

الإستقلالية الإدارية والمالية وأثرها على تسيير المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي الثقافي والمهني.

Administrative and financial autonomy and its impact on the management of the public institution of a scientific, cultural and professional nature.

ط.د عثمانى أسماء

جامعة باجي مختار عنابة – مخبر الدراسات القانونية المغربية-

assmaathmani@yahoo/com

تاريخ النشر: 2021/01/31	تاريخ القبول: 2020/06/18	تاريخ الارسال: 2020/02/17
-------------------------	--------------------------	---------------------------

ملخص :

أضحت قضية إستقلالية المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي الثقافي والمهني أحد أهم قضايا التعليم العالي المعاصر، والتي تساهم في الحفاظ على مكانة الجامعة وإستمراريتها، والتي نعني بها إنفراد الجامعة بإدارة شؤونها الإدارية والمالية، دون أي ضغوط أو وصاية خارجية عليها في إطار إحترام المنظومة القانونية للدولة، وعليه تتحدد الأبعاد الرئيسية لإستقلالية هذه المؤسسة في الاستقلالية المالية التي إرتبطت في الغالب بمصطلح التمويل والرقابة والإستقلالية الإدارية التي ترتبط بالوصاية الإدارية أين تضيق هذه الأخيرة كلما إتسعت الإستقلالية الإدارية، وهذا ماكرّسه المشرع من خلال النصوص المختلفة المنظمة لها، قصد تحقيق مقتضيات الدولة في التوجيه والتنظيم وتحقيق التوازن والنهوض بهذا القطاع المهم.

الكلمات المفتاحية : الإستقلالية المالية والإدارية؛ المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي الثقافي والمهني؛ مورد مالي، الرقابة المالية، الوصاية الإدارية.

* المؤلف المرسل: عثمانى أسماء*

Abstract: The issue of the independence of the public institution of scientific, cultural and professional nature has become one of the most important issues of contemporary higher education, which contributes to the preservation of the status and continuity of the university, which means uniqueness of the university to run its administrative and financial affairs, without any external pressures or guardianship within the framework of respect for the legal system of the State Therefore, the main dimensions of the independence of this institution are determined in the financial independence, which is often associated with the term finance, control and administrative autonomy, which is related to the administrative guardianship. Ssh legislator through various texts with the organization, in order to achieve the requirements of the State in the direction and organization and achieve the balance and the advancement of this important sector.

key words: Financial and administrative autonomy; public institution of a scientific and cultural nature and professional; financial resource, financial control, administrative guardianship.

مقدمة:

تعتبر المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني من أهم المؤسسات المتاحة في تطوير المعرفة، وكذا تعد مركز للتربية والتعليم والتنوير وتطوير الأفكار وصقل المواهب للحصول على متخصصين في جميع الميادين العلمية والفكرية. وتعرف المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني حسب ما جاء به المرسوم التنفيذي 279-03 بأنها " مؤسسة وطنية للتعليم تتمتع بالشخصية المعنوية الإستقلال المالي".

و من خلال الباب الرابع من القانون التوجيهي للتعليم العالي 99- 05 تتمتع المؤسسات الجامعية بالإستقلالية المالية والشخصية المعنوية وتكيف على أنها مؤسسات

عمومية ذات طابع علمي ثقافي ومهني، يديرها مجلس إدارة، ومزودة بهيئات إستشارية مكلفة بتقييم النشاطات العلمية والبيداغوجية، ولها وسائل مالية تضعها الدولة تحت تصرفها في شكل إعتمادات تسيير وتجهيز، كما يمكنها أن تحصل على موارد أخرى في شكل هبات ووصايا، وأموال مخصصة وإعانات مختلفة وأموال عمومية و خاصة، ومشاركة المستعملين في تمويل التكوين المتواصل، والجديد في الموارد المتوفرة لدى المؤسسة الجامعية مداخل منتوج الأسهم، إذ لذات المؤسسات إمكانية إنشاء مؤسسات فرعية تابعة لها تقوم بتأدية خدمات ونشاطات تبادر بها المؤسسة، بالإضافة إلى مداخل الخبرات والإتفاقيات لإستغلال المتاجرة بالمنتوج وإستغلال براءات الإختراع.

هذه الشروط المالية والقانونية والإدارية إن إجتمعت تجعل من المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي الثقافي والمهني تتمتع بإستقلالية، والتي نعني بها أفراد الجامعة بإدارة شؤونها الإدارية والمالية، دون أي ضغوط أو وصاية خارجية عليها في إطار إحترام المنظومة القانونية للدولة.

شرط أن تبقى هذه الإستقلالية مقيدة بمبدأين:

① مبدأ التخصص في إطار المرفق أو النشاط الذي أنشأت من أجله وإدارته وتسييره إذ لا يصلح لها أن تخرج عن نطاق الغرض الذي أنشأت من أجله وحدود النشاط المخصص لها، بل عليها أن تعمل في حدود القانون المنثى لها.

② مبدأ خضوع المؤسسة لفكرة الرقابة أي جواز ممارسة السلطة المركزية أنواعا مختلفة من الرقابة والإشراف عليها، في حدود القوانين المقررة لذلك، وهذا ما يقيد المؤسسة بالدولة برابط التبعية بل ويجعلها جزء لا يتجزأ من أجهزتها مهما كانت درجة الإستقلال الممنوح لها.

وتنحصر هذه الدراسة في دراسة البعدين المالي والإداري للمؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي الثقافي والمهني. أين تم طرح الإشكالية التالية: إلى أي مدى قد وفق المشرع الجزائري في منح الإستقلالية الإدارية والمالية للمؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي الثقافي والمهني بما يتناسب وأهدافها وطبيعة نشاطها؟

انطلاقا من هذه الإشكالية قمنا بطرح الأسئلة الفرعية الآتية:

-ما المقصود بالإستقلالية الإدارية و المالية على المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي الثقافي والمهني؟

-فيما تتمثل أهم مظاهر الإستقلالية الإدارية والمالية على المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي الثقافي والمهني؟ ومدى تأثير هذه الإستقلالية على تسيير المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي الثقافي والمهني؟.

وتنبثق أهمية الدراسة من خلال المكانة التي تحظى بها المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي الثقافي والمهني، سواء كمفهوم إجتماعي وثقافي أو كمرفق عام، تسعى من خلاله الدولة إلى إشباع الحاجات العامة لمواطنيها، ونظرا لطبيعة المهمة التي تتولاها، إذ كانت الجامعة ولازالت تحتل مكانة مرموقة في المجتمع، وتحافظ بسماتها البارزة ومكانتها في النظم القانونية لكل دول، والتي تحتاج إلى قدر من الإستقلالية حتى تصون حريتها وتتخذ القرارات، هو السبب الذي يبعث على دراسة الاستقلالية الإدارية والمالية التي تتمتع بها المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي الثقافي والمهني، إضافة إلى محاولة إظهار أهمية الإستقلالية الإدارية والمالية، ودورها في تفعيل أداء المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني، من خلال منحها صلاحيات تمارسها بنوع من الإستقلالية عن السلطة المركزية طبقا لما يخوله لها القانون، فبالرغم من استقلال هذه المؤسسة إلا أن هذا الإستقلال ليس مطلقا، إذ لا بد لها أن تعمل في إطار القانون احتراماً لمبدأ المشروعية، لذا تم إخضاع المؤسسة لرقابة السلطة المركزية بموجب نظام الوصاية الإدارية ودوره في التأكد من حسن سيرها، و من ناحية أخرى معرفة ما جاء في القانون التوجيهي 99-05 في ما يخص تمتع هذه المؤسسة بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي ومدى تأثير فكرة الإستقلالية على أداء وتسيير المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي الثقافي والمهني.. على الصعيدين الإداري والمالي.

أما الأسباب الذاتية فتتمثل في :

-رغبتنا في تحصيل مهارات البحث العلمي والتعمق أكثر في فكري الإستقلالية الإدارية والإستقلالية المالية.

-هذا الموضوع يندرج ضمن تخصص القانون الإداري لذا رغبتنا في معالجته نظرا لميلنا الخاص لهذا الفرع من القانون، وبالأخص النقص الفادح في الدراسات الأكاديمية في هذا المجال رغم أن المؤسسة الجامعية هي التي تجمع هؤلاء الأكاديميين في مختلف العلوم.

إن طبيعة الدراسة حتمت علينا الإعتماد على المناهج التالية:

المنهج الوصفي: بدراسة الاستقلالية الإدارية و أساليبها و مختلف مظاهرها، وكذا وصف مختلف آليات الوصاية الإدارية على المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي الثقافي والمهني هذا

من جهة، ومن جهة أخرى، تأثير هذه الإستقلالية على الجانب المالي بالرغم من خضوع المؤسسة للرقابة المالية من جهة الوصاية وبعض الجهات الأخرى. المنهج التحليلي: من خلال استقراء النصوص القانونية المتعلقة بالمؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني، فيما تعلق بالإستقلالية الإدارية وتأثيرها بفكرة نظام الوصاية الإدارية والرقابة، وتبعية المؤسسة لوزارة التعليم العالي والبحث العلمي وتحليلها. فيما يخص الدراسات السابقة حول موضوع البحث فلم يتم تناول هذا الموضوع بصفة مستقلة، لكن هناك دراسات تناولت مظاهر الإستقلالية على المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني في سياق جزئيات البحث، نذكر أهمها: مذكرة الماجستير كمال بغداد، تحت عنوان النظام القانوني للمؤسسة العمومية المهنية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، فرع- قانون المؤسسات - وأيضاً رسالة الماجستير للأستاذ رشيد بوبكر تحت عنوان: المؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني" و أمحمد علي بعنوان إدارة التعليم العالي في الجزائر مذرة لنيل شهادة الماجستير. وعلى ذكر الصعوبات نجد قلة المؤلفات الفقهية الخاصة بالمؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني، والمراجع المتخصصة و الدراسات القانونية التي تتعلق بالإستقلالية الإدارية والمالية على المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني كموضوع مستقل بذاته.

ولدراسة موضوع البحث و الإجابة على الإشكالية المطروحة وماتفرع عنها من أسئلة فرعية فقد تم تقسيم البحث إلى مبحثين، أين تناولنا في المبحث الأول ماهية الإستقلالية الإدارية، والمبحث ثاني ندرس في الاستقلالية المالية للمؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني.

المبحث الأول: الإستقلالية الإدارية وأثرها على المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني

لقد تبني القانون التوجيهي 99-05 مبادئ حديثة تمكن الجامعة من تحقيق مهامها لعل أهمها هي الإستقلالية الإدارية.

تمارس السلطة الإدارية المركزية الوصية في حدود القانون الرقابة الوصائية. و تعتبر أهداف التبعية والوصاية على المؤسسة الجامعية في حد ذاتها أهداف فكرة الوصاية الإدارية في علم الإدارة والقانون الإداري.

فالمقصود بالإستقلال الإداري هو تهيئة المناخ الصالح للعمل الأكاديمي باتباع الأساليب الإدارية الحديثة، ويتحقق هذا البعد من خلال حرية الجامعة في إختيار النمط التنظيم وهيكله المناسب الذي يتفق وأهدافها، مع صدور لوائح منظمة للنواحي الإدارية والمالية من مجلس كل جامعة، وحرية الجامعة في تعيين العاملين بها وفقاً لاحتياجاتها الفعلية، وتحديد مستويات الخبرة والتأهيل اللازمة.

فالمؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني باعتبارها مرفق عام كان لزاماً منحها قدر من الإستقلالية في التسيير والأداء، وهو ماتم تكريسه في النصوص المنظمة للمؤسسة الجامعية، لكن هذه الإستقلالية ليست مطلقة كون الوصاية جزء من اللامركزية التقنية،

وهو ما يتم توضيحه من خلال هذا المبحث الذي قسم إلى مطلبين.

المطلب الأول: الإستقلالية الإدارية من خلال القانون التوجيهي 99-05

إن اكتساب المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني للشخصية المعنوية، يترتب عليه منحها قدراً من الإستقلالية في التسيير، بحيث لا ترتبط بالسلطة المركزية برابط التبعية والخضوع للسلطة الرئاسية، الممارسة من الرئيس نحو رؤوسيه، لكن حتى لا يتجاوز الشخص اللامركزي صلاحياته، ظهر نوع من الرقابة الممارسة عليه من الجهة التي يتبعها بمقتضى قانون إنشائه تعرف بالرقابة الوصائية أو الوصاية الإدارية، وهي تمارس بالقدر الذي يحدده لها القانون على خلاف السلطة الرئاسية.

الفرع الأول: ماهية الوصاية الإدارية

قبل التطرق إلى مفهوم الوصاية الإدارية لابد أن نشير إلى أن بعض الفقهاء يرفضون استخدام مصطلح "الوصاية" بحجة أن الوصاية من أنظمة القانون الخاص يستحسن أن تبقى في نطاقه، لأن العلاقة التي تربط السلطات المركزية بالهيئات المحلية تختلف في جوهرها عن العلاقة التي تربط الموصي بالموصى عليه في القانون الخاص، و من ثم يتعين استبدال هذا المصطلح بآخر وهو الرقابة الإدارية.

بيد أن معظم الفقه مازال يستخدم اصطلاح الوصاية الإدارية لوضوح مدلوله مع اصطلاح الرقابة الإدارية، وخاصة وأنه لا يعيب استعارته من القانون الخاص مثله في ذلك مثل اصطلاحات العقود والمسؤولية التي يضاف إليها لفظ الإدارية ليكتسب معنى مغاير لمدلوله في القانون الخاص.¹

وقد اخترنا في بحثنا هذا استعمال مصطلح الوصاية الإدارية بدل مصطلح الرقابة الإدارية لأن هذا الأخير أوسع فهو يشمل الرقابة الرئاسية و الرقابة الوصائية .
وسوف نتطرق إلى التعريف الفقهي والتشريعي للوصاية الإدارية ثم التطرق إلى خصائصها و تحديد طبيعتها القانونية.
أولا: تعريف الوصاية الإدارية وأهدافها.
للتعرف على الوصاية الإدارية سنتطرق إلى تعريفها من الناحية التشريعية ثم من الناحية الفقهية.

1- التعريف التشريعي للوصاية الإدارية(القانوني):

تضمنت كل الدساتير و المواثيق الوطنية و القوانين الجزائرية عن فكرة "المراقبة" على حساب فكرة "الوصاية الإدارية"، فنجد على سبيل المثال الدستور الجزائري لسنة 1976 تكلم بشكل واضح على فكرة الرقابة لا الوصاية في مادته 184، و التي تنص: "تستهدف المراقبة ضمان تسيير حسن أجهزة الدولة في نطاق احترام الميثاق الوطني و الدستور وقوانين البلاد".

كما أكد دستور 1996 هو الآخر على فكرة الرقابة في مادته 15 و التي تنص:

" تقوم الدولة على مبادئ التنظيم الديمقراطي و العدالة الإجتماعية.

المجلس المنتخب هو الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته و يراقب عمل السلطات العمومية." وهو ماكرسه أيضا التعديل الدستوري لسنة 2016 في نفس المادة.

أما فيما يخص المواثيق الوطنية، فنجد على سبيل المثال الميثاق الوطني الجزائري لسنة 1976 نص على فكرة الرقابة ، وهذا ما نستشفه في إحدى فقراته و التي تنص:

" يجب أن تمتد المراقبة إلى تطبيق القوانين و توجيهات الدولة تعليماتها تطبيقا حقيقيا وتسهر على احترام أصول الإنضباط و الشرعية و تحارب البيروقراطية و شتى أنواع التباطؤ الإداري".

ومنه نستنتج أن المشرع الجزائري لم يعط تعريفا شاملا للوصاية الإدارية و إنما اكتفى بالإشارة إليها في مختلف الدساتير و المواثيق الوطنية و القوانين التي سبق الإشارة إليها.

2- التعريف الفقهي للوصاية الإدارية:

تعددت التعاريف الفقهية الخاصة بالوصاية الإدارية:

حسب الأستاذ ناصر لباد فإن " الرقابة الوصائية تحدث بالقانون الذي يحدد شروط عملها ، فهي لا تمارس إلا في الحالات ووفقا للأشكال التي ينص عليها القانون، وأضاف أن الوصاية الإدارية ترمي إلى حمل الأشخاص المعنوية الخاضعين لها على احترام مبدأ المشروعية، إذ أن تصرفات هؤلاء الأشخاص يجب أن تجري في ظل القواعد القانونية وضمن حدودها"².

وقد عرف الأستاذ علي خطار الشطناوي الوصاية الإدارية أنها: "سلطة رقابية يمارسها شخص معنوي مركزي على أعمال وأعضاء شخص اللامركزي بهدف تحقيق المصلحة العامة"³.

وعرف الفقهاء الوصاية الإدارية بأنها(:رقابة المشروعية أو رقابة الملاءمة التي تمارس على الأعمال القانونية الصادرة عن جهة لامركزية، بواسطة جهة تتمتع بسلطة التصديق أو الإلغاء أو الوقف بالنسبة لبعض أعمال الجهة المذكورة، فضلا عن تمتعها بسلطة الحلول في العمل محل هذه الجهة).

3_ أهداف الوصاية الإدارية: يتمثل الهدفين الرئيسيين في خضوع المؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني للرقابة الإدارية الوصائية في إحترام القانون وتحقيق المصلحة العامة.

- الهدف الاول : ونعني به إحترام القانون أي إلزام المؤسسات الجامعية مبدأ الشرعية لجميع أعمالها، أي تطابق أي عمل للقانون، كما يجب وإحترام قاعدة تخصيص الأهداف، فلا يجوز لها أن تباشر عملا إلا في حدود الغرض الذي أنشأت من أجله.
 - الهدف الثاني: هو هدف تحقيق المصلحة العامة بمعناها الواسع أي تحقيق مصلحة الدولة ومصلحة الاشخاص اللامركزية ومصلحة المواطنين.
- فمصلحة الدولة تكمن في تحقيق مصالحها السياسية والإدارية والمالية حتى لاتقوم المؤسسة العامة بتفضيل المصالح المحلية على المصالح العامة، وكذلك لكي لا يحبس المال عن التداول لأن سوء إدارة المؤسسات العامة المرفقية يؤثر على مالية الدولة.
- أما بالنسبة لتحقيق مصلحة الأشخاص المركزية، فتتمثل في الإعانات المالية التي تحصل عليها هذه الأخيرة من طرف الدولة وكذلك ما تحصل عليها من هبات لتحقيق أهدافها.

فمن بين ما تهدف إليه الرقابة الإدارية الوصائية على المؤسسة العمومية هدف ضمان وحدة تناسق وتكامل فعالية ميكانيزم عمل النظام الإداري في الدولة بانتظام، واطراد وفعالية في إنجاز وتحقيق أهداف الوظيفة الإدارية في الدولة. وكذا ضمان وحماية شرعية المؤسسات الجامعية إيديولوجيا واجتماعيا، واقتصاديا وسياسيا وقانونيا وفتيا وتنظيميا عن طريق إلزام المؤسسات الجامعية عن طريق الوصاية الإدارية باحترام المواثيق والسياسات والرامج والمخططات الوطنية العامة وقوانين الدولة وتنظيماتها ومبادئها المختلفة⁴.

ثانيا: خصائص الوصاية الإدارية على المؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي الثقافي والمهني.

تتميز الوصاية الإدارية على هذه المؤسسات بالذات بمميزات تتمثل في كونها رقابة إدارية ورقابة إستثنائية ورقابة خارجية نسبيا.

1- رقابة إدارية :

سميت بهذا الإسم، نسبة إلى الجهة التي تصدر عنها أي وزارة التعليم العالي، فطبقا للمعيار العضوي أي الشكلي، عن طريق قرارات إدارية تصدر عن الجهة العليا التي تمارس الرقابة، أي السلطة التنفيذية، وهذا ما يجعلها تختلف عن الرقابة القضائية التي تصدر عن المحاكم في شكل احكام قضائية بصفتها تمثل السلطة القضائية.

2- رقابة إستثنائية:

تعتبر إستثنائية لأنها ليست رقابة رئاسية تفترض بقوة القانون، بل أنها لا تمارس إلا بنص قانوني يقررها صراحة في الحدود والوسائل التي يسمح بها القانون، لأن المؤسسة تتمتع بالإستقلال المالي والإداري⁵.

وعليه فإن إفتراض الوصاية الإدارية دون نص، من شأنه أن يهدم إستقلال الجهات المركزية، وفي هذا الخصوص توجد قاعدة تقليدية تقول (لاوصاية بدون نص ولا وصاية خارج حدود النص)⁶.

3 - هي رقابة خارجية نسبيا:

تعتبر الرقابة الوصائية التي تمارس على المؤسسات الجامعية خارجية نسبيا، وذلك لكونها تتم بين جهتين تستقل كل منها عن الأخرى، وهما السلطة المركزية التي تمارسها (وزارة التعليم العالي)، والهيئة اللامركزية التي تخضع لها (المؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي الثقافي

والمهني) ، وذلك بعكس الرقابة الرئاسية التي تعتبر إدارية محضة لأن هذه الأخيرة تتم بين أشخاص يتبعون نفس الجهة الإدارية.⁷

ثالثا: حدود الوصاية الإدارية على الجامعة.

المبدأ العام هو أن الرقابة الوصائية ليست مطلقة، بل هي مقيدة بقيود مستمدة من مبدأ إستقلال الهيئات اللامركزية، بحيث لا يمكن للسلطة المركزية أن تتجاوز حدود رقابتها، وعلى ذلك:

1- لا يجوز للسلطة الوصية (وزارة التعليم العالي) أن تعدل قرارات المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني ، إذ أن رقابة السلطة الوصية تتوقف عند حدود الإذن إما الموافقة أو عدم الموافقة على العمل كاملا، هذا عكس الرقابة الرئاسية فللرئيس التسلسلي حق تعديل وإلغاء قرارات المرؤوس لأن هدفها فحص شرعية وملاءمة أعمال المرؤوس، بينما هدف الوصاية مراقبة شرعية الأعمال الخاضعة لرقابة سلطة الوصاية.⁸

2- لا يجوز للسلطة الوصية أخذ المبادرة في إتخاذ قرار من إختصاص المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني، ذلك أن للهيئات اللامركزية دون سواها حق المبادرة بمباشرة إختصاصاتها بنفسها ثم يأتي بعد ذلك دور الرقابة الإدارية.

3- يحق للمؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والمهني الرجوع عن الأعمال المصادق عليها من قبل السلطة الوصية إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك.

4 - تصديق السلطة الوصية لا يعفي المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي من المساءلة والمسؤولية إذ تظل وحدها المسؤولة عن هذه الأعمال.⁹

المطلب الثاني: مدى تأثير الوصاية الإدارية على إستقلالية المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني.

لظالما ارتبط مفهوم الوصاية الإدارية بفكرة الإستقلالية، وعليه لدراسة تأثير الوصاية الإدارية على هذه المؤسسة كان لزاما در استنها من خلال معرفة الإستقلالية العضوية والوظيفية.

الفرع الأول: الإستقلالية العضوية:

وهنا سواء كانت من حيث الإنشاء أو من حيث الهياكل.

1 من حيث الإنشاء:

يتم إنشاء المؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني بموجب نص تنظيمي، وذلك حسب نص المادة (32) من القانون التوجيهي 99-05، أي أن إنشائها من إختصاص الوزير الأول بما يملك من سلطة تنظيمية يخولها له الدستور، أما عن أنماطها فهي تختلف عن أداة إنشائها، وبالنسبة للجامعة نجدها تنشأ بمرسوم تنفيذي بناء على إقتراح من الوزير المكلف بالتعليم العالي، ويتم تعديلها حسب الأشكال نفسها، وهذا باستثناء الملحقات التابعة للجامعة، أين يتم إنشاؤها وتعديلها بواسطة القرارات الوزارية المشتركة. أما بالنسبة للمدارس والمعاهد العليا نصت عليهم المادة 40 من القانون 99-05 أنها تنشأ لدى دوائر وزارية أخرى وبقرار مشترك مع الوزير المكلف بالتعليم العالي. وعموما، يتم إنشاء هذه المؤسسات عن طريق القانون أو التنظيم، فهناك توحيد في طرق الإنشاء وبذلك غياب الخصوصية لهذا النوع من المؤسسات ويعتبر إنشاؤها تبعية في حد ذاتها إلى جهة الإنشاء.

2- من حيث الهياكل:

لتجسيد فكرة اللامركزية التقنية، كان من المفروض إنتخاب أعضاء مجلس المداولة، لأن فكرة اللامركزية مرتبطة بتفويض صلاحيات واختصاصات، واستقلالية إدارية ومالية لهيئة منتخبة، لكن واقعا فإن أغلب الأحيان هذه الهياكل إن لم تكن كلها معين من قبل الوصاية. فأعضاء مجلس الإدارة كلهم معينين بقرار من السلطة الوصية. حسب ماجاءت به المادة 12 من المرسوم التنفيذي 03-279 والتي جاء فيها " أن تحديد القائمة الإسمية لأعضاء مجلس الإدارة يكون بقرار من السلطة الوصية".

حتى بالنسبة للمجلس العلمي للجامعة فإن القائمة الإسمية لأعضاءه، تحدد بموجب قرار من السلطة وليست المؤسسة، وتصادق عليها، وهو ما يعكس التأثير الكبير للوصاية في وضع أعضاء المجلس العلمي.

وترتبط الهيئة التنفيذية بالوصاية من خلال نسبة التقارير الدورية التي يجب على الهيئة المسيرة رفعها دوريا للوصاية لمحاولة إعطاء نظرة على نوعية التسيير، مما يؤثر على إستقلالية الهيئة التنفيذية والتي يكون فيها المدير في أغلب الأحيان أهم شخص في المؤسسة العمومية وهو صاحب القرار النهائي خاصة في ظل عدم فعالية هيئة المداولة.¹⁰

من خلال ما سبق يتضح أن تعيين أهم الهياكل في المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني يكون بأسلوب التعيين، فهي صاحبة الإختصاص بإنهاء مهامهم بنفس

أشكال التعيين، ولهذا تأثير كبير على إستقرار المؤسسة، لأنه في أي وقت يمكن أن تقوم الوصاية بإنهاء مهام المدير.¹¹ لذلك على الأقل وضع مدة معينة لإدارة المؤسسة العمومية بحيث لا يجوز خلالها إنهاء مهام الهيئة التنفيذية، حتى نضمن له نوعا من الإستقرار و الإستقلالية.

الفرع الثاني: من حيث الإستقلالية الوظيفية

تتأثر الإستقلالية الوظيفية من خلال الأساليب المتبعة في العمل ،

أولا: أسلوب المصادقة:

هو أسلوب لاحق، يكون بعد صدور قرار الهيئة اللامركزية. وعليه فالتصديق" هو الإجراء الذي بمقتضاه يجوز لجهة الوصاية أن تقرر بأن عملا معيناً صادر عن جهة إدارية لا مركزية يمكن أن يوضع موضع التنفيذ أي قابل للتنفيذ، على أساس عدم مخالفته أي قاعدة قانونية أو المساس بالمصالح العامة"، حيث تخضع بعض قرارات الهيئة اللامركزية لوصاية التصديق بسبب أهمية هذه القرارات سواء من الناحية المالية كالميزانية والقروض أو العقارية كنقل الملكية، ولا تكون وصاية التصديق إلا بشأن التصرفات والأعمال التي حددها القانون حصراً، وقد يكون التصديق ضمنياً إذا نص القانون على ذلك، كأن يصرح أن القرارات نافذة إذا مرت فترة معينة ولم ترد الجهة الوصية إما بالقبول أو الرفض.¹²

ونجد هذا الأسلوب بالنسبة لمداورات مجلس الإدارة، لأن مداورات هذا الأخير متوقفة على عدم معارضة السلطة الوصية وهذا ما يعتبر قانون المصادقة على هذه المداورات حتى وان لم ينص المشرع صراحة على ذلك.

كما نجد أسلوب المصادقة بالنسبة للجدول التقديري للإيرادات والنفقات الذي يرسله المدير بعد أخذ رأي مجلس الإدارة إلى الوزير الوصي والوزير المكلف بالمالية للمصادقة عليه وهذا الجدول متوقف على مصادقة السلطة المركزية، الميزانية بوجه عام وغيرها.

ثانيا: بالنسبة للحلول

فكرة الحلول هي الفكرة التي تعبر عن مدى إستقلالية المؤسسة الجامعية، فهي التي تحدد شروط تدخل الوزير الوصي في أعمال ذات المؤسسة، فالمشرع الجزائري سواء من خلال القانون التوجيهي 99-05 أو المرسوم التنفيذي 03-279 لم يتطرق للحلول عكس القانون التوجيهي للتعليم العالي الفرنسي الذي فصل في مادته 18 في فكرة الحلول، على أن يشترط في

هذا التدخل إستشارة إن لم يكن هناك حالة خطر، المجلس الوطني للتعليم العالي والبحث، كما حدد ذات القانون العلاقة الموجودة بين عميد الأكاديمية ومؤسسة التعليم العالي الذي يحق له في نفس الظروف أن يتخذ كل إجراء تحفظي، حيث ومن خلال المادة العاشرة(10) المعدلة بموجب المادة الخامسة من القانون 575-71 و المؤرخ في 12/07/1971 نجدها منحتة سلطة تعليق مداوات المؤسسة العمومية الثقافية لعميد الأكاديمية الجهوية في حالة حدوث خطر وللوزير الوصي سلطة إلغاء هذه المداوات، مع وجوب تعليل هذا الإجراء بحالة خطر محدد.¹³

المبحث الثاني: الإستقلالية المالية للمؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي

والمهني

لطالما إرتبط مصطلح الإستقلالية المالية بفكرة الرقابة والتمويل إذ يعد التمويل أحد أهم التحديات التي تواجه الجامعات حاليا، نظرا لحاجتها المستمرة للأموال، ويظهر ذلك من خلال الميزانية التي تصرف على التعليم سنويا والتي يكون مصدرها إما مصدر أساسي يتمثل في ميزانية الدولة أو أساليب أخرى بديلة أبرزها المؤسسة الفرعية الإقتصادية، لكن مهما كان المصدر لتلك الأموال كان لزاما خضوعها للرقابة المالية من أجل المحافظة على المال العام.

المطلب الأول: الموارد المالية المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني.

وتتجسد هذه الموارد في أساليب التمويل والمتمثلة في التمويل العمومي والذي يظهر في شكل التمويل الحكومي، وكذا التمويل البديل الذي تلجأ إليه المؤسسة الجامعية لإيجاد موارد مالية إضافية تنعكس بالفائدة عليها وعلى العاملين بها.

الفرع الأول: التمويل العمومي للمؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني.

منحت الجزائر أهمية بالغة وعناية خاصة لمؤسسات التعليم العالي، إذ يعد قطاع التعليم العالي من بين أهم القطاعات في الدولة، وذو الأولوية في التمويل من الميزانية العامة، بإعتبار التعليم من صلاحيات الدولة والقطاعات الحساسة فيها، ويعتمد تمويل مؤسسات التعليم العالي في الجزائر على فلسفة مبدأها أن الدولة هي المصدر الرئيسي للتمويل شأنه في ذلك شأن الأشكال الأخرى من الخدمات والنشاطات الإجتماعية التي تقوم الدولة بالإنفاق

عليها من الإيرادات العامة المحققة من حصيلة الضرائب والدخل القومي كقطاع الصحة، والدفاع، والقضاء وغيرها.

والسبب في ذلك أن التمويل العمومي يحقق ديمقراطية التعليم العالي ومجانيته، فيزيد من عدد الطلبة بالجامعات رغم ظروفهم المادية، مما يسمح لجميع طبقات المجتمع بالإستفادة من خدمات التعليم بصورة متكافئة تحقيقاً لمبدأ تكافؤ فرص التعليم. و يسمح التمويل العمومي بتدخل السلطة في توجيه التعليم العالي وتخطيطه لضمان التنسيق بينه وباقي القطاعات¹⁴ وطالما أنه يرتبط بالجوانب السياسية والاجتماعية والمؤسسية وضمان عدالة التوزيع وجدوى الإنفاق¹⁵.

لكن بالرغم من الإيجابيات الكبيرة للتمويل العمومي إلا أن الإعتماد عليه كلياً يجعل من المؤسسة الجامعية عرضة للتأثر بالمشاكل السياسية والاقتصادية ويجعل منه مصدراً لتبذير الموارد المالية، حيث يلجأ مسؤولي المؤسسات الجامعية في نهاية كل عام إلى إنفاق ما تبقى من الإعتمادات المالية المفتوحة بأي أسلوب خوفاً من الحصول على ميزانية أقل في السنة الموالية¹⁶.

ويشكل التمويل العمومي للتعليم العالي في الجزائر عبء كبير على الميزانية العامة للدولة والتي تجد تمويلها أساساً من الربح البترولي، حيث تجاوزت خلال سنة 2014/03/12 مليار دولار و3.46 مليار دولار سنة 2015، أي ما يعادل أكثر من 300 مليار دينار جزائري، كانت نصيب الجامعات سنة 2015 منها 807.525.192.000 دج، فيما خصص مبلغ 2 000 765 067 دج لجامعة خميس مليانة¹⁷.

الفرع الثاني: الأساليب البديلة لتمويل المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي

الثقافي والمهني

من خلال المرسوم 544/83 المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي 253/98¹⁸ (المرسوم 253-98) وذلك في نص المادة 38 منه نجد أن المشرع قد أباح للمؤسسات الجامعية الحصول على موارد مالية من خلال ما تقوم به من نشاطات متعلقة بأهدافها تدر عليها مداخيل يمكن إستغلالها في تسييرها، وكذلك القيام بخدمات ودراسات وبحوث.

لكن هذا التكييف الذي أعطاه المشرع للمؤسسة الجامعية من خلال هذا المرسوم ، لم يسمح لها بتفعيل هذه الموارد باعتبارها مؤسسة عمومية ذات طابع علمي وثقافي ومهني لأن

هدف هذا النوع من المؤسسات ليس تحقيق الربح على خلاف المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري.

وبصدور القانون التوجيهي 1905/99 (القانون 05-99) والمرسوم التنفيذي 279/03²⁰ نجد أن المشرع قد أوجد بدائل تمويلية أخرى للمؤسسة الجامعية لم تكن مكرسة في المرسوم 544/83 ولا في التعديل الوارد عليه بموجب المرسوم التنفيذي 253/98 بحيث أكد من خلال الفقرة الثانية من المادة 81 على إمكانية مساهمة الأشخاص المعنويين أو الطبيعيين في تمويل الجامعة وتم ذكرها بصفة منفصلة عن الهبات والوصايا مما ترك المجال للمؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني في تحديد نوعية وكيفية تحصيل هذه المساهمة.

ومع التكيف الجديد الذي أعطاه المشرع للمؤسسة الجامعية واعتبرها مؤسسة عمومية ذات طابع علمي وثقافي ومهني أضفى نوع من المرونة وحرر المؤسسات الجامعية من القيود، خاصة ما تعلق بطبيعتها القانونية.

كما أضاف القانون التوجيهي 05/99 من خلال المادة 36 إمكانية الجامعة تأدية خدمات وخبرات بمقابل عن طريق عقود واتفاقيات إستغلال براءات الإختراع والمتاجرة بمنتجات نشاطاتها المختلفة.

وتمثل فلسفة التمويل الذاتي لمؤسسات التعليم العالي من خلال الأنشطة والفعاليات الإنتاجية التي تؤمن إيراداتها إتجاهها ونشاطا حديثا لجأت إليه هذه المؤسسات لمعالجة حالة القصور في مصادر التمويل الرئيسية، فتزايد القيود على التمويل العمومي علاوة على الصعوبات والمخاطر التي تواجه فرض رسوم دراسية كبيرة أدى إلى إتجاه الجامعات لمباشرة أنشطة لكسب مداخيل إضافية وبديلة، ينقل الجامعة إلى نظام الجامعة المنتجة والمقصود بذلك قيام المؤسسات الجامعية ببعض الأنشطة التي تستطيع من خلالها تحقيق موارد مالية تنعكس بالفائدة عليها وعلى العاملين بها، حيث أن الجامعات غالبا ما تضم نخبة من العلماء والباحثين في مختلف التخصصات يمكن الإستفادة منهم لخدمة مجال الأعمال وقطاعات الإنتاج الخاص والعام.

كما أن التحول إلى الجامعة المنتجة أو التمويل الذاتي ليس المقصود به سعي الجامعة إلى منافسة المؤسسات الإنتاجية الأخرى لتحقيق الربح بشكل يبعدها عن أداء مهامها الأساسية ولكن عليها الإكتفاء ببعض الأنشطة التي تساعد في الحصول على ربح معقول

يساهم في تغطية نفقاتها وتحقيق وظائفها المتمثلة في التعليم، البحث العلمي، والخدمة العامة²¹.

وأهم ما يمكن تمييزه لاسيما في ظل التفتح السياسي والإقتصادي الذي تعرفه الجزائر عامة والجامعة الجزائرية على وجه الخصوص هو السماح للمؤسسات الجامعية بإنشاء مؤسسة فرعية والحصول على أسهم في حدود مداخيلها من خلال المادة 37 من القانون التوجيهي 05/99، ونظرا لأهمية هذه الآلية ودورها المنشود في إيجاد البديل التمويلي الحقيقي في تمويل المؤسسات الجامعية في حالة ما إذا فعلت بالشكل المناسب، كان لزاما إفرادها بالتحليل والمناقشة.

1- طريقة إنشاء المؤسسة الفرعية الإقتصادية

طبقا لنص المادة 21 من المرسوم 397/11 والمتضمن القواعد الخاصة بتنظيم المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني فيخضع إنشاء المؤسسات الفرعية لأحكام الأمر 59/75 المتضمن القانون التجاري²² على أن يكون هدفها متماشيا مع ميدان نشاط المؤسسة الأم، كما أن خلق هذه الفروع متوقف على رأي مجلس الإدارة وموافقة السلطة الوصية.

ومن هنا تصبح الجامعة تتبنى نموذج الجامعة المنتجة كإحدى سياسات تجديد مصادر التمويل التي تعتمد على تسويق الخدمات التي يمكن أن تقدمها الجامعة، وتلك الخدمات منها ماهو برامج تعليمية أو برامج تدريبية أو عقود بحثية لشركات، وجميعها تعد مصادر تزيد دخل الجامعة.

2- الشكل القانوني للمؤسسات الفرعية

بالرجوع لنص المادة 14 من المرسوم التنفيذي 397/11 تأخذ المؤسسة الفرعية شكل شركة ذات مسؤولية محدودة أو شكل شركة ذات أسهم. وفي إطار قواعد القانون التجاري فإن طبيعة الشركة تتحدد بنسبة رأس مال المخصص لها والحصص العينية المعدة لها.

فإذا كانت المؤسسة الجامعية ممولة بنسبة كبيرة من ميزانية الدولة التي تبقى محدودة في حدود ما رصد لها من مبالغ في ظل أزمة عجز تعاني منها ميزانية الدولة بصفة عامة، أي أن المؤسسة الجامعية في حد ذاتها لا تتمتع بموارد مالية ضخمة تمكنها من التفكير

بسهولة في إنشاء مؤسسات فرعية إقتصادية إلى الحد المقصود في القانون التوجيهي 05/99 والمرسوم التنفيذي 279/03، كما أن الأمر ليس متوقفا على مؤسسة فرعية واحدة بل على مؤسسات فرعية، وعليه وأمام هذا العجز فليس من السهل إن لم نقل ليس بالإمكان إنشاء مؤسسة فرعية إقتصادية في شكل شركة ذات أسهم بحيث لا يمكن للمؤسسة الجامعية بأن تساهم برأس مال كبير في المؤسسة الفرعية، بالإضافة إلى أمر آخر يتعلق بالشركاء، فمن هم الشركاء الذين سيساهمون مع المؤسسة الأم من أجل إنشاء شركة ذات أسهم.

وأمام هذه الصعوبة في إنشاء مؤسسة فرعية إقتصادية في شكل شركة ذات أسهم لا يبقى أمام المؤسسة الجامعية إلا صنف الشركة ذات المسؤولية المحدودة والتي لا تتطلب رأس مال ضخمة وإلى تنظيم داخلي معقد، خاصة في النوع الذي تكون فيه الشركة ذات المسؤولية المحدودة ذات الشخص الوحيد، فهي الأنسب لإنشاء هذه الفروع.

لكن تجدر الإشارة إلى أنه يمكن للمؤسسة الجامعية إنشاء الفروع الإقتصادية في شكل شركة ذات مسؤولية محدودة متعددة الشركاء، إذا ما توافرت مؤسستين ذات طابع علمي وثقافي ومهني أو حتى مع مؤسسات ذات طابع علمي وتكنولوجي، ولكن بشرط إتحاد الهدف وهو توزيع نتائج بحثهما، أي لابد أن يكون مجال الشركتين في ميدان متقارب وهو أمر ليس بالسهل.

ورغم ذلك يبقى الشكل الأنسب في رأينا والذي يساعد المؤسسة الجامعية ويتماشى مع أوضاعها المالية وأهدافها، يتمثل في إنشاء مؤسسة فرعية إقتصادية على شكل شركة ذات مسؤولية محدودة ذات الشخص الوحيد، حيث أن هذا الشكل من الشركات يعتبر الكفيل ويتماشى ومتطلبات المؤسسة الجامعية.

وكل مشروع إنشاء مؤسسة فرعية يجب أن يتضمن مخطط أعمال يوضح على الخصوص التعريف بالمشروع، التأطير، تحليل السوق، بيان المنتوجات والخدمات المقدمة، إضافة إلى الإستراتيجية التسويقية والتجارية، والوسائل والتنظيم، وكذا الحاجات ومخطط التمويل.

كما أشارت المادة 19 إلى أن الوزير الوصي والمقصود هنا الوزير المكلف بالتعليم العالي، عليه أن يعين ممثل عن المؤسسة - المؤسسة الجامعية- لدى الهيئات المسيرة للمؤسسة الفرعية الإقتصادية، كما يقدم ممثل المؤسسة الأم في المؤسسة الفرعية تقريرا

سنويا إلى مجلس إدارة الجامعة حول نتائج تسيير المؤسسة الفرعية ومطابقة نشاطاتها لمهام الخدمة العمومية للتعليم العالي وأفاق تطويرها.

كما لا تستأثر المؤسسة الجامعية بكامل الموارد الناجمة عن إنجاز النشاطات المرتبطة بالمؤسسات الفرعية الإقتصادية، فتعود حصة 25% للمؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني، فيما ترجع حصة 5% لوحدة التعليم والبحث أو هيكل البحث للذين أنجزا فعليا الخدمة من أجل تحسين وسائل وشروط العمل،

وعليه تعتبر المؤسسة الفرعية الإقتصادية حل وتطور كبير من أجل خلق موارد مالية للمؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني-المؤسسة الجامعية- مما يسمح لها بتطوير ميزانيتها وبالتالي تحسين وتخصيص 15% كمساهمات في الصندوق الوطني للبحث العلمي والتطوير التكنولوجي، أما حصة 50% فتوزع في شكل علاوة تشجيعية على المستخدمين الذين شاركوا في النشاطات المعنية بما في ذلك المستخدمين الإداريين والتقنيين وعمال الخدمات، وتمنح حصة 5% لباقي مستخدمي المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني في إطار نشاطات ذات طابع إجتماعي²³.

وعليه تعتبر المؤسسة الفرعية الإقتصادية حل وتطور كبير من أجل خلق موارد مالية للمؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني-المؤسسة الجامعية- مما يسمح لها بتطوير ميزانيتها وبالتالي تحسين مواردها المالية، مما يخفف من حدة التبعية للتمويل العمومي مما يسمح لها بتحقيق قدر من الإستقلالية، كذلك لما لذلك من إنعكاس على النشاط البحثي لأعضاء المؤسسة الجامعية حيث أن هذه المؤسسات الفرعية تعتبر كوسيلة تشجيع وتحفيز للباحث على مستوى المؤسسة الأم للعمل أكثر، وذلك لسبب بسيط وسهل لأنه يرى نتائج بحثه على مستوى السوق الإقتصادية.

لكن الملاحظ في المجال العملي عدم مبادرة أي مؤسسة جامعية لإنشاء مؤسسة إقتصادية فرعية، ربما ذلك راجع لغياب ثقافة المبادرة عند القائمين على المؤسسات الجامعية، وكذلك الخوف من فشل هذا النوع من المؤسسات، مما يجعل نجاح هذا النوع من المؤسسات رهينة وجود إرادة حقيقية لدى السلطة الوصية -وزارة التعليم العالي والبحث العلمي- في تكريس هذا المصدر التمويلي.

المطلب الثاني: حدود الإستقلالية المالية للمؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي

الثقافي والمهني .

يستعمل مصطلح الإستقلالية المالية عادة للتعبير عن سيادة الدولة، أما مضمونه في المؤسسات الجامعية فإنه يقاس بمدى علاقة وارتباط المؤسسة بالسلطة المركزية، وحتى تقوم هذه المؤسسة بمهامها على أكمل وجه أن تقوم بها في إطار مبدأ اللامركزية التي لا تكون إلا في كنف إستقلالية مالية.

والإستقلالية المالية في مفهومها العام، تتمثل في حرية تسيير وتخصيص الوسائل المالية التي توضع تحت تصرف المؤسسات الجامعية وهناك من يراها حجر الزاوية الذي تقوم عليه اللامركزية.

الفرع الأول: محتوى الإستقلالية المالية:

لكل مؤسسة جامعية ميزانية سنوية، تحتوي على موارد تختلف مصادرها حيث تكون إما إعانة عمومية، أو إيرادات ذاتية، لمواجهة النفقات المالية الموضوعة على عاتقها، كما سبق توضيحها في المبحث الأول، ولإضفاء المرونة على سيرورة تسيير الجامعة يجب أن تتمتع بإستقلالية وتمثل في:

1- إستقلالية التسيير:

تستند إستقلالية المالية للمؤسسات الجامعية على حرية التسيير والتي تتضح في:

أ- التحكم في الميزانية: بمعنى أنه لا يمكن للمؤسسة الجامعية إنفاق أكثر من ما هو مقرر في الميزانية أي تكون النفقات وفقا لما هو مقرر في الميزانية المصادق عليها.

ب- حرية تسيير الممتلكات: وهو ما يعرف بالتسيير المادي للممتلكات، أين تكون المؤسسة فيما تتمتع بالحرية في تسييرها، لكن هذا الجانب مهمل نوعا ما بالرغم من أنه قد يزيد من مدخولاتها.

2- إستقلالية الميزانية: بمعنى أن الجامعة لها كامل الحرية في تقدير نفقاتها وإيراداتها وتقسيمها حسب إحتياجاتها إحتراما لمبدأ التخصيص الميزانية.

الفرع الثاني: الرقابة على مالية المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي

والمهني.

إن حدود الإستقلالية المالية للمؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني لا تقاس إلا من خلال دراسة الرقابة المالية، فمفهوم الرقابة واسع ويختلف تعريفه باختلاف مجال إستعماله، فهي جزء من العمل الإداري وتهدف إلى التحقق من صحة الأداء وتقويمه²⁴، وتخضع هنا المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني إلى ما يعرف بالرقابة

الإدارية " والتي تعرف بأنها: " وظيفة تقوم بها السلطة المختصة بقصد التحقق من أن العمل يسير وفق القوانين والأنظمة" ²⁵، وتتعدد هذه الرقابة من رقابة وصائية والتي نعني بها الرقابة الداخلية الذاتية التي تمارس من طرف أجهزة إدارية ²⁶ إلى رقابة مفتشية الوظيفة العامة وغيرها، كما تخضع الجامعة في نشاطها المالي إلى هذه الرقابة بمختلف أشكالها والهدف من ورائها هو حماية المال العام وهي محط الدراسة. أين تنقسم هذه الرقابة إلى رقابة قبلية وأخرى بعديّة.

أولاً: الرقابة قبلية أي السابقة:

وتتمثل في رقابة المراقب المالي والمحاسب العمومي وسيتم توضيح ذلك فيما يلي:

1- رقابة المراقب المالي: المراقب المالي هو موظف تابع لوزارة المالية، ويتم تعيينه بموجب قرار وزاري يمضيه الوزير المكلف بالميزانية. ويكون مقره الوزارة المعين بها أو على مستوى الولاية، يعمل على مستوى الولاية أو البلدية ويعمل بمساعدة مساعدين له يعينون بموجب قرار وزاري ²⁷، فهو جهاز إداري يضطلع بمراقبة تنفيذ النفقات العمومية في مرحلتها السابقة أي مرحلة الإلتزام، حيث يمارس مهام عديدة وهذا ما أكدته المادة 10 من المرسوم التنفيذي 381-11 ²⁸

وعليه فإن رقابة المراقب المالي شرعية وليست مراقبة ملاءمة إذ أنها تقوم على رقابة شرعية النفقة، وذلك بتأشيرة القرارات والوثائق التي تتضمن إلتزامات بنفقات عمومية من طرف الأمر بالصرف ²⁹، كما ان القانون لا يعتبره عون محاسبي، وهذا يجعله غير خاضع للمسؤوليات التي يخضع لها المحاسب العمومي.

أ- نطاق رقابته: يمارس المراقب المالي رقابة الإلتزام بالنفقات العمومية، قبل إتخاذ الإجراءات التنفيذية التي تؤدي إلى صرف الأموال العامة، وقد حدد المرسوم التنفيذي رقم 92-414 تطبيق مجال هذه الرقابة على النحو التالي:

- الميزانيات والحسابات: نصت المادة (2) من المرسوم التنفيذي رقم 92-414 ³⁰ المعدل على أنه: " نطبق الرقابة السابقة للنفقات الملتزم بها على ميزانيات المؤسسات العمومية ذات الطابع العلمى الثقافى والمهني " وهي جزء من الميزانية العامة للدولة، والتي ترسم وتبين إيرادات ونفقات المؤسسة.

الجدير بالإشارة هنا أن الأصل العام هو خضوع جميع النفقات العمومية لرقابة المراقب المالي ولا يجوز صرفها إلا بعد تأشيرها من قبله، واستثنى من ذلك وطبقاً لنص المادة 02 مكرر

من المرسوم التنفيذي 92-414 المعدل والمتمم جزء من مدونة نفقات ميزانية المؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني، وذلك عندما تكلف بإنجاز عملية ممولة من ميزانية الدولة، تطبق عليها رقابة النفقات التي يلتزم بها في شكلها اللاحق³¹.

ب - مضمون الرقابة السابقة للنفقات الملتزم بها: حسب مقتضيات 580 من القانون 90-21 والمادتين 09 و23 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414 المعدل والمتمم فإن المراقب المالي يمارس على مستوى الإلتزامات رقابة شاملة من حيث الموضوع والشكل وتنصب على:

- صفة الأمر بالصرف والمطابقة التامة للإلتزامات والقرارات والقوانين والتنظيمات المعمول بها.

- توافر الإعتمادات وتوفر المناصب المالية.

- وجود التأشيرات أو الآراء المسبقة التي تسلمها السلطة الإدارية المؤهلة لهذا الغرض.

- التخصيص القانوني للنفقة مطابقة لمبلغ الإلتزام للعناصر المبينة في الوثيقة المرفقة³².

ج - نتائج الرقابة: يقوم المراقب المالي بدراسة وفحص ملفات الإلتزام التي يقدمها الأمر بالصرف ويصدر بذلك التأشيرة.

2- رقابة المحاسب العمومي: يعرف المحاسب العمومي بأنه " كل شخص يعين بصفة قانونية، للقيام بتحصيل الإيرادات ودفع النفقات وضمان حراسة الأموال او السندات أو القيم أو الأشياء أو المواد المكلف بها وحفظها"³³.

أ - مهام المحاسب العمومي:

يقوم المحاسب العمومي بجميع العمليات المتعلقة بإيرادات ونفقات الجامعة، وفي هذا الإطار على المحاسب العمومي التأكد ممايلي قبل تمرير النفقة العمومية:

- مطابقة عملية الإنفاق للقوانين والتنظيمات المعمول بها.

- التأكد من صحة أعمال الأمر بالصرف أو من أعمال نائبه.

- توفر الإعتمادات وعدم إنقضاء الدين بالتقادم الرباعي.

- عدم وجود معارضة بالدفع.

- التأكد من وجود التأشيرات المنصوص عليها قانونيا.

- إثبات الخدمة المنجزة.³⁴

ومن خلال ذلك يمكن أن نقول أن المحاسب العمومي يرتكز دوره بشكل أساسي على

مدى شرعية الأمر بالصرف، ولايتعدى دوره إلى مراقبة مدى ملاءمته.³⁵

ثانيا: الرقابة اللاحقة:

تتجلى هذه الرقابة في رقابة مفتشية العامة للمالية ومجلس المحاسبة وهذا ماسيتم توضيحه فيمايلي:

1- رقابة المفتشية العامة للمالية: تعرف المفتشية العامة للمالية بأنها: "هي جهاز دائم تابع للدولة يقع تحت سلطة المباشرة لوزير المالية يتمثل دورها في مراقبة التسيير المالي والمحاسبي لمصالح الدولة وكذلك جميع المؤسسات الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية"³⁶ وتتمتع المفتشية العامة للمالية باختصاصات واسعة في مجال التسيير المالي والمحاسبي وفقا لأحكام المادتين 02 و 03 من المرسوم التنفيذي 08-272³⁷ المحدد للهيئات الداخلة في نطاق رقابة المفتشية العامة للمالية حيث نجد المشرع الجزائري قد صنف المؤسسات العمومية ضمن الهيئات والمؤسسات الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية.

وتضطلع المفتشية العامة للمالية وبصفة عامة بالمهام التالية:

أ - مهمة الرقابة والتدقيق: نعتبر مراقبة التسيير المهمة الأصلية للمفتشية العامة للمالية وهي تهدف إلى التأكد من مدى إحترام المعايير والمقاييس القانونية لضمان مشروعية ودقة الحسابات المالية.

ب- التحقيقات والخبرات: تكلف المفتشية بإجراء دراسات وإعداد خبرات عن مختلف المجالات المالية، الميزانية، المحاسبية التقنية، كما عرفت المفتشية مهام أخرى تتمثل في مهمة التقييم (مادة 04 من مرسوم 08-272)، وعمليات الصرف ومهمة الرقابة الإقتصادية³⁸. وعليه فلقد وسع المرسوم التنفيذي 08-272 من مجال تدخل المفتشية من زاويتين أولهما تمتعه برقابة عملية تتمثل في مراقبة التدقيق والدراسات والتحقيقات والخبرة وثانها تتمثل في رقابة التقييم.³⁹

2-رقابة مجلس المحاسبة:

يعد مجلس المحاسبة المؤسسة العليا للرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العامة⁴⁰ والهدف من وراء ذلك هو التأكد من طرق إستعمال وإستغلال الأموال العمومية بشكل يضمن تحقيق حسن التسيير والفعالية الإقتصادوالكفاءة باستعمال آليات عديدة⁴¹.

ويختص مجلس المحاسبة برقابة كل الهيئات والمؤسسات العمومية باختلاف أنواعها التي تسري عليها قواعد المحاسبة العمومية⁴².

وقد حدد الأمر رقم 20-95 صلاحيات إدارية⁴³ وقضائية واسعة للمجلس، حيث يمكنه التدقيق في إستعمال الموارد والوسائل والتأكد من مطابقة العمليات المالية والمحاسبية لهذه الهيئات للقوانين والتنظيمات المعمول بها. وتنصب رقابة مجلس المحاسبة على:

الرقابة على الموظفين: تشمل مثل هذه الرقابة على الموظفين وعلى أعمال كل شخص يعهد إليه بإدارة الأموال العمومية إلى جانب كل شخص يتدخل في الإدارة دون أن تكون له الصفة القانونية، كما للمجلس الإتصال المباشر بالمسؤولين قصد الإطلاع على المعلومات التي من شأنها أن تساعد في إتخاذ القرار المناسب، تطبيقا لنص المادة 73 فقرة 03 من الأمر رقم 95-20⁴⁴

الرقابة على الحسابات: ألزم المشرع على جميع المؤسسات والهيئات الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية بتقديم حساباتها لمجلس المحاسبة مع نهاية كل سنة مالية، ويقع هذا الإلتزام على طائفة المادة 60 من الأمر 20-95 السالف الذكر، وهم المحاسبون العموميون حيث نصت على مايلي:

" يتعين على كل محاسب عمومي أن يودع حسابه عن التسيير لدى كتابة ضبط مجلس المحاسبة".

كما يقع هذا الإلتزام كذلك على طائفة ثانية من الأعوان وهم الذين يكسبون صفة الأمرين بالصرف، وهذا بموجب المادة رقم 63 من نفس الأمر، والتي جاء فيها، " يتعين على الأمرين بالصرف في الهيئات المذكورة في المادة 07 من هذا الأمر تقديم حساباتهم الإدارية إلى مجلس المحاسبة.....".⁴⁵

الخاتمة

لا يختلف إثنان في أن إستقلالية المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي الثقافي والمهني لا نقصد بها الإستقلالية المطلقة ، أو الخروج عن الإطار الذي ينظم هذه المؤسسة، بل إن تطبيق هذه الإستقلالية هو المزيد من المساءلة للقائمين عليها. فمن خلال الإستقلالية المالية نلاحظ أن هذه المؤسسة قد حققت نوعا ما من أهدافها نتيجة لتوافر الموارد وتنوع في اليات التمويل، من تمويل عمومي وموارد بديلة، التي لم ترق

في التخفيف التخفيف من العبء الكبير التي تحدته نفقات المؤسسة الجامعية في الميزانية العامة للدولة، فلا يوجد هناك لا هبات ولا تبرعات ولا وقف و الخدمات المقدمة من المحيط تكاد منعدمة وهذا نتيجة لواقعنا الإقتصادي والسياسي والإجتماعي والثقافي ولهذا فهذه العملية بدون شك سوف تطول إلى حين تجسيد سياسة رشيدة للتمويل نستطيع بواسطتها جلب مساهمات مالية من طرف المواطنين سواء بزرع الروح الوطنية أو قيم المجتمع التي تحفزهم على المساهمة في التمويل أو عن طريق تنشيط الجامعة بواسطة تقديم خدمات واستشارات وأبحاث إلى المحيط سواء القطاع العام أو الخاص، فالبحوث العلمية في اليابان نسبة 64% يسدها القطاع الخاص وميزانية الجامعة لا تتحمل أكثر من 10% وفي الولايات المتحدة الأمريكية 47% من احتياجات البحث العلمي يسدها القطاع الخاص والدولة تتحمل 3% فقط.

والعمل على تشجيع الهبات والوقف من طرف المواطنين سواء كانت نقدية أو عينية، فبعض الدراسات تشير أنه في بعض الجامعات وخاصة الأوروبية والأمريكية بلغت مواردها من هذا ما بين 20% إلى 30% وكذلك تشجيع الإستثمار الخاص في التعليم العالي حتى نتمكن مستقبلا من تخفيف العبء على ميزانية الدولة في هذا المجال وفي نفس الوقت الخروج من أزمة التعليم التقليدي البسيط إلى التعليم الحديث الذي يتلاءم ومتطلبات السوق. وعليه ضرورة إيجاد سياسة رشيدة وإعادة تفكير في الأساليب التقليدية المتبعة في جلب المساهمات وإعادة توزيعها بطريقة عقلانية تتماشى مع متطلبات وخصوصية كل مؤسسة على حدى.

أما عن الإستقلالية الإدارية، فالمؤسسة الجامعية مستقلة إداريا ومن حيث التسيير، تجلى ذلك من خلال قراراتها المتخذة على مستوى مجلس الإدارة. لكن أهم ما يؤخذ على هذه الإستقلالية هو أن الطابع التعيين يغلب على طابع الإنتخاب مما يعني لا محالة التبعية الدائمة للجهة الوصية، إضافة إلى الدور الإستشاري للطلبة والأساتذة داخل الجامعة، وإتباع أسلوب المصادقة على أعمال هذه المؤسسة من قبل السلطة الوصية مما من شأنه أن يضمن عدم الإستقرار.

فحتى نقول باستقلالية مالية وإدارية للمؤسسة الجامعية، لابد من إتباع عناصر أساسية في إطار منظومة وطنية موحدة وهي:

- الأخذ بمنهج اللامركزية الإدارية.
 - ربط المؤسسة بمحيطها والذي يعرف بايكولوجية الإدارة.
 - اختيار أعضاء المجاس بالإنخاب الذي يمثل أكثر العناصر ديمقراطية أو بينه وبين شروط أخرى نركز على مبادئ الجدارة والإستحقاق.
 - إستقلالية في التمويل بما يتماشى وخصوصية كل جامعة.
- وللوصول إلى إستقلالية حقيقية تتماشى مع المفهوم الذي وضعت لأجله نرى ضرورة التوجه نحو الإستقلالية الجزئية المتدرجة، من خلال منح بعض المؤسسات الجامعية نوعاً من الإستقلالية الإدارية كمرحلة أولية مع تنمية الموارد التمويلية المالية لها للوصول إلى الإستقلالية الشاملة، ثم تعميم هذه الفكرة على باقي المؤسسات.

قائمة الهوامش:

- 1 سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، الجزء الأول، (د ط .) دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1996، ص 201.
- 2 ناصر لباد، سلسلة القانون: الأساسي في القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار المجدد للقانون الإداري، الجزائر، د ت ن، ص 52.
- 3 علي خطار الشطناوي، الإدارة المحلية، الطبعة الثانية، دار وائل للنشر، الأردن، 2008، ص 225.
- 4 كمال بغداد، النظام القانوني للمؤسسة العمومية المهنية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، فرع قانون المؤسسات، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2011-2012، ص 69.
- 5 صالح فؤاد، القانون الإداري الجزائري، ط 1 - ، دار الكتاب اللبناني، بيروت، لبنان، 1983 ، ص 104.
- 6 مروة هيام، القانون الإداري الخاص، الم ا رفق العامة وطرق إدارتها ، ط 1 - ، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، بيروت ، لبنان، 2003 ، ص 94.
- 7 صالح فؤاد، المرجع السابق، ، ص 105.
- 8 مروة هيام، المرجع السابق ، ص 94.
- 9 حي الدين القيسي، مبادئ القانون الإداري العام، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، -2003، ص 29.
- 10 نادية ظريفي، تسيير المرفق العام والتحويلات الجديدة، الطبعة الأولى، دار بلقيس، الجزائر، 2010، ص 64.
- 11 نادية ظريفي، المرجع نفسه، ص 66.
- 12 طاهري حسين، القانون الإدارية المؤسسات الإدارية، دار الخلدونية، الجزائر، الجزائر 2007، ص 44.
- 13 أمحمد علي، إدارة التعليم العالي الجزائر، شهادة ماجستير تخصص إدارة ومالية، كلية الحقوق، الجزائر، 2000-2001، ص 211.
- 14 الهلالي الشريبي الهلالي، التعليم الجامعي في العالم العربي، 2007، مصر، دار الجامعة الجديدة، ص 272.

- 15 سهيل حمدان، إقتصاديات التعليم، تكلفة التعليم وعائداته، 2002، دمشق، مؤسسة رسالة علاء الدين، ص 91.
- 16 حسينة براهيمي، تمويل التعليم العالي والبحث العلمي، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الإقتصادية، شعبة إقتصاد التنمية، 2004-2005، باتنة، الجزائر، جامعة الحاج لخضر، كلية العلوم الإقتصادية وعلوم التسيير، ص 73-74.
- 17 قرار وزاري مشترك رقم 1350 المؤرخ في 2015/03/03 يتضمن توزيع الإيرادات والنفقات وتعداد المؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني الخاضعة للأحكام القانونية المشتركة للجامعات.
- 18 المرسوم التنفيذي رقم 98-253 المؤرخ في 17-08-1998 ج ر رقم 60، المؤرخة في 19-08-1998 المعدل والمتمم للمرسوم رقم 83-544 والمتضمن القانون الأساسي النموذجي للجامعة، ج ر رقم 40، المؤرخة في 27/09/1983.
- 19 القانون 99-05 المؤرخ في 04-04-1999 والمتضمن القانون التوجيهي للتعليم العالي ج ر رقم 24، المؤرخة في 07-04-1999.
- 20 المرسوم التنفيذي رقم 03-279 مؤرخ في 24 جمادى الثانية عام 1424 الموافق 23 غشت سنة 2003، يحدد مهام الجامعة والقواعد الخاصة بتنظيمها وسيرها، ج ر رقم 51، المؤرخة في 24 غشت 2003.
- 21 عمري ريمة، آليات تمويل مؤسسات قطاع التعليم العالي في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، تخصص نقود وتمويل، 2007-2008، جامعة محمد خيضر بسكرة، كلية العلوم الإقتصادية والتسيير، جامعة محمد خيضر بسكرة، ص 56-57.
- 22 الأمر 75/59 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975، المتضمن القانون التجاري، ج ر رقم 101، المؤرخة في 19/12/1975.
- 23 المرسوم التنفيذي 11/397، المحدد للقواعد الخاصة بتسيير المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني.
- 24 عبد الوحيد صوارمة، 2005، (الرقابة على الأموال العمومية كأداة لتحسين التسيير الحكومي)، المؤتمر العلمي الدولي حول الأداء المتميز للمنظمات والحكومات، الجزائر، يومي 08 و09، ص 02.
- 25 عمار بوضياف، الوظيفة العامة في التشريع الجزائري، 2015، طبعة 01، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، ص 59.
- 26 محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، (د.ت.ن)، (د.ط.)، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، ص 95.
- 27 إبراهيم بن داوود، الرقابة المالية على النفقات العمومية بين الشريعة الإسلامية والتشريع الجزائري، مذكرة ماجستير، السنة الجامعية 2002-2003، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، ص 89.
- 28 المرسوم التنفيذي رقم 11-381 مؤرخ في 21 نوفمبر 2011، المتعلق بمصالح المراقبة المالية، ج.ر عدد 64، مؤرخة في 27 نوفمبر 2011.
- 29 عبد الحفيظ عباس، تقييم فعالية النفقات العامة في ميزانية الجماعات المحلية، دراسة حالة: نفقات ولاية تلمسان وبلدية منصورية، مذكرة ماجستير، السنة الجامعية 2011-2012، تلمسان، الجزائر، جامعة أو بكر بلقايد - تلمسان- كلية العلوم الإقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، ص 59.
- 30 المرسوم التنفيذي 92-414 المؤرخ في 14 نوفمبر 1992، معدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي 09-347 متعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها المراقب المالي، ج.ر عدد 82 مؤرخة في 15 نوفمبر 1992.
- 31 ناصر نايلي، فعالية نظام الرقابة المالية في الجزائر، رسالة دكتوراه، السنة الجامعية 2014 - 2015، كلية الحقوق، جامعة عنابة، ص 48-49.
- 32 عبد الحفيظ عباس، المرجع السابق، ص 62.
- 33 عبد القادر موفق، الرقابة المالية على البلدية في الجزائر، دراسة تحليلية نقدية، رسالة دكتوراه، السنة الجامعية 2014-2015، كلية العلوم الإقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة باتنة، الجزائر، ص 151-152.
- ناصر نايلي، المرجع السابق ص 146-147.
- 34 المادة 36 من القانون رقم 90-21، المؤرخ في 15 جويلية 1990 متعلق بالمحاسبة العمومية، المعدل والمتمم، ج ر عدد 35 مؤرخة في 15 أوت 1990.
- إبراهيم بن داوود، المرجع السابق، ص 89.

- 35 عبد القادر موفق، المرجع السابق، ص152.
- 36 هشام السلوقي، رقابة المفتشية العامة للمالية على المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، تخصص إقتصاد ومالية المدرسة الوطنية للإدارة، مديرية التريصات، الدفعة 39، السنة الجامعية 2005-2006.
- 37 مرسوم تنفيذي رقم 08-272، المؤرخ في 06 سبتمبر 2008، المحدد لصلاحيات المفتشية العامة للمالية، ج.ر عدد 50، المؤرخة في 07 سبتمبر 2008.
- 38 سامية شويخي، أهمية الإستفادة من الآليات الحديثة والمنظور الإسلامي في الرقابة على المال العام، مذكرة ماجستير، السنة الجامعية 2010-2011 جامعة أبو بكر بلقايد، كلية العلوم الإقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية، تلمسان، الجزائر، ص 68-69.
- 39 رشيد بوبكر، المؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني: المؤسسات الجامعية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، السنة الجامعية 2015-2016، ص103.
- 40 المادة 170 من دستور 1996، المعدل والمتمم لسنة 2016، ج.ر عدد 06، المؤرخة في 03 فبراير 2016.
- 41 رحمة زيوش، الميزانية العامة للدولة في الجزائر، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة تيزي وزو، الجزائر، 2011، ص 265.
- 42 عبد القادر موفق، المرجع السابق، ص139.
- 43 جمال لعمارة، منهجية الميزانية في الجزائر، (د.ط)، دار الفجر للإنتاج والتوزيع، الجزائر، 2003، ص225.
- 44 رحمة زيوش، المرجع السابق، ص268.
- 45 نوار أمجوج، مجلس المحاسبة نظامه ودوره في الرقابة على المؤسسات الإدارية، مذكرة ماجستير، السنة الجامعية 2006-2007، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، الجزائر، ص101.