

آلية الرقابة الخارجية على القطاع العام الاقتصادي بين محورية مكافحة الفساد ومركزية الحوكمة

أ/ حيمي محمد¹

ملخص المداخلة:

تعتبر استقلالية المؤسسة العمومية الاقتصادية ضرورة لزيادة كفاءتها رغم أنها كمبدأ لم يتم تقنينها إلا أواخر سنة 1988 علما أن مصدرها يعود إلى النصوص والمواثيق الأساسية للبلاد وعلى وجه الخصوص الميثاق الوطني لسنة 1986 والذي أشار إلى ضرورة منح المزيد من الاستقلالية للمؤسسات قصد تحسين فعاليتها سواء على مستوى نموها الخاص أو على مستوى مساهمتها في التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

كما أن الحديث عن الرقابة داخل المؤسسة العمومية الاقتصادية يعني الوقوف على مدى خضوعها للقانون والتزامها بالحدود المرسومة لها عند ممارسة نشاطها هذا من جهة، ومن جهة أخرى البحث عن مدى فعالية الأجهزة التي تضطلع بهذه المهام المتمثلة أساسا في تكريس آلية الحوكمة والحفاظ على المؤسسات والمال العام بالإضافة إلى تسخير العديد من الأجهزة الداخلية التي تضمن السير الحسن لهذه المؤسسات والتي تعتبر وجها من أوجه تكريس مبدأ الاستقلالية الذي تبناه المشرع الجزائري. إلا أن الاهتمام بصحة وصرامة تسيير الأموال العمومية وضمان عدم ضياعها قد أدى بالدولة إلى ضرورة إعادة تفعيل الرقابة الخارجية، خاصة أمام عدم تمكن أجهزة المؤسسة على المحافظة على المال العام وما قد ينجر عنه من تلاعبات مالية ناتجة عن سوء التسيير.

الكلمات المفتاحية: رقابة، مؤسسات، تفتيش، مال عام، حكم راشد.

Résumé :

L'indépendance de l'entreprise publique économique est une nécessité pour accroître son efficacité, bien que ce soit un principe qu'il n'a été codifié qu'à la fin de 1988, néanmoins, il tire son origine des textes fondamentaux et des chartes du pays, en particulier de la Charte nationale de 1986, qui insistait sur la nécessité d'accorder plus d'indépendance aux institutions afin d'améliorer leur efficacité, le niveau de leur propre croissance ou le niveau de leur contribution au développement économique et social.

Par ailleurs, la discussion sur le contrôle au sein de l'entreprise publique économique signifie de déterminer dans quelle mesure celle-ci est soumise à la loi et le respect des limites qui lui sont imposées dans l'exercice de cette

1 أستاذ مساعد قسم «ب»، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان.

activité, d'une part, et d'autre part, la recherche de l'efficacité des organes qui s'acquittent de cette tâche principalement en matière de gouvernance et de préservation des entreprises et de finances publiques. Outre le recours à de nombreux organes internes chargés de veiller au bon fonctionnement de ces entreprises, il s'agit d'un aspect de la consécration du principe d'indépendance adopté par le législateur algérien. Cependant, l'attention portée à la santé et à la rigueur des fonds publics et à la garantie de leur non-perte a conduit à la nécessité de réactiver la surveillance externe, en particulier à la lumière de l'incapacité des organes de l'entreprise à sauvegarder les deniers publics, ce qui peut entraîner des manipulations financières résultant d'une mauvaise gestion.

Mots-clés: Contrôle, entreprise, inspection, fonds publics, bonne gouvernance.

Abstract:

The independence of the public economic enterprise is a necessity to increase its efficiency, although it is a principle that it was only codified at the end of 1988. Nonetheless, it derives from the fundamental texts and country's charters, in particular the 1986 National Charter, which emphasized the need for more independence of institutions to improve their effectiveness, the level of their own growth or the level of their contribution to economic and social development social. Moreover, the discussion on control within the public economic enterprise means determining to what extent it is subject to the law and the respect of the limits imposed on it in the exercise of this activity, a on the one hand, and on the other hand, the search for the efficiency of the bodies that perform this task mainly in the area of governance and the Preservation of enterprises and public finances. In addition to the use of many internal bodies to ensure the proper functioning of these companies, this is one aspect of the recognition of the principle of independence adopted by the Algerian legislator. However, the attention given to the health and the rigor of the public funds and to the guarantee of their non-loss led to the need to reactivate the external surveillance, in particular in the light of the incapacity of the organs of the to save public money, which can lead to financial manipulation as a result of mismanagement.

Keywords: Control, enterprise, inspection, public funds, good governance.

مقدمة:

تعتبر استقلالية المؤسسة العمومية الاقتصادية ضرورة لزيادة كفاءتها رغم أنها كمبدأ لم يتم تقنينها إلا أواخر سنة 1988 علما أن مصدرها يعود إلى النصوص و المواثيق الأساسية للبلاد وعلى وجه الخصوص الميثاق الوطني لسنة 1986 و الذي أشار إلى ضرورة منح المزيد من الاستقلالية للمؤسسات قصد تحسين فعاليتها سواء على مستوى نموها الخاص أو على مستوى مساهمتها في التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

كما أن الحديث عن الرقابة داخل المؤسسة العمومية الاقتصادية يعني الوقوف على مدى خضوعها للقانون والتزامها بالحدود المرسومة لها عند ممارسة نشاطها هذا من جهة، ومن جهة أخرى البحث عن مدى فعالية الأجهزة التي تضطلع بهذه المهام المتمثلة أساسا في تكريس آلية الحوكمة والحفاظ على المؤسسات والمال العام، إلا أن الاهتمام بصحة وصرامة تسيير الأموال العمومية وضمان عدم ضياعها قد أدى بالدولة إلى ضرورة إعادة تفعيل الرقابة الخارجية، خاصة أمام عدم تمكن أجهزة المؤسسة على المحافظة على المال العام وما قد ينجر عنه من تلاعبات مالية ناتجة عن سوء التسيير، وباعتبار أن وزارة المالية مكلفة بمسك مالية الدولة أدى بها إلى تأسيس هيئة رقابية تابعة لها تتولى مراقبة التسيير المالي والمحاسبي لصالح الدولة، وهذه الهيئة تتمثل في المفتشية العامة للمالية.

ولقد اضفى المشرع من خلال الأمر 01-08 الطابع القانوني على تدخل المفتشية للرقابة على المؤسسة العمومية الاقتصادية، حيث قام بتوسيع صلاحياتها لتشمل القطاع العام الاقتصادي بعد أن انحصرت في وقت قريب في الرقابة على الإدارات و الهيئات العمومية. و لذلك سنحاول التقصى من خلال هذا البحث عن ماهي مختلف الصلاحيات الموكلة للمفتشية العامة للمالية والمسندة لها من طرف وزارة المالية في اطار الرقابة على المؤسسات العمومية الاقتصادية، وإلى أي مدى نجح المشرع الجزائري في وضع أسس قانونية قائمة على حوكمة رشيدة في مجال الأموال العامة التي تكتسبها المؤسسات العمومية الاقتصادية.

أولا- الإطار العام للوظيفة الرقابية الموكلة للمفتشية:

إن الاهتمام بصحة وصرامة تسيير الأموال العمومية وضمان عدم ضياعها قد أدى بالدولة إلى تأسيس وظيفة الرقابة عن طريقة هيئة تابعة لوزارة المالية تتولى مراقبة التسيير المالي والمحاسبي لمصالح الدولة، وهذا وفق الإجراءات والتنظيمات المعمول بها.¹

1-أطر وميادين المفتشية العامة للمالية:

أنشأت المفتشية العامة للمالية سنة 1980 بموجب المرسوم رقم 80-53 المؤرخ في 1 مارس 1980، ثم المرسوم التنفيذي رقم 08-272 المؤرخ في 06/09/2008 المحدد لصلاحيات المفتشية و الذي حل محل المرسوم التنفيذي رقم 92-78 المؤرخ في 22/02/1992.

1 سناطور خالد، مذكرة تخرج من المدرسة الوطنية للإدارة بعنوان «الرقابة على النفقات العمومية، دراسة حول المفتشية العامة للمالية 2005، 2006، ص 36.

-المرسوم التنفيذي -08 273 المؤرخ في 06/09/2008 المتضمن تنظيم الهياكل المركزية للمفتشية و صلاحياتها و الذي حل محل المرسوم التنفيذي -92 32 المؤرخ في 20/01/1992.

-المرسوم التنفيذي رقم -08 274 المؤرخ في 06/09/2008 المتعلق بتنظيم المفتشيات الجهوية للمفتشية العامة للمالية و صلاحياتها و الذي حل محل المرسوم التنفيذي رقم -92 33 المؤرخ في 20/01/1992.

و بالرجوع للمادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 272/08 نجدها تنص على أنه «تمارس رقابة المفتشية العامة للمالية على التسيير المالي و المحاسبي لمصالح الدولة و الجماعات الإقليمية و كذا الهيئات والأجهزة والمؤسسات الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية، و لقد نص في الفقرة الثانية من نفس المادة السالفة الذكر، المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري، هيئات الضمان الاجتماعي..... وكل مؤسسة عمومية أخرى مهما كان نظامها القانوني.

أ- الهيكل التنظيمي المركزي للمفتشية العامة للمالية:

يخضع تنظيم الهياكل المركزية للمفتشية العامة للمالية لأحكام المرسوم التنفيذي رقم -08 273 وتعمل كلها تحت سلطة رئيس المفتشية العامة للمالية المعين بموجب مرسوم رئاسي ويسهر على حسن سير الهياكل المركزية ويضمن إدارة وتسيير المستخدمين والوسائل بالمفتشية¹.

و تتكون المفتشية العامة للمالية مما يلي:

-هياكل عملية الرقابة والتدقيق والتقسيم وهي مكونة من 4 أعضاء يمارسون اختصاصا على عدة قطاعات نشاط.

-الوحدات العملية، مديروا البعثات، المكلفون بالتفتيش.

ب- على مستوى الادارة اللامركزية والمصالح التابع لها:

يخضع تنظيم المصالح الخارجية للمفتشية العامة للمالية لأحكام المرسوم التنفيذي رقم 274/08 وتتمثل هذه المصالح في 10 مفتشيات جهوية وهي مكونة من وحدات عملية ومكلفين بالتفتيش ليتولون عملية الرقابة الموكلة للمفتشية الجهوية ويديرها مفتش جهوي.

-2دور المفتشية العامة للمالية في مكافحة الفساد:

إن انشاء المفتشية العامة للمالية وتنظيمها على النحو المذكور يعد من الوسائل الضرورية المنتهجة من طرف الدولة والحفاظ على المال العام وذلك للوقوف في وجه كل أشكال الفساد

1 : انظر، شويخي سامية، أهمية الاستفادة من الآليات الحديثة و المنظور الاسلامي في الرقابة على المال العام، مذكرة نيل شهادة ماجستير في المالية العامة، تلمسان 2010، 2011، ص 63.

ووضع حد للاختلاسات عن طريق رقابة المفتشية للأشخاص و الهيئات المعنية بالرقابة على تسيير المال العام.

أ- التمهيد للعملية التفتيشية:

لقد وضعت مهمة التفتيش تحت إشراف مكلفين بالتفتيش¹ ذلك أن خطوة الانطلاق تتمثل في انتقال المفتش أو بعثة التفتيش إلى عين المكان، أي التعرف على الهيئة التي تخضع للرقابة وذلك بصورة فجائية فتتولى البعثة بعد ذلك فحص ومراجعة مستندات الآليات ومعاينتها في عين المكان، إضافة إلى التحقيق مع كل من الأمر بالصرف و المحاسبين العموميين و المسيرين و هذا بعد أن يتم إبلاغ مسبق خاصة بالنسبة للمهام المرتبطة بالدراسات و الخبرات.²

ب- تنفيذ المهمة التفتيشية:

تنجز عملية الرقابة من خلال فحص ومراجعة المستندات في عين المكان وذلك من ناحية شكلية ومن خلال المضمون، أما من الناحية الشكلية فهي متمحورة حول مدى وجود وثائق و المستندات المالية و المحاسبية سجلات الجرد و مدى مطابقتها و اتفاقها مع القوانين و التنظيمات الجاري بها العمل، أما من حيث المضمون يعمل المفتشون على فحص و مراقبة الصناديق و الأموال و القيم و مقارنتها مع ما تم تسجيله من عمليات معاينة للمستندات و الوثائق الثبوتية، و بعدها يتم تحرير ملاحظات بموجب محضر و يمضى من قبل كل المفتشين و المحاسب العمومي على أساس أن هذه الرقابة تشمل حتى المسيرين و ذلك من خلال التأكد من المحاسبات المادية و بعد ذلك يصدر أمر عن وزير المالية مفاده إجراء خبرة لإنشاء المحاسبة و ضبطها.

3-الصعوبات التي تعترض رقابة المفتشية العامة للمالية:

تعتبر المفتشية العامة للمالية من بين أهم الآليات التي يناد بها مهام ممارسة الرقابة خاصة على المال العام، إذ كلفت المفتشية العامة للمالية بإجراء رقابة لاحقة على تنفيذ التصرفات المالية من خلال وسائل تمكنها من القيام بدورها على أحسن وجه³. و لقد لاحظنا أن المفتشية العامة للمالية تقوم بالرقابة على كل مؤسسة أو هيئة توظف أموالا عمومية، غير أن الواقع الملموس يثبت عكس ذلك كليا و بالتالي يتضح أن الرقابة الممارسة من قبل هذه الأخيرة قاصرة و لعل السبب في ذلك يرجع إلى أن هناك العديد من الهيئات و المؤسسات التي لا تدخل تحت رقابة المفتشية مثل رئاسة الجمهورية و وزارة الدفاع الوطني و بعض المؤسسات

1 : انظر، شويخي سامية، المرجع السابق، ص 71.

2 : علي زغدود، المالية العامة، ط 3، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2008، ص 145.

3 : حليمي منال، الرقابة الخارجية على الصفقات العمومية، مذكرة لنيل شهادة ماجستي، ر قانون إداري، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة ورقلة، 2012، 2013، ص 50.

الاقتصادية مثل سونطراك¹، و بالتالي ما يلاحظ هو أن قصور هذه الرقابة الموكله للمفتشية العامة للمالية و خروج هذه الهيئات و المؤسسات من مجال رقابة المفتشية سيسهل حتما الوقوع في جرائم الفساد و الاختلاس و التبيد لأن المفتشية في هذه الحالة لم تمكن من سلطة مراقبة أكثر الهيئات توظيفا للمال العام مما يؤدي إلى تثبيط دورها في مكافحة الفساد المالي.

عدم ضمان الأجر الملائم و المناسب لنوعية المنصب بالرغم من خطورة الصلاحيات ذلك أن محققي المفتشية العامة للمالية بالرغم من الأعباء الملقاة عليهم إلا أنهم لا يتقاضون أجورا مناسبة مقابل التحقيق في أموال تقدر بالملايير إضافة إلى النقص الفادح في موارد المفتشية أمام تزايد الأجهزة الخاضعة لرقابتها² و افتقار المفتشية العامة للمالية لحق البث و الإصدار للأحكام و القرارات و هذا ما يؤثر عليها سلبا في اتخاذها قرارات ردية لأن وجود أي مخالفة لا يجب أن ينحصر في حق تقرير بل لابد من اعتماد إجراءات قمعية و صارمة و لكن بالرجوع لصلاحيات المفتشية العامة للمالية نجدها محصورة في إعداد التقارير و بالتالي تبقى المفتشية عاجزة مع عدم وجود أي تنسيق بين عمل هذه الأخيرة و باقي هيئات الرقابة الأخرى كمجلس المحاسبة أو القضاء.

ثانيا- دور الرقابة الخارجية على إدارة و تسيير المؤسسات العمومية الاقتصادية في ظل القانون التوجيهي 01-88 و الأمر 01-08:

إن الرقابة الخارجية على إدارة المؤسسة العمومية الاقتصادية تعتبر نوع من الرقابة اللاحقة و الممارسة من طرف هيئات مؤهلة عن طريق التنظيم لحساب الدولة، هذا إضافة إلى الرقابة الداخلية الممارسة من قبل أجهزة المؤسسة خاصة الجمعية العامة و التي تعد بمثابة الجهاز ذو الطابع السيادي و الذي له صلاحيات المصادقة على جميع القرارات المتخذة من المؤسسة، إضافة إلى رقابة مجلس الإدارة و مجلس المراقبة حسب الحالة، زد على ذلك رقابة مندوب الحسابات، و لذلك سنحاول من خلال هذا المطلب التطرق إلى وضع الرقابة الخارجية على إدارة المؤسسة في ظل الإصلاحات المكرسة للاستقلالية، انطلاقا من الإخضاع للتقويم الاقتصادي و بعد توقيع اتفاق التسوية الهيكلية، الاستغناء عن التقويم الاقتصادي، ثم بعد ذلك نتطرق إلى الجديد الذي أتى به الأمر 01-08 المؤرخ في 28/02/2008 بشأن إعادة إخضاع المؤسسة العمومية الاقتصادية لرقابة خارجية.

1- في ظل القانون التوجيهي 01/88:

إن خضوع المؤسسة العمومية الاقتصادية لاستقلالية اقتصادية في إطار إصلاحات 1988 و تطبيق أحكام القانون التجاري عليها من حيث عمليات الإدارة و التسيير و لو بشكل نسبي،

1 : شويخي سامية، مرجع سابق، ص 78.

2 : ثريا حقيق، المفتشية العامة للمالية (قصور في الأداء وآفاق تطوير العمل الرقابي)، دبلوم ماستر، تخصص قانون و علوم إدارية، مقتبس من الموقع الالكتروني COM.MAROCDDROIT.WWW

إلا أن هذه الاستقلالية بقيت في صراع واصطدام دائم مع أحكام وقواعد القانون العام والتي كانت تمليها السلطة الوطنية في كل مرة والتي لم تجعلها في منأى عن الخضوع للرقابة خارجية والمتمثلة في التقييم الاقتصادي الدوري بموجب نص المادة 41 من القانون التوجيهي، وتتولى القيام به هيئة مؤهلة عن طريق التنظيم.¹

لقد تردد المشرع طويلا في تأهيل هيئة معينة للقيام به² لغاية 1992 أين اختار المفتشية العامة للمالية وأهلها بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 92-79 المؤرخ في 22/02/1992 للقيام بالتقييم الاقتصادي الدوري بناء على طلب من السلطات والهيئات المؤهلة قانونا، و بالتالي يبرر الإشكال المتمثل فيما يلي:

- ما مفهوم التقييم و ما هي طبيعته و ما إذا كان يعد رقابة نظرا لإدراجه ضمن

الفصل الثامن من الباب الثاني المتعلق بالرقابة ضمن القانون التوجيهي أو لا؟

- و هل تأهيل المفتشية العامة للمالية للقيام بالتقييم هو مؤسس قانونا أو لا؟

- و ما مدى تأثير ذلك على الإصلاحات المتعلقة بالاستقلالية؟

أ- مفهوم التقييم الاقتصادي وطبيعته:

لم يحدد المشرع مفهوم التقييم الاقتصادي بل اكتفى فقط إلى أنه تقييم اقتصادي للاستغلال تقوم به المفتشية العامة للمالية من دون أي تدخل منها في إدارة و تسيير المؤسسة و باعتبار أن المرسوم التنفيذي 92-72 تضمن نصا وحيدا يؤهل المفتشية دون أن يشير إلى سياسة التقييم الاقتصادي كان لابد من الرجوع إلى المرسوم التنفيذي 92-78 المؤرخ في 22/02/1992 المتضمن اختصاصات المفتشية العامة للمالية.

و يمكن أن يكون التقييم ببساطة تقييم لنتائج المؤسسات و لوضعيتها لحساب الحكومة لتمكينها من وضع و تحديد السياسات الاقتصادية، لكن السؤال المطروح: ما مدى وجود هذا النوع من التقييم الاقتصادي الممارس من هيئة تابعة للدولة و نحن نعلم مدى تجارية المؤسسة العمومية الاقتصادية.

كذلك أن الدومين العام هو سلطة عامة و قد تم إخراج المؤسسة من ملك الإدارة و إخضاعها للقانون التجاري كما أنها لا تخضع لرقابة مجلس المحاسبة بعد صدور القانون المنظم له 90-32 هذا من جهة، و من جهة أخرى بالرجوع إلى المرسوم التنفيذي 92-78 المتضمن اختصاصات المفتشية العامة للمالية و بالتحديد نص المادة 2: « تنص رقابة المفتشية العامة للمالية على التسيير المالي و المحاسبي لمصالح الدولة و الجماعات الإقليمية و الهيئات و الأجهزة و المؤسسات الخاضعة لقواعد المحاسبات العمومية»، استنادا لهذا النص يمكن القول

1 : Debboub Youcef, « le nouveau mécanisme économique en Algérie, OPU, Alger, 2000, p 38.

2 : Boudra Belkacem, « l'autonomie d'entreprise publique économique, thèse d'état en droit public, université de Constantine, institut de droit et des sciences administratives, 1993, p232.

أن المؤسسة العمومية الاقتصادية يمكن أن تخضع إلى لرقابة المفتشية العامة للمالية فقط إذا استفادت من مساعدات مالية من الدولة و الجماعات المحلية

ب- طبيعة المهام التي يتضمنها التقويم:

لبحث الفرضية المناسبة أكثر لتدخل المفتشية للقيام بالتقويم و هي تلك المحددة بنص المادة 07 من المرسوم: «تضبط مهام القيام بالدراسات و الخبرات المسندة للمفتشية العامة للمالية...» و تدخل المفتشية للقيام بالتقويم لابد أن يراعي شرطين أساسين:

-وجود طلب من السلطات و الهيئات المؤهلة قانونا يقدم للمفتشية.¹

-إن المفتشية تقوم بالتقييم دون أي تدخل منها في إدارة و تسيير المؤسسة.²

وما تجدر ملاحظته أن مهمة التقسيم هي ظرفية و ليست دورية كما نصت عليه المادة 41 من القانون التوجيهي.³

ج- تأهيل المفتشية للقيام بعملها الرقابي:

المفتشية العامة للمالية هي هيئة دائمة للرقابة تابعة للدولة أحدثت بموجب المرسوم رقم 53-80 المؤرخ في 1 مارس 1980 تسهر على مراقبة أموال الدولة العامة و الخاصة من حيث الاستغلال الأمثل لها خولت لها صلاحيات واسعة في هذا الشأن.

-مبادئ تأهيل المفتشية:

كانت المفتشية العامة للمالية قبل الإصلاحات المتضمنة الاستقلالية تقوم بمراقبة التسيير المالي والحسابي في المؤسسات الاشتراكية⁴، إلا أنه بعد الإصلاحات أبقى المشرع على تلك الصلاحيات و لقد جاء هذا التأهيل خلافا لتوصيات التقرير العام للاستقلالية الذي أشار إلى إمكانية إسناد هذه المهمة لمجلس المحاسبة أو المجلس الاقتصادي و الاجتماعي أو لهياكل المجلس الوطني للتخطيط كمحافظة تنظيم المؤسسات العمومية.⁵

و لعل اختيار المشرع الجزائري هيئة تابعة لسلطة عامة و الممثلة في وزارة المالية ليسر رقابتها على تسيير المؤسسات العمومية و الاقتصادية و استثناء الهيئات الإدارية المستقلة هو أن مسألة التقويم الاقتصادي لا بد أن تسند مباشرة للسلطة التنفيذية.

1 : انظر المادة 1 من المرسوم التنفيذي رقم 92-79 المؤرخ في 22/02/1992 يؤهل المفتشية العامة للمالية للتقويم الاقتصادي للمؤسسات العمومية الاقتصادية، ج ر مؤرخة في 26/02/1992، عدد 15 ص 41.

2 : انظر المادة 41 من قانون 88-01.

3 : Boudra Belkacem, Op, CIT, p 237.

4 : انظر المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 80-53 المؤرخ في 01/03/1980 المتضمن إنشاء المفتشية العامة للمالية، ج ر مؤرخة في 4 مارس ، ص 349.

5 : Boudra Belkacem, Op, CIT, p 232.

لكن ما يعاب على المشرع الجزائري هو أن اختياره للمفتشية العامة للمالية و تأهيلها للقيام بالتقويم هو مبدأ متناقض مع فكرة الاستقلالية الاقتصادية و مبادئ القانون التجاري، و لأنه بالرجوع إلى أحكام مواد القانون التوجيهي 88-01 و الذي يعرف المؤسسة العمومية الاقتصادية على أنها شركة مساهمة أو مسؤولية محدودة...» فبالتالي فهو يعترف بمدى تجارية هذه المؤسسات مما جعلها في معزل عن أي تدخل للدولة، إذن فهذا المبدأ في مجمله غير ملائم مع مبدأ الاستقلالية الذي يقوم على الفصل بين ما هو عمومي و ما هو تجاري¹.

د- تخلي الدولة عن التقويم الاقتصادي والآثار المترتبة عنه:

بالغاء نص المادة 41 من القانون التوجيهي 88-01 الذي يخضع المؤسسات للتقويم و ذلك بمقتضى الأمر 95-25 أعاد المشرع الجزائري حساباته فيما يتعلق بمدى فعالية هذا التقويم الاقتصادي للمؤسسات و اكتفى برقابة أجهزة المؤسسة أو ما يعرف بالرقابة الداخلية².

كما أن الأمر 01-04 المؤرخ في 20 أوت 2001 و المتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية و تسييرها و خصوصتها لم تخضع المؤسسة لرقابة خارجية رغم أن المشرع أشار من خلال نص المادة الأولى من هذا القانون على آلية المراقبة.

لكن إذا انطلقنا من فرضية أن المؤسسة أحسنت استغلال هذه الحرية الاقتصادية لتحقيق مردودية أفضل استنادا لقواعد القانون التجاري بعدما أن أصبحت شركات رؤوس أموال من جهة، فإنه من جهة أخرى إذا ناقشنا أمر تحرير المؤسسة من الرقابة الخارجية من زاوية أن الأموال التي تحوزها الدولة في المؤسسة تعد أموالا عمومية فإن المسألة تختلف و هذا ما يعاب على أحكام الأمر 01-04³.

و لقد ترتب عن استقلالية المؤسسات الاقتصادية من الخضوع لرقابة خارجية استنادا للقانون العام هو تقلص مجال تدخل الدولة في القطاع الاقتصادي، إذ أصبحت دولة حارسة أكثر منها متدخلة و هذا ما أثر بصفة إيجابية على نوع من الاستقلالية القانونية و التسييرية للمؤسسات. إلا أن هذه الحرية انعكست سلبا على مردودية المؤسسات خاصة مع عدم فاعلية الرقابة الداخلية و التي كانت قائمة على أساليب بيروقراطية و انعدام روح المسؤولية لدى هذه الأجهزة، مما عجل لإصدار قانون رقم 06-01 المؤرخ في 20/02/2006 المتعلق بمكافحة الفساد و الوقاية منه، إضافة إلى نصوص قانون العقوبات و التي كرس مبدأ تجريم الاختلاس و الرشوة، خاصة المادة 119 من قانون العقوبات و التي أسالت الكثير من الحبر حيث خالف الأستاذ أحسن بوسقيعة هذا المبدأ و ذلك بعدم تطبيق المادة 119/02 التي تضمنت التجريم نظرا لعدم ورود هذه المؤسسات ضمن الفقرة الثانية من م 119 وأن المسألة

1 : انظر ساملي وردة، تطور الرقابة على إدارة المؤسسة العمومية الاقتصادية، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون، جامعة قسنطينة، السنة الجامعية 2008-2009، ص 86.

2 : انظر، ساملي وردة، مرجع سابق، ص 60.

3 : انظر ساملي وردة، مرجع سابق، ص 88.

هي قاعدة إجرائية.¹

إلا أن المشرع الجزائري لم يتخذ موقف المتفرج حول تفشي هذه الأزمات في ظل هذه الاستقلالية في التسيير، إذ قرر إعادة الرقابة الخارجية من طرف المفتشية العامة للمالية، لكن هذه المرة كان بموجب نصوص قانونية و تنظيمية صريحة ليقرر بذلك عودة الدولة من جديد للنشاط الاقتصادي من خلال إصداره للأمر 01-08.

- في ظل الأمر 01-08:

بالعودة إلى تاريخ علاقة المفتشية العامة للمالية بالمؤسسة العمومية الاقتصادية نجد أنها كانت تظلم في ظل القانون 01-88 بمهمة التقويم الاقتصادي الدوري للمؤسسة الاقتصادية²، في حين سجل على الأمر 01-04 ثغرة في هذا المجال إذ لم يتطرق في نصوصه لأي صورة من صور الرقابة، و قد ظل هذا الفراغ قائماً لمدة 7 سنوات كاملة إلى أن تدارك المشرع هذا الفراغ في الأمر 01-08³ والذي جاءت نصوصه خصيصاً لتعيد للمفتشية العامة للمالية صلاحية الرقابة على المؤسسة العمومية الاقتصادية، و لكن هذه المرة ليس لمجرد القيام بعملية التقويم الاقتصادي و إنما للقيام بمهمة الرقابة و التدقيق على تسيير المؤسسة، كما دعم المشرع المفتشية بوسائل جديدة تساعد على القيام بمهامها الرقابية بشكل أفضل خاصة بعد صدور المرسوم التنفيذي 08-272 المؤرخ في 6 سبتمبر 2008 المحدد لصلاحيات المفتشية العامة للمالية و الذي تلاه مؤخرًا المرسوم التنفيذي رقم 09-96 المؤرخ في 22 فبراير 2009 و الذي يحدد شروط و كفاءات رقابة و تدقيق المفتشية العامة للمالية لتسيير المؤسسات العمومية الاقتصادية، إذن هذا الإخضاع الذي له مبرراته يعبر عن تغيير هام في مسار الرقابة الخارجية على إدارة المؤسسة العمومية الاقتصادية بغض النظر عن الجدل الذي أثاره⁴. لذلك سنحاول التقصي في هذه الجزئية حول:

-دوافع إعادة المفتشية للرقابة الخارجية على المؤسسة.

- 1 : انظر، أحسن بوسقيعة، الوجيز في القانون الجنائي الخاص، الجزء 2، دار هومة، الجزائر، 2004، ص 36.
- 2 : انظر، بهلول سمية، النظام القانوني للمؤسسة العمومية الاقتصادية في التشريع الجزائري، مذكرة ماستر، تخصص قانون إداري، 2012، 2013.
- 3 : الأمر 01-08 المؤرخ في 02/28/2008 ليتم الأمر 01-04 المؤرخ في 20/08/2001 يتعلق بتنظيم المؤسسة العمومية الاقتصادية و تسييرها و خصوصتها، ج ر العدد 11، 2 مارس 2008.
- 4 : ثار جدل حول اسناد مهمة الرقابة الخارجية للمؤسسات العمومية الاقتصادية للمفتشية خاصة عند صدور الأمر 01-08 و عرضه على المجلس الشعبي الوطني للمصادقة عليه حيث تساءل نواب حزب RCD عن سبب اختيار المفتشية بالذات و لم تسند المهمة لمجلس المحاسبة، انظر إلى تحفظات حزب العمال و حزب RCD في مقالات عبر الانترنت التالية:

Article : gestion et privatisation des entreprises publiques EPE, les réserves du RCD et de PT sur le site <http://www.bLADIDZ.com/article>, voir aussi la communique de groupe parlementaire du RCD sur le titre : Diktacte des ordonnances sur site : www.RED-Algerie.org/details articles 7/04/2008.

- أشكال تدخل المفتشية للقيام بعملية الرقابة.

أ- الأسباب القانونية لإعادة رقابة المفتشية على المؤسسات العمومية:

نتيجة لسوء التسيير الذي وقع فيه رؤساء مجالس إدارة المؤسسات العمومية الاقتصادية و ذلك لانعدام آلية رقابة فعالة لردع ووقف الفاعلين و هذا كله تحت لواء استقلالية المؤسسات و عدم تدخل أجهزة خارجة عن المؤسسات في تسييرها و رقابتها، ارتأت السلطة ضرورة إعادة الاعتبار للمفتشية العامة للمالية من اجل فرض رقابتها في مجال الأموال العامة و ذلك لعدة أسباب وهي:

هاجس رقابة الأموال العمومية و المحافظة عليها: إن الطابع العمومي لرأس المال المؤسسة يعد من أهم الأسباب التي دفعت بالمشروع الجزائري لإعادة رقابة المفتشية العامة للمالية عليها، فبعد سلسلة الفضائح المالية و قضايا الفساد التي شهدتها الساحة الوطنية خاصة على مستوى المؤسسة العمومية الاقتصادية، وجد المشروع نفسه أمام ضرورة تدارك الوضع واتخاذ كافة التدابير اللازمة للحفاظ على الأموال العمومية من كل أشكال التبيد و الاختلاس.¹

التطهير المالي للمؤسسات العاجزة: و هو أحد الأسباب القانونية الذي حوّل للمفتشية صلاحية بسط نفوذها على رقابة المؤسسات حيث كان للعجز المالي الذي أصبحت المؤسسة العمومية الاقتصادية تعاني منه الدور الكبير في فكرة فرض رقابة المفتشية العامة للمالية، و هذا ما عجل لإخضاعه لآليات رقابية صارمة تضمن سيره وفق المنهج المخطط له و هو الأمر الذي تم دعمه أكثر بصدر كل من قانون المالية لسنة 2009 و الذي نص في مادته 63 على أنه «يرخص للخزينة العمومية إجراء تطهير مالي للمؤسسات و المنشآت العمومية المهتدة البنية...» و ترصد سنويا اعتمادات الميزانية لهذا الغرض حسب الكيفيات التي يحددها الوزير المكلف بالمالية على أساس الحاجة المستعجلة فعلا».² كذلك تدهور أوضاع تسيير المؤسسات التي نستشفها من واقع تزايد عدد الفضائح المالية التي مست العديد من المؤسسات و البنوك العمومية كان سببا في التعجيل بإعادة المفتشية للرقابة.³

- ضعف و قصور الرقابة الداخلية على المؤسسة العمومية الاقتصادية: إن اعتراف

المشروع بالطابع التجاري المضاف على المؤسسات العمومية الاقتصادية من خلال التسيير

1 : تصريح السيد وزير العلاقات مع البرلمان نيابة عن السيد وزير الصناعة و ترقية الاستثمار أثناء جلسة التصويت على مشروع القانون المتضمن الموافقة على الأمر 01-08، الجريدة الرسمية للمناقشات الفترة التشريعية السادسة، الدورة العادية الثانية، الجلسة العلنية المنعقدة يوم 2008/04/07، السنة الأولى رقم 59، الصادرة في 2008/04/14، ص 52.
2 : القانون 12-08 المؤرخ في 31-12-2008 يتضمن قانون المالية، ج ر العدد 74 الصادرة في 2008/12/31.

3 : voir article de presse sous titre : « les entreprises publiques soumises au contrôle de IGF sur site http://www.tout-sur-Algerie.com/article_du_12008/03/ « ...le scandale financier de l'ex-BRC, la filiale de sonatrach et Haliburton qui a poussé le président ... a revoir le contrôle des entreprises publiques ... » pour voir les détails de scandale de l'ex -BRC consulter le site : www.algeria-watch.org/FR/article/econo.

و الإدارة كان له الأثر السلبي على جانب المردودية إذ لم تتمكن الرقابة الداخلية الممارسة من طرف أجهزة المؤسسة و كذا محافظي الحسابات من التصدي للممارسات التي سببت الفضائح المالية من اختلاس و تبديد و سرقة للأموال العمومية، فإعادة المفتشية للرقابة كان حرصا على سلامة تسيير الأموال العمومية التي تحوزها الدولة في رأسمال المؤسسات العمومية الاقتصادية خاصة بعد تزويدها بوسائل جديدة للقيام بمهمتها الرقابية بشكل أفضل.

ب- أشكال تدخل المفتشية للقيام بالرقابة:

نصت م 07 مكرر من الأمر 01-08 على حالات تدخل المفتشية العامة للمالية أثناء رقابتها على المؤسسات العمومية الاقتصادية¹، فالأصل أن يكون تدخلها جوازيا بناء على طلب الأجهزة المؤهلة و ذلك بناء على الرقابة و تدقيق التسيير أما الاستثناء أن يكون تدخلها وجوبيا إذا كلفت المؤسسة بمشاريع ممولة بمساهمة من الميزانية و تقوم في هذه الحالة بالرقابة الخارجية. و لكن هل يعتبر تدخل المفتشية الجوازي للقيام بالرقابة و تدقيق التسيير رقابة خارجية؟.

- **التدخل الجوازي للمفتشية:** فهي إمكانية أو جواز إخضاع المؤسسة لرقابة و تدقيق التسيير من طرف المفتشية و هي صلاحية متروكة لإرادة السلطات أو الأجهزة التي تمثل الدولة المساهمة فعمل المفتشية هنا لا يكون من تلقاء نفسها بل لابد أن يطلب منها ذلك و هذا ما أشار إليه المشرع في المادة 07 مكرر/1 من الأمر 01-08 «...يمكن للمفتشية العامة للمالية أن تقوم برقابة و تدقيق تسيير المؤسسات... بناء على طلب من السلطات أو الأجهزة التي تمثل الدولة المساهمة...» فمن هنا لا يتضح أن التدخل الجوازي للمفتشية يتضمن قيامها برقابة خارجية لأنه بالرجوع إلى أحكام الفقرة 2 من المادة 7 مكرر نجد أنه يشير إلى أن التدخل الوجوبي للمفتشية يكون للقيام بالرقابة الخارجية، و عليه يوجد افتراضات:

- إذا كان تدخل المفتشية الجوازي للقيام بالرقابة و تدقيق التسيير إذا كان من طلب أحد السلطات التابعة للدولة كسلطة عامة فإن هذا التدخل يعد حقيقة تكريس فعلي للرقابة الخارجية.

- إن تدخل المفتشية الجوازي للقيام بالرقابة إذا كان من طلب أحد الأجهزة التي تمثل الدولة المساهمة فهو على الأرجح يكون تدعيما للرقابة الداخلية.

بالنسبة للأجهزة التي تمثل الدولة المساهمة قد تشمل شركات تسيير المساهمات بشأن

1 : نص م 07 مكرر من الأمر 01-08 «بغض النظر عن الأحكام المنصوص عليها في القانون التجاري يمكن للمفتشية العامة للمالية أن تقوم برقابة و تدقيق تسيير المؤسسات بناء على طلب السلطات أو الأجهزة 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 عنها بالنسبة للمؤسسات و الإدارات العمومية.

أي مؤسسة عمومية اقتصادية تابعة لحافظتها أو من مجلس مساهمات الدولة باعتباره جهاز مشرف على سياسة تسيير المساهمات و ضبط تنظيم القطاع العمومي الاقتصادي كما يمكن أن يقدم الطلب من الأجهزة سواء الجمعية العامة أو أجهزة الإدارة (المدير العام أو مجلس الإدارة أو مجلس المديرين أو مجلس المراقبة) كما صدر مؤخرا المرسوم التنفيذي رقم 96-09 المؤرخ في 2009¹/02/22 الذي جاء تطبيقا للمادة 07 مكرر (ف1 من الأمر 01-08 و الذي وضع كيفية تدخل المفتشية للقيام بمهام الرقابة و التدقيق، لكن بالرجوع للمرسوم التنفيذي 272-08 الذي يحدد صلاحيات المفتشية العامة للمالية لا نجد فروق كبيرة بين كفاءات الرقابة في حالة التدخل الجوازي و الرقابة عند التدخل الوجوبي.

- التدخل الوجوبي للمفتشية:

يكون تدخل المفتشية وجوبيا للقيام بالرقابة الخارجية على المؤسسة على سبيل الاستثناء في حالة إذا ما كلفت المؤسسة بمشاريع ممولة من الميزانية (م 07 مكرر/ف 2 من الأمر 08-01)، فإذا استفادت المؤسسة العمومية الاقتصادية التي تعد شخصا معنويا من مساعدات مالية من الدولة أو الجماعات المحلية فهذه المساعدات المقدمة تكون بصفة تساهمية فلا تحتاج المفتشية في هذه الحالة إلى طلب من أجل التدخل و القيام بالرقابة، إلا أن هذا التدخل هو غير مستحدث بموجب الأمر 01-08 في م 07 مكرر/2 منه بل هو موجود من قبل ضمن المرسوم التنفيذي 78-92 المؤرخ في 1992/02/22 المحدد اختصاصات المفتشية العامة للمالية²، و بهذا الخصوص فإن التدخل الوجوبي للمفتشية يكون من أجل القيام بالرقابة الخارجية و ليس تدعيم للرقابة الداخلية، و هذا يعد أمرا منطقيا لا يسبب أي تعارض أو تناقض مع الإصلاحات الاقتصادية، يكون خاصة في سياق القيام بالتطهير المالي

خاتمة:

من خلال ما تقدم في هذا البحث حاولنا معالجة إشكالية تحتل أهمية كبيرة و هي مدى نجاعة الدور الذي أناطه المشرع الجزائري للمفتشية العامة للمالية لما لها من صلاحيات عامة في إطار مكافحة الفساد و ذلك بمراقبة مختلف الهيئات الإدارية و المؤسسات التابعة للدولة، و لما لها من صلاحيات خاصة في مراقبة المؤسسات العمومية الاقتصادية و هو ما حيزه المشرع الجزائري خاصة و أن المفتشية العامة للمالية هي هيئة تابعة لجهاز السلطة التنفيذية ألا و هي وزارة المالية و استثناء المؤسسات من رقابة مجلس المحاسبة باعتباره هيئة إدارية مستقلة.

كما أن أهم ما ميز الرقابة الداخلية هو أن ممارستها كان وفقا لشكل الرقابة في الشركات

1 : انظر المرسوم التنفيذي رقم 96-09 المؤرخ في 2009/02/22 المحدد شروط و كفاءات رقابة وتدقيق المفتشية العامة للمالية لتسيير المؤسسات الاقتصادية. ج ر مؤرخة في 4 مارس 2009، عدد 14، ص 18.

2 : انظر المرسوم التنفيذي رقم 78-92 المؤرخ في 1992/02/22 يحدد اختصاصات المفتشية العامة للمالية، ج ر مؤرخة في 1992 / 02 / 26، عدد 15.

التجارية، ففي إطار الإصلاحات الاقتصادية لسنة 1988 اتجه المشرع نحو التخفيف للرقابة الخارجية حيث أخضع المؤسسة لتقويم اقتصادي دوري، غير أنه مع تبني سياسة التحرير الاقتصادي ثم الاستغناء عن هذه الآلية، بعدها أعاد المشرع الاعتبار للمفتشية و ذلك من خلال الأمر 01-08 من خلال عودة النشاط الاقتصادي و ذلك بناء على طلب السلطات و الأجهزة المختصة.

إن المشرع لم يبين حقيقة عودة المفتشية العامة للمالية في الأمر 01-08 هل كانت فعلا من أجل الرقابة الخارجية على الأموال العمومية للدولة و المؤسسات، و هل أن هذا لا يمهّد إلى تنظيم جديد لعودة الوزارات حسب ما تؤشر عليه بعض أحكام المرسوم التنفيذي 96-09 وبالتالي الخروج عن النطاق الأصلي للإصلاحات وفسح المجال لعودة الدولة كسلطة عامة، أم أن عودة المفتشية لم تكن للقيام بالرقابة الخارجية بل يعتبر قيامها بالرقابة والتدقيق رقابة داخلية أوكلت ممارستها لهيئة خارجية من أجل تدعيم أجهزة المؤسسة؟.

قائمة المراجع :

- أحسن بوسقيعة، الوجيز في القانون الجنائي الخاص، الجزء 2، دار هومة، الجزائر، 2004.
- بهلول سمية، النظام القانوني للمؤسسة العمومية الاقتصادية في التشريع الجزائري، مذكرة ماستر، تخصص قانون إداري، 2012، 2013.
- ثريا حقيق، المفتشية العامة للمالية (قصور في الأداء وآفاق تطوير العمل الرقابي)، دبلوم ماستر، تخصص قانون و علوم إدارية، مقتبس من الموقع الالكتروني WWW.MAROCDROIT.COM
- حليمي منال، الرقابة الخارجية على الصفقات العمومية، مذكرة لنيل شهادة ماجستي، ر قانون إداري، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة ورقلة، 2012، 2013.
- ساملي وردة، تطور الرقابة على إدارة المؤسسة العمومية الاقتصادية، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون، جامعة قسنطينة، السنة الجامعية 2008-2009.
- سناطور خالد، مذكرة تخرج من المدرسة الوطنية للإدارة بعنوان «الرقابة على النفقات العمومية، دراسة حول المفتشية العامة للمالية 2005، 2006.
- شويخي سامية، أهمية الاستفادة من الآليات الحديثة والمنظور الاسلامي في الرقابة على المال العام، مذكرة نيل شهادة ماجستير في المالية العامة، تلمسان 2010، 2011.
- علي زغدود، المالية العامة، ط 3، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2008.
- Boudra Belkacem, « l'autonomie d'entreprise publique économique, thèse d'état en droit public, université de Constantine, institut de droit et des sciences administratives, 1993.
- Debboub Youcef, « le nouveau mécanisme économique en Algérie, OPU, Alger, 2000.