue de l'école nationale d'administration, Alger.

الفهرس

01	مقدمة
04	الفصل الأول: استراتيجيات تصحيح وضعية المؤسسة العمومية الاقتصادية
	المبحث الأول: استخدام سياسات إقتصادية سليمة لتصحيح الوضعية للمؤسسة العمومية الاقتصادية
05	الاقتصادية
05	المطلب الأول: أنظمة تصحيح وإصلاح وضعية المؤسسات العمومية الاقتصادية
06	الفرع الأول: إعادة هيكلة المؤسسة العمومية الاقتصادية
06	أولاً: تعريف إعادة الهيكلة
08	ثانياً: مراحل إعادة الهيكلة
10	الفرع الثاني: إستقلالية المؤسسة العمومية الاقتصادية
10	أولاً: مفهوم إستقلالية المؤسسة العمومية الاقتصادية
11	ثانياً: مبادئ إستقلالية المؤسسة العمومية الاقتصادية
	المطلب الثاني: تكريس الخصوصية كأسلوب لإصلاح الوضعية للمؤسسة العمومية الاقتصادية
13	الاقتصادية
13	الفرع الأول: التكريس القانوني لفكرة الخصوصية
14	أولاً: تطوّر فكرة الخصوصية في الجزائر
14	ثانياً: تعريف الخصوصية
15	ثالثاً: متطلبات الخصوصية
16	الفرع الثاني: الخصوصية أسلوب لإعادة هيكلة المؤسسة العمومية الاقتصادية
17	أولاً: أهداف الخصوصية
17	ثانياً: تقنيات الخصوصية
19	المبحث الثاني: دور سلطات الضبط الاقتصادي في تصحيح السياسة الاقتصادية

المطلب الأول: الدور الضبطي لسلطات الضبط الاقتصادي.....	19
الفرع الأول: إنشاء الهيئات الإدارية المستقلة في مجال الضبط الاقتصادي.....	20
أولاً: تعريف الهيئات الإدارية الضابطة للنشاط الاقتصادي.....	20
ثانياً: ظهور السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر	21
الفرع الثاني: إحصاء الهيئات الإدارية المستقلة للضابطة للنشاط الاقتصادي	22
المطلب الثاني: الأدوار المخولة لسلطات الضبط في نطاق المؤسسة العمومية الاقتصادية	25
الفرع الأول: سلطة التنظيم	26
أولاً: تعريف سلطة التنظيم	26
ثانياً: وسائل ممارسة الهيئات الإدارية المستقلة لسلطة التنظيم	27
الفرع الثاني: سلطة الرقابة والبحث	28
أولاً: تعريف سلطة الرقابة	28
ثانياً: وسائل ممارسة الرقابة	28
الفرع الثالث: سلطة العقاب	30
أولاً: تعريف سلطة العقاب	31
ثانياً: وسائل ممارسة الهيئات الإدارية المستقلة سلطة العقاب	31
الفصل الثاني: التوجه نحو محاربة الفساد في إطار تطبيق الحكم الراشد	35
المبحث الأول: تأثير الفساد على أداء المؤسسات العمومية الاقتصادية	36
المطلب الأول: مفهوم الفساد وأسبابه	36
الفرع الأول: المقصود بالفساد	37
أولاً: التعريف اللغوي والإصطلاحي	37
ثانياً: التعريف القانوني	38
الفرع الثاني: أسباب الفساد	39

أولاً: الأسباب السياسية.....	39
ثانياً: الأسباب القانونية	40
ثالثاً: الأسباب الاقتصادية.....	41
رابعاً: الأسباب الاجتماعية	41
المطلب الثاني: تأثير الفساد على المؤسسات العمومية الاقتصادية.....	42
الفرع الأول: تأثير الفساد على الجانب الاقتصادي للمؤسسة العمومية الاقتصادية	42
الفرع الثاني: التأثيرات الجانبية للفساد على المؤسسات العمومية الاقتصادية.....	43
المبحث الثاني: آليات التخلص من الفساد في المؤسسات العمومية الاقتصادية.....	43
المطلب الأول: تعزيز الرقابة على نشاط المؤسسة العمومية الاقتصادية.....	44
الفرع الأول: تعريف الرقابة.....	44
أولاً: التعريف اللغوي للرقابة	45
ثانياً: العريف الاصطلاحي للرقابة.....	45
الفرع الثاني: أنواع الرقابة التي تمارس على أداء المؤسسات العمومية الاقتصادية	46
أولاً: الرقابة على أساس المستويات الإدارية.....	47
ثانياً: الرقابة على أساس توقيت القيام بالرقابة.....	48
ثالثاً: على أساس طبيعة التوجه بالرقابة	48
رابعاً: على أساس طبيعة الجهاز الذي يمارس الرقابة	49
خامساً: الرقابة على أساس المؤسسة	49
المطلب الثاني: تعزيز مسؤولية مسيري المؤسسة العمومية الاقتصادية	50
الفرع الأول: المسؤولية الجنائية لمسيري المؤسسة العمومية الاقتصادية	50
أولاً: تعريف المسؤولية الجنائية وحالاتها	51
ثانياً: الأساس القانوني لقيام المسؤولية الجنائية لمسيري الشركة التجارية	52
الفرع الثاني: المسؤولية المدنية للمسير	53

أولاً: الطبيعة القانونية للمسؤولية المدنية لمسيرى المؤسسة العمومية الاقتصادية	53
ثانياً: وسائل المطالبة بالمسؤولية المدنية للمسير	54
خاتمة	56
قائمة المراجع	60
الفهرس	69