

طبيعة تدخل المفتشية العامة للمالية للرقابة وتدقيق تسيير المؤسسات العمومية الاقتصادية بعد الأمر 01-08

سالمي وردة
أستاذة بكلية الحقوق
جامعة متتوري قسنطينة

ملخص

تحديد طبيعة تدخل المفتشية العامة للمالية أثناء قيامها بمهمة الرقابة وتدقيق تسيير المؤسسات العمومية الاقتصادية بعد صدور الأمر 01-08 المؤرخ في 28 فبراير 2008 المعدل والمتمم للأمر 04/01 المتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية وتسييرها وخصوصتها، يبين مدى تناسق أو تناقض بين الإصلاحات الاقتصادية التي عرفتتها المؤسسة العمومية الاقتصادية منذ 1988 إلى اليوم، إن كان هذا التدخل للقيام بالرقابة الداخلية أو للرقابة الخارجية بالنظر لكون المفتشية هيئة تابعة للدولة كسلطة عامة والمؤسسات العمومية الاقتصادية شركات تجارية.

résumé

Détermination de la nature de l'intervention de l'Inspection générale des Finances – IGF- lors qu'elle exerce sa mission de contrôle et audit de gestion des entreprises publiques économiques – EPE- après la promulgation de l'ordonnance 08-01, montre l'incohérence des réformes économiques connu par -EPE - depuis 1988 à aujourd'hui, si cette intervention est pour faire du contrôle interne ou bien du contrôle externe, sachant notant que l'IGF est une autorité de l'Etat puissance publique et les EPE sont des sociétés commerciales.

مقدمة

إن المفتشية العامة للمالية هي هيئة دائمة للرقابة تابعة للدولة تسهر على مراقبة تسيير أموال الدولة العامة والخاصة من حيث التسيير والاستغلال الأمثل لها. رخص المشرع للمفتشية بمقتضى الأمر 01/08 (الأمر رقم 01-08 المؤرخ في 28 فبراير 2008، يتم الأمر رقم 04-01) بالتدخل للرقابة وتدقيق تسيير

المؤسسات العمومية الاقتصادية، بالرغم من كون هذه الأخيرة من أشخاص القانون الخاص باعتبارها شركة رؤوس أموال تخضع في إنشائها وتنظيمها وتسييرها لأحكام شركات رؤوس الأموال المنصوص عليها في القانون التجاري.

هذا الترخيص لم يكن الأول من نوعه فقد سبق لهذه الهيئة وأن راقبت المؤسسات عمومية اقتصادية قبل الإصلاحات الاقتصادية لسنة 1988 أين كانت الدولة تحتكر النشاط الاقتصادي والمؤسسات تخضع لتسيير إداري ولرقابات عديدة استنادا لقواعد القانون العام (Boussoumah Mohamed, OPU, 1982, pp550-)، فلم يكن لهذه المؤسسات وجود قانوني مستقل عن الدولة.

لكن بعد التغيير الجذري الذي أحدثه المشرع من خلال قوانين الاستقلالية، انسحبت الدولة من النشاط الاقتصادي (Berti ; Zouaimia Rachid, 2006, p 7) وتغيرت علاقتها بمؤسساتها الاقتصادية تبعا للتغيير المحدث في مفهوم الدولة والذي يفرق بين الدولة كسلطة عامة والدولة كمساهمة وصاحبة مشاريع حيث انقطعت علاقة الدولة كسلطة عامة بالمؤسسات ع ا تماما في حين صارت علاقة الدولة كمساهمة بالمؤسسات غير مباشرة (BoudraBelkacem thèse d'état, 1993, p 220) منح المشرع في ظل هذا التغيير، الاستقلالية للمؤسسات عمومية اقتصادية لتحرر هذه الأخيرة من قيود الرقابات السابقة استنادا للقانون العام، لتصبح في منأى عن تدخل الدولة، لتخرج من فلك الإدارة وتخضع لمنطق القانون الخاص، لتنظم في شكل الشركة التجارية لتخضع لقواعد القانون التجاري بشكل نسبي لرقابة داخلية بشكل أساسي تتم وفقا لشكل الرقابة في الشركات التجارية، رغم هذه الإصلاحات كلها لم يستغن المشرع عن المفتشية، فاخترها وأهلها للقيام بمهمة التقييم الاقتصادي الدوري للمؤسسات عمومية اقتصادية (المادة 41 من القانون رقم 88-01) وكان ذلك خلافا لتوصيات التقرير العام للاستقلالية.

بعد ذلك تم تحرير المؤسسة من الخضوع للتقويم الاقتصادي الدوري من خلال إلغاء الأحكام المتعلقة به لتبتعد المفتشية العامة للمالية عن المؤسسات عمومية اقتصادية في إطار الإصلاحات الاقتصادية المترتبة عن توقيع الجزائر لاتفاق

التسوية الهيكلية والتي تضمنها الأمر 95-25 المتعلق بتسيير رؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة ثم بعد ذلك الأمر 01-04 المتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية وتسييرها وخصوصتها، لتمتع المؤسسة بحرية أكبر في تسييرها وإدارتها خاصة بعد إخضاعها للأحكام الخاصة بشركات رؤوس الأموال المنصوص عليها في القانون التجاري ولتبتعد عن السلطة السياسية والاقتصادية للدولة نتيجة التأكيد على انسحاب هذه الأخيرة من النشاط الاقتصادي.

سنة 2008 قرر المشرع إخضاع المؤسسات عمومية اقتصادية لرقابة المفتشية العامة للمالية من جديد، بمقتضى الأمر 08-01 المؤرخ في 28 فبراير 2008 المعدل والمتمم للأمر 04/01 المتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية وتسييرها وخصوصتها، ثم أعاد بعد ذلك تنظيم المفتشية من خلال المرسوم التنفيذي 08-272 المؤرخ في 6 سبتمبر 2008 المتضمن صلاحيات المفتشية العامة للمالية، ثم بين للمفتشية كيفية قيامها بالرقابة وتدقيق تسيير المؤسسات ع 1 من خلال المرسوم التنفيذي 09-96 المؤرخ في 22 فبراير 2009.

تكليف المفتشية بالرقابة وتدقيق التسيير المؤسسات ع 1 باعتبارها هيئة تابعة للدولة سلطة عامة يتنافى ويتناقض مع مسار الإصلاحات الاقتصادية منذ 1988، خاصة إذا افترضنا أن مهمة الرقابة وتدقيق التسيير رقابة خارجية، لكون المؤسسات من أشخاص القانون الخاص تخضع للقانون التجاري، ولأن المشرع لم يبين طبيعة مهمة الرقابة وتدقيق التسيير التي تمارسها هذه الهيئة بحسب نص المادة 7 مكرر 1، نتساءل عن طبيعة تدخل المفتشية العامة للمالية هل يمكن اعتباره رقابة خارجية وبالتالي الخروج عن مسار الإصلاحات الاقتصادية، أم نعتبره تدعيم فقط للرقابة الداخلية للمؤسسة نظرا لتزايد عدد الفضائح المالية لضعف وقصور أجهزتها عن القيام بدورها على أكمل وجه؟

المبحث الأول: تدخل المفتشية للقيام بالرقابة وتدقيق التسيير

يكون تدخل المفتشية العامة للمالية للقيام بالرقابة وتدقيق تسيير المؤسسات عمومية اقتصادية على سبيل الجواز وليس الوجوب وذلك انطلاقا من المادة 7 مكرر

1/1 من الأمر 01-08 والتي جاء فيها "بغض النظر عن الأحكام المنصوص عليها في القانون التجاري، يمكن المفتشية العامة للمالية أن تقوم برقابة وتدقيق التسيير المؤسسات العمومية الاقتصادية، بناء على طلب من السلطات أو الأجهزة التي تمثل الدولة المساهمة حسب الشروط والكيفيات المحددة عن طريق التنظيم...." هذا التدخل وهو مرهون بإرادة السلطات أو الأجهزة التي تمثل الدولة المساهمة، فلا يمكن للمفتشية أن تتدخل للقيام بالرقابة من تلقاء نفسها، هذا التدخل يكون وفقا للشروط والكيفيات المحددة عن طريق التنظيم.

المطلب الأول: شروط تدخل المفتشية للقيام بالرقابة وتدقيق التسيير

حتى تمارس المفتشية مهمة الرقابة وتدقيق تسيير المؤسسات عمومية اقتصادية لابد من توفر شروط حيث يجب أن تتلقى طلبا من السلطات أو الأجهزة التي تمثل الدولة المساهمة، بالإضافة إلى ممارسة هذه الرقابة وفقا للشروط والكيفيات المحددة عن طريق التنظيم - الذي تضمنه المرسوم التنفيذي رقم 96-09.

الفرع الأول: تقديم طلب للمفتشية من طرف السلطات أو الأجهزة التي تمثل الدولة المساهمة:

لا بد من أن يكون تدخل المفتشية العامة للمالية مسبوق بطلب مقدم إليها من السلطات أو أجهزة التي تمثل الدولة المساهمة، هذا الطلب يمكن أن يخص أي مؤسسة عمومية اقتصادية مهما كان حجمها ومهما كان القطاع الاقتصادي الذي تنتمي إليه سواء كان استراتيجي أو تنافسي (المادة 7 مكرر/ف1 الأمر 01/08 والمادة 13/ف3 من المرسوم التنفيذي 08-272) لكن من هي هذه السلطات والأجهزة المؤهلة لتقديم الطلب؟

لم يبين المشرع من هذه السلطات والأجهزة المؤهلة، فيمكن أن يقدم الطلب من سلطات وهيئات تمثل الدولة كسلطة عامة (مثلا الوزير الأول..)، أو من الأجهزة التي تمثل الدولة المساهمة (مثل مجلس مساهمات الدولة..)

الفرع الثاني: قيام المفتشية بالرقابة تدقيق التسيير وفقا للشروط والكيفيات المحددة عن طريق التنظيم:

إن المرسوم التنفيذي 96-09 مؤرخ في 22 فبراير 2009 هو الذي يحدد للمفتشية العامة للمالية كيفيات القيام بالرقابة وتدقيق التسيير المؤسسات العمومية

الاقتصادية والإجراءات المتخذة من طرفها أثناء وبعد نهاية مهامها والذي صدر تطبيقاً للمادة 7 مكرر /ف 1 من الأمر 08-01.

المطلب الثاني: كيفية قيام المفتشية بالرقابة وتدقيق تسيير

تقوم المفتشية العامة للمالية بعمليات الرقابة والتدقيق وذلك إما استناداً إلى وثائق المؤسسة أو من خلال الانتقال لعين المكان، إذ يحق لها الدخول إلى كل المحلات التي تشغلها المؤسسات عمومية اقتصادية المراقبة وتكون عمليات الرقابة هذه بصفة فجائية أو بعد تبليغ مسبق للمؤسسة (المادة 6/ف2 من المرسوم التنفيذي رقم 96-09)، ذلك في إطار برنامج سنوي لتدخلات المفتشية محدد مسبقاً من طرف الوزير المكلف بالمالية انطلاقاً من الطلبات المقدمة من السلطات أو الأجهزة المؤهلة، كما يمكن أن تكون تدخلات المفتشية ذات طابع استعجالي وتتم بطلب أيضاً (المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 96-09).

تشمل عمليات الرقابة والتدقيق مجالات عديدة (المادة 2 من نفس المرسوم) منها: إبرام وتنفيذ كل عقد وطلب، شروط تطبيق التشريع المالي والمحاسبي والأحكام القانونية والتنظيمية التي لها تأثير مالي مباشر، المعاملات القائمة على الذمة المالية العقارية والمنقولة، مصداقية المحاسبات وانتظامها... سير الرقابة الداخلية وهياكل التدقيق الداخلي..

تمارس المفتشية أثناء تدخلها صلاحيات عديدة كي يتسنى لها القيام بمهامها الرقابية بشكل أفضل، فلها أن تراقب تسيير الصناديق وتفحص الأموال والقيم والسندات والموجودات من أي نوع والتي يحوزها المديرون أو المحاسبون، وتحصل على كل مستند أو وثيقة تبريرية ضرورية لفحوصاتها بما في ذلك التقارير المعدة من طرف أية هيئة رقابية... لها أن تطلع على الملفات والمعطيات أيا كان سندها، وإن تتيقن من صحة المستندات المقدمة وصدق المعطيات والمعلومات الأخرى المبلغة ولها الحق في مراجعة جميع العمليات التي يجريها محاسبو المؤسسات عمومية اقتصادية لكن الحسابات التي تمت تصفيتها نهائياً فلا يمكنها إن تراجعها (المادة 5 من نفس المرسوم).

يمكن للمفتشية أن تشرك في أعمالها وتحت رقابتها ومسؤوليتها خبراء وأعوان مؤهلين من قطاع المؤسسات والإدارات العمومية وذلك شرط موافقة السلطة التابعين

لها. إلا انه وعلى أي حال عند ممارسة المفتشية لمهامها الرقابية يتعين عليها وكذا على الخبراء والأعوان الذين تشركهم في أعمالها وتستشيرهم:

أولاً- تجنب كل تدخل في التسيير أو كل عمل أو أمر من شأنه أن يسبب إخلالاً بصلاحيات المسيرين أو قرارات أجهزة الإدارة.

ثانياً- الحفاظ على السر المهني في كل ظرف.

ثالثاً- القيام بمهمتهم بكل موضوعية وتأسيس معيّناتهم على وقائع ثابتة(المادة

7 مكرر3/ف2 الأمر 01-08).

يتعين على مسؤولي المؤسسة ع أثناء عمليات الرقابة ومن اجل تسهيل قيام المفتشية

بمهامها أن يلتزموا (المواد 7 مكرر4، 7 مكرر5 الأمر 01-08 و7 من المرسوم 09-96) ب:

أ-أن يضمنوا بصفة مباشرة أو غير مباشرة شروط العمل الضرورية من اجل

إتمام مهام المفتشية.

ب-أن يعرضوا على المفتشين عند أول طلب الأموال والقيم والتبريرات

الضرورية لانجاز المهمة.

ج-الإجابة دون تأخير على طلبات المعلومات المقدمة

د-إبقاء المحادثين المعنيين في المناصب طيلة هذه المهمة

فلا يمكن لمسؤولي المؤسسات عمومية اقتصادية التهرب والتملص من هذه

الالتزامات المفروضة عليهم بحجة احترام الهرم السلمي أو السر المهني أو الطابع

السري للمستندات المراد فحصها

المطلب الثالث: الإجراءات المتخذة من طرف المفتشية

يمكن للمفتشية العامة للمالية اتخاذ إجراءات وتدابير خلال قيامها بمهمة الرقابة

وتدقيق التسيير عند معاينتها لمخالفات، كما أنها تتخذ إجراءات أخرى عند نهاية مهامها.

الفرع الأول: الإجراءات المتخذة أثناء القيام بالرقابة:

تتخذ المفتشية بعض الإجراءات عند وجود مخالفات أثناء قيامها بمهامها

وذلك عند معاينة ثغرات أو تأخيرات هامة في محاسبة الهيئة المراقبة أو عند عدم

وجود محاسبة... (المادة 11 من المرسوم التنفيذي 09-96).

أولاً- طلب القيام بأعمال تحيين المحاسبة أو إعادة ترتيبها: عند معاينة ثغرات أو تأخيرات هامة في محاسبة المؤسسة المراقبة وذلك في اقرب الآجال.

ثانياً - تحرير محضر قصور وإرساله إلى السلطة السلمية أو الهيئة الاجتماعية المختصة: وذلك عند عدم وجود المحاسبة أو عند تأخير أو اختلال يجعل فحصها العادي مستحيل، وكذا عند عدم مسك المستندات المحاسبية والمالية المنصوص عليها في التشريع والتنظيم المعمول بهما الأمر الذي يجعل الرقابة والفحوص مستحيل.

بعد تحرير المحضر وإرساله للجهة المختصة على هذه الأخيرة أن تأمر بإعادة إعداد المحاسبة المقصودة أو تحيينها واللجوء للخبرة عند الاقتضاء كما يجب إعلام المفتشية بالتدابير المتخذة.

عند رفض طلبات المفتشية المتعلقة بالتقديم أو الإطلاع التي كانت محل اعدار تعلم به الرئيس السلمي للعون المعني، في حال عدم الرد بعد 8 أيام، يتم تحرير محضر قصور ضد المعني ورئيسه السلمي ويرسل إلى السلطة السلمية أو الهيئة الاجتماعية المختصة التي عليها متابعة ذلك.

ثالثاً - إعلام فوري للسلطات السلمية أو الهيئة الاجتماعية المختصة من اجل اتخاذ في الحين التدابير الضرورية. لحماية مصالح المؤسسة.

عند معاينة قصور أو ضرر جسيم خلال مهمة الرقابة، كما تعلم السلطة الوزارية المعنية وتعلم المفتشية بالتدابير المتخذة.

الفرع الثاني: الإجراءات المتخذة بعد إتمام الرقابة

عند إنهاء المهام الرقابية وقبل تحرير المهمة لابد من إعلام مسير المؤسسة المراقبة بما تمت معانيته من طرف الوحدات العملية للمفتشية، ثم يحرر بعد ذلك تقرير حسب طبيعة المهمة إن كانت تحمل طابع استعجالي في هذه الحالة التقرير يكون ذو طابع خاص ويرسل إلى السلطة المؤهلة التي طلبت القيام بعملية الرقابة دون سواها(المادة 7 مكرر 2 الأمر 01/08 والمادة 16/2 من المرسوم 96-09).

أما إن كانت مهمة الرقابة لا تحمل طابع استعجالي فيحرر تقرير أساسي يتضمن المعانيات والتقديرات حول التسيير المالي والمحاسبي للمؤسسة ع ا المراقبة وكذا حول فاعلية تسييرها، يبلغ هذا التقرير إلى كل من السلطة أو الهيئة التي طلبت

المهمة وكذا المؤسسة المراقبة حيث يتعين على مسير المؤسسة ع ا المراقبة الإجابة على الملاحظات والمعاينات التي احتوى عليها التقرير في اجل أقصاه شهرين كما يعلم بالتدابير المتخذة و/أو المرتقبة المتعلقة بالوقائع المسجلة، يمكن استثنائيا تمديد الأجل بشهرين آخرين من طرف رئيس المفتشية بعد موافقة الوزير المكلف بالمالية-) المادة 17 من المرسوم 09-96) عند انقضاء الآجال المحددة للرد وعدم رد المسير يصبح التقرير نهائي.

أما عند جواب المسير على التقرير الأساسي، يترتب على ذلك إعداد تقرير تلخيصي تختم الإجراء التناقضي يبين هذا التقرير التلخيصي نتيجة المقاربة بين المعاينات المسجلة في التقرير الأساسي وجواب المسير يبلغ التقرير التلخيصي مرفق بجواب المسير للسلطة التي طلبت التدخل وللسلطة الوزارية المعنية تعد المفتشية أيضا تقرير سنوي يتضمن حصيلة نشاطاتها على مستوى المؤسسات عمومية اقتصادية وملخص معايناتها والأجوبة المتعلقة بها وكذا الاقتراحات ذات الأهمية التي استخرجتها منها وتسلمه إلى الوزير المكلف بالمالية خلال الثلاثي الأول من السنة الموالية للسنة التي اعد بخصوصها.

تجسد تدخل المفتشية فعليا للقيام بالرقابة وتدقيق التسيير على مستوى المؤسسات التابعة للقطاع العام الاقتصادي، حيث قامت مصالح المفتشية سنة 2009 ب 128 عملية رقابة واعدت 154 تقرير كما قامت خلال سنتي 2010 الى 2012 ب 36 عملية رقابة-) مقال بجريدة الوطن في 27-1-2011) وسجلت في سنة 2010 لوحدها إعداد 177 تقرير رقابة وقد كشفت التقارير التي أعدتها المفتشية العامة للمالية في العديد من المؤسسات عن عمليات فساد على نطاق واسع أدت إلى تراجع اقتصادي نظرا للإفلاس الكبير الذي لحق بهذه المؤسسات جراء سوء التسيير والرشوة والمحسوبية(مقال بوكالة الأنباء الجزائرية بتاريخ 26 يناير 2011).

المبحث الثاني: تحديد طبيعة تدخل المفتشية للقيام بالرقابة وتدقيق تسيير

المؤسسات عمومية اقتصادية

لإزالة الغموض حول طبيعة تدخل المفتشية العامة للمالية عند قيامها بالرقابة وتدقيق التسيير لتحديد ما إذا كان هذا التدخل يعد من قبيل الرقابة الخارجية أو هو

فقط تدعيم للرقابة الداخلية للمؤسسة عمومية الاقتصادية الخاضعة للرقابة، لا بد من أن نستند في محاولتنا لتكييف طبيعة هذا التدخل إلى أسس واعتبارات، يترتب على الاحتكام لتلك الاعتبارات عدة نتائج.

المطلب الأول: الاعتبارات الممكن الاستناد إليها لتحديد طبيعة تدخل المفتشية

هناك عدة اعتبارات يتعين الاستناد إليها لتحديد طبيعة تدخل المفتشية العامة للمالية للقيام بالرقابة وتدقيق تسيير المؤسسات عمومية اقتصادية، منها ما يرتبط بالإصلاحات الاقتصادية ومنها ما يرتبط بالمؤسسات عمومية اقتصادية ومنها ما يتعلق بالمفتشية العامة للمالية في حد ذاتها.

الفرع الأول: الاعتبارات المرتبطة بالإصلاحات الاقتصادية

من أجل تحديد طبيعة تدخل المفتشية العامة للمالية للقيام بالرقابة وتدقيق تسيير المؤسسات عمومية اقتصادية، لا بد من الأخذ بعين الاعتبار ما تضمنته الإصلاحات الاقتصادية وذلك ما يمكن إبرازه من خلال:

أولاً- أن الإصلاحات الاقتصادية التي عرفتها المؤسسات عمومية اقتصادية خلال العشرينتين اتسمت بتكريسها لانسحاب الدولة من النشاط الاقتصادي.

ثانياً- أن الإصلاحات الاقتصادية التي مست المؤسسات عمومية اقتصادية خلال عشرينتين قامت أساساً على مبدأ استقلالية المؤسسات وفصلها عن الدولة، هذا المبدأ الذي أحدث تصور جديد لمفهوم الدولة يفرق بين الدولة المساهمة وصاحبة المشاريع والدولة كسلطة عامة، تبعاً لذلك تغيرت الدولة بمؤسساتها حيث انقطعت علاقتها كسلطة عامة بالمؤسسات فلا يمكن لها بأي شكل التدخل في شؤونها في حين تكون علاقة الدولة المساهمة بالمؤسسات غير مباشرة، فكيف يتم السماح لهيئة تابعة للدولة كسلطة هامة بالتدخل للقيام بمهام الرقابة وتدقيق التسيير ؟ لأنه من شأن إعادة المفتشية للرقابة وتدقيق التسيير التشكيك في هذه المبادئ والاعتبارات.

ثالثاً- أن الأمر 01-08 جاء متمماً للأمر 04-01 لأنه جاء في المادة الأولى من هذا الأخير انه يهدف إلى تنظيم وتسيير وخصوصية المؤسسات العمومية الاقتصادية ورقابتها إلا انه لم يتضمن أي أحكام تتعلق بهذه الرقابة لذا جاء الأمر 01-08 لسد هذا النقص والفراغ، لكن لما لم توكل مهمة الرقابة لهيئة مستقلة ؟.

الفرع الثاني: الاعتبارات المرتبطة بالمؤسسات العمومية الاقتصادية الخاضعة

للمراقبة وتدقيق التسيير

كذلك يتعين الأخذ بعين الاعتبار المؤسسات ع ا ذاتها التي ستخضع لعمليات الرقابة وتدقيق التسيير، لان ذلك سيساهم في تحديد طبيعة تدخل المفتشية، وذلك من خلال:

أولاً- المؤسسة عمومية اقتصادية الخاضعة للمراقبة هي شركة تجارية تحوز فيها الدولة و/أو أي شخص من أشخاص القانون العام أغلبية الرأسمال مباشرة أو بصفة غير مباشرة وتخضع لقواعد القانون العام droit commun تخضع المؤسسة ع ا في تنظيمها وتسييرها للأشكال التي تخضع لها شركات رؤوس الأموال المنصوص عليها في القانون التجاري (المادة 2 الأمر 01-04).

ثانياً- ومن المعلوم أن الشركات التجارية لا تخضع لرقابة هيئة خارجية تابعة للدولة كسلطة عامة بل تخضع للمراقبة داخلية من أجهزة المؤسسة بالإضافة إلى رقابة محافظ الحسابات.

ثالثاً- أن المشرع اعتبر الأموال التي تحوزها الدولة أو أي شخص من أشخاص القانون العام بصفة مباشرة أو غير مباشرة في الرأسمال الاجتماعي للمؤسسات عمومية اقتصادية أم والعمومية استناداً للأمر 01-04 وليس أموال تجارية مثلما كان عليه الحال في ظل تطبيق الأمر 95-25، هذا ما مهد لإخضاع المؤسسات للمراقبة الخاصة بالأموال العامة للدولة ولتدخل الهيئة المكلفة بمراقبة الأموال العمومية.

رابعاً- أن المشرع كرس إخضاع المؤسسات ع ا لرقابة داخلية استناداً لقواعد القانون الخاص مع تخليه عن إخضاعها لرقابة خارجية استناداً لقواعد القانون العام.

الفرع الثالث: الاعتبارات بالنظر إلى الهيئة القائمة بمهمة الرقابة وتدقيق التسيير

تبدو العوامل التي لا بد من الاستناد إليها لتحديد طبيعة تدخل المفتشية العامة للمالية بالنظر لهذه الهيئة في حد ذاتها من خلال:

أولاً- المفتشية العامة للمالية هي الهيئة القائمة بالرقابة وتدقيق التسيير، وهي هيئة دائمة للمراقبة على الأموال العامة والخاصة للدولة، وهي تابعة لوزير المالية كلفت بهذه المهمة بموجب أمر رئاسي 08-01 الذي وسع لها نطاق اختصاصها ليشمل القطاع العام الاقتصادي، نظراً لكثرة الفصائح المالية والاختلاسات، لكن لما لم توكل

هذه المهمة لهيئة مستقلة ؟ لأن المفتشية العامة للمالية هيئة غير مستقلة وتابعة للدولة كسلطة عامة فكيف ذلك؟

ثانيا- أن المفتشية العامة للمالية تقوم بمهامها الرقابية وفقا لنصوص تنظيمية- المرسوم التنفيذي 09-96 -، وليس استنادا إلى قواعد القانون الخاص وهو ما لا يتوافق مع كون المؤسسات عا شركات رؤوس أموال تخضع بشكل كلي لقواعد التجاري.

ثالثا- رغم كون مهمة الرقابة وتدقيق التسيير تكون بشكل جوازي وبطلب إلا أن الغموض يكتنف السلطات والهيئات المؤهلة لتقديم الطلب، حيث أشارت المادة 7 مكرر/ف1 من الأمر 08-01 "...بناء على طلب السلطات أو الأجهزة التي تمثل الدولة المساهمة...." والمادة 3 من المرسوم التنفيذي 09-96 "...تحدد عمليات رقابة وتدقيق التسيير بطلب من السلطات أو الأجهزة الممثلة للدولة المساهمة.... غير انه يمكن إجراء عمليات ذات طابع استعجالي خارج البرنامج بطلب من السلطات أو الأجهزة الممثلة للدولة المساهمة ". فمن هي هذه السلطات المؤهلة لتقديم الطلب ؟ هذا ما يفتح المجال للدولة كسلطة عامة للتدخل من خلال هذه الهيئة لمراقبة مؤسساتها ليس بصفقتها مساهمة ولكن كسلطة عامة وهو ما لا يتوافق مع مبادئ الإصلاحات الاقتصادية.

رابعا- أن نطاق عمليات الرقابة وتدقيق التسيير يشمل مجالات واسعة، وإن آلية عمل المفتشية في هذا الخصوص لا تختلف كثيرا عند مقارنتها بآلية قيام المفتشية بالرقابة الخارجية.

خامسا- انه من بين التدابير المتخذة خلال قيام المفتشية بمهمة الرقابة أنها تعلم السلطة الوزارية المعنية في حالة معاينة قصور أو ضرر جسيم سادسا- بالنسبة لتبليغ التقارير المعدة من طرف المفتشية، بالنسبة للتقرير الذي له طابع خاص فانه يبلغ إلى السلطة التي طلبت المهمة دون سواها (إذا كانت عملية الرقابة تحمل طابع استعجالي) لكن بالنسبة التقرير التلخيصي المعد بعد نهاية الإجراء التناقضي (إذا لم تكن عملية الرقابة تحمل طابع استعجالي) فانه فيبلغ إلى السلطة التي طلبت

المهمة وكذا إلى السلطة الوزارية المعنية(المادة 16 والمادة 18/ف2 من المرسوم 09-96) الملاحظ انه بالنسبة لتبليغ هذه التقارير لم يتم الإشارة بشأن تبليغها للأجهزة الممثلة للدولة المساهمة.

المطلب الثاني: طبيعة تدخل المفتشية العامة للمالية بالنظر للاعتبارات السابقة
من الصعوبة الحسم بشأن تحديد طبيعة تدخل المفتشية العامة للمالية، إلا أننا نميل إلى ترجيح فرضية أن هذا التدخل جاء لدعم الرقابة الداخلية في المؤسسات العمومية الاقتصادية خاصة في خضم تفشي ظاهرة الفساد والرشوة، مع تزايد المطالبات برفع التجريم عن فعل التسيير، إلا انه كان من الأفضل إسناد هذه المهمة لهيئة مستقلة لان توجه الدولة في الوقت الحالي ليس للتدخل الفعلي في النشاط الاقتصادي لأنها انسحبت منه، وإنما لضبط النشاط الاقتصادي وهو ما تؤكد استحداث سلطات الضبط القطاعية، لكن في إطار الإستراتيجية الجديدة التي أعلن عنها وزير الصناعة والمناجم في سبتمبر 2014 في ظل إشراف وزارته على القطاع العام الاقتصادي، بهدف إعادة تنظيم هذا القطاع مؤكدا على فشل شركات تسيير المساهمات في أداء دورها، على اعتبار أن الأسس الحالية التي تقوم عليها المنظومة الاقتصادية خاطئة أو غير مجدية، حيث سيتم التخلي عن هذه الشركات وتعويضها بمجمعات بعد أن صادق مجلس مساهمات الدولة على المخطط الجديد المتعلق بإعادة التنظيم المتضمن استحداث عشر - 10 - مجمعات صناعية كبرى تسيير بنفس الطريقة المطبقة على المؤسسات الكبرى على غرار مجمع سونطراك(مقال بجريدة الخبر، 3 سبتمبر 2014)، وهذا ما يوحي إلى عدم وجود سياسة واضحة في تسيير ورقابة المؤسسات العمومية الاقتصادية.

خاتمة

يمكن القول في الختام، بشأن طبيعة تدخل المفتشية العامة للمالية للقيام بعمليات الرقابة وتدقيق تسيير المؤسسات العمومية الاقتصادية في الجزائر، بعد صدور الأمر 01-08 المعدل والمتمم للأمر 01-04 أن تدخلها يشوبه الغموض والضبابية، رغم أنني رجحت أن يكون هذا التدخل لتدعيم الرقابة الداخلية في المؤسسات

عمومية اقتصادية، بالنظر لضعف هذه الرقابة في ظل تفشي ظاهرة الفساد في تسيير القطاع العام الاقتصادي، وهذا معناه أن هناك تناسق في الإصلاحات الاقتصادية، ولكن اذا علمنا ان المشرع قد سمح لمجلس المحاسبة أن يراقب حسب المادة 4 من الأمر 10-02 المعدل والمتمم للأمر 95-22 المتعلق بمجلس المحاسبة والتي تضمنت إحداث نص المادة 8 مكرر رخص من خلالها للمجلس بممارسة رقابته على الشركات والمؤسسات والهيئات مهما يكن وضعها القانوني والتي تملك فيها الدولة...أغلبية رأس المال أو تهيمن فيها على سلطة اتخاذ القرار وبالتالي، هذا ما يدعو للتراجع عن الفرضية الأولى وترجيح الثانية للقول بان تدخل المفتشية العامة للمالية من اجل القيام بالرقابة وتدقيق تسيير المؤسسات عمومية اقتصادية قد جاء من اجل الرقابة الخارجية وليس تدعيم للرقابة الداخلية وهو ما يترتب عنه وجود تناقض في مسار الإصلاحات الاقتصادية في الجزائر.

المراجع

1- المؤلفات:

- Boussoumah Mohamed: L'entreprise socialiste en Algerie,OPU, Alger, 1982,,OPU, pp550-557.
- Zouaïmia Rachid: Droit de la régulation économique,Berti- édition, Alger,2006,p 7.

2-المقالات

(8article « L'IGF a établi 177 rapports en 2010,dont 36 au niveau des EPE ;les conclusion demeurent un secret d'Etat »publie au journal « EL WATAN » LE 27-01-2011 - WWW.ELWTAN.COM

سعيد بشار: " بوشوارب يؤكد فشل شركات مساهمات الدولة..." مقال جريدة الخبر، 3 سبتمبر

2014

3-الرسائل العلمية

-BoudraBelkacem, L'autonomie de entreprise publique économique « thèse d'état en droit public », université de Constantine, institut de droit et des sciences administratif, 1993, p 220.

4- القوانين

- الأمر رقم 01-08 المؤرخ في 28 فبراير 2008، يتم الأمر رقم 01-04 المؤرخ في 20 غشت 2001 والمتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الإقتصادية وتسييرها وخصصتها، ج ر مؤرخة في 2 مارس 2008، عدد 11، ص 15.
- مرسوم التنفيذي رقم 92-79 المؤرخ في 1992/02/22 الذي يؤهل مفتشية العامة للمالية للتقويم الاقتصادي للمؤسسات العمومية الاقتصادية، ج ر العدد 15 المؤرخة في 1992/02/26.
- مرسوم التنفيذي رقم 08-727 المؤرخ في 2008/09/07 يحدد صلاحيات المفتشية العامة للمالية، ج ر العدد 50 المؤرخة في 2008/09/07.
- مرسوم التنفيذي رقم 09-96 المؤرخ في 2009/02/22 يحدد شروط وكيفيات الرقابة والتدقيق المفتشية العامة للمالية لتسيير المؤسسات العمومية الاقتصادية، ج ر العدد 14 المؤرخة في 2009/03/04.