

رقابة المراقب المالي على المؤسسات العمومية الاقتصادية في التشريع الجزائري

الأستاذة: أسماء شاوش

عضو مخبر النظام القانوني للعقود والتصرفات في القانون الخاص

أستاذة مساعدة قسم أ

كلية الحقوق والعلوم السياسية

جامعة الجيلالي بونعامة بخميس مليانة

ملخص

تكتسي المؤسسات العمومية الاقتصادية أهمية كبيرة في الاقتصاد الوطني ونظرا لكون رأسمالها الاجتماعي يكون في أغلبه مملوك للدولة أو شخص من أشخاص القانون العام، على هذا أساس فقد أخضعها المشرع الجزائري لعدة صور من الرقابة المالية من بينها المراقب المالي.

والملاحظ أن الأمر 04/01 المتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية وتسييرها وخصوصيتها لم ينص على رقابة المراقب المالي وفي لا تعديلاته، وإنما نص عليها المرسوم التنفيذي 374/09 المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي 414/92.

الكلمات المفتاحية : المؤسسات العمومية الاقتصادية، المراقب المالي، رقابة، إجراءات، نتائج، تقييم .

Résumé:

Les entreprises économiques publiques revêtent une grande importance dans l'économie nationale, et étant donné que leur capital social est principalement détenu par l'État ou une personne de droit commun, sur cette base, le législateur algérien les a soumises à plusieurs formes de contrôle financier, y compris le contrôleur financier.

Il est à noter que l'ordonnance 04/1 relative à la réglementation, à la gestion et à la privatisation des entreprises économiques publiques ne prévoyait pas le contrôle du contrôleur financier ou ses amendements, mais plutôt stipulée dans le décret exécutif 09/374 modifiant et complétant le décret exécutif 92/414.

Mots clés: Entreprises économiques publiques, contrôleur financier, contrôle, procédures, résultats, évaluation.

مقدمة

تعد المؤسسات العمومية الاقتصادية شركات تجارية تحوز فيها الدولة أو شخص من أشخاص القانون العام على أغلبية الرأسمال الاجتماعي مباشرة أو غير مباشرة، ولقد تم تنظيمها بموجب الأمر 04/01 المتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية وتسييرها وخصصتها⁽¹⁾، ولقد اعتبر رأسمالها الاجتماعي من الأملاك الخاصة للدولة وهو ما نصت عليه الفقرة الثالثة من المادة الثالثة من الأمر 04/01.

وتبعاً لذلك فقد تم إخضاعها لرقابة مالية متعددة تمارس من قبل عدة أجهزة، سواء تلك الممارسة من قبل المفتشية العامة للمالية والتي تم استحدثها بموجب الأمر 01/08⁽²⁾ المؤرخ في 28 فيفري 2008 المعدل والمتمم للأمر 04/01، كما أنها تخضع لرقابة مجلس المحاسبة الذي يعد الهيئة العليا للمراقبة للمال العام، ولقد أخضعت كذلك لرقابة المراقب المالي بموجب المرسوم التنفيذي 374/09⁽³⁾ المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي 414/92⁽⁴⁾ المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، فالملاحظ أن المشرع الجزائري قد أخضع المؤسسات العمومية الاقتصادية لرقابة المراقب المالي بعد مرور ثمانية سنوات من صدور الأمر 04/01.

من هنا فالإشكال المطروح ما مدى فعالية رقابة المراقب المالي على المؤسسات العمومية الاقتصادية؟ وللإجابة على هذا التساؤل قسمنا دراستنا إلى النقاط التالية:

أولاً: طبيعة رقابة المراقب المالي على المؤسسات العمومية الاقتصادية:

ثانياً: إجراءات رقابة المراقب المالي

ثالثاً: نتائج رقابة المراقب المالي

رابعاً: تقييم رقابة المراقب المالي

أولاً: طبيعة رقابة المراقب المالي على المؤسسات العمومية الاقتصادية

بالرجوع للمرسوم التنفيذي 414/92 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها نجد الأصل في رقابة المراقب المالي على الميزانية أنها سابقة، إلا أنه بموجب آخر تعديل للمرسوم أصبح المراقب المالي يمارس رقابة لاحقة أيضاً على الميزانية، وعليه سنتطرق للرقابة السابقة واللاحقة للمراقب المالي، مع تحديد الرقابة الممارسة على المؤسسات هل هي سابقة أو لاحقة ؟

أ- الرقابة السابقة للمراقب المالي

تطبق الرقابة السابقة للمراقب المالي على النفقات التي يلتزم بها على ميزانية المؤسسات والإدارات التابعة للدولة، الميزانيات الملحقة، الحسابات الخاصة للخزينة، نفقات ميزانيات الولايات، نفقات ميزانيات البلديات، نفقات ميزانيات المؤسسات العمومية ذات الطابع الاداري، نفقات ميزانيات المؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني، نفقات ميزانيات المؤسسات العمومية ذات الطابع الاداري المماثلة⁽⁵⁾.

ب- الرقابة اللاحقة للمراقب المالي

لقد استحدثت هذه الرقابة بموجب المرسوم التنفيذي 374/09 المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي 414/92 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات بموجب المادة الثالثة منه، بحيث تخضع للرقابة اللاحقة كل من ميزانية المؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني، ميزانيات مراكز البحث والتنمية، ميزانية المؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي، ميزانية المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري وميزانية المؤسسات العمومية الاقتصادية⁽⁶⁾.

يتضح مما سبق أن الرقابة الممارسة من طرف المراقب المالي على المؤسسات العمومية الاقتصادية هي رقابة لاحقة، وهو ما نص عليه المشرع صراحة من خلال المادة 02 مكرر من المرسوم التنفيذي 414/92 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات.

ثانياً: إجراءات رقابة المراقب المالي

إن المرسوم التنفيذي 414/92 المعدل والمتمم لم يحدد إجراءات التي يتبناها المراقب المالي عند ممارسته للرقابة على المؤسسات العمومية الاقتصادية، إلا أن الفقرة الثانية من المادة الثانية

مكرر نصت على أنه تحدد كيفية تطبيق المادة بموجب قرار من الوزير المكلف بالمالية، وهو ما تجسد في القرار المحدد لكيفيات تطبيق رقابة النفقات التي يلتزم بها في شكلها اللاحق على المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري والمؤسسات العمومية الاقتصادية⁽⁷⁾، وأن النفقات المعنية هي الالتزامات الاحتياطية والتي نظمت بموجب القرار المحدد لإجراء الالتزامات الاحتياطية⁽⁸⁾.

وللإشارة فإنه من أجل أن تخضع المؤسسات العمومية الاقتصادية لرقابة المراقب المالي فقد اشترط القرار المذكور أعلاه أمرين هما:

1- أن تكون النفقات الممولة من ميزانية الدولة الموجهة لإنجاز عمليات تبعات الخدمة العمومية.

2- أن تكون تتعلق بالبرامج الخاصة بالتجهيز العمومي التي تفرضها الدولة والمنفذة من المؤسسات العمومية الاقتصادية⁽⁹⁾.

إلا أنه لا يجب توافر كلا الشرطين معا بل يكفي توافر أحدهما، خصوصا أن المادة قد استعملت "أو" في المادة 02 من القرار المحدد لكيفيات تطبيق رقابة النفقات التي يلتزم بها في شكلها اللاحق على المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري والمؤسسات العمومية الاقتصادية.

أما الاجراءات المتبعة من قبل المراقب المالي تتمثل عند نهاية كل مدة يقدم الأمر بالصرف بطاقة التزام قصد التأشير عليها من قبل المراقب المالي، مرفقة بالوثائق الثبوتية وجدول مصادق عليه من طرف المحاسب العمومي، يوضح مبالغ المدفوعات بعنوان الفترة المعنية، وكذا جدول مقارنة حسب نموذج تضمنه ملحق رقم 03 بالقرار المتضمن لكيفيات تنفيذ إجراء الالتزامات الاحتياطية، إلا أنه عندما لا يتم استهلاك القسط كله أو لم يستهلك إطلاقا يضاف الرصيد المتبقي إلى مبلغ القسط الموالي، ويمكن الالتزام بقسط جديد عندما تتم تسوية النفقات المتعلقة بقسط قبل الفترة المحددة وهو ما نصت عليه المادة 12 من القرار المتضمن لكيفيات تنفيذ إجراء الالتزامات الاحتياطية.

وتظهر الرقابة اللاحقة للمراقب المالي من خلال تأشيرته على بطاقة التزام التسوية، وبعد تأكده من مطابقتها للقوانين والتنظيمات المعمول بها وعلى هذا الأساس أجبر المراقب المالي بإعداد تقرير يبين ظروف تنفيذ هذه النفقات، وذلك في كل ثلاثي أو سداسي ويقوم بإرساله إلى الوزير

المكلف بالميزانية وإلى الأمر بالصرف المعني⁽¹⁰⁾، أما إذا كان الالتزام بالنفقات غير مطابق للقوانين والتنظيمات المعمول بها فإن المراقب المالي يصدر رفضاً نهائياً، ويقوم بإرسال نسخة منه إلى المحاسب العمومي⁽¹¹⁾.

ثالثاً: نتائج رقابة المراقب المالي

يترتب عن ممارسة المراقب المالي لرقابته على المؤسسات العمومية الاقتصادية إحدى النتائج التالية: منح التأشيرة أو رفض التأشير أو سلطة التفاوض.

أ- منح التأشيرة

يقوم المراقب المالي بمنح التأشيرة لتحرير القسط الأول في حالة إذا كانت مشاريع الاحتياطية قانونية، ودون الحاجة أن تكون مرفقة بالوثائق الثبوتية⁽¹²⁾، ثم بعد تقديم هذه الأخيرة المتعلقة باستعمال الاعتمادات الخاصة بالقسط السابق يحرر المراقب المالي القسط الثاني، وتسوى الالتزامات الاحتياطية للنفقات المتعلقة بالقسط عندما يتم استعماله كل ستة (06) أشهر أو ثلاثة أشهر، بتقديم مستندات المثبتة لذلك، مع تأشير المراقب المالي كذلك على هذه التسوية، وهو ما نصت عليه المادتين 06 و07 من القرار المحدد لكيفيات تطبيق رقابة النفقات التي يلتزم بها في شكلها اللاحق.

أما العناصر التي يجب أن تتضمنها التأشيرة الممنوحة من طرف المراقب المالي فلم ينص عليها القرار المحدد لكيفيات تطبيق رقابة النفقات التي يلتزم بها في شكلها اللاحق على المؤسسات العمومية الاقتصادية، في حين فقد حددت العناصر التي يجب تتضمنها التأشيرة بالنسبة للرقابة السابقة في المرسوم التنفيذي 414/92 والمتمثلة في توفر ترخيص البرنامج أو الاعتماد المالي، تخصيص النفقة، مطابقة مبلغ الالتزام للعناصر المبينة في مشروع الصفقة وصفة الأمر بالصرف⁽¹³⁾، وعليه فإن العناصر التي تتضمنها تأشيرة المراقب المالي في الرقابة اللاحقة هي نفس العناصر التي تحتويها التأشير في الرقابة السابقة حسب رأينا.

وفيما يخص آجال منح التأشيرة فلم ينص عليها كذلك القرار المحدد لكيفيات تطبيق رقابة النفقات التي يلتزم بها في شكلها اللاحق على المؤسسات العمومية الاقتصادية، وعليه يطبق الأجل المنصوص عليه في المرسوم التنفيذي 414/92 المعدل والمتمم، بحيث يلزم المراقب المالي بدراسة وفحص الملفات المحالة له من طرف الأمر بالصرف خلال مدة أقصاها عشرة (10) أيام⁽¹⁴⁾،

ويحسب هذا الأجل طبقا للمادة 15 من المرسوم التنفيذي 414/92 المعدل والمتمم ابتداء من تاريخ استلام مصالح الرقابة المالية لاستمارة الالتزام.

ب- رفض التأشير

يجوز للمراقب المالي أن يرفض منح التأشير للنفقات غير القانونية التي تمت في إطار الالتزام الاحتياطي، وهذا الرفض قد يكون مؤقتا أو نهائيا حسب المرسوم التنفيذي 414/92 المعدل والمتمم، إذ يعرف الرفض المؤقت بأنه ذلك الرفض الذي يكون بحجة أن الملف غير جاهز على الحالة التي هي عليه، إلا أنه قابل لإعادة إخضاعه إلى طلب التأشير ثانية بعد تدارك ما أثاره المراقب المالي من ملاحظات شكلية أو موضوعية⁽¹⁵⁾، وذلك بسبب إحدى الحالات التالية: اقتراح التزام مشوب بمخالفات للتنظيم قابلة للتصحيح، انعدام أو نقصان الوثائق الثبوتية المطلوبة، نسيان بيان هام في الوثائق المرفقة⁽¹⁶⁾.

أما الرفض النهائي يكتسي طبيعة نهائية ولا يمكن تصحيحه ويعمل بعدم مطابقة الالتزام للقوانين والتنظيمات المعمول بها، عدم توفر الاعتمادات أو المناصب المالية، عدم احترام الأمر بالصرف للملاحظات المدونة في مذكرة الرفض المؤقت⁽¹⁷⁾، إلا أنه بالرجوع 14 من القرار قرار المتضمن كليات تنفيذ إجراء الالتزامات الاحتياطية فإنها تكون موضوع رفض نهائي فقط وعندما يتعلق الأمر بالنفقات غير مطابقة للقوانين والتنظيمات المعمول بها، وعليه فإنه تطبق المادة 14 وليس المادة 12 من المرسوم التنفيذي 414/92 تطبيقا لقاعدة أن الخاص يقيد العام، وفيما يتعلق بالمؤسسات يخول للمراقب المالي رفض النهائي لهذه الحالة فقط.

ويتعين على المراقب المالي إرسال نسخة من مذكرة الرفض النهائي للملف وتقرير مفصل، إلى الوزير المكلف بالميزانية بغرض التوجيه⁽¹⁸⁾، كما يرسل نسخة من الرفض النهائي إلى المحاسب العمومي وهو ما نصت عليه الفقرة الثانية من المادة 14 من القرار قرار المتضمن كليات تنفيذ إجراء الالتزامات الاحتياطية.

ج- سلطة التفاوض

لم يتطرق القرار المحدد لكليات تطبيق رقابة النفقات التي يلتزم بها في شكلها اللاحق على المؤسسات العمومية الاقتصادية إلى سلطة التفاوض، غير أن للمادة 13 في فقرتها الأخيرة من

المرسوم التنفيذي 414/92 المعدل والمتمم نصت على أن الرفض النهائي يكون قابلا لإعادة النظر من قبل الوزير المكلف بالميزانية عندما يعتبر أن العناصر المبني عليها الرفض غير مؤسسة، ومنه يمكن للأمر بالصرف في بعض الحالات التغاضي عن هذه التأشيرة وذلك تحت مسؤوليته.

رابعاً : تقييم رقابة المراقب المالي

إن الرقابة اللاحقة الممارسة من طرف المراقب المالي على المؤسسات العمومية الاقتصادي تتسم بإيجابيات وسلبيات كأى رقابة ممارسة من قبل أي هيئة أخرى، وعليه سنتطرق للإيجابيات وسلبيات.

إيجابيات الرقابة اللاحقة للمراقب المالي

- 1- إن الرقابة اللاحقة ملائمة وغير معرقله لنشاط المؤسسة العمومية الاقتصادية، ويمكنها كشف المخلفات بدقة .
- 2- إن هذه الرقابة دقيقة تنصب على الجانب المالي والمحاسبي للمؤسسات العمومية الاقتصادية، وهو ما يساعد المؤسسة على مقارنة الأداء الفعلي مع ما كان مرغوباً فيه، وعلى ضوء ذلك تتخذ الإجراءات المناسبة لتحسين الأوضاع⁽¹⁹⁾.
- 3- إن هذه الرقابة عامة نظرا للصلاحيات الأخرى التي يتمتع بها المراقب المالي كالأستشارية والاعلامية.
- 4- إن هذه الرقابة تعتبر واقعية لأنها تمارس بعد القيام بكل العمليات المالية، وبالتالي فإنها تمكن المراقب المالي من الإحاطة بكل الظروف والعوامل الخاصة بكل عملية من العمليات المالية.

أ- سلبيات الرقابة اللاحقة للمراقب المالي

- 1- إن الرقابة اللاحقة للمراقب المالي تعد قاصرة نظرا لأنه يمارس الرقابة بعد التنفيذ وليس قبله، ولا يمكنها تفادي المخالفات وهو ما يساعد حتما في اختلاس أموال المؤسسات العمومية الاقتصادية.

- 2- غموض ونقص الذي يكتسي القرار المحدد لكيفيات تطبيق رقابة النفقات التي يلتزم بها في شكلها اللاحق على المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري والمؤسسات العمومية الاقتصادية من خلال تضمنه لثمان مواد فقط، وهو ما يجعل مهمة المراقب المالي جد صعبة .
- 3- رقابة شرعية بحيث تعمل رقابة المراقب المالي على مبدأ تطابق العمليات الواردة في نفقات المؤسسات العمومية الاقتصادية مع القوانين والتنظيمات السارية المفعول، فهي تراقب الجانب الشكلي للنفقة دون أن تتعداه إلى رقابة الملائمة التي تفحص العمليات من بدئها إلى نهايتها⁽²⁰⁾.
- 4- تعتبر رقابة وقتية تأتي عند انتهاء من العمليات المالية، وبالتالي لا تسير كل مراحل التي تمر بها النفقات، كما هو الحال بالنسبة للرقابة السابقة.
- 5- تبعية المراقب المالي للوزير المكلف بالمالية وهو ما سيؤثر أكيد على استقلالية المراقب المالي عند ممارسة مهامه .
- 6- نقص في سياسة التكوين والتأهيل⁽²¹⁾ في المراقب المالي الذي يمارس الرقابة على المؤسسات العمومية الاقتصادية، نظرا لطبيعتها المتميزة وهو ما يجعل رقابته ناقصة.

الخاتمة

تعتبر الرقابة اللاحقة للمراقب المالي على المؤسسات العمومية الاقتصادية فعالة، وقد وفق المشرع الجزائري في إخضاعها لها، إلا أنها تعاني من عدة نقائص تعرقل ممارستها على أكمل وجه وعليه توصلنا لمجموعة من التوصيات نلخصها فيما يلي:

- ضرورة تعديل القرار المحدد لكيفيات تطبيق رقابة النفقات التي يلتزم بها في شكلها اللاحق على المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري والمؤسسات العمومية الاقتصادية، من خلال تضمنه كل المسائل المتعلقة بعملية الرقابة بدقة وتفصيل من أجل تسهيل عملية الرقابة .

- إلزامية التكوين وتحسين المستوى بالنسبة للمراقب المالي الذي يمارس الرقابة على المؤسسات العمومية الاقتصادية نظرا لطبيعتها المتميزة.
- توسيع من الصلاحيات الرقابية للمراقب المالي، وإلزامه باطلاع وكيل الجمهورية بالأفعال المجرمة التي اكتشفها أثناء ممارسته للرقابة، حفظا على أموال المؤسسات العمومية الاقتصادية.

الهوامش

- ¹ - الأمر 04-01 المؤرخ في 20-08-2001 المتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية وسيورها وخصوصيتها، ج ر 47، الصادرة في 22-08-2001.
- ² - الأمر 01/08 المؤرخ في 28/02/2008 المعدل والمتمم الأمر 04/01 المتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية وسيورها وخصوصيتها، ج ر 11، الصادرة في 02/03/2008.
- ³ -المرسوم التنفيذي 374/09 المؤرخ في 16/11/2009، المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي 414/92، ج ر 67، الصادرة في 19/11/2009.
- ⁴ -المرسوم التنفيذي 414/92 المؤرخ في 14/11/1992، المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، ج ر 82، الصادرة في 15/11/1992.
- ⁵ -المادة 02 من المرسوم التنفيذي 414/92 المعدل والمتمم .
- ⁶ -أضيفت المادة 02 مكرر للمرسوم التنفيذي 414/92 المعدل والمتمم .
- ⁷ -قرار مؤرخ في 02/07/2012 يحدد كفاءات تطبيق رقابة النفقات التي يلتزم بها في شكلها اللاحق على المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري والمؤسسات العمومية الاقتصادية، ج ر 24 الصادرة في 05/05/2013.
- ⁸ -قرار مؤرخ في 20/02/2016 المتضمن كفاءات تنفيذ إجراء الالتزامات الاحتياطية، ج ر 53 الصادرة في 07/09/2016.
- ⁹ -المادة 02 من القرار المحدد لكفاءات تطبيق رقابة النفقات التي يلتزم بها في شكلها اللاحق على المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري والمؤسسات العمومية الاقتصادية.
- ¹⁰ -المادة 17 من القرار المتضمن كفاءات تنفيذ إجراء الالتزامات الاحتياطية.
- ¹¹ -المادة 16 من نفس القرار .
- ¹² -المادة 05 من قرار المحدد لكفاءات تطبيق رقابة النفقات التي يلتزم بها في شكلها اللاحق على المؤسسات العمومية الاقتصادية .
- ¹³ -المادة 05/ 10 من المرسوم 414/92 المعدل والمتمم .
- ¹⁴ -المادة 14 من المرسوم التنفيذي 414/92 المعدل والمتمم .

- ¹⁵ -علي بورطالة، المراقب المالي في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير (الإدارة والمالية العامة)، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجزائر 1 يوسف بن خدة، الجزائر، 2013/ 2014، ص 113.
- ¹⁶ -المادة 11 من المرسوم 414/92 المعدل والمتمم .
- ¹⁷ -المادة 12 من المرسوم 414/92 المعدل والمتمم
- ¹⁸ -المادة 16 من من القرار قرار المتضمن كفاءات تنفيذ إجراء الالتزامات الاحتياطية .
- ¹⁹ -رحمة زيوش، الميزانية العامة للدولة في الجزائر، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة مولود معمري تيزي وزو، الجزائر، 2011، ص 223.
- ²⁰ -فاتح مزيتي، رقابة المراقب المالي على الادارة العامة (الواقع، المعوقات والحلول)، مجلة تاريخ العلوم، العدد 08 ج 02، جوان 2017، ص 111.
- ²¹ -فاتح مزيتي، المرجع نفسه، ص 111.