

إخضاع المؤسسات العمومية الاقتصادية لرقابة المفتشية العامة للمالية.

ملخص باللغة العربية :

تعد رقابة المفتشية العامة للمالية صورة من صور الرقابة المالية ، حيث أن المشرع الجزائري جعلها تمارس رقابتها على مصالح الدولة و الجماعات الإقليمية و كذا الهيئات و الأجهزة و المؤسسات الخاضعة لقواعد المحاسبة المالية ، و المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي و التجاري ، و هيئات الضمان الاجتماعي ، و كذا كل الهيئات ذات الطابع الاجتماعي والثقافي التي تستفيد من مساعدات الدولة أو الهيئات العمومية ، و كل مؤسسة عمومية مهما كان نظامها القانوني .

و فيما يخص المؤسسات العمومية الاقتصادية المنظمة بموجب الأمر 04/01 ، فبالرجوع إليه لا نجد إخضاعها لرقابة المفتشية العامة للمالية، و إنما نص عليها لاحقا بموجب الأمر 01/08 الذي أخضعها صراحة لرقابتها و ذلك بعد مرور سبع سنوات من صدور الأمر الأول.
الكلمات المفتاحية : الرقابة ، المفتشية العامة للمالية ، المؤسسات العمومية الاقتصادية ، الصلاحيات ، مجال الرقابة .

ملخص باللغة الفرنسية:

Le contrôle de l'inspection générale des finances est considéré comme un des aspects du contrôle financier, que le législateur algérien a accordé son contrôle sur les services de l'état, les collectivités territoriales, les organismes et les entreprises soumis aux règles de la comptabilité financière et les entreprises publiques à caractère industriel et commercial, et les organismes de la sécurité sociale et en général sur tous les organismes à caractère social et culturel qui bénéficient des aides de l'état ou des organismes publics, et toute entreprise publique quel qu'il soit son régime juridique.

Concernant les entreprises publiques économiques régies en vertu de l'ordonnance 01/04, on peut constater qu'elles ne sont pas soumises au contrôle de l'inspection générales des finances, mais ont été soumises ultérieurement en vertu de l'ordonnance 08/01, qui les a expressément soumis à son contrôle après sept ans de la promulgation de la première ordonnance.

Les mots clé : le Contrôle, l'inspection générale des finances, les entreprises publiques économiques, les attributions, le domaine de contrôle.

تعد المؤسسات العمومية الاقتصادية إحدى صور تدخل الدولة في المجال الاقتصادي ، وذلك بعد تغير دورها من دولة حارسة إلى متدخلة في شتى القطاعات ، و لقد نظم المشرع الجزائري المؤسسات العمومية الاقتصادية من خلال الأمر 04/01 المتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية و تسييرها و خصصتها المعدل و المتمم¹ ، و اعتبرها المشرع شركة تجارية و بالضبط شركة أموال طبقا للمادة الخامسة منه².

و تتمتع المؤسسات العمومية الاقتصادية بعدة خصائص من بينها الاستقلالية وذلك نظرا لاكتسابها الشخصية المعنوية، و تبرز هذه الاستقلالية في ثلاث جوانب هي الاستقلالية القانونية ، المالية و الإدارية³.

غير أن تمتع المؤسسات العمومية الاقتصادية بالاستقلالية لا يعني عدم خضوعها للرقابة بل أنها تخضع لها بمختلف صورها ، سواء الرقابة الداخلية الممارسة من قبل أجهزتها سواء أجهزة الإدارة أو التسيير أو أجهزة الرقابة الموجودة على مستواها كمندوب الحسابات أو محافظ الحسابات ، أو الرقابة الخارجية الممارسة من قبل أجهزة متخصصة كمجلس مساهمات الدولة و شركات تسيير مساهمات الدولة أو غير متخصصة كالمفتشية العامة للمالية .

و الملاحظ أن المشرع الجزائري قد أعاد رقابة المفتشية العامة للمالية على المؤسسات العمومية الاقتصادية و ذلك بموجب الأمر 01-08 المؤرخ في 28 فيفري 2008⁴ في المادة 07 مكرر منه و التي نصت : " بغض النظر عن الأحكام المنصوص عليها في القانون التجاري ، يمكن المفتشية العامة للمالية أن تقوم برقابة و تدقيق تسيير المؤسسات العمومية الاقتصادية ، بناء على طلب من السلطات أو الأجهزة التي تمثل الدولة المساهمة حسب الشروط و الكيفيات المحددة عن طريق التنظيم " ، بعدما ألغ المرسوم التنفيذي 79/92 المؤرخ في 1992/02/22 المؤهل للمفتشية العامة للمالية للتقويم الاقتصادي للمؤسسات العمومية الاقتصادية⁵ ، و تعتبر هذه الرقابة صورة للرقابة المالية التي تنصب على التسيير المالي و الحسابي⁶.

من هنا فالإشكال المطروح هل وفق المشرع الجزائري في إخضاع المؤسسات العمومية الاقتصادية لرقابة المفتشية العامة للمالية على الرغم من طبيعتها القانونية المتميزة ؟

و للإجابة على هذا التساؤل قسمنا دراستنا إلى النقاط التالية :

المبحث الأول : الطبيعة القانونية للمؤسسات العمومية الاقتصادية .

المبحث الثاني : صلاحيات المفتشية العامة للمالية.

المبحث الثالث : إجراءات رقابة المفتشية العامة للمالية على المؤسسات العمومية الاقتصادية .

المبحث الأول : الطبيعة القانونية للمؤسسات العمومية الاقتصادية .

لقد عرفت المادة 02 من الأمر 04/01 المؤسسات العمومية الاقتصادية بأنها : " شركات تجارية تحوز

فيها الدولة أو أي شخص معنوي خاضع للقانون العام على أغلبية رأسمال الاجتماعي مباشرة أو غير

مباشرة و هي تخضع للقانون العام ."

يتضح من هذا التعريف أن المؤسسات العمومية الاقتصادية تتمتع ب : صفة العمومية و طابع المتاجرة و الاستقلالية .

المطلب الأول : العمومية :

تتميز المؤسسات العمومية الاقتصادية بصفة العمومية لأن مجموع رأسمالها هو ملك للدولة و/ أو شخص من أشخاص القانون العام ، و بالتالي يعتبر رأسمالها من الأملاك العمومية الخاصة و يحكمها القانون 30/90 المتضمن الأملاك الوطنية⁷ و خصوصا الأحكام المتعلقة بتسيير الأملاك الخاصة للدولة في المواد من 17 إلى 20 منه ، و هو ما نصت عليه الفقرة 03 من المادة 03 من الأمر 04/01 ، كما اعتبرت ممتلكات المؤسسات العمومية الاقتصادية قابلة للتنازل عنها وقابلة للتصرف فيها طبقا لقواعد القانون العام ، و هو ما نصت عليه المادة 04 في فقرتها الأولى من الأمر 04/01 .

أيضا أن الأمر 04/01 نص أنها تخضع لأحكام القانون العام حسب المادة 02 المذكورة أعلاه ، و بالتالي فإنها تخضع للقانون 21/90 المتعلق بالمحاسبة العمومية⁸.

و نظرا لامتتع المؤسسات العمومية الاقتصادية بصفة العمومية فقد أنشأ مجلس مساهمات الدولة و الذي يعد بمثابة السلطة الوصية عليها و مراقبتها أيضا ، و الذي نصت عليه المادة 08 من الأمر 04/01 " : يؤسس مجلس مساهمات الدولة يوضع تحت سلطة رئيس الحكومة الذي يتولى رئاسته ، و يدعى في صلب النص المجلس .« ، و لقد نظم مجلس مساهمات الدولة بالمرسوم التنفيذي 253/01 المتعلق بتشكيله و سيره⁹ ، و بالرجوع للمادة 08 منه نجد أن مجلس مساهمات يتشكل من الوزراء برئاسة الوزير الأول ، أي أنه تابع للسلطة التنفيذية نظرا لتمييز المؤسسات العمومية الاقتصادية بخاصية العمومية .

و يترتب أيضا عن تمتعها بصفة العمومية إخضاعه لرقابة مجلس المحاسبة المنظم بموجب الأمر 20/95 المؤرخ في 1995/07/17¹⁰ ، المعدل و المتمم بالأمر 02/10¹¹ و هو ما نستشفه من المادة 08 مكرر منه ، و التي نصت على ما يلي : " يمارس مجلس المحاسبة رقابته ، وفق الشروط المنصوص عليها في هذا الأمر ، على تسيير الشركات و المؤسسات و الهيئات مهما يكن وضعها القانوني ، التي تملك فيها الدولة أو الجماعات الإقليمية أو المؤسسات أو الشركات أو الهيئات العمومية الأخرى ، بصفة مشتركة أو فردية ، مساهمة بأغلبية في رأس المال أو سلطة قرار مهيمنة " .

المطلب الثاني : طابع المتاجرة :

، تمتاز المؤسسات العمومية الاقتصادية بطابع المتاجرة و تخضع لأحكام القانون التجاري¹² ، نظرا لأن المشرع الجزائري قد اعتبرها شركة تجارية و ينتج عن ذلك ما يلي :

أولا : صفة التاجر :

يترتب عن اعتبارها شركة تجارية في المادة 02 من الأمر 04/01 اكتسابها لصفة التاجر و بالتالي هي تكون ملزمة بالقيد في السجل التجاري و مسك الدفاتر التجارية ، و الجدير بالذكر أن المشرع قد اعتبرها من شركة الأموال حسب ما نصت عليه المادة 05 من الأمر 04/01 : " يخضع إنشاء المؤسسات العمومية الاقتصادية و تنظيمها و سيرها للأشكال التي تخضع لها شركة الأموال المنصوص عليها في القانون التجاري " . ، بمعنى أن المؤسسات العمومية الاقتصادية تخضع للأحكام المقررة لشركة المساهمة من حيث الإنشاء و التنظيم و التسيير و المنصوص عليها في المواد من 592 إلى 715 مكرر 132 من القانون التجاري ، لكن تجدر الإشارة إلا أن هذا الأمر يتعلق بالمؤسسات التي لا يكون مجموع رأسمالها ملك للدولة أو شخص من أشخاص القانون العام ، أما إذا كان أغلبية رأسمالها ملك للدولة أو

شخص من أشخاص القانون العام أو يكتسي نشاطها طابعا استراتيجيا على ضوء برنامج الحكومة حسب ما أشارت إليه المادة 06 من الأمر 04/01¹³ ، فإنها تخضع أيضا لأحكام المرسوم التنفيذي 283/01 المؤرخ في 2001/09/24 المتضمن الشكل الخاص بأجهزة إدارة المؤسسات العمومية الاقتصادية و تسييرها¹⁴ .

كما يترتب على اعتبار المؤسسة العمومية الاقتصادية شركة تجارية أنها تمارس عملا تجاريا بحسب الشكل ، و هو حسب ما نصت عليه المادة 03 من القانون التجاري¹⁵ ،

ثانيا : خضوع رأسمالها لأحكام القانون التجاري :

لقد أخضع رأسمال المؤسسات العمومية الاقتصادية الممثل في القيم المنقولة كحصة أو أسهم أو شهادات استثمار أو سندات مساهمة ، إلى كفاءات إصدار و اقتناء و التنازل عنها لأحكام القانون التجاري ، و هو ما نصت عليه الفقرة 02 من المادة 03 من الأمر 04/01 .

و بالتالي يشكل رأسمالها الاجتماعي الرهن الدائم و غير المنقوص للدائنين ، و هو ما نصت عليه الفقرة الثانية من المادة 04 من الأمر 04/01 .

المطلب الثالث : الاستقلالية :

تتمتع المؤسسات العمومية الاقتصادية بالشخصية المعنوية لأنها شركة تجارية ، و هذه الأخيرة لا تكتسب بمجرد انعقاد عقد الشركة ، و إنما من تاريخ قيدها في السجل التجاري و هو ما نصت عليه المادة 549 من القانون التجاري ، و نفس الأمر بالنسبة للمؤسسات العمومية الاقتصادية فإنها تكتسب الشخصية المعنوية من تاريخ قيدها في السجل التجاري ، و يترتب عن ذلك تمتعها بالاستقلالية من ثلاث نواحي هي : الاستقلالية القانونية ، المالية و الإدارية .

أولا - الاستقلالية القانونية :

نتيجة لتمتع المؤسسة العمومية الاقتصادية بالشخصية المعنوية يترتب على ذلك اكتسابها للأهلية ، و هو ما نصت عليه المادة 50 من القانون المدني ، و بالتالي فإنها تكتسب الحقوق إلا ما كان ملاصقا للشخص الطبيعي كحق التقاضي ، التملك ، حق التعاقد و بالمقابل فإنها تتحمل الالتزامات كمسك الدفاتر التجارية و أداء الضرائب ، و تتحمل أيضا المسؤولية المدنية .

ثانيا - الاستقلالية المالية :

تتمتع المؤسسة العمومية الاقتصادية بذمة مالية مستقلة عن ذمة الدولة و/أو الشخص المعنوي العام للذات قد ساهما في رأسمالها ، و بالتالي يمكنها التصرف في ممتلكاتها الخاصة حسب ما نصت عليه المادة 04 من الأمر 04/01 .

ثالثا - الاستقلالية الإدارية :

بخلاف الشخص الطبيعي لا تستطيع المؤسسة العمومية الاقتصادية أن تباشر أهليتها بنفسها¹⁶ ،

أي أنها لا تستطيع التعبير عن إرادتها أو التصرف في أموالها و إنما يجب أن تعين من ينيبها و يمثلها ، و هو ما يتجسد في أجهزة الإدارة و التسيير المنصوص عليها في القانون التجاري أو المرسوم التنفيذي 283/01 المتضمن الشكل الخاص بأجهزة إدارة المؤسسات العمومية الاقتصادية، و بالتالي قيام أجهزة مستقلة عن أجهزة الدولة .

يتضح مما سبق أن المؤسسات العمومية الاقتصادية شركات تجارية من نوع خاص ، نظرا لأن مجموع

رأس مالها الاجتماعي تحوزه الدولة و/أو شخص معنوي من أشخاص القانون العام ، فضلا عن أنها تخضع للقانون العام و أحكام القانون التجاري ، و نظرا لطبيعتها استلزم إخضاعها لرقابة المفتشية العامة للمالية .

المبحث الثاني : صلاحيات المفتشية العامة للمالية :

ظهرت المفتشية العامة للمالية في الجزائر بموجب المرسوم 53/80 المؤرخ في 1980/03/01 المتضمن إحداثها¹⁷ ثم تلتها صدور المرسوم التنفيذي رقم 32/92 المؤرخ في 1992 /01/20 المتعلق بتنظيم الهياكل المركزية للمفتشية العامة للمالية¹⁸ ، ثم تلتها المرسوم التنفيذي رقم 78 /92 المؤرخ في 1992 /02/ 22 المتعلق بتحديد اختصاصات المفتشية العامة للمالية¹⁹ ، كما صدر المرسوم التنفيذي 364/07 المتضمن الإدارة المركزية لوزارة المالية²⁰ .

و في 2008 صدر المرسوم التنفيذي 272/08 المؤرخ في 06 سبتمبر 2008 المحدد لصلاحيات المفتشية العامة للمالية ، و كذا المرسومين التنفيذيين 08-273 المتضمن تنظيم الهياكل المركزية للمفتشية العامة للمالية و المرسوم التنفيذي 08-274 المحدد تنظيم المفتشيات الجهوية للمفتشية العامة للمالية المؤرخان في 2008/09/06²¹ .

فبالرجوع للمرسوم التنفيذي 272/08 المؤرخ في 06 سبتمبر 2008 المحدد لصلاحيات المفتشية العامة للمالية ، نجد أن الصلاحيات المخولة لها تتجسد في نوعين هما : الصلاحيات الكلاسيكية و المستحدثة .

المطلب الأول : الصلاحيات الكلاسيكية للمفتشية العامة للمالية : و يقصد بها الصلاحيات التي كان منصوص عليها سابقا في ظل النظام الاشتراكي ، و تتمثل فيما يلي :

أولا- الرقابة على التسيير المالي و المحاسبي : و ذلك حسب ما نصت عليه المادة 02 من المرسوم التنفيذي 272/08 ، و تنصب هذه الرقابة خصوصا على ما يأتي :

- سير الرقابة الداخلية وفعالية هياكل التدقيق الداخلي .
- شروط تطبيق التشريع المالي و المحاسبي .
- التسيير المالي و المحاسبي و تسيير الأملاك ،
- إبرام الصفقات و الطلبات العمومية و تنفيذها .
- دقة المحاسبات و صدقها و انتظامها .
- مستوى الإنجازات مقارنة مع الأهداف .
- شروط تعبئة الموارد المالية .
- تسيير اعتمادات الميزانية و استعمال وسائل السير .
- شروط منح و استعمال المساعدات و الإعانات التي تقدمها الدولة و الجماعات الإقليمية و الهيئات و المؤسسات العمومية .
- تطابق النفقات المسددة مع الأهداف المتبعة بطلب الهيئة العمومية .

فالملاحظ أن هذه الرقابة تنصب على الجانب المالي و المحاسبي ، و هو ما يتلاءم مع طبيعة المفتشية العامة للمالية التي تعد رقابتها من صور الرقابة المالية .

ثانيا - التفتيش : تقوم المفتشية العامة للمالية دوريا بتفتيش مصالح الادارت و الهيئات تحت سلطة أو وصاية الوزير المكلف بالمالية ، و كذا بتقدير نشاط و فعالية المصالح الرقابية التابعة له، و هو ما نصت عليه المادة 11 من المرسوم التنفيذي 272/08 .

ثالثا - مهمة التحقيقات و الخبرات:

- تكلف المفتشية بإجراء دراسات و إعداد خبرات عن مختلف المجالات الاقتصادية، المالية ، الميزانية ، المحاسبية و التقنية . و في هذا المجال تكلف بما يلي :
- ✓ القيام بالدراسات و التحليل المالية و الاقتصادية من أجل تقدير فاعلية و فعالية الإدارة و التسيير.
- ✓ الموارد المالية و الوسائل العمومية الأخرى.
- ✓ إجراء دراسات مقارنة تطويرية لمجموعات قطاعات أو مابين القطاعات²² .

- المطلب الثاني : المهام المستحدثة للمفتشية العامة للمالية : و التي استحدثت بموجب المرسوم التنفيذي 272/08 أي أنها لم تكن موجودة سابقا في ظل القانون السابق ، و تتجسد في التقييم ، الرقابة على عمليات الصرف و حركة رؤوس الأموال و التدقيق في القروض الدولية .

أولا - التقييم: يقصد بالتقييم القيام بقياس مدى تحقيق الأهداف و الغايات المطلوبة و ذلك بدقة ، و قد نصت على هذه المهمة المادة 04 من المرسوم التنفيذي 272/08 ، و هي تتمثل

في ما يلي :

- تقييم أداءات أنظمة الميزانية .
- التقييم الاقتصادي و المالي لنشاط شامل أو قطاعي أو فرعي أو لكيان اقتصادي .
- التدقيق أو الدراسات أو التحقيقات أو الخبرات ذات الطابع الاقتصادي و المالي و المحاسبي .
- تقييم شروط تسيير و استغلال المصالح العمومية من طرف المؤسسات الامتيازية ، مهما كان نظامها.

كما يمكن أيضا للمفتشية العامة للمالية أن تقوم بتقييم شروط تنفيذ السياسات العمومية و النتائج المتعلقة بها .

ثانيا - الرقابة على عمليات الصرف و حركة رؤوس الأموال:

تعد هذه المهمة استثنائية مقارنة مع المهام الأخرى ، و تتمثل في تأهيل موظفي المفتشية العامة للمالية المعينون بقرار وزاري مشترك بين وزير المالية و وزير العمل لمعاينة جرائم مخالفة التشريع و التنظيم الخاصين بالصرف و حركة رؤوس أموال من والى الخارج و هي أقل أهمية لأن هناك الهيئات أخرى مؤهلة قانونا للقيام بذلك²³ .

ج - مهمة التدقيق في القروض الدولية:

تخضع القروض العمومية إلى رقابة المفتشية العامة للمالية ، و ذلك نتيجة لتقلبات الأسواق الدولية، و كثرة التعقيدات في مجال القروض و قلة الشفافية ، و ضعف التنسيق عند تقييمها.

في هذا السياق تقوم المفتشية العامة للمالية بالرقابة على القروض الدولية التي يمنحها البنك الإفريقي للتنمية، والبنك الدولي للاعمار تهدف هذه الرقابة إلى ضمان استعمال الاعتماد المخصصة، و المتابعة الصارمة و الدقيقة و المنتظمة للأرصدة الموجهة لمشاريع²⁴ .

المطلب الثالث : الصلاحيات المنصوص عليها المرسوم التنفيذي 96/09 :

- لقد نصت المادة 05 من المرسوم التنفيذي 96/09 على هذه المهام و تتمثل فيما يلي :
- رقابة تسيير الصناديق ، و فحص الأموال و القيم و السندات و المواد من أي نوع و التي يحوزها المسيرون و المحاسبون ،
 - التحصل على كل مستند أو وثيقة تبريرية ضرورية لفحوصاتهم ، بما في ذلك التقارير التي تعدها أية هيئة رقابية أو خبرة خارجية ،
 - تقديم أي طلب معلومات شفاهي أو كتابي ،
 - القيام في عين المكان بأي بحث أو إجراء أي تحقيق ، بغرض فحص النشاطات أو العمليات المسجلة في المحاسبات ،
 - الاطلاع على الملفات و المعطيات أيا كان سندها ،
 - التأكد من صحة المستندات المقدمة و مصداقية المعطيات و المعلومات الأخرى المبلغة ،
 - القيام بكل فحص في المكان ، بقصد تأكد من أن أعمال التسيير ذات التأثير المالي قد قيدت بصفة صحيحة و كاملة ، و معاينة حقيقة الخدمة المنجزة عند الاقتضاء .
- و تمارس بهذه الصفة المفتشية العامة للمالية حق مراجعة جميع العمليات التي يجريها محاسبو المؤسسات العمومية الاقتصادية ، إلا أنه لا يمكن أن تكون موضوع مراجعة الحسابات التي تمت تصفيتها نهائيا وفقا للأحكام التشريعية و التنظيمية المعمول بها .
- إن الصلاحيات المخولة للمفتشية العامة للمالية جد واسعة ، مقارنة بما كانت عليه في ظل المرسوم التنفيذي 79/92 المتعلق المؤهل للمفتشية العامة للمالية للتقويم الاقتصادي للمؤسسات العمومية الاقتصادية ، و التي كانت تنحصر في التقويم الاقتصادي فقط ، إلا أنه ما يلاحظ على هذه المادة أنها نقل للمادة 06 من المرسوم التنفيذي 272/08 ، مع إدخال بعض التعديلات البسيطة كاستبدال المصطلحات أو تغيير مكانها فقط ، لكن بالنسبة للفقرة الأخيرة من المادة فهي خاصة بهذا المرسوم و لم يرد ذكرها في المرسوم 272/08 .

المبحث الثالث : إجراءات رقابة المفتشية العامة للمالية على المؤسسات العمومية الاقتصادية :

لقد نظمت هذه الصلاحيات بموجب المرسوم التنفيذي 96/09 المحدد لشروط و كفايات رقابة و تدقيق المفتشية العامة للمالية لتسيير المؤسسات العمومية الاقتصادية ، و الجدير بالذكر أن الهيكل المخول برقابة المؤسسات العمومية الاقتصادية هو الوحدات العملية ، و هو ما نصت عليه المادة 06 من المرسوم التنفيذي 96/09 .

و بالتالي سنتطرق من خلال هذا المبحث لمجالات الرقابة الممارسة من قبل المفتشية العامة للمالية ، و كذا المراحل التي تمر بها .

المطلب الأول – مجالات رقابة المفتشية العامة للمالية :

- إن عمليات رقابة و تدقيق التسيير من قبل المفتشية العامة للمالية تنصب على المجالات التالية :
- شروط تطبيق التشريع المالي والمحاسبي والأحكام القانونية أو التنظيمية التي لها تأثير مالي مباشر .
- إبرام وتنفيذ كل عقد وطلب.
- المعاملات القائمة على الذمة المالية العقارية و المنقولة.
- التسيير والوضعية المالية .
- مصداقية المحاسبات وانتظامها.
- المقاربة بين التقديرات والإنجازات .
- شروط استعمال الوسائل وتسييرها.
- سير الرقابة الداخلية و هيكل التدقيق الداخلي.

كما يمكن لعمليات الرقابة أن تشمل أيضا جميع ميادين الرقابة و تدقيق التسيير التي تطلبها السلطات أو الأجهزة الممثلة للدولة المساهمة²⁵.

يستنتج من المادة 02 من المرسوم التنفيذي 96/09 أن مجال رقابة المفتشية العامة للمالية ينصب على الجانب المالي و المحاسبي ، نظرا لأن رقابة المفتشية هي رقابة مالية بعدية ، إضافة إلى أن هذه المادة تعد تكرار للمادة 05 من المرسوم التنفيذي 272/08 مع بعض التعديلات فقط .

المطلب الثاني : مراحل عملية الرقابة :

بالرجوع للمرسوم التنفيذي 96/09 المحدد لشروط و كفيات رقابة و تدقيق المفتشية العامة للمالية لتسيير المؤسسات العمومية الاقتصادية ، نجد أن رقابة المفتشية العامة للمالية على المؤسسات العمومية الاقتصادية تمر بعدة مراحل منها المرحلة التحضيرية ، المرحلة التنفيذية و أخيرا المرحلة النهائية .

أولا - المرحلة التحضيرية :

نصت المادة 07 مكرر من الأمر 01/08 على ما يلي : " بغض النظر عن الأحكام المنصوص عليها في القانون التجاري ، يمكن للمفتشية العامة للمالية أن تقوم برقابة و تدقيق تسيير المؤسسات العمومية الاقتصادية ، بناء على طلب السلطات و الأجهزة المؤهلة التي تمثل الدولة المساهمة حسب الشروط و الكيفيات المحددة عن طريق التنظيم .
غير أن المؤسسات العمومية الاقتصادية المكلفة بمشاريع ممولة بمساهمة من الميزانية تخضع للرقابة الخارجية من المفتشية العامة للمالية ، حسب الكيفيات المنصوص عليها بالنسبة للمؤسسات و الإدارات المعنية ."

يتضح من المادة المذكورة أعلاه أن هناك شكلين لتدخل المفتشية العامة للمالية :
أ – التدخل الجوازي للمفتشية العامة للمالية : و هو ما نصت عليه الفقرة 01 من المادة 07 مكرر من الأمر 01/08 ، و الذي يستشف من خلال استعمال المصطلح "يمكن" ، و يشترط توافر شرطين هما :

- تقديم طلب للمفتشية العامة للمالية من طرف السلطات و الاجهزة الممثلة للدولة المساهمة :

و هو ما نصت عليه المادة 03 من المرسوم التنفيذي 96/09 ، إلا أنه يعاب على نص عدم توضيح من هي السلطات أو الأجهزة الممثلة للدولة المخولة بتقديم الطلب ، و التي في رأينا تتجسد في مجلس مساهمات الدولة أو شركات تسيير مساهمات الدولة²⁶.

- قيام المفتشية بالرقابة و التدقيق وفق الشروط و الكيفيات المحددة عن طريق التنظيم : و هو ما تجسد في المرسوم التنفيذي 96/09 .

ب - التدخل الإلزامي للمفتشية العامة للمالية : و هو ما نصت عليه الفقرة 02 من المادة 07 مكرر من الأمر 01/08 ، و يتعلق بالمؤسسات المكلفة بمشاريع ممولة بمساهمة من الميزانية ، أي المؤسسات التي تستفيد من المساعدات المالية من الدولة أو جماعة محلية أو هيئة عمومية بصفة تساهمية أو في شكل إعانة أو قرض أو تسبيق أو ضمان ، و بالتالي لا تكون بحاجة إلى تقديم طلب من أجل التدخل .

بالإضافة إلا ما سبق فإن رقابة المفتشية العامة للمالية تكون ضمن برنامج سنوي يقرره الوزير المكلف بالمالية و ذلك بناء على طلب من السلطات أو الأجهزة الممثلة للدولة المساهمة²⁷، إلا أنه يمكن إجراء عمليات ذات طابع استعجالي خارج البرنامج بطلب من السلطات أو الأجهزة الممثلة للدولة المساهمة ، و هو ما نصت عليه الفقرة الثانية من المادة 03 من المرسوم التنفيذي 96/09 .

ثانيا - المرحلة التنفيذية :

لقد سبق لنا التطرق إلى مجالات رقابة المفتشية العامة للمالية ، و أيضا إلى المسائل المخولة لها من أجل تنفيذ عمليات رقابة و تدقيق التسيير على المؤسسات العمومية الاقتصادية ، إلا أنه فيما يخص تدخلاتها على الوثائق و في عين المكان يمكن أن تكون فجائية أو موضوع تبليغ مسبق حسب ما نصت عليه المادة 04 من المرسوم التنفيذي 96/09 .

و يضمن مسؤولو المؤسسات العمومية الاقتصادية شروط العمل الضرورية لإتمام مهمات الوحدات العملية ، و يحق لهذه الأخيرة الدخول إلى كل المحلات التي تستعملها أو تشغلها المؤسسات العمومية الاقتصادية المراقبة في إطار ممارسة مهامها²⁸ .

ولضمان مرونة أعمال المفتشية العامة للمالية عندما تقوم بمهمة الرقابة استنادا على الوثائق و المستندات، أعطى المشرع الصلاحية للوحدات العملية للمفتشية العامة للمالية لطلب الحصول من المصالح المتعاقدة على كل الدفاتر و الوثائق و المستندات التي تراها أنها ضرورية للقيام بعملية الفحص و المراقبة، وفي هذا السياق ألزم المصالح المتعاقدة أيضا بالرد على طلبات المعلومات المقدمة من طرف وحدات المفتشية العامة للمالية ، مع الإشارة إلى أن كل رفض لطلبات التقديم أو الإطلاع المشار إليها أعلاه تمنح الصلاحية للمفتشية العامة للمالية بتوجيه إعدار يعلم به الرئيس السلمي للعون المعني، وفي حالة عدم الرد بعد ثمانية أيام من الإعدار يحزر المسؤول المختص للوحدة العملية للمفتشية العامة للمالية محضر تقصير ضد العون المعني أو رئيسه، ويرسله إلى السلطة السلمية الوصية التي يتعين عليها متابعة ذلك²⁹ .

ثالثا - المرحلة النهائية :

عند انتهاء المفتشية العامة للمالية من رقابتها فإنها تحرر تقريرا أساسيا يبرز المعايير و التقديرات حول التسيير المالي و المحاسبي للمؤسسة العمومية الاقتصادية المراقبة و كذا فاعلية

تسييرها بصفة عامة ، كما يتضمن هذا التقرير أيضا الاقتراحات التي من شأنها تحسين تنظيمها و تسييرها والرفع من نتائجها³⁰ .

و يجب على المفتشية العامة للمالية أن تبلغ هذا التقرير للسلطة أو الهيئة التي طلبت منها التدخل وكذا المؤسسة المراقبة و هو ما نصت عليه المادة 16 من المرسوم التنفيذي 96/09 ، كما يجب على مسيري المؤسسات العمومية الاقتصادية المرسل إليهم نسخة من التقرير الأساسي أن يجيبوا في أجل أقصاه شهران (2) على المعاینات والملاحظات التي يحتويها هذا التقرير ، وعليهم عند الاقتضاء أن يعلموا بالتدابير المتخذة و/ أو المرتقبة المتعلقة بالوقائع المسجلة.

ويمكن تمديد هذا الأجل استثنائيا لشهرين (2) من طرف رئيس المفتشية العامة للمالية، بعد موافقة الوزير المكلف بالمالية، عند انقضاء الأجل المحدد أعلاه تصبح التقارير الأساسية التي لم يرد عليها نهائية و هو ما نصت عليه المادة 17 من المرسوم التنفيذي 96/09.

يترتب عن جواب المسير على التقرير الأساسي ، إعداد تقرير تلخيصي يختم الإجراء التناقضي ، ويعرض هذا التقرير نتيجة المقاربة بين المعاینات المسجلة في التقرير الأساسي وجواب مسير المؤسسة المراقبة ، و يبلغ التقرير التلخيصي و المرفق بجواب المسير للسلطة التي طلبت تدخل المفتشية العامة للمالية و للسلطة الوزارية المعنية.

كما تعد المفتشية العامة للمالية تقريرا سنويا يتضمن حصيلة نشاطاتها على مستوى المؤسسات العمومية الاقتصادية وملخص معایناتها والأجوبة المتعلقة بها ، وكذا الاقتراحات ذات الأهمية العامة التي استخرجت منها ، لاسيما بغرض تكييف أو تحسين التشريع والتنظيم اللذين يحكمان النشاطات الخاضعة لرقابتها ، و يسلم هذا التقرير إلى الوزير المكلف بالمالية خلال الثلاثي الأول من السنة الموالية للسنة التي أعد بخصوصها³¹ .

خاتمة :

يتضح لنا مما سبق ذكره أن رقابة المفتشية العامة للمالية على المؤسسات العمومية الاقتصادية لم ينص عليها المشرع الجزائري من خلال الأمر 04/01 المتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية و تسييرها و خصصتها ، وإنما نص عليها في الأمر 01/08 المعدل و المتمم لهذا الأخير أي بعد مرور سبع سنوات على صدور الأمر الأول .

و بذلك يكون المشرع الجزائري قد وفق في إعادة إخضاع المؤسسات العمومية الاقتصادية لرقابة المفتشية العامة للمالية لأنها تعد صورة من صور الرقابة المالية البعدية ، و لأنها تنصب على الجانب المالي و المحاسبي و تكون نتائجها جد دقيقة ، كما أن مجموع رأسمال المؤسسات العمومية الاقتصادية هو مملوك للدولة و/أو شخص من أشخاص القانون العام ، و يعد من الأملاك الخاصة للدولة ، فضلا عن قصور الرقابة الداخلية الممارسة من أجهزة المؤسسات العمومية الاقتصادية .

إلا أنه بالرجوع للمادة 07 مكرر من الأمر 01/08 نجد أن رقابة المفتشية العامة للمالية قد تكون جوازية و قد تكون إلزامية، فتكون جوازية في حالة إذا كانت المؤسسات العمومية الاقتصادية تخضع لأحكام القانون التجاري أي أنها ملك للدولة و/أو شخص من أشخاص القانون العام و/أو شخص من أشخاص القانون الخاص ، في حين أنها تكون إلزامية إذا كانت المؤسسات العمومية الاقتصادية مكلفة بمشاريع ممولة من ميزانية الدولة كما ذكرنا سابقا .

من خلال ما سبق ذكره نسجل بعض الملاحظات المتعلقة برقابة المفتشية العامة للمالية على المؤسسات العمومية الاقتصادية :

الملاحظة الأولى : أن المفتشية العامة للمالية هي تابعة للوزارة المالية و بالتالي غير مستقلة عنها، و هو ما يؤثر سلبا في ممارستها لمهامها و رقابتها على المؤسسات العمومية الاقتصادية .

الملاحظة الثانية : إن المفتشية العامة للمالية لا يمكن أن تمارس رقابتها دون طلب من السلطات و الأجهزة الممثلة للدولة ، باستثناء المؤسسات العمومية الاقتصادية مكلفة بمشاريع ممولة من ميزانية الدولة .

الملاحظة الثالثة : لقد نصت المادة 19 من المرسوم التنفيذي 96/09 على تحرير المفتشية العامة للمالية لتقرير سنوي ، يتم إرساله للوزير المكلف بالمالية لكنها لم توضح الإجراءات المتبعة في حالة وجود خروقات اكتشفت من طرفها أثناء قيامها بالرقابة .

الملاحظة الرابعة : أن التقارير المحررة من طرف المفتشية العامة للمالية و المتضمنة للمعايير و الاقتراحات و التوصيات ، تعتبر غير ملزمة لمسؤولي المؤسسات العمومية الاقتصادية . و قد توصلنا لمجموعة من التوصيات نلخصها فيما يلي :

1 - إلزامية منح الاستقلالية التامة للمفتشية العامة للمالية عن وزارة المالية ، لممارسة رقابتها.

2 - ضرورة تعديل المادة 07 مكرر من الأمر 01/08 في فقرتها الأولى و جعل رقابة المفتشية العامة للمالية إلزامية على كل المؤسسات العمومية الاقتصادية ، حتى بالنسبة للمؤسسات للأحكام القانون التجاري ، نظرا لفعالية و نجاعة هذه الرقابة .

3- جعل رقابة المفتشية العامة للمالية تلقائية أي دون الحاجة لطلب من السلطات و الأجهزة الممثلة للدولة .

4 - إعادة النظر في المادة 19 من المرسوم التنفيذي 96/09 ، من خلال تبيان الإجراءات الواجب إتباعها من طرف المفتشية العامة للمالية في حالة اكتشاف خروقات ، على مستوى المؤسسة المراقبة .

5 - جعل التقارير المحررة من قبل المفتشية العامة للمالية ملزمة للمؤسسات العمومية الاقتصادية المراقبة .

الهوامش :

- 1- الجريدة الرسمية ، العدد 47 ، المؤرخة في 22-08-2001 .
- 2- المادة 01/ 05 من الأمر 04/01 : " يخضع إنشاء المؤسسات العمومية الاقتصادية و تنظيمها و سيرها للأشكال التي تخضع لها شركات رؤوس الأموال المنصوص عليها في القانون التجاري "
- 3- شاوش أسماء ، النظام القانوني للمؤسسات العمومية في التشريع الجزائري ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير (قانون الأعمال) ، جامعة سعد دحلب بالبلدية ، كلية الحقوق ، 2013/2012 ، ص 26 .
- 4- الجريدة الرسمية ، العدد 11 ، المؤرخة في 02-03-2008 .
- 5- الجريدة الرسمية ، العدد 15 ، المؤرخة في 26-02-1992 .

- 6- أحمد عماري ، النظام القانوني للوحدات الاقتصادية في الجزائر ، رسالة ماجستير في الإدارة و المالية ، جامعة الجزائر ، 1982 ، ص 30 .
- 7- قانون رقم 90-30 المؤرخ في 01 ديسمبر 1990 المتضمن قانون الأملاك الوطنية ، ج ر 52 ، المؤرخة في 02-12-1990 .
- 8- قانون 21/90 المؤرخ في 15/08/1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية ، ج ر 35 ، المؤرخة في 15/08/1990 .
- 9- المرسوم التنفيذي رقم 01-253 المؤرخ في 10-09-2001 المتعلق بتشكيلة مجلس مساهمات الدولة وسيره ، ج ر 51 ، المؤرخة في 12-09-2001 .
- 10- الأمر 20/95 المؤرخ في 17/07/1995 ، المتعلق بمجلس المحاسبة ، ج ر 39 المؤرخة في 23/07/1995 .
- 11- الأمر 02/10 المؤرخ في 26/08/2010 ، المعدل للأمر 20/95 ، ج ر 50 المؤرخة في 01/09/2010 .
- 12- زهير سعودي ، النظام القانوني لتسيير و رقابة المؤسسات العمومية الاقتصادية على ضوء الأمر 01-04 ، رسالة ماجستير ، جامعة الجزائر ، 2001 ، ص 05 .
- 13- أنظر المادة 06 من الأمر 04/01 ، ص 11 .
- 14- الجريدة الرسمية ، العدد 55 ، المؤرخة في 26-09-2001 .
- 15- أنظر المادة 03 من القانون التجاري ، ص 03 .
- 16- عمار عمورة، الوجيز في شرح القانون التجاري الجزائري ، (الأعمال التجارية ، التاجر ، الشركات التجارية) ، دار المعرفة ، الجزائر ، 2002 ، ص 155 .
- 17- الجريدة الرسمية العدد 10 ، المؤرخة في 04/03/1980 .
- 18- الجريدة الرسمية العدد 06 ، المؤرخة في 26/01/1992 .
- 19- الجريدة الرسمية العدد 15 ، المؤرخة في 26/02/1992 .
- 20- الجريدة الرسمية العدد 75 ، المؤرخة في 02/12/2007 .
- 21- الجريدة الرسمية ، العدد 50 ، المؤرخة في 07/09/2008 .
- 22- سامية شويخي ، أهمية الاستفادة من الآليات الحديثة في الرقابة على المال العام ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير (المالية العامة) ، كلية العلوم الاقتصادية و علوم التسيير و العلوم التجارية بجامعة أو بكر بلفايد تلمسان ، 2010/2011 ، ص 68 .
- 23- خالد سناطور ، الرقابة على النفقات العمومية ، مذكرة تخرج من المدرسة الوطنية للإدارة ، 2006 ، ص 41 .
- 24- سامية شويخي ، المرجع السابق ، ص 70 .
- 25- أنظر المادة 02 من المرسوم التنفيذي 96/09 ، ص 19 .
- 26- وردة سالمى ، تطور الرقابة على إدارة المؤسسة العمومية الاقتصادية ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير ، جامعة منتوري قسنطينة ، 2008/2009 ، ص 99 .

- 27- أنظر المادة 03 من المرسوم التنفيذي 96/09 ، ص 19 .
- 28- أنظر المادتين 06 و 07 من المرسوم التنفيذي 96/09 ، ص 20 .
- 29- حمزة خضري ، آليات حماية المال العام في إطار الصفقات العمومية ، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون ، جامعة الجزائر 01 ، 2015/2014 ، ص 240 .
- 30- أنظر المادة 15 من المرسوم التنفيذي 96/09 ، ص 21 .
- 31- أنظر المادة 19 من المرسوم التنفيذي 96/09 ، ص 21 .

المصادر و المراجع :

1 - الكتب :

- عمورة عمار ، الوجيز في شرح القانون التجاري الجزائري ، (الأعمال التجارية ، التاجر ، الشركات التجارية) ، دار المعرفة ، الجزائر ، 2002 .

2 - الرسائل و المذكرات :

أ - رسائل الدكتوراه :

- خضري حمزة ، آليات حماية المال العام في إطار الصفقات العمومية ، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم ، جامعة الجزائر 01 ، 2015/2014 .

ب - مذكرات الماجستير :

- بن بشير وسيلة ، ظاهرة الفساد الإداري و المالي في مجال الصفقات العمومية في القانون الجزائري ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير (قانون الإجراءات المدنية) ، جامعة مولود معمري بتيزي ووزو ، كلية الحقوق ، 2013 .
- سالمى وردة ، تطور الرقابة على إدارة المؤسسة العمومية الاقتصادية ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير ، جامعة منتوري قسنطينة ، 2009/2008 ..
- سعودي زهير ، النظام القانوني لتسيير و رقابة المؤسسات العمومية الاقتصادية على ضوء الأمر 01-04 ، رسالة ماجستير ، جامعة الجزائر ، 2001 ،
- شاولش أسماء ، النظام القانوني للمؤسسات العمومية في التشريع الجزائري ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير (قانون الأعمال) ، جامعة سعد دحلب بالبليدة ، كلية الحقوق ، 2013/2012 .
- شويخي سامية ، أهمية الاستفادة من الآليات الحديثة و المنظور الإسلام في الرقابة على المال العام ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير (المالية العامة) ، كلية العلوم الاقتصادية و علوم التسيير و العلوم التجارية بجامعة أو بكر بلقايد تلمسان ، 2011/ 2010 .

ج - مذكرات المدرسة الوطنية للإدارة :

- 32- خالد سناطور ، الرقابة على النفقات العمومية ، مذكرة تخرج من المدرسة الوطنية للإدارة ، 2006 ، ص 41 .

3 - النصوص القانونية :

- قانون 21/90 المؤرخ في 15/08/1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية ، ج ر 35 ، المؤرخة في 15/08/1990 .

- قانون رقم 90-30 المؤرخ في 01 ديسمبر 1990 المتضمن قانون الأملاك الوطنية ، ج ر 52 ، المؤرخة في 02-12-1990 .
- الأمر 75-59 المؤرخ في 26-09-1995 المتعلق بالقانون التجاري ، و المعدل و المتمم بقانون رقم 05-02 المؤرخ في 6 فيفري 2005 ، ج ر 11 ، المؤرخة في 09/02/2005 .
- الأمر 95/20 المؤرخ في 17/07/1995 ، المتعلق بمجلس المحاسبة ، ج ر 39 المؤرخة في 23/07/1995 .
- الأمر 10/02 المؤرخ في 26/08/2010 ، المعدل للأمر 95/20 ، ج ر 50 المؤرخة في 01/09/2010 .
- الأمر 01/04 المؤرخ في 20-08-2001 المتعلق بتنظيم و تسيير المؤسسات العمومية الاقتصادية و خصوصتها ج ر 47 ، المؤرخة في 22-08-2001 .
- الأمر 08-01 المؤرخ في 28-02-2008 المعدل و المتمم لأمر 01-04 ، ج ر 11 ، المؤرخة في 02-03-2008 .
- الأمر 10/02 المؤرخ في 26/08/2010 ، المعدل للأمر 95/20 ، ج ر 50 المؤرخة في 01/09/2010 .
- المرسوم التنفيذي 92/79 المؤرخ في 22/02/1992 المؤهل للمفتشية العامة للمالية للتقويم الاقتصادي للمؤسسات العمومية الاقتصادية ، ج ر 15 ، المؤرخة في 26-02-1992 .
- المرسوم التنفيذي رقم 01-253 المؤرخ في 10-09-2001 المتعلق بتشكيلة مجلس مساهمات الدولة و سيره ج ر 51 ، المؤرخة في 12-09-2001 .
- المرسوم التنفيذي 08/272 المؤرخ في 06/09/2008 المحدد صلاحيات المفتشية العامة للمالية ، ج ر 50 ، المؤرخة في 07-09-2008 .
- المرسوم التنفيذي 08-273 المؤرخ في 06/09/2008 المتضمن تنظيم الهياكل المركزية للمفتشية العامة للمالية .
- المرسوم التنفيذي 08-274 المؤرخ في 06/09/2008 المحدد تنظيم المفتشيات الجهوية للمفتشية العامة للمالية .
- المرسوم التنفيذي 09-96 المؤرخ في 22-02-2009 المحدد لشروط و كفيات رقابة المفتشية العامة للمالية ، ج ر 14 ، المؤرخة في 04 مارس 2009 .