

تعزيز مبادئ الحوكمة كآلية لوقف تداعيات الفساد في المؤسسات العمومية الاقتصادية

Promote the principles of governance as a mechanism to arrest the consequences of corruption in Economic public enterprise

الباحث(ة)/ دكار نسيم بلقاسم

كلية الحقوق والعلوم السياسية-جامعة محمد البشير الإبراهيمي/ برج بوعريريج

Nacimbelkacem.dekkar@univ-bba.dz

تاريخ الارسال: 2020/01/18 تاريخ القبول: 2020/03/11 تاريخ النشر: 2020/03/22

الملخص:

تميّز واقع المؤسسات العمومية الاقتصادية في نهاية الثمانينات في الجزائر بانخفاض مستوى كفاءتها، بسبب سوء الإدارة الناجم عن التدخل اللا محدود من قبل الدولة، ترتب عنه فقدانها التوازنات المطلوبة وتفتشي ظاهرة الفساد، حاولت الدولة التصدي للظاهرة بتبني مبادئ الحوكمة من خلال القانون رقم 06-01، توزع توظيف تلك المبادئ على دورين: دور وقائي ضد تداعيات الفساد من خلال العمل بمبادئ الحوكمة ثم أدائها دور التحقيق وهو ما تطلب تأسيس أجهزة متخصصة للكشف على حالات التبيد وتحويلها على القضاء للمساءلة والردع.

الكلمات المفتاحية: الحوكمة، الفساد، المؤسسة العمومية الاقتصادية، الرقابة، المسؤولية.

Abstract:

The reality of economic public enterprise at the 1980s in Algeria was characterized by a low level of efficiency, due to mismanagement, the State has tried to combat the phenomenon by adopting the requirements of governance and the Law No. 06-01 which implies promotion of many principles related to governance, the use of these principles has been divided into the preventive and repression role against the consequences of corruption.

Keywords: governance, corruption, Economic public enterprise, investigations, Responsibility.

مقدمة:

في إطار التحولات السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي شهدتها الجزائر منذ نهاية الثمانينات، تدخل المشرع الجزائري لتفعيل الدور التنموي للمؤسسات العمومية الاقتصادية بموجب قوانين وتنظيمات مختلفة لضبط نشاطها الاستثماري وضبط تسيير مساهمات الدولة، تبلورت من خلالها مبادئ الحوكمة التي تستهدف تأمين الاستثمار في مساهمات الدولة بعيدا عن مضاربات الغش والفساد.

يصنف الفساد ضمن الجرائم الخطيرة والعابرة للحدود والتي قد تؤدي إلى انهيار اقتصاديات الدول وانحطاط المستوى الاجتماعي والمعيشي فيها، ولهذا فإن اهتمامات المجتمع الدولي ركزت على إيجاد الاستراتيجية الملائمة لوضع حدّ لهذا الخطر الزاحف، وكان من بين أهمّ هذه الاستراتيجيات أن تبنت الجمعية العامة للأمم المتحدة بنيويورك اتفاقية مكافحة الفساد CNUCC بموجب القرار رقم 58-04 المؤرخ في 31 أكتوبر 2003¹، والجزائر واحدة من الدول التي سعت بجهود معتبرة لتقف في مصف الجهود المبذولة دولياً لمكافحة الفساد، بحيث صادقت على الاتفاقية أعلاه بموجب المرسوم الرئاسي رقم 04-128² وقد توجت هذه المصادقة بإصدار القانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته³.

يساهم الفساد في نشوء معاملات تمييزية تخنق روح المنافسة وتشلّ عمل آليات السوق الحرّة وتشوّه الأدوار الاقتصادية للمؤسسة وكذا الاستثمار الأمثل للموارد، لمواجهة وردع الأوضاع المترتبة علنًا الفساد تتفق أغلب تشريعات الدول على توظيف مبادئ الحوكمة بهدف تأهيل تلك المؤسسات ضمن بيئة تنافسية، وضبط تسييرها على أساس القرارات الاقتصادية النزيهة في ظل محيط شفاف يسمح برفع مستوى أدائها ونموها الاقتصادي.

حوكمة المؤسسات العمومية الاقتصادية ينقلنا من تسيير اداري بيروقراطي نحو تسيير شفاف ونزيه، أساسه القرارات الاقتصادية السليمة والصحيحة، التي تجعل من إيرادات المؤسسة الاقتصادية عاملاً فاعلاً للتنمية الاقتصادية ومؤشراً إيجابياً للتنافسية المؤسسة على المستوى المحلي والدولي.

إذا كانت الحوكمة هي المسار الحتمي لضبط وتسيير أموال وشؤون المؤسسات العمومية الاقتصادية، فإن محاربة الفساد يعدّ أحد المعالم التي تضمن هذا المسار الحتمي، عليه فإن إشكالية المقال تتمحور حول مختلف التدابير والضوابط الرامية للوقاية من الفساد على مستوى المؤسسة العمومية الاقتصادية ومكافحته في سبيل تفعيل دورها الاقتصادي والتنموي؛ لتحليل ومناقشة هذا الإشكال اتبعنا منهجية مبنية على مبحثين كما يلي:

المبحث الأول: تفعيل مبادئ الحوكمة للوقاية من تداعيات الفساد على مستوى المؤسسات العمومية

الاقتصادية.

¹- دخلت اتفاقية الأمم المتحدة حيز التنفيذ في تاريخ 14 ديسمبر 2005 وهذا تطبيقاً للمادة 68 من الاتفاقية التي تنص على: "يبدأ نفاذ هذه الاتفاقية في اليوم التسعين من تاريخ إيداع الصك من صكوك التصديق أو القبول أو القرار أو الانضمام...".

²- مرسوم رئاسي رقم 04-128 مؤرخ في 29 أبريل 2004 يتضمن التصديق بتحفظ على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، جريدة رسمية، عدد 26 الصادر في 25 أبريل 2004.

³- قانون رقم 06-01 مؤرخ في 20 فيفري 2006، يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، جريدة رسمية عدد 14، صادر في 08 مارس 2006.

المبحث الثاني- تعزيز عنصري الرقابة والمسؤولية لمحاربة الفساد على مستوى المؤسسات العمومية الاقتصادية.

المبحث الأول: تفعيل مبادئ الحوكمة للوقاية من تداعيات الفساد على مستوى المؤسسات العمومية الاقتصادية

إنّ الرفع من مستوى الأداء على مستوى المؤسسات الاقتصادية ونزاهة القرارات الاقتصادية يكلف الدولة التخلص من أسباب الفساد، ولهذا تمّ التركيز على إعادة النظر في دور الدولة الاقتصادي، ودور المؤسسات الناشطة في المجال الاقتصادي، وكذا تكريس مبادئ لضمان الأداء النزاهة وضمان سلامة التسيير للأموال الموجهة للاستثمار والتنمية الاقتصادية في المؤسسات المتدخلة، وتعدّ هذه الضوابط والتدابير هي ذات المبادئ التي تقوم عليها الحوكمة، تتناول هذه المبادئ ضمن مطلبين، مبدأ النزاهة والأمانة (المطلب الأول)، مبدأ الشفافية والحياد (المطلب الثاني).

المطلب الأول: مبدأ النزاهة والأمانة

في سبيل محاربة الفساد على كل المستويات بما فيها المؤسسات العمومية الاقتصادية، أصدر المشرع الجزائري القانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته وهو ينسجم في أغلب أحكامه ومواده مع مضمون اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، التي تبنت بعض مبادئ الحوكمة وظيفتها الجوهرية الوقاية من الفساد على مستوى المؤسسات العمومية الاقتصادية، وهي تنصب على وجه الخصوص في مبدأي النزاهة والأمانة إلى يتوزع على وظيفتين: الأولى تتعلق بتعيين رؤساء ومسيري تلك المؤسسات (الفرع الأول) والثانية تتعلق بالتصريح بالامتلاكات (الفرع الثاني)

الفرع الأول: مبدأ النزاهة والأمانة في مجال التعيين

وفي ظل الاقتصاد التنافسي -وتماشيا مع الصفة التجارية للمؤسسة واستقلاليتها- فإنّ تعيين الموظفين من اختصاص مدير المؤسسة باعتباره الرئيس الأدرى بمتطلبات الشغل فيها، وهو في الواقع يقوم بعملية انتقاء، فلا يوجد تعيين بدون شغل فعلي، لأنّ الربح تحوّل إلى سبب مباشر في استمرارية المؤسسة وصمودها في سوق المنافسة، حتى أنّ المدير في حدّ ذاته يخضع لقواعد الاختصاص عن طريق الأشهار، وتعيين الإطارات يتقاسمه كل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة.

يراعي في تعيين الموظفين في المؤسسات الاقتصادية مبادئ النزاهة والشفافية والمعايير الموضوعية كالجدارة والإنصاف والكفاءة¹ مع إعداد برامج تعليمية وتكوينية ملائمة لدعم الجانب الوظيفي والأخلاقي بما يكفل انضباطهم في الأداء الصحيح والنزاهة والسليم لمهامهم ويرفع من مستوى وعيهم بمخاطر الفساد، مع ضمان أجر ملائم و تعويضات كافية، ولا يمكن محاربة الفساد بخفض رواتب

¹-تنص المادة 03 فقرة 1 و 2 و 3 من قانون رقم 06-01، سالف الذكر.

الموظفين، لافتراض تلقئهم أموالا وراء الستار، فالأجور المنخفضة تدفع إلى التماذي في الفساد، وعليه فإن الاتجاه نحو تخفيض الأجور في المؤسسات العمومية الاقتصادية ليس أسلوبا جيدا في إدارة أعمال المؤسسة، إن ضمان وتشجيع النزاهة والأمانة هو من صميم محاربة الفساد ويتأكد عمليا من خلال وضع مدونات وقواعد سلوكية على مستوى كل مؤسسة اقتصادية¹.

الفرع الثاني: مبدأ النزاهة والأمانة في مجال التصريح بالامتلاكات

لضمان نزاهة الأشخاص الساهرين أو المكلفين بتسيير مساهمات الدولة التجارية داخل المؤسسة العمومية الاقتصادية يلزمهم القانون باكتتاب تصريح بامتلاكاتهم خلال الشهر المالي لتتصبيهم في الوظيفة، ويُجدد التصريح فور كل زيادة في الذمة المالية للموظف²، وطبقا للقانون 06-01 يتضمن التصريح جردا لكل امتلاكات الموظف العقارية والمنقولة، وتلك المملوكة لزوجته وأولاده القصر، حتى لو كانت على الشبوع داخل الجزائر أو خارجها³، كما هو ملزم أيضا بالتصريح بتعارض المصالح⁴، وتطبيقا للقانون أعلاه صدر مرسوم رئاسي رقم 06-414 يحدد نموذج التصريح بالامتلاكات⁵، وقد ورد مضمون المادة 02 منه مطابقا تماما لنص المادة 05 من القانون 06-01، على أن يتم إعداد التصريح بالامتلاكات في نسختين يوقعهما المكتتب والسلطة المودع لديها وتسلم، نسخة للمكتتب، كما صدر مرسوم رئاسي رقم 06-415 يحدد كفيات التصريح بالامتلاكات بالنسبة للموظفين العموميين غير المنصوص⁶ عليهم في المادة 06 من القانون 06-01 السالف الذكر.

المطلب الثاني: مبدأ الشفافية والحياد

تعتبر مشاريع المؤسسات العمومية الاقتصادية مشاريع مملوكة للدولة، وبالضرورة فإن الأموال التي تستثمر فيها هي مساهمات من الدولة، وقد تضطر هذه الأخيرة عند الضرورة إلى عملية ضخ أموال من الخزينة العمومية لإنفاذها ومواجهة تعثرها، وعليه فهي تحتاط من خلال أحكامها المختلفة لمنع تبديد هذه الأموال في بيئة تسودها الحرية الاقتصادية، ولضمان ذلك تم تبني مبادئ جوهرية تحول دون تبديد تلك الأموال أو جعلها معرضا للفساد، ويرتب في صدارة هذه القواعد الشفافية في الإدارة والتسيير (الفرع الأول) والحياد في سلوكيات الموظفين (الفرع الثاني).

¹ - أنظر المادة 07 من قانون رقم 06-01، سالف الذكر.

² - أنظر المادة 04 من قانون رقم 03-01، سالف الذكر.

³ - أنظر المادة 05 من قانون رقم 06-01، سالف الذكر.

⁴ - أنظر المادة 08 من قانون رقم 06-01، سالف الذكر.

⁵ - مرسوم رئاسي رقم 06-414، مؤرخ في 22 نوفمبر 2006، يحدد نموذج التصريح بالامتلاكات، جريدة رسمية عدد 74 صادر في 22 نوفمبر 2006.

⁶ - مرسوم رئاسي رقم 06-415، مؤرخ في 22 نوفمبر 2006، يحدد كفيات التصريح بالامتلاكات بالنسبة للموظفين العموميين غير المنصوص عليهم في المادة 06 من القانون المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، جريدة رسمية عدد 74 صادر في 22 نوفمبر 2006.

الفرع الأول: الشفافية

الشفافية هي قاعدة جوهرية لديمقراطية مبنية على الحرية الاقتصادية¹، توفر لنا العلم بأحكام القانون وإجراءاته، وتقتضي دقتها ووضوحها تقاس الأعمال على أساسها لتثبت مسؤولية القائم بها²، وهي من العوامل التي تضمن المنافسة الشريفة بين كل المؤسسات الاقتصادية ومختلف الأعوان الاقتصاديين المتدخلين في السوق، وهو ما يضمن السير العادي لآليات هذا الأخير (العرض والطلب) فمثلا الالتزام بالشفافية في مجال الصفقات العمومية يلزم الإدارة المعنية أن تقوم بإعداد دفاتر الشروط تضمنها شروط المشاركة ومعايير قبول المتعاقد³ مع الإعلان والإشهار عن ذلك بالوسائل المتاحة بما يمنع الرشوة والمحاباة في هذه الصفقات ويجنبها تبديد أموال الدولة⁴.

تساهم الشفافية في تحقيق الضبط والوصول إلى نتائج رقابة دقيقة، مما يساهم في القضاء على كل مصادر الفساد والتداعيات المرتبطة به كتبديد أموال الخزينة العمومية، خصوصا وأن اتفاقية GATT قد أكدت على أهمية الشفافية وضرورة احترام الإجراءات اللازمة في ضبط وتسيير الأموال، ولا تتنافى الشفافية مع العلم بأسرار التسيير في المؤسسة الاقتصادية بل تنصب على كشف الأخطاء الفظيعة في تسيير المساهمات التجارية للدولة، وترتيب مسؤولية القائمين على إصدار القرار وتنفيذه، من هذه الزاوية تعتبر الشفافية مبدأ من مبادئ ضمان التسيير النزهي في حين تبقى سرية النظام العام في المؤسسة الاقتصادية هو الاستثناء⁵.

الفرع الثاني: الحياد

منعا للشبهات في الطاقم الذي يقوم بالإدارة والتسيير داخل المؤسسات العمومية الاقتصادية يتعين إجراء تنقلات إجبارية ودورية للموظفين، بحيث ينقلون من المناطق التي يقيمون فيها أصلا ولهم علاقات

¹-الشفافية هي من بين المبادئ الأساسية لحوكمة الشركات وفقا لما جاءت به منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (OCED) لسنة 2004، حيث يقصد بالإفصاح والشفافية، التبليغ عن المعلومات الهامة، والتدقيق في الحسابات، والإفصاح عن الوضع المالي والأداء وكذلك الإفصاح العادل للمعلومات بين المساهمين ومجلس لإدارة والمديرين التنفيذيين وأصحاب المصالح وفي الوقت المناسب ومن دون تأخير.

²-MONEGER Joël, « Rapport de synthèse de la commission sur les techniques de privatisation » ; R.I.D.E., n° 1, p.414. Transparency is about shedding light on rules, plans, processes and actions. It is knowing why, how, what, and how much. Transparency ensures that public officials, civil servants, managers, board members and businesspeople act visibly and understandably, and report on their activities. And it means that the general public can hold them to account. It is the surest way of guarding against corruption, and helps increase trust in the people and institutions on which our futures depend.

Voir: <https://www.transparency.org/what-is-corruption#what-is-transparency>. Consulté le 22 octobre 2019.

³- أنظر المادة 09 من قانون رقم 06-01، سالف الذكر.

⁴- أنظر المادة 11 من قانون رقم 06-01، سالف الذكر.

⁵- محمد بوسلطان، " الديمقراطية والحاكمية: تنافس أو تكامل "، مجلة القانون، المجتمع والسلطة، مخبر القانون، المجتمع والسلطة- ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، عدد خاص (أشغال الملتقى الوطني حول موضوع مؤشرات الحكم الراشد وتطبيقاتها، يومي 06 و 07 أبريل 2011) رقم 01، 2012، ص17.

وطيدة فيها، وذلك بقصد منعهم من توسيع علاقاتهم الاجتماعية، فبعض أنواع العلاقات تحتاج إلى الوقت الطويل لتطویرها، فيمكن أن ينقل خلالها الموظف إلى منطقة أخرى، وبهذا الشكل فإنّ التتقل يمنع نسج علاقات المحاباة وهو ما يفيد في الحدّ من الفساد البيروقراطي (خاصة في المجال الضريبي) ¹.

المبحث الثاني: تعزيز عنصري الرقابة والمسؤولية لمحاربة الفساد على مستوى المؤسسات العمومية الاقتصادية

من المؤكد أن تفعيل عنصري الرقابة والمسؤولية هي من أهمّ الضوابط التي تضمن من خلالها الدولة التسيير الرشيد والمحكم لمساهماتها المالية في المؤسسات الاقتصادية على الشكل الذي يضمن الدقة والنزاهة والشفافية في إنفاقها وتحصيل إيراداتها، وفي مثل هذه الأوضاع تساهم تلك المؤسسات في تعزيز التوازنات الداخلية والخارجية للبلاد ².

تتنوع صور الرقابة بحسب الأهداف المسطرة لها ³، كما تتعدد الأجهزة التي تقوم بالرقابة المالية في الجزائر، نقتصر هنا على تناول ما له علاقة مباشرة بمكافحة الفساد في المؤسسات العمومية الاقتصادية، وهي رقابة المراقب المالي والمفتشية العامة للمالية التي تساهم في محاربة الفساد بمناسبة ممارستها للصلاحيات المخولة لهما (المطلب الأول) ومجلس المحاسبة باعتباره مؤسسة وطنية لمكافحة الفساد (المطلب الثاني).

المطلب الأول: رقابة المراقب المالي والمفتشية العامة للمالية

إذا كانت أموال المؤسسات العمومية الاقتصادية هي أموال مملوكة للدولة عبر شركات تسيير مساهمات الدولة التجارية، فإنّ الدولة تستهدف في كل الأحوال إبقاء عين رقيب على ممتلكاتها من خلال السلطة الوصية أو ممثليها على المستوى المحلي وذلك منعا من تبديدها وتعرضها للفساد والضياع، ولهذا المبتغى تمّ إنشاء منصب المراقب المالي (الفرع الأول) ثمّ المفتشية العامة للمالية علة مستوى وزارة المالية (الفرع الثاني).

¹-أنظر: ربيعة صبايحي، "حول حدود تدخل الدولة في المجال الاقتصادي في ظل الاقتصاد التنافسي"، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، عدد 02/ سنة 2009، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة مولود معمري، ص 267.

²-ناصر دادي عدون، معزوزي ليندة، لهواسي هجيرة، مراقبة التسيير في المؤسسات الاقتصادية (حالة البنوك)، دار المحمدية العامة، الجزائر، 2004، ص ص 23-24. محمد التهامي طاهر، مسعودي صديقي، المراجعة وتدقيق الحسابات، ديوان المطبوعات الجامعية، 2000، ص 10.

³-محفوظ لعشب، الوجيز في القانون الاقتصادي- النظرية العامة وتطبيقاتها في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1993، ص ص 220-221.

الفرع الأول: رقابة المراقب المالي

في بداية عشرية التسعينات تنبعت الدولة إلى أهمية الرقابة المالية فأصدرت المرسوم التنفيذي رقم 334-90¹، الذي أنشأ بموجبه منصب المراقب المالي وهو موظف تابع لوزارة المالية، يعين من وزيرها، ومتواجد على مستوى كل الولايات وهو بمثابة المرشد الحارس على تنفيذ الميزانية ويكشف عن أخطاء الأمرين بالصرف.

وبموجب المرسوم التنفيذي رقم 374-09² اتسع اختصاص المراقب العام ليشمل إجراء فحوصات ومراجعة لاحقة للعمليات المالية الجارية من قبل كل المؤسسات العمومية الاقتصادية عندما تكلف هذه الأخيرة بإنجاز عملية ممولة من ميزانية الدولة، وذلك للكشف عما وقع في نطاقها من مخالفات مالية³. وفي إطار محاربة الفساد وسّع المشرع في اختصاصات المراقب المالي لتشمل كل المجالات التي تتدخل فيها المؤسسة العمومية الاقتصادية خاصة مجال الصفقات العمومية والتجهيز والاستثمار وألزم بخصوصها استصدار تأشيرة منه قبل التوقيع عليها⁴، حيث أن التأشيرة هي دليل على صحة النفقة وسلامة إجراءاتها من الناحية القانونية والمالية، تطبع التأشيرة على كشوف الالتزامات والوثائق الثبوتية الملحقة بها⁵.

يحرر المراقب تقرير مفصل حول ظروف تنفيذ النفقات والصعوبات التي تعترضه واقتراح طرق مستحدثة لتحسين التنفيذ، ويرسل التقرير إلى الوزير الذي يتبعه⁶ وقد تمّ دعم صلاحيات المراقب المالي بموجب المرسوم التنفيذي رقم 381-11⁷.

¹- مرسوم تنفيذي رقم 334-90 مؤرخ في 27 أكتوبر 1990 يتضمن القانون الأساسي الخاص بالعمال التابعين للأسلاك الخاصة بالإدارة المكلفة بالمالية، جريدة رسمية عدد 46 صادر في 31 أكتوبر 1990.

²- مرسوم تنفيذي رقم 374-09 مؤرخ في 16 نوفمبر 2009، جريدة رسمية عدد 67 صادر في 19 نوفمبر 2009 المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي رقم 414-92 المؤرخ في 14 نوفمبر 1992 والمتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها.

³-أنظر المادة 02 مكرر المدرجة في المرسوم التنفيذي رقم 414-92 بموجب المرسوم التنفيذي رقم 374-09، سالف الذكر.

⁴-أنظر المواد 5-6-7 من مرسوم تنفيذي رقم 374-09، سالف الذكر.

⁵- أنظر المادة 05 فقرة 01 من مرسوم 374-09، سالف الذكر.

⁶-أنظر المواد 16 و 17 من المرسوم التنفيذي رقم 374-09، سالف الذكر.

⁷- مرسوم التنفيذي رقم 381-11 مؤرخ في 21 نوفمبر 2011 يتعلق بمصالح المراقبة المالية، جريدة رسمية عدد 64 صادر في 27 نوفمبر 2011.

الفرع الثاني: رقابة المفتشية العامة للمالية

استحدثت المفتشية في الثمانينات¹، وتمت إعادة هيكلتها وإصلاحها في بداية التسعينات، إلا أن وضعها الوظيفي بقي مجمدا إلى غاية 2008² وبموجب المرسوم التنفيذي رقم 09-96³ اتسع مجال تدخلها ليشمل التقويم الاقتصادي في المؤسسة العمومية الاقتصادية، وفي تقدير قيمة وأهمية الأداء الرقابي للمفتشية العامة للمالية ندلي ببعض الملاحظات فيما يلي:

- أن التوسيع في مجال تدخل المفتشية العامة ينقص من فعالية عملها الرقابي وينشط ظاهرة الفساد، ولهذا يتعين عليها إحلال التفشي المتباعد (4-5 سنوات) محل التفشي الفجائي (6 أشهر).
 - تبعية المفتشية العامة لوزارة المالية مع عدم تحصين الرئيس بمدة نيابية يتنافى مع مبدأ الاستقلالية في ممارسة المهنة الرقابية للمفتشية.
 - يلزم القانون المفتشية العامة بتأطير عملية الرقابة ضمن برنامج سنوي⁴، وبسبب تعدد المؤسسات المعنية برقابة المفتشية يحتمل أن يكون البرنامج ضخما، وهو ما يجعل تنفيذه صعبا أو مستحيلا، ثم أن السماح بإجراء الرقابة خارج البرنامج، هو من أكبر مغذيات الفساد.
- وإذا كان التفشي الفجائي مهم لتصحيح سلوك الموظفين المسيرين بصفة عامة، فانه عمليا لا يطبق هذا الضابط في المؤسسات العمومية الاقتصادية لأن المادة 07/مكرر 01- الفقرة 01 من الأمر رقم 01-04⁵ تنص⁶ على أن انتقال المفتشية إلى المؤسسة العمومية الاقتصادية مرهون بموافقة السلطات التي تمثل الدولة المساهمة وهي شركات تسيير مساهمات الدولة⁷، بعد إشعارها مسبقا عن إرسال هيئة التفشي للمؤسسة المعنية.

¹-مرسوم رقم 80-53 مؤرخ في 01 مارس 1980، يتضمن إحداث مفتشية عامة للمالية، جريدة رسمية عدد 10 صادر في 04 مارس 1980.

²-مرسوم تنفيذي رقم 08-272 مؤرخ في 06 سبتمبر 2008 يحدد صلاحيات المفتشية العامة للمالية، جريدة رسمية عدد 50 صادر في 07 سبتمبر 2008.

³- مرسوم تنفيذي رقم 09-96 مؤرخ في 22 فيفري 2009، يحدد شروط وكيفيات وتدقيق المفتشية العامة للمالية لتسيير المؤسسات العمومية الاقتصادية، جريدة رسمية عدد 14 مؤرخ في 04 مارس 2009.

⁴-أنظر المادة 13 فقرة 01 من مرسوم تنفيذي رقم 09-96، سالف الذكر.

⁵- أمر رقم 08-01، مؤرخ في 28 فيفري 2008، جريدة رسمية عدد 11 صادر في 02 مارس 2008، المعدل والمتمم للأمر رقم 01-04 مؤرخ في 20 أوت 2001، المتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية وتسييرها وخصصتها، جريدة رسمية عدد 47 صادر في 22 أوت 2001.

⁶- تنص المادة 7 مكرر 01 فقرة 01 من الأمر رقم 01-04، سالف الذكر على أنه: "...يمكن للمفتشية العامة للمالية أن تقوم برقابة وتدقيق تسيير المؤسسات العمومية الاقتصادية، بناء على طلب من السلطات أو الأجهزة التي تمثل الدولة المساهمة...".

⁷- Les Sociétés de Gestion des Participations (SGP) sont des sociétés par actions, gestionnaires pour le compte de l'État des valeurs mobilières que ce dernier détient dans les (EPE)... Voir: <http://www.mdipi.gov.dz/?Societes-de-Gestion-des>, Consulté le 05 Novembre 2019.

- لا ترقى التقارير التي تعدّها المفتشية العامة إلى مرتبة القرار الملزم المتضمن أوامر أو تدابير استعجالية ردية أو إحالة الملف على القضاء، بل هي تقارير توجيهية تُحول على وزارة المالية، بدليل التقارير التي أعدتها المفتشية (ممتدة من 2009 إلى 2014) كشفت عن نقشي الفساد في أغلب المؤسسات العمومية الاقتصادية ولكن دون تسجيل متابعة حقيقية تذكر.

المطلب الثاني: رقابة مجلس المحاسبة

باعتباره مؤسسة عليا لمكافحة الفساد أهتمّ المشرع الجزائري بهذا المجلس من حيث تزويده بالإمكانات المادية والبشرية التي تتسجم مع حجم الصلاحيات المخولة له قانونا في إطار نظام يستهدف أغراض متعددة، ولهذا يكون من باب الأهمية التطرق إلى نشأة هذا المجلس والخصوصيات التي تجعل المجلس يتدخل في قضايا الفساد (الفرع الأول)، من خلال تخويله صلاحيات حساسة وثقيلة من حيث أدائها (الفرع الثاني).

الفرع الأول: نشأة مجلس المحاسبة

أنشأ مجلس المحاسبة بموجب قانون 80-05¹ وتحددت له اختصاصات إدارية وقضائية، ثم وبموجب القانون 90-32² انتزع منه الاختصاص القضائي، وأخرجت من دائرته المؤسسة العمومية الاقتصادية، إلا أنّ تضيق النطاق والحصار على صلاحيات المجلس لم يدم إلا خمسة سنوات وبعدها أعيد له الاعتبار بموجب الأمر 95-20 المعدل في 2010 بموجب الأمر 10-02³، حيث سمح القانون بموجب المادة 08 مكرر⁴ للمجلس بممارسة رقابته على الشركات والمؤسسات التي تحوز فيها الدولة أو جماعاتها المحلية بصفة مشتركة أو فردية أغلبية رأسمال أو تكون لها سلطة قرار مهيمنة وهو الوضع لشركتي الخطوط الجوية الجزائرية وسوناطراك.

الفرع الثاني: الصلاحيات المخولة لمجلس المحاسبة في إطار مكافحة الفساد

تستهدف رقابة المجلس في سبيل محاربة الفساد تعزيز الاستعمال المنتظم والصارم للأموال الموجهة لتوسيع وتفعيل الاستثمار في المؤسسة العمومية الاقتصادية وترقية العمل بمفهوم الشفافية في التسيير ومعاينة التصرفات المخلة بأخلاقيات المهنة وواجب النزاهة والإضرار بأموال الدولة وشركاتها

¹ - قانون رقم 80-05، مؤرخ في 01 مارس 1980، يتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من طرف مجلس المحاسبة، جريدة رسمية عدد 10 صادر في 04 مارس 1980.

² - قانون رقم 90-32 مؤرخ في 04 ديسمبر 1990، يتعلق بمجلس المحاسبة وسيوره، جريدة رسمية عدد 53 صادر في 05 ديسمبر 1990.

³ - أمر 95-20 مؤرخ في 17 جويلية 1995 يتعلق بمجلس المحاسبة، جريدة رسمية عدد 39 صادر في 23 جويلية 1995 معدل ومنتقم بالأمر 10-02 مؤرخ في 26 أوت 2010، جريدة رسمية عدد 50 صادر في 01 سبتمبر 2010.

⁴ - تنص المادة 08 مكرر من أمر رقم 95-20، سالف الذكر على أنه: "يمارس مجلس المحاسبة رقابته، وفق الشروط المنصوص عليها في هذا الأمر، على تسيير الشركات والمؤسسات والهيئات، مهما يكن وضعها القانوني...".

واقصاها،وصولا إلى هذه الأهداف نميز بين دور المجلس في رقابة النوعية والانضباط في تسيير ميزانية المؤسسات العمومية الاقتصادية(أولا) ثم آليات تدخله لمكافحة الفساد(ثانيا).

أولا: رقابة النوعية والانضباط في تسيير ميزانية المؤسسات العمومية الاقتصادية

نص المشرع على رقابة نوعية التسيير في المواد 69 إلى 73 من الأمر 20-95 والمعدلة في 2010، وبموجبها أكد على أن يكون تسيير أموال الدولة في المؤسسة العمومية الاقتصادية على مستوى الفعالية والنجاعة بالنسبة للاقتصاد الوطني، والواقع أنّ مجلس المحاسبة لم تكن له رقابة التدقيق في أموال المؤسسات العمومية الاقتصادية، لخروجها من نطاق اختصاصه.

كما يملك المجلس رقابة الانضباط في تسيير ميزانية ومالية المؤسسة العمومية الاقتصادية، ويكون من اختصاصه أن يرتب غرامات مالية ضد كل مخالفة يرتكبها المسير، وقد جعل قيمة الغرامة مسقّفة بالراتب السنوي الإجمالي للمسير المخالف.

ثانيا: آليات تدخل مجلس المحاسبة لمحاربة الفساد

في إطار أدائه مهمته المرتبطة بمكافحة الفساد يتدخل مجلس المحاسبة بموجب آليتين نصّ فيها بشكل متواضع فيما يلي:

1-إمكانية التحقيق والتحري:طبقا لنص المادة 14 من أمر 20-95¹ يملك مجلس المحاسبة في سبيل مكافحة الفساد حق الانتقال إلى مكان تواجد المؤسسة بعد تبليغ شركة تسيير مساهمات الدولة، ويكون له حق الاطلاع على كل الوثائق والسندات وسلطة التحري بشأنها. وطبقا لنص المادة 2/26² من أمر رقم 20-95 المعدلة في 2010 يكون للمجلس سلطة الاستماع إلى كل مسير، والدخول إلى كل الوحدات لإتمام التحريات وكذا ردع المخالفات المضرة بسيرورة المؤسسة.

2-إمكانية المجلس في تحريك الدعوى التأديبية والدعوى العمومية:طبقا للمادة 27 مكرر من أمر رقم 20-95 للمجلس صلاحية تحريك الدعوى التأديبية ضد المسؤول عن الغش والفساد في المؤسسة الاقتصادية التابعة لرقابته، كما يحق له تطبيقا للمادة 27 من نفس الأمر تحريك الدعوى الجزائية، إلا أنّ هذه الأخيرة مقيدة بالتعديل الجاري على قانون الإجراءات الجزائية³ الذي يشترط الشكوى المسبقة من الهيئات الاجتماعية للمؤسسة وهو ما ورد النص عليه في المادة 06 مكرر⁴ مضافة بموجب

¹ - تنص المادة 14 من أمر 20-95، سالف الذكر على أنه: "يمارس مجلس المحاسبة رقابته على أساس الوثائق المقدمة، أو في عين المكان، فجائيا أو بعد التبليغ... "

² -أنظر المادة 2/26 من أمر رقم 20-95، سالف الذكر.

³ -أمر رقم 66-155 مؤرخ في 08 جوان 1966 المتضمن قانون الإجراءات الجزائية، جريدة رسمية عدد 10 صادر في 10 جوان 1966، المعدل والمنتم بالقانون 02-15 مؤرخ في 23 جويلية 2015 جريدة رسمية عدد 40 صادر في 23 جويلية 2015.

⁴ - المادة 06 مكرر مضافة بموجب أمر رقم 02-15، سالف الذكر.

أمر رقم 02-15 والتي تنص على: "لا تحرك الدعوى العمومية ضد مسيري المؤسسة العمومية الاقتصادية التي تملك الدولة كل رأسمالها أو ذات الرأسمال المختلط عن أعمال التسيير التي تؤدي إلى سرقة أو اختلاس أو تلف أو ضياع أموال عمومية أو خاصة إلاّ بناء على شكوى مسبقة من الهيئات الاجتماعية للمؤسسة المنصوص عليها في القانون التجاري والتشريع الساري المفعول"، وهذا النص جاء لتوضيح الفقرة الأخيرة من المادة 27¹ أعلاه.

وما ينبغي التأكيد عليه أن النصوص القانونية انطوت على بعض الأحكام التي لا تخدم نزاهة ومصداقية مجلس المحاسبة بالنظر إلى أنّ قراراته تتضمن فقط غرامات مالية مسقفة من حيث قيمتها كما سلف بيانه ومن دون أي جزاء ردي يلحق بالغرامة، وأكثر من هذا أنه إذا كان للمجلس إمكانية إحالة ملف المتابعة على النيابة إذا كان للمخالفة وصف جنائي، فإنه ليس له صلاحية الفصل فيه.

وطبقا لنص المادة 16 من القانون المتضمن التزام مجلس المحاسبة، فإن هذا الأخير يحرر تقريراً سنوياً يرسله إلى رئيس الجمهورية ويتضمن المعاينات والملاحظات والتقييمات الجوهرية، وتشكل هذه الإرسالية قيد على حرية المجلس لأنها في الصميم هي صورة من صور الرقابة اللاحقة التي تمارسها السلطة التنفيذية على النشاط السنوي للمجلس، ومثل هذا الوضع يعكس لنا طبيعة الواقع الذي يفرضه النظام السياسي في الجزائر القائم على هيمنة السلطة التنفيذية على حساب الهيئات الأخرى مثل هيئات الضبط المستقلة في مختلف مجالاتها².

خاتمة:

يشكل موضوع الفساد في المؤسسات العمومية الاقتصادية من أهمّ المواضيع التي تنبه لها المشرع الجزائري في مطلع الانفتاح على اقتصاد السوق، وحاول التصدي لها من خلال على كل المستويات بدءاً بتكريس القانون رقم 06-01 المتعلق بمكافحة الفساد، واعتبر هذا الأخير جريمة يعاقب عليها القانون، وأنّ التصدي لها يكون بطريقتين: الطريق الوقائي والطريق القضائي والردعي.

وبعد استعراض مضمون كل طريقة على حدي توصلنا إلى أنه من الناحية النظرية والقانونية فيه غزارة في الأحكام والنصوص التي تنظم المسألة، إلاّ أنه من الناحية العملية نلاحظ أنّ مبادئ الحوكمة في جوهرها (النزاهة والأمان والشفافية والحياد) لم تجد الأرضية المناسبة لها على مستوى المؤسسات

¹ - تنص المادة 27 من أمر رقم 95-20، سالف الذكر على أنه: «... ويشعر كل الأشخاص المعنيين والمؤسسات التي يتبعونها».

² - المادة 16 تقتضي وتنص على نشر تقارير مجلس المحاسبة كلياً أو جزئياً في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية مع العلم أن النشر في دولة القانون يجسد الشفافية في العمل ومختلف الممارسات وفي تسيير مساهمات الدولة في المؤسسة العمومية الاقتصادية، إلاّ أننا نلاحظ أنه منذ 1999 إلى غاية 2019 لم يتم نشر أي تقرير، وعليه فإن السؤال المطروح: هل أن غياب النشر يعني أن مجلس المحاسبة لم يرقم بأي تقرير؟، وعليه فإن عدم نشر التقارير يتنافى مع فعالية عمل مجلس المحاسبة وينقص من هبة المجلس باعتباره مؤسسة رقابية عليا.

الاقتصادية، لوجود معوقات موروثية من نظام التسيير الإداري لتلك المؤسسات، وأكثر من هذا أن تطبيق هذه المبادئ يكلف ميزانية الدولة ويعترض بمشاكل ذات طابع ذهني لدى غالبية المسيرين. كما أن حجم معتبر من الصلاحيات الرقابية المخولة لكل جهاز مختص بالرقابة والتدقيق في حسابات وأموال المؤسسات العمومية الاقتصادية، في التطبيق لم نجد لها أي بصمة من بصمات الرقابة المخولة لكل جهاز، فضلا عن ذلك فإنه بالرغم من التعديلات المتعاقبة فإن مختلف الأجهزة لم تصل بعد إلى ترسيخ معالم الحوكمة في تسيير شؤون المؤسسات العمومية الاقتصادية، والدليل على ذلك هو الفساد الذي اتسع انتشاره بكل الصور وعلى كل المستويات وفي كل المجالات أو القطاعات.

قائمة المصادر والمراجع:

أولا / قائمة المصادر:

-النصوص القانونية:

أ- النصوص التشريعية:

- 1- أمر رقم 66-155 مؤرخ في 08 جوان 1966 المتضمن قانون الإجراءات الجزائية، جريدة رسمية عدد 10 صادر في 10/06/1966، المعدل والمتمم بالقانون 15-02 مؤرخ في 23 جويلية 2015 جريدة رسمية عدد 40 صادر في 23 جويلية 2015.
- 2- قانون رقم 80-05، مؤرخ في 01 مارس 1980، يتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من طرف مجلس المحاسبة، جريدة رسمية عدد 10 صادر في 04 مارس 1980.
- 3- قانون رقم 90-32 مؤرخ في 04 ديسمبر 1990، يتعلق بمجلس المحاسبة وسيره، جريدة رسمية عدد 53 صادر في 05 ديسمبر 1990.
- 4- أمر رقم 95-20 مؤرخ في 17 جويلية 1995 يتعلق بمجلس المحاسبة، جريدة رسمية عدد 39 صادر في 23 جويلية 1995 المعدل ومتمم بالأمر 10-02 مؤرخ في 26 أوت 2010، جريدة رسمية عدد 50 صادر في 01 سبتمبر 2010.
- 5- قانون رقم 06-01 مؤرخ في 20 فيفري 2006، يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، جريدة رسمية عدد 14، صادر في 08 مارس 2006.
- 6- أمر رقم 08-01، مؤرخ في 28 فيفري 2008، جريدة رسمية عدد 11 صادر في 02 مارس 2008، المعدل والمتمم للأمر رقم 01-04 مؤرخ في 20 أوت 2001، المتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية وتسييرها وخصصتها، جريدة رسمية عدد 47 صادر في 22 أوت 2001.

ب- النصوص التنظيمية:

- 1- مرسوم رقم 80-53 مؤرخ في 01 مارس 1980، يتضمن إحداث مفتشية عامة المالية، جريدة رسمية عدد 10 صادر في 04/03/1980.

تعزيز مبادئ الحوكمة كألية لوقف تداعيات الفساد في المؤسسات العمومية الاقتصادية

- 2- مرسوم تنفيذي رقم 90-334 مؤرخ في 27 أكتوبر 1990 يتضمن القانون الأساسي الخاص بالعمال التابعين للأسلاك الخاصة بالإدارة المكلفة بالمالية، جريدة رسمية عدد 46 صادر في 31 أكتوبر 1990.
- 3- مرسوم رئاسي رقم 04-128 مؤرخ في 29 أبريل 2004 يتضمن التصديق بتحفظ على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، جريدة رسمية، عدد 26 الصادر في 25 أبريل 2004.
- 4- مرسوم رئاسي رقم 06-414، مؤرخ في 22 نوفمبر 2006، يحدد نموذج التصريح بالامتلاكات، جريدة رسمية عدد 74 صادر في 22 نوفمبر 2006.
- 5- مرسوم رئاسي رقم 06-415، مؤرخ في 22 نوفمبر 2006، يحدد كفاءات التصريح بالامتلاكات بالنسبة للموظفين العموميين غير المنصوص عليهم في المادة 06 من القانون المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، جريدة رسمية عدد 74 صادر في 22 نوفمبر 2006.
- 6- مرسوم تنفيذي رقم 08-272 مؤرخ في 06 سبتمبر 2008 يحدد صلاحيات المفتشية العامة للمالية، جريدة رسمية عدد 50 صادر في 07 سبتمبر 2008.
- 7- مرسوم تنفيذي رقم 09-96 مؤرخ في 22 فيفري 2009، يحدد شروط وكفاءات وتدقيق المفتشية العامة للمالية لتسيير المؤسسات العمومية الاقتصادية، جريدة رسمية عدد 14 مؤرخ في 04 مارس 2009.
- 8- مرسوم تنفيذي رقم 09-374 مؤرخ في 16 نوفمبر 2009، جريدة رسمية عدد 67 صادر في 19 نوفمبر 2009 المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي رقم 92-414 المؤرخ في 14 نوفمبر 1992 والمتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها.
- 9- مرسوم التنفيذي رقم 11-381 مؤرخ في 21 نوفمبر 2011 يتعلق بمصالح المراقبة المالية، جريدة رسمية عدد 64 صادر في 27 نوفمبر 2011.

ثانيا /قائمة المراجع:

أ- الكتب:

- 1- محمد التهامي طواهر، مسعودي صديقي، المراجعة وتدقيق الحسابات، ديوان المطبوعات الجامعية، 2000.
- 2- محفوظ لعشب، الوجيز في القانون الاقتصادي- النظرية العامة وتطبيقاتها في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1993.
- 3- ناصر دادي عدون، معزوزي ليندة، لهواسي هجيرة، مراقبة التسيير في المؤسسات الاقتصادية (حالة البونوك)، دار المحمدية العامة، الجزائر، 2004.

4- MEKIDECHE Mustapha, L'Algérie entre Economie de Rente ET Economie Emergente, Editions Dahlab, Alger, 2000.

ب- الرسائل الجامعية:

- 1- ربيعة صبايحي، أثر الطبيعة العمومية للمؤسسة العامة الاقتصادية على صفتها التجاري، رسالة ماجستير في قانون التنمية الوطني، معهد العلوم القانونية والإدارية، جامعة مولود معمري تيزي وزو، الجزائر، السنة الجامعية 1996-1997.

ت- المقالات في المجلات:

- 1- MONER Joël, « Rapport de synthèse de la commission sur les techniques de privatisation » ; R.I.D.E., n° 1, p.414

- 2- ربيعة صبايحي، "حول حدود تدخل الدولة في المجال الاقتصادي في ظل الاقتصاد التنافسي"، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة مولود معمري، الجزائر، عدد02/ سنة 2009، ص 229-270.
- 3- محمد بوسلطان، "الديمقراطية والحاكمية: تنافس أو تكامل"، مجلة القانون، المجتمع والسلطة، مخبر القانون، المجتمع والسلطة- ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، عدد خاص (أشغال الملتقى الوطني حول موضوع مؤشرات الحكم الراشد وتطبيقاتها، يومي 06 و 07 أبريل 2011) رقم 01، 2012، ص ص 9-19.
- 4- سعيد يوسف محمد يوسف، "جريمة الرشوة"، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، كلية الحقوق والعلوم الإدارية- جامعة الجزائر، الجزء، 39، رقم 04، 2001، ص ص 31-63.