

نظريّة القطاع العام

هناك اتجاه عام منذ أواخر العشرينات من القرن المنصرم جوهره تدخل الدولة لاسيما بعد الأزمة العامة للنظام الرأسمالي خلال السنوات 1929/1933 إلا أنّ هناك خلافاً يكمن في مدى وحجم واتجاه هذا التدخل، على أن تجارب الماضي تشير أنّ شكل هذا التدخل، ومدّاه الزمني يظلّ عاملاً تابعاً لمجموعة عوامل أساسية كدرجة النمو الاقتصادي والاجتماعي الذي وصلته الدولة، ومدى رسوخ القوانين الاقتصادية للنظام وطبيعة الموقف المؤسسي السائد فيه ودرجة نضوج القطاع الخاص، ومدى توافر البني التحتية، ونوع المشكلات الاقتصادية والطابع الاجتماعي للدولة¹.

وقد شهدت العقود الماضية جدلاً فكريّاً كبيراً بين مؤيدي ومعارضي تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي، لعلّ أبرزه ما روّجته المدرسة الاشتراكية التي منحت الدولة حق احتكار وإدارة النشاط الاقتصادي من خلال التخطيط المركزي، ومن ثمّ فإنّها الوحيدة التي لها حق امتلاك موارد ووسائل الإنتاج وأدواته، بينما تبنّت المدرسة الاقتصادية الكلاسيكية مفهوم الدولة الحارسة، التي تمارس وظيفة تقليدية تقتصر على مجالات الخدمات الأساسية من دفاع وأمن وقضاء، مع ترك النشاط الاقتصادي للأفراد بصورة جوهرية، إلا أنّ الاقتصاد الحرّ القائم على مبدأ "دعاه يعمل دعه يمر"، ما لبث أنّ مرّ بالعديد من الأزمات الاقتصادية الواحدة تلو الأخرى لتهتز ثوابته والركائز التي قام عليها مع أحد الأزمات التي واجهها، والتي تمثلت في الأزمة المالية العالمية.

ومن هنا عاد الجدل مرة أخرى حول عودة الدولة في ثوبها التدخلي، ولكن بشكل رقابي ومنظم ومحكم في آليات السوق التي فشلت في أن تصحّ نفسها بنفسها².

لقد أكدت جميع التجارب التنموية لبلدان العالم الدور الفاعل الذي لعبته الدولة في هذا المجال حتى تلك التجارب الأكثر ليبرالية مما جعل اقتصادياً كارثة ليس يقول (إني لم أعلم بوجود أي مجتمع في أي مكان أو زمان لم نقم فيه الدولة بدور فاعل في ضبط الإنتاج والتوزيع³).

¹ هلال إدريس مجید، الدور الاقتصادي للدولة في ظل العولمة ، الطبعة الأولى ، دار حميّرا للنشر والترجمة ، 2018 ، القاهرة ، ص 15.

² إيناس عبد الله ،أسباب ومظاهر تصاعد الدور الاقتصادي للدولة ،مقال منشور على صفحة مركز المستقبل للأبحاث والدراسات المتقدمة بتاريخ: 12 أكتوبر 2014 على الرابط <https://futureuae.com> .

³ ، هلال إدريس مجید المرجع السابق ، ص 15.

المبحث الأول : مفهوم القطاع العام وتطوره

إنّ مصطلح "القطاع العام" ظهر بظهور الدولة، يستخدم للدلالة على النشاطات الاقتصادية القائمة على أساس ملكية الدولة لرأس المال ووسائل الإنتاج.

كما يوحى إلى ما تضطلع به الدولة من وظائف عمومية كشخصية اعتبارية من أولى أولوياتها خدمة المواطنين.

ونسق أولاً مفهوم القطاع العام بما يحتويه من تعريفات (المطلب الأول)، ثم أهم مراحله في الجزائر(المطلب الثاني).

المطلب الأول :تعريف القطاع العام :

كثيرة هي الآراء حول تعريف القطاع العام ، فمنهم من رأى أنه وحدات قطاع الأعمال التي تدار من قبل الحكومة والتي لا يمكن أن تدار من قبل القطاع الخاص ، وتقوم المؤسسات العامة بإنتاج السلع والخدمات وتقديمها إلى الجمهور بالأسعار الإدارية ، و يؤدي النشاط الحكومي بإدارة هذه المشاريع والمؤسسات إلى تعطيل آليات السوق وتسوية المنظومة السعرية ، وعادة ما يرتبط القطاع العام بالخطيط المركزي غير الضروري لوجوده⁴ ، ومنهم من رأى أنها ذلك القسم من الاقتصاد الذي يعني بصفقات الحكومة التي تتلقى الدخل من الضرائب وغيرها من الإيرادات وتأثر على أعمال الاقتصاد من خلال قراراتها الاتفاقيية والاستثمارية(مصروفات حكومية) وعبر سيطرتها(من خلال السياسة المالية والضريبية) على قرارات الإنفاق والاستثمار في قطاعات اقتصادية أخرى⁵ .

وهناك من يراه قطاعا يتم النظر فيه إلى الدولة كوحدة اقتصادية تقوم بأنشطة اقتصادية مناظرة لأنشطة القطاع الخاص إلا أنها جزء من خطط وبرامج الدولة الاقتصادية⁶.

⁴ مجید ضياء،الشخصية والتصحيحات الهيكلية (آراء واتجاهات) الطبعة الأولى ،مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية ،مصر ،2008،ص.09.

⁵ ليث عبد الله القهيبوي ،بلال محمود ،التحول من القطاع العام إلى القطاع الخاص ،الطبعة الأولى ، دار الحامد للنشر والتوزيع ،الأردن ،2012 ، ص 29،30.

⁶ عبد الرحيم ،الشخصية وأثارها على التنمية بالدول النامية ،الطبعة الأولى ،مكتبة مدبولي ،القاهرة ،2004 ، ص 14.

ويعرفه الدكتور زويتن أنه مجموعة المؤسسات الاقتصادية التي يكون رأس مالها مملوكاً بصفة مباشرة أو غير مباشرة للدولة أو إحدى الجماعات العمومية التابعة لها إن كانت إقليمية أو مرفقية⁷.

المطلب الثاني: القطاع العام في الجزائر

إن القطاع العام يفرض تدخل الدولة في عديد المجالات الاجتماعية والاقتصادية حفاظاً على الفرد من المؤسسات الخاصة - لأن هذه الأخيرة تطمح للربح فقط مما ينفلت كاشه بما لا يطيق من تبعات مادية -، وتحقيقاً للمساواة بتأمين الخدمات بصفة مستمرة وبمقابل تكافلي، وتطويراً للقطاعات التنموية، وهذا ما كانت تطمح إليه الجزائر، لكنها تبنت استراتيجيات متعددة في ظل أنظمة مختلفة تعاقبت عليها نوردها تباعاً:

الفرع الأول : غادة الاستقلال :

غادة الاستقلال لم تكن علاقة الدولة بالنشاط الاقتصادي واضحة، فلا هي بالدولة الحارسة ولا هي بالدولة المتدخلة، فقد كانت أوضاعها متربدة في جميع المجالات، ليس فقط المجال الاقتصادي نتيجة السياسات المطبقة من الاستعمار، بل لأنها لم تكن لديها لا أموال ولا كفاءات ولا مؤسسات ولا خبرات فقد خلف لها الاستعمار عديد المؤسسات والشركات التي كان قد أنشأها من أجل استنزاف الثروات الجزائرية⁸.

وكانت الممتلكات التي شغرت بعدها هجرها أصحابها المعمرين، اللبنة التي انطلق منها القطاع العام الاقتصادي، وخصوصاً المؤسسات الصناعية والزراعية.

مع العلم أن الجزائر حينها لا تملك مؤهلات ولا إطارات كفؤة في التسيير، مما شلَّ تلك المؤسسات، وبالرغم من كل هذه المعوقات إلا أنَّ جهود العمال المبادرة لإعادة تشغيل المصانع المهجورة بالقدر المستطاع، كانت ناجحة إلى حد ما في إعادة الحياة إليها، مما دعا السلطة حينها إلى تقوين الوضع بصدر:

* الأمر 62/02 في 21/08/1962 لحماية وتسخير الأموال الشاغرة .

* المرسوم 63/83 في 23/11/1962 المتعلق بلجان التسيير في المؤسسات الصناعية الشاغرة.

⁷ عبد الرزاق زويتن، مرجع سابق، ص 22.

⁸ سالمي وردة، مرجع سابق ، ص 14.

*المرسوم 88/63 في 23/12/1963 لتنظيم الأملاك الشاغرة.

*المرسوم 95/63 في 18/12/1963 لتنظيم وتسخير المؤسسات المسيرة ذاتيا .

وهذا يجب التنويه أن العمال هم من كانوا يسيرون.

الفرع الثاني :الجزائر و التسيير الاشتراكي :

في 1962 كان الفلك العام للتحرر في العالم الثالث يتجه نحو الاشتراكية والحزب الواحد كوسيلة لتفويض النظام الاستعماري وبقائه.... في هذا الجو لابد للجزائر المستقلة أن تأخذ هذا الطريق، لأن الكولون هم نتاج النظام الرأسمالي، ولتفكيك نظامهم لابد من نظام بديل وهو الاشتراكية والاقتصاد الموجه.. وهي ظروف موضوعية تتبع لها الثوار في مؤتمر طرابلس ... لأنهم أحسوا بحاجة الشعب إلى نظام بديل عن نظام الكولون الذي قوضته الثورة، فكان ميثاق طرابلس 1962 طافحا بالتوجه الاشتراكي والحزب الواحد.⁹

وانعكس هذا الاختيار على كل النواحي بما في ذلك التنمية الاقتصادية، وظهرت بوادره في الخطوات الأولى عقب الاستقلال حيث أظهرت الدولة حينها خطة الطريق للاعتماد على النفس.

وكان النشاط الاقتصادي في تلك الفترة يرتكز على مؤسسات اقتصادية عمومية كانت تسمى بالمؤسسات الاشتراكية في ظل الأمر رقم 74/71 المؤرخ في 16 نوفمبر 1971 يتعلق بالتسخير الاشتراكي للمؤسسات¹⁰.

وفيما تعلق بالتسخير فالدولة حينها كانت تحكر كل الصالحيات إذ تعين المدير ويكون آليتها للرقابة في الوقت الذي كانت تعتبر النشاطات الاقتصادية المهمة ملكية محوza للدولة وحكر عليها¹¹.

أما الملكية الخاصة فكانت متاحة شريطة ألا تكون ملكية خاصة غير استغلالية¹²، ويمكن ان نستشف أن في تلك الفترة لم تكن الحرية الاقتصادية مكفولة ، بل كان الاهتمام كله بالتطور نحو الاشتراكية التي كانت أساسها الملكية الجماعية لوسائل الإنتاج والتوجيه المركزي للاقتصاد الوطني، مع التذكير أن الاقتصاد يومها كان يعتمد على النفط مما ساعد في بلورة قاعدة اقتصادية.

الفرع الثالث :الجزائر بعد 1986:

⁹ سعد عقبة، لماذا الاختيار الاشتراكي في 1962، مقال في جريدة الخبر ، 11يوليو 2018،الجزائر .

¹⁰ عبد المجيد زويتن ،مرجع سابق، ص23.

¹¹ المادة 14 من دستور 1963.

¹² المادة 16 من قانون 157/62 المؤرخ في 31/12/1962.

إن انخفاض سعر البترول في الأسواق العالمية حينها يعني انخفاض مداخيل العملة الصعبة ، وهذا يجعل الدولة في وضع عسير للغاية ، خاصة إذا علمنا أن المديونية كانت مؤرّما آخر للمشكلة ، وكل هذه المعطيات كانت عاملًا ملحاً لتغيير السياسة الاقتصادية في الجزائر بالإضافة إلى إيعاز صندوق النقد الدولي في مقابل تقديم القروض. ويمكن القول أن هناك العديد من المشاكل التي أعادت المؤسسات لتحقيق المردودية المطلوبة منها:

* المؤسسات لم يكن لها كيان قانوني مستقل عن الدولة نظراً لعدم الفصل بين المالك (الدولة) والمسير (ادارة المؤسسة) حيث احتفظت السلطة الاشتراكية بسلطة القرار ، وما ترتب عنه من عدم الفصل بين الذمة المالية للمؤسسة.

* رغم أن نص 74/71 نص على توحيد جهة الوصاية إلا أن المؤسسات خضعت للعديد من جهات الوصاية ، حيث خضعت لكتابة الدولة للتخطيط فيما تعلق بالاستثمار ، ولو وزارة التجارة فيما يتعلق بتحديد سعر المنتوج وللوزارة المشرفة على القطاع فيما يخص تعين أجهزة التسيير.

* خضوع المؤسسات لرقابات عديدة داخلية وخارجية ، كالرقابة الوصائية التي قيدت المؤسسة بشكل كبير في نشاطها الاقتصادي نظراً للتدخل المستمر لأجهزة الدولة عن طريق إصدار تعليمات إدارية دون مراعاة انعكاس ذلك على المردودية ، إلى جانب رقابة البرلمان ، رقابة مجلس المحاسبة ، ...، تغليب الأولوية الاقتصادية¹³

ومن هنا بدأت الدولة تتراجع عن سياسة الاحتكار الكلي للنشاط الاقتصادي ، وبدأت بوادر حرية التجارة والصناعة بمرسوم 201/88 الذي يلغى التفرد بأي نشاط اقتصادي أو احتكار للتجارة ، وتغيير نمط المؤسسات من اشتراكية إلى مؤسسات عمومية اقتصادية ، ويمكن هنا سرد مجموعة من القوانين التي وآكبت هذا التغيير الاقتصادي :

* قانون 01/88 هو قانون توجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية ؟

* قانون 02/88 قانون التخطيط ؛ قانون 03/88 يخص صناديق المساهمة ؟

* قانون 04/88 القانون التجاري الذي يطبق على المؤسسات العمومية الاقتصادية . وطبعاً غني عن القول أن هذه القوانين كانت عينة من القوانين الكلية التي تغيرت بفعل تغيير التوجه السياسي في جميع المجالات.

أما سنة 1989 فحملت مجموعة مهمة من القوانين كان أبرزها قانون 12/89 في كيفية تحديد السعر 3 الفقرة 2 التي تعتبر أن العرض والطلب هما من يحدد السعر ، الذي

¹³ سالمي وردة ، مرجع سابق ، ص 19.

¹⁴ الجريدة الرسمية عدد 42 في 19 أكتوبر 1988.

ألغي بالأمر 06/95 واستبدل هذا الأخير بالأمر 03/03؛ وما زالت النصوص القانونية تتواتي لنصل إلى أمر 04/01 الذي ينظم المؤسسات العمومية الاقتصادية وكيفية تسييرها وخصوصيتها علما أنه يلغى أمر 22/95 الذي يجيز تنازل الدولة عن مؤسساتها الاقتصادية لصالح الخواص .

وكل هذه الإصلاحات لا يمكن أن تتأتى إلا بتغيير النصوص الدستورية ، وكان ذلك بإقرار الملكية الخاصة وحمايتها في المجال التجاري بموجب المادة 1/49 .

أما سنة 1996 فاعترف دستورها بحرية التجارة والصناعة كمبدأ دستوري في مادته 37 وكرّس مجموعة من الإجراءات التي تساهم في إنشاء الاقتصاد كتحرير النشاطات الاقتصادية من القطاع العام وإعطاء المبادرة للقطاع الخاص كالتجارة الخارجية¹⁵ مثلا والنقل الجوي¹⁶....

أما سنة 2016 فقد شهدت التعديل الدستوري وواصل تكريس حرية الاستثمار والتجارة ومنع الاحتكار والمنافسة غير النزيهة في المادة 43¹⁷.

ومما تقدم يتضح لنا أن الجزائر انتهت سياسة اقتصادية جديدة لتواءك الظروف المستجدة، فنجدتها في الأمر رقم 06/95 المتعلق بمجال المنافسة قد تخلت عن السعر الإداري وانتقلت إلى اقتصاد السوق وجعلت الأسعار حرة¹⁸ ثم استبدل بأمر رقم 03/03 المتعلق بالمنافسة حيث تؤكد المادة 4 منه على أن :

تحدد أسعار السلع والخدمات بصفة حرة وفقا لقواعد المنافسة الحرة والنزيهة .

تتم ممارسة حرية الأسعار في ظل احترام أحكام التشريع والتنظيم المعمول بهما وكذا على أساس قواعد الإنصاف والشفافية لاسيما المتعلقة ب:

*تركيبة الأسعار لنشاطات الإنتاج والتوزيع وتأدية الخدمات واستيراد السلع لبيعها على حالها.

*هوامش الربح فيما يخص إنتاج السلع وتوزيعها أو تأدية الخدمات

*شفافية الممارسات التجارية¹⁹.

¹⁵ أمر رقم 04/03 في 19 يوليو 2003 منشور في الجريدة الرسمية عدد 43 في 20 يوليو 2003.

¹⁶ قانون رقم 98/06 في 07 يونيو 1998 منشور في الجريدة الرسمية عدد 48 في 28 يونيو 1998.

¹⁷ المادة 43 من دستور 1996 تنص: حرية الاستثمار والتجارة مضمونة وتمارس في إطار القانون وتعمل الدولة على تحسين مناخ الأعمال وتشجع على ازدهار المؤسسات دون تمييز للتنمية الاقتصادية الوطنية، وتケفف الدولة ضبط السوق، وتحمي القانون حقوق المستهلكين وتحمي القانون الاحتكار والمنافسة غير النزيهة.

¹⁸ Zouaimia Rachid ,Droit de la régulation économique ,Editions Berti, Alger,2006,p06.

¹⁹ لـ محل صالح ،مرجع سابق ، ص 27.

ومع أنّ الأسعار قد حررت وفقاً للعرض والطلب كقاعدة عامة إلا أنّ الدولة تتدخل لتسقيفها أو التصديق عليها بناءً على اقتراحات القطاعات المعنية لأسباب معينة²⁰، وطبعاً هذا ليس تراجعاً عن المبدأ ، ولكن للحفاظ على القدرة الشرائية للمواطنين وتجنب المضاربة خاصة إذا سجل ارتفاع غير مبرر للأسعار مما يهضم حق المستهلك الضعيف وعدم تلاؤم استطاعته على مواجهة الجشع، ولعلّ الدولة تتدخل أيضاً بكم جماح ارتفاع الأسعار في حالة الكوارث أو طوارئ تحول دون التموين الاعتيادي للسلع، وذلك دائماً للحفاظ على المصلحة العامة ولا تضارب بينها وبين حرية المنافسة.

المبحث الثاني : المؤسسات العمومية الاقتصادية والتغييرات التي عرفتها:

مع اختلاف الحقب التاريخية وتنوع التوجهات السياسية التي انعكست على التسيير وكذلك على التعريف والتكييف والنصوص القانونية ، فإنّ المؤسسة العمومية عرفت تعريفات مختلفة

المطلب الأول : الإطار المفاهيمي للمؤسسات العمومية الاقتصادية:

يجب أولاً ضبط مفهوم المؤسسة العمومية بما في ذلك تعريفها، وتمييزها عن المؤسسة ذات الطابع التجاري والصناعي، ثم نتطرق للمراحل التي مرت بها.

الفرع الأول: التعريف الفقهي:

حسب قانون التسيير الاشتراكي تعرف المؤسسة العمومية على أنها: المؤسسة التي يتكون مجموع تراثها من الأموال العامة وهي ملك للدولة التي تمثل الجماعة الوطنية تسيير حسب مبادئ التسيير الاشتراكي²¹، كما طفت آراء مختلفة تبيّن معنى المؤسسة وهذا جانب منها:

أولاً: التعريف الأول:

²⁰ المادة 5 من الأمر 03/03 المتعلق بالمنافسة الصادر في 2003.

²¹ أمل المرشدي ، تسيير المؤسسات العمومية في الجزائر ، موضوع منشور بتاريخ 17 فيفري ، متاح على الرابط: <https://www.mohamah.net/law>

يرى أن المؤسسة تعني تجمعا إنسانيا متدرجا تستعمل فيه وسائل فكرية مادية ومالية لاستخراجه، تحويل ونقل وتوزيع السلع أو الخدمات طبقا لأهداف محددة من طرف الإداره بالاعتماد على حواجز الربح والمنفعة الاجتماعية بدرجات مختلفة²².

ثانيا: التعريف الثاني:

يفسر هذا التعريف المؤسسة على أنها تنظيم إنتاجي معين هدفه إيجاد قيمة سوقية معينة من خلال الجمع بين عوامل إنتاجية معينة ثم تتولى بيعها في السوق لتحقيق الربح من الفرق بين الإيرادات الكلية والناتجة من ضرب سعر السلعة في الكمية المباعة منها ، وتكليف الإنتاج²³.

ثالثا: التعريف الثالث:

يعرفها بتجمع بين أشخاص ذوي كفاءات متنوعة تستعمل رؤوس الأموال وقدرات من أجل إنتاج سلعة ما ، والتي يمكن أن تباع بسعر أعلى من تكلفته²⁴.

الفرع الثاني : التعريف القانوني:

إذا أردنا أن نعرف المؤسسة العمومية الاقتصادية في القانون الجزائري فإننا نجد التعريف أخذ جملة من المعايير :المادي والعضووي والشكلي، في قانون 01/88 في مواده 5/4/3 حيث يبيّن أنها شخص من أشخاص القانون الخاص(معيار مادي) ووسيلة لإنتاج المواد والخدمات وتراكم رؤوس الأموال(معيار عضوي) ومنظمة في شكل شركة مساهمة أو شركة محدودة المسئولية(معيار شكلي)، وعدلت المادة 25 من قانون المالية التكميلي لسنة 1994 للمادة 5 من القانون 01/88 ، فأصبحت المؤسسة تعرّف أنها شركات ذات رؤوس أموال تحوز فيها الدولة أو أشخاص القانون العام الأغلبية المطلقة للرأسمال الاجتماعي .

وأزرها في ذلك الأمر 95/25 باعتباره المؤسسات العامة الاقتصادية شركات تجارية تخضع في إنشائها وتنظيمها وسيرها للأحكام المتعلقة بشركات رؤوس الأموال المنصوص عليها في القانون التجاري.

²² رحمن هلال ، المحاسبة التحليلية نظام معلومات تسيير ومساعدة على اتخاذ القرار في المؤسسة الاقتصادية ،اطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية تخصص نقود ومالية ، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير ، جامعة، الجزائر، 2005، ص 13

²³ عمر صخري ، اقتصاد المؤسسة ، الطبعة الثانية ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر، 1993، ص 25.

²⁴ محمد أكرم العدوني ، العمل المؤسسي ، الطبعة الأولى ، دار ابن حزم ، لبنان ، 2002، ص 14.

أما أمر 01/04 في المادة 2 اعتبر المؤسسات العامة الاقتصادية شركات تجارية تحوز فيها الدولة أو أشخاص القانون العام بصفة مباشرة أو غير مباشرة أغلبية الرأسمال الاجتماعي وتخضع للقانون العام ؛ أما إنشاء هذه المؤسسات وتنظيمها وسيرها تخضع لأحكام شركات رؤوس الأموال المنصوص عليها في القانون التجاري المادة 5 الفقرة 1.

مع التتويه أنّ الأمر 04/01 نزع عن المؤسسة العمومية بعض الاستثناءات التي كانت تتمتع بها في ظل قانون 01/88 كعدم خضوعها للإفلاس والتسوية القضائية، بحيث أصبح الرأسمال الاجتماعي للمؤسسة خاضع لقواعد القانون التجاري²⁵، وأصبحت كالشركات الخاصة تخضع لنظام الإفلاس شرط التوقف الحقيقي عن الدفع بسبب مالي يدعو إلى اليأس لا إلى أزمة مالية عابرة²⁶.

ومن التعريف السالفه نجد أن المؤسسة العمومية ملكية كلية أو جزئية للشخص العمومي وتخضع للقانون الخاص ،والقانون التجاري بالأخص لأنها تتحذ الشكل التجاري.

ويرى البعض أنّ المشرع لجأ لهاته الأشكال (شركة المساهمة وشركة ذات مسؤولية محدودة) نظرا لإيمانه بصلاحية الطرق الرأسمالية في إدارة مثل هذه المؤسسات التجارية لأنّه لابد للدولة حين تشغله بالإنتاج أن تتحذ الأشكال السائدة في القطاع الخاص²⁷.

الفرع الثالث: تمييز المؤسسة العمومية الاقتصادية عن المؤسسة ذات الطابع الصناعي والتجاري:

تعتبر المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري نوع من أنواع المؤسسة العامة فهي تمثل الأسلوب الأكثر نجاعة لتجسيد اللامركزية المرفقة في الدولة، حيث نجد أنها تختلف عن باقي المؤسسات العمومية الأخرى كون أنّ المشرع الجزائري خوّل لها مهمة تسيير المرافق العامة ذات الطابع الصناعي والتجاري من جهة ،وكذلك ممارسة نشاطات من طبيعة صناعية وتجارية مماثلة للنشاطات التي تتولاها الشركات الخاصة

²⁵ عجمة الجيلالي ،المؤسسات العمومية الاقتصادية من اشتراكية التسيير إلى الخوصصة ، الطبعة الأولى ،دار الخلونية ،الجزائر ،2006 ص 525.

²⁶ احمد محرز ،نظام الإفلاس في القانون التجاري الجزائري ،دون طبعة ،المؤسسة الفنية للطباعة والنشر ،القاهرة 1979، ص 25.

²⁷ اكتم أمين الخلوي ،الاتجاهات الكبرى في قانون المشروع العام ، مجلة إدارة قضايا الحكومة ، العدد 3 ، 2 ابريل 1959، ص 24.

من جهة أخرى، بذلك فإنه أخضعها النظام قانوني مزدوج حيث تطبق عليها قواعد القانون الخاص عند إبرامه العقود مع أشخاص القانون الخاص في حين تخضع لقواعد المطبقة على الإدارة في علاقاتها مع الدولة²⁸. والمؤسسة العمومية التي تتمكن من تمويل أعبائها الاستغلالية جزئياً أو كلياً عن طريق عائد بيع إنتاج تجاري يحقق طبق التعريفة، معدة مسبقاً ولدفتر الشروط العامة الذي يحدد الأعباء والتقييدات وكذا عند الاقتضاء حقوق وواجبات المستعملين. فحتى تصنف المؤسسة على أنها مؤسسة أو هيئة عمومية صناعية وتجارية يتوجب أن تتوفر فيها ثلاث معايير : الإنتاج التجاري، التسعير المسبق، دفتر الشروط العامة.

من هذا المنطلق نجد أن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية يميز بين المؤسسة العمومية الاقتصادية والهيئة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري التي تعتبر شكل انتقالي للتسخير، فعندما تتمكن هذه الأخيرة من السير طبقاً لقواعد اقتصاد السوق، وفي حالة ما إذا نص المخطط الوطني على ذلك تتحول إلى مؤسسة عمومية اقتصادية، أي شركة أسهم، أو شركة ذات مسؤولية محدودة²⁹. وعلى العموم فالهيئة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري هي شكل من أشكال المؤسسة العمومية التي يعرفها النظام الاقتصادي الرأسمالي نتيجة الحاجة لقيام بأشطة صناعية وتجارية، لم تستطع القيام بها المؤسسات الخاصة، بسبب قلة مردوديتها أو ضخامة رؤوس أموالها أو علو وتعقد مستواها التكنولوجي.

فرغم أن كلاهما يتم إحداثه بنص شريعي أو تنظيمي ويتمتع بشخصية معنوية في القانون العام ، وكلاهما يسير مرققاً عاماً، ويتميز بامتيازات السلطة العامة إلا أنّهما يختلفان في:

- * نشاط المؤسسة العمومية الإدارية غير تجاري وغير مربح "لا وجود للأرباح" أم المؤسسة العمومية الصناعية والتجارية فنشاطها يقوم على أساس الربح.
- * قواعد القانون القابلة للتطبيق على المؤسسة العامة الإدارية هي فقط قواعد القانون العام والعاملون فيها هم من الموظفين أو الوكلاء العاملين وعقودها إدارية والمنتفعون منها يكونون في وضع تنظيمي، أما المؤسسة العامة الصناعية والتجارية فتخضع لقواعد القانون العام والخاص على حد سواء ، والعاملون فيها هم أجزاء القانون الخاص وعقودها أيضاً تعود للقانون الخاص، والمنتفعون يكونون في وضع تعاقدي³⁰ .

²⁸ المادة 45 من القانون التوجيهي للمؤسسة العامة الاقتصادية رقم 88/01.

²⁹ المادة 44 من القانون التوجيهي للمؤسسات العامة الاقتصادية رقم 88/01.

³⁰ المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري مقال على الرابط :

بتاريخ ابريل 2018 https://tribunaldz.blogspot.com/2018/04/blog-post_34.html

بالإضافة إلى جوانب تقترب فيها من المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري وتتميز من خلالها عن المؤسسات العامة الاقتصادية من خلال:

* مناطق كونها تتمتع بامتيازات السلطة العامة، يجوز لها اتخاذ قرارات إدارية تكون قابلة للطعن فيها أمام القضاء الإداري.

* أموال المؤسسة غير قابلة للحجز عليها إذا كان هذا المبدأ يحمي المؤسسة إلا أنه يحرمها من إمكانية الحصول على القروض البنكية.

* ليس لها اللجوء للتحكيم إلا في العلاقات الاقتصادية الدولية أو في إطار الصفقات العمومية (المادة 1006 من قانون الإجراءات المدنية).

* عقودها المبرمة مع مستخدمي المرفق هي عقود خاصة وتخضع لاختصاص القضاء العادي، إلا إذا تعلق الأمر بصفقات عمومية موضوعها نفقات المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري عندما تكفل بإنجاز عملية ممولة كلياً أو جزئياً بمساهمات مؤقتة أو نهائية من الدولة، تكون عقودها عامة وتخضع لاختصاص القضاء الإداري.

* تخضع لمحاسبة مزدوجة لأحكام المحاسبة العامة وكذلك لأحكام المحاسبة التجارية بالنظر لتحصيلها إتاوات مقابل الخدمة المقدمة إلى زبائنها³¹.

المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري هي من مخلفات الاستعمار الفرنسي تعتمد على تدخل الدولة في الميدان الاقتصادي، تقوم على جهازين : مجلس الإدارة والمدير.

* مجلس الإدارة : يختلف في تسييره باختلاف أنظمة ولوائح المؤسسة العامة الصناعية والتجارية كما تختلف صلاحياته باختلاف طبيعة المؤسسة نفسها .

* المدير : كان يعين بمرسوم وصلاحياته : وضع النظام الداخلي ،الربط بين العمال ومشروع العمل ،يتولى إبرام الصفقات ،ورفع القرارات إلى الجهة الوصية .

- **خصائص وصلاحيات الهيئة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري :**

وفقاً للقانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية : 01- 88 جاءت خصائصها وصلاحياتها على النحو التالي:

* تخضع الهيئة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري للقواعد المطبقة على الإدارة في علاقتها مع الدولة، وتعد تاجرة في علاقتها مع الغير، وتخضع لقواعد القانون التجاري، ويكون لها في حياتها نمط متميزة وموازنة خاصة طبقاً للأحكام القانونية والتنظيمية المطبقة في هذا الشأن³².

³¹ سالمي وردة ،مرجع سابق ،ص 28

³² المادة 45 من القانون 01/08.

* يحدد الطابع الصناعي والتجاري للهيئة العمومية، وكذلك قواعد تنظيمها وسيرها، بموجب عقد الإنشاء والقوانين الأساسية المتخذة وفق الشكل التنظيمي³³ .

* تتحول الهيئة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري إلى مؤسسة عمومية اقتصادية، إذا أمكن عندئذ هدفها، وتسير عملها آليات السوق، ونص المخطط الوطني للتنمية على شروط ذلك³⁴ .

ونجد أن الهيئة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري تفتقد للاستقلالية المطلقة في تسييرها، وهذا يعني ارتباطها بإعانتات الدولة وتبعيتها لميزانيتها المالية.

المطلب الثاني : المراحل التي مرّت بها المؤسسات العمومية الاقتصادية والتطورات التي طبعت القطاع العام:

تتميز التجربة الجزائرية في مجال الإصلاحات أو إعادة الهيكلة الاقتصادية بالتنوع المرتبط بأنماط التنظيم وأساليب التسيير التي تعاقبت على الاقتصاد الوطني³⁵ ، إلى أن وصل الأمر إلى تطور ملفت وهو التنازل لصالح المبادرة الخاصة وتبني الشخصية.

الفرع الأول : المراحل التي مرّت بها المؤسسة العمومية الاقتصادية:

المؤسسة الجزائرية مرّت بمجموعة من المراحل تمثلت أساسا في التسيير الذاتي والتسيير الاشتراكي وإعادة الهيكلة والاستقلالية ، وأخيرا إصلاحات ما بعد 1993 التي أدت إلى دخولها اقتصاد السوق³⁶

أولا: المؤسسة العمومية الاقتصادية في مرحلة التسيير الذاتي 1962/1965:

لم تكن تجربة التسيير الذاتي في الجزائر تطبيقا لإيديولوجية واضحة المعالم بقدر ما كانت سائدة عبر مجمل الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية وفكرة على المستوى القانوني من أجل حمايتها من انتقالها إلى الأفراد حفاظا على الاقتصاد الوطني وركيزة القطاع العام بإصدار مجموعة من النصوص التشريعية والتنظيمية تحمي الأموال الشاغرة وتسييرها وخلق لجان بهذا الشأن قصد تسييرها وتنظيمها³⁷ .

شهدت الجزائر في 1963 وبعدها بفترة قصيرة نمط التسيير الذاتي للمؤسسات العمومية بمعنى مشاركة العمال في التسيير ، حيث يصبح مدير المؤسسة العمومية الوطنية ليس

³³ المادة 46 من القانون 01/88.

³⁴ المادة 47 من القانون 01/88.

³⁵ محمود شحاط ، قانون الخوصصة في الجزائر، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة قسنطينة ، 2007، ص.1.

³⁶ بلخير بومدين، دراسات في إدارة الأعمال ، دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع ، 2019 ،الأردن، ص134.

³⁷ رشيد واضح ، المؤسسة بين النظرية والتطبيق ، بدون طبعة ، دار هومة ، الجزائر ، 2003 ، ص59.

الوحيد في اتخاذ القرارات أو الإجراءات المتعلقة بتسخير مصالح المؤسسة، بل يجب أن تؤخذ آراء العمال يعين الاعتبار، إذ أن نمط التسيير الذاتي يقوم أساسا على مبدأ الملكية الجماعية لوسائل الإنتاج، وقد ظهر كتنظيم اجتماعي فرض نفسه بذهاب المعمرين ومالك المصانع مما خلق وضعية صعبة للمؤسسات لم تكن في الحسبان³⁸. وشكلت الأملك الشاغرة سندًا قوياً لأسلوب التسيير الذاتي رغم ما أثارته من جدل فقهي حول تكييفها القانوني، لكن مجموعة النصوص القانونية الصادرة بشأنها اعتبرتها عملية انتقال الملكية إلى المجموعة الوطنية المتمثلة في الدولة³⁹.

وال المؤسسة المسيرة ذاتياً كانت تقوم حسب المواد من 02 إلى 20 من مرسوم 59/63 على الجهات التالية :

أ/ الجمعية العامة للعمال:

وتكون من مجموع عمال المؤسسة وأعضاؤها يعينون من قبل المدير، تصادق على القانون المنظم للعمل و على مخطط التنمية أو الاستثمار و تحدّد وتوزّع المهام وتوافق على الحسابات وانتخاب مجلس العمال.

ب/ مجلس العمال :

ينتخب من طرف الجمعية العامة لمدة ثلاثة سنوات بثلاثي الأعضاء من العمال قصد تفادي هيمنة الإطارات الإدارية والتقنية، وله أن ينتخب لجنة التسيير، ويقرر وبيت في النظام الداخلي، القروض، توظيف وتسريح العمال ومراقبة لجنة التسيير قبل عرض حساباتها على الجمعية العامة في نهاية السنة المالية⁴⁰.

ج/ لجنة التسيير:

تنتخب من بين أعضاء مجلس العمال، ثلاثة من العمال المباشرين، تحدّد كلّها سنويًا، تقوم بضبط القواعد والترتيبات المتعلقة بالعمل داخل المؤسسة، توزيع المسؤوليات، البت في ما يتعلّق بالمؤسسة، إعداد مخطط التنمية، القروض، توزيع المتنوّج....

د/ المديرية:

هي الجهاز التنفيذي وتتولى التسيير الإداري ويراقب تقنياً ومالياً .
ولابد أن ننطرق إلى المشاكل الكثيرة التي أحاطت بهذا القطاع ونذكر منها:

³⁸ أمل المرشدي ، المرجع السابق.

³⁹ المرسوم رقم 59/63 المتعلق بتنظيم وتسخير المؤسسة المسيرة ذاتيا في 28/03/1963.

⁴⁰ رشيد واضح ، المؤسسة بين النظرية والتطبيق ، الطبعة الأولى ، دار هومة ، الجزائر ، 2003 ، ص 60

1/ افتقاره لليد العاملة المؤهلة نظرا لأنّ الفرنسيين غادروا دون أن يكسبوا العامل الجزائري أيّ كفاءة حقيقة.

2/ مشكل التزود بالمواد الأولية، وحاجة البلد لها.

3/ غياب المسير وتدخل الصالحيات.

وتراجع أسلوب التسيير الذاتي بفكرة تجميع المؤسسات المسيرة ذاتيا في شكل اتحادات اقتصادية ذات بعد قطاعي تحت رقابة وإشراف الإدارة المركزية.

ثانيا: المؤسسات العمومية الاقتصادية في مرحلة المؤسسة العامة:

نظراً لهيمنة الدولة على القطاع العام وتدخلها في الاقتصاد، تم إضفاء الطابع الاشتراكي على الاقتصاد الجزائري بالطرق القانونية المألوفة المتمثلة في المؤسسة العامة الصناعية والتجارية والشركة الوطنية.

أ/ الشركة الوطنية : 1965/1971

نظراً للفشل الذي لحق المؤسسات العمومية في المرحلة السابقة، كان لزاماً على الدولة التفكير في طريقة تسيير أخرى لتجاوز النتائج التي لحقتها.

فابتداء من سنة 1964 أنشأت العديد من الشركات الوطنية في مجالات وأنشطة اقتصادية متعددة تهدف إلى تحقيق النمو الاقتصادي والاجتماعي من خلال تمويل السوق الوطنية بالمواد الضرورية مثل:

* الشركة الوطنية للنفط والغاز.

* الشركة الوطنية للصناعات النسيجية.

وكانت الشركات الوطنية ترتكز على أجهزة مداولة تتشكل من لجنة توجيه ومراقبة أعضاؤه ممثلون عن مختلف الوزارات ذات الصلة بالشركة وسلطات هذا الجهاز استشارية أكثر منها تقريرية⁴¹.

واهم ما يشار إليه بخصوص الشركات الوطنية هو أنّ المردودية المالية لم تكن أولى أهداف هذه الشركات بل على العكس من ذلك، فقد كان مشكل التشغيل وخلق مناصب الشغل يتربع على سلم أهداف الشركة مما جعلها في وضعية حرجة إلا أنها كانت تلجأ إلى خزينة الدولة من أجل استثماراتها، كما أنها لم تملك جهازاً معلوماتياً فعّالاً يسمح

⁴¹ عمار عوابدي، مبدأ الديمقراطية الإدارية، بدون طبعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1984، ص129.

بإعطاء البنوك معلومات كافية وواضحة عن الشركة بهدف تسهيل عملية دراسة الملفات وتسريح القروض⁴².

ب/ المؤسسات العمومية الاقتصادية في مرحلة التسيير الاشتراكي 1971/1988: بعد تكريس الخيار الاشتراكي كنمط للتنمية الاقتصادية عرفت المؤسسات العمومية تحولات تنظيمية اقتضتها الضرورة واعتمد المخطط الرباعي 1970/1973 واعتبر قانون يسيّر المرحلة وجعل المؤسسة مجموع التراث المكون للأموال العامة ملك للدولة التي تمثل الجماعة الوطنية تسيّر حسب مبادئ التسيير الاشتراكي.

واتخذ تسيير ومراقبة المؤسسة وجهين :

- احدهما يتم قبل جهات خارجية طبقا لنظام التسيير والتوجيه المركزي في الاقتصاد الموجه.
- الثاني ويشترك فيه العمال والمؤسسة العمومية تكون قاعدة نظامية لسياسة التنمية الاقتصادية المحددة والمتابعة من طرف الدولة فهي منشأة ومنظمة من أجل تحقيق الأهداف الإستراتيجية للتنمية⁴³.

ولأن القطاع العام الاقتصادي كان مسيرا إداريا ، فقد تم توحيد الجهة المختصة بإعطاء التوجيهات والتعليمات حتى تتكرّس الإدارة المركزية للاقتصاد الوطني⁴⁴. وهذا ما أثر سلبا على المردود المرجو منها.

ومما تقوم عليه المؤسسة الاشتراكية كما سلف ذكره الملكية العامة لوسائل الإنتاج وإشراك العمال في تسيير المؤسسة ومراقبتها مما أفرز المبادئ الموالية:

1/ مبدأ شمولية التطبيق:

بمعنى تعميم تطبيق قانون التسيير الاشتراكي للمؤسسات على كافة المؤسسات الاشتراكية سواء كانت هذه الأخيرة مكلفة باداء نشاطات اقتصادية أو اجتماعية أو ثقافية ولم تستثن المادة الأولى من الأمر 74/71 إلا القطاع الفلاحي الذي بقي خاضعا للتسيير الذاتي أو القطاع التعاوني⁴⁵.

⁴² أمل المرشدي ، المرجع السابق.

⁴³ أمل المرشدي ، المرجع السابق.

⁴⁴ سالمي وردة ، مرجع سابق ، ص 17.

⁴⁵ أحجم لعمي وعزاوي عمر ، انعكاسات الإصلاح الاقتصادي والتكييف الهيكلی لقطاع الزراعة وأثره على السياسات الزراعية ، مداخلة مقدمة في الملتقى الوطني الأول حول المؤسسة الاقتصادية الجزائرية وتحديات

2/ مبدأ الاختصاص:

في نشاط المؤسسة والفصل بين وظائف الإنتاج والتوزيع ، و الاستقلالية مما يعني إقرار مبدأ الفصل القانوني بين المؤسسات المنبثقة عن إعادة الهيكلة والمؤسسات الأم.

3/ مبدأ المنتج المسير :

منح الأمر 74/71 للعامل صفة المنتج والمسير في نفس الوقت ويمارس العمال صلاحية التسيير من خلال جهاز مجلس العمال الذي يتولى اختصاصات الرقابة والتسيير وإصدار الآراء والتوصيات حول مواضيع معينة والاشتراك مع مجلس المديرية في إعداد سياسة الموظفين والتكوين المهني والبت في أرباح المؤسسة أو الوحدة في إطار ما يسمح به القانون وغيرها من الاختصاصات⁴⁶.

وفشلت المؤسسات الاقتصادية الاشتراكية لاعتمادها على مخطط تنظيم مركز وأيضاً قتل روح المبادرة والإبداع داخلها ، واعتمادها في ميزانيتها على الخزينة العمومية للدولة بدون وجود إستراتيجية فعالة لتحقيق المردودية والمساهمة في تنمية البلاد، مما أدى بالدولة آنذاك إلى ضرورة التفكير في وضع إصلاح شامل للقطاع الاقتصادي بصفة عامة والمؤسسة الاقتصادية بصفة خاصة بالاعتماد على منظومة قانونية تسير هاته المرحلة ، وأيضاً إعادة الأساليب ومناهج تسيير المؤسسات العمومية الاقتصادية⁴⁷ .

ثالثاً: مرحلة الإصلاحات الاقتصادية :

ونظراً لما آل إليه الوضع الاقتصادي كما سلف تقديمها فقد كان لزاماً التفكير في الإصلاحات الاقتصادية لإعطاء نفس جديد وإنعاش الاقتصاد بإعادة الهيكلة بمخططات سنوالي ذكرها فيما سبأني، ولكن لا بأس أن نذكر بمفهوم إعادة الهيكلة :

أ/ مفهوم إعادة الهيكلة:

المناخ الاقتصادي الجديد ، كلية الحقوق وكلية العلوم الاقتصادية ، جامعة قاصدي مرباح ، ورقلة ، يومي 22/23 ابريل 2003 ، ص 61.

⁴⁶ على زغود ، المؤسسات الاشتراكية ذات الطابع الاقتصادي في الجزائر ، المؤسسة الوطنية للكتاب ، دون طبعة ، الجزائر ، 1987 ، ص 92.

⁴⁷ مهدي حميد ، النظام القانوني للمؤسسة العمومية الاقتصادية في الجزائر دراسة حالة المؤسسة الجزائرية لتكيفي الهواء SALCA ، مذكرة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون ، فرع الإدارة والمالية ، كلية الحقوق ، جامعة بن يوسف بن خدة ، 2015/2016 ، ص 3.

عملية إعادة الهيكلة هي عملية إصلاح اقتصادي شامل هدفه التحكم في وسائل الإنتاج، وقد تكون هيكلة عضوية أو مالية.

1/ إعادة الهيكلة العضوية للمؤسسات العمومية الاقتصادية :

لا يخفى أن تلك الفترة كانت تعتمد على النفط مما كان يصرف النظر عن إيرادات المؤسسات، فلم يكن الاهتمام بما تحققه من ربح أو إنتاج، ومرد ذلك حسب العارفين هو ضخامة حجمها مما أفقد الدولة القدرة على التحكم في تسييرها ومراقبتها.

والآثار التي خلفتها المؤسسة في ظل التسيير الاشتراكي للمؤسسات والعرائض التي شهدتها التسيير المذكور وصل بالمؤسسة إلى نقطة يجب أن تتخذ فيها قرارا وحلا عاجلا للخروج من المشاكل التي أصبحت تختبط فيها، فاتخذت إجراءات منذ بداية الثمانينات لتطبيق من الخطة الخمسية الأولى⁴⁸ كحل لهذه الأزمة، فلا مفر من إعادة الهيكلة:

• أسباب إعادة الهيكلة العضوية⁴⁹:

هناك مبررات مختلفة لإعادة الهيكلة العضوية منها : الهيكلية ، المالية :

- المبررات الهيكلية:

* ضخامة حجم الشركات الوطنية الجزائرية :

ما نتج عنه صعوبة التحكم في تسيير هذه المؤسسات، وكذلك تركيز المسؤولية في أيدي فئة من المسؤولين (مركزية اتخاذ القرارات كتحديد حجم الإنتاج ، والأسعار ، والأجور والاستثمارات ، التمويل الذاتي)، كذلك غياب سياسة اجتماعية فعالة، وظروف ملائمة للعمل بحكم أن عددا كبيرا من العمال كان تحت إشراف المديرية .

* تعدد مهام الشركة الوطنية :

بحيث كانت الشركات قبل إعادة الهيكلة العضوية متعددة الوظائف مما أدى إلى تراكم بعض المشاكل مثل:

* نقص الفعالية والنجاعة نتيجة عدم الاستفادة من مبدأ التخصص وتقسيم العمل .

* نقص معدلات الإنتاجية بالنسبة لعوامل الإنتاج (مثلا تخصيص حافلة لنقل عمال الشركة يؤدي إلى استغلالها في أوقات معينة فقط وتوقفها في أغلب الأوقات ، في

⁴⁸ محمد حسن بلهول ،الجزائر بين الأزمة الاقتصادية والأزمة السياسية ،الطبعة الأولى، منشورات دحلب ،الجزائر 1993، ص169.

⁴⁹ الطيب داودي و ماني عبد الحق ،تقييم إعادة هيكلة المؤسسة الاقتصادية العمومية الجزائرية ،مجلة المفكر ،العدد الثالث ،كلية الحقوق والعلوم السياسية ،جامعة بسكرة ،ص135.

حين لو أنّ لو نفس الحافلة كانت تحت تصرف شركة مختصة في النقل فإن ذلك يعني استغلالها بأقصى درجة ممكنة).

* النتائج السلبية المحققة من طرف الشركات الوطنية :

(وكانت بسبب التخطيط المركزي) كما أنّ العدد الكبير من الوحدات التابعة لشركات وطنية واحدة صعب من إمكانية معرفة الوحدات الرابحة (ذات المردودية) من الوحدات الخاسرة .

* صعوبة انتقال المعلومات بين الوحدات في المؤسسة .

* العمالة الزائدة نتيجة سياسة التوظيف المتتبعة من قبل الدولة .

- المبررات المالية :

* الأسعار مدعاة من طرف الدولة ولا تحقق السعر الحقيقي للمنتج⁵⁰.

* ضخامة الاستثمارات وطول فترة انجازها، إضافة إلى نفقات لامبرّ لها.

* الاقتراض المبالغ فيه سبب العجز المتواصل نتيجة السحب على المكشوف⁵¹.

و لذا اعتمدت الدولة المرسوم 242⁵²/80 في 1980/10/04 وما حمله من إجراءات تمثلت في إعادة الهيكلة العضوية التي تهدف إلى الوصول إلى تلبية الاحتياجات المتزايدة للاقتصاد الوطني وذلك ب:

*تحسين شروط وظروف تسيير الاقتصاد.

*التحكم في الجهاز الإنثاجي الوطني .

*ضرورة تحقيق المؤسسات الاقتصادية العمومية نتائج وفقا لأهداف التخطيط الوطني⁵³.

لقد اعتمدت إعادة الهيكلة العضوية على تجزئة الشركات إلى مؤسسات عمومية صغيرة الحجم ، مما رفع عدد المؤسسات من 150 مؤسسة وطنية عام 1980 إلى 450 مؤسسة عام 1984⁵⁴ وفق مجموعة مبادئ⁵⁵ منهجية ومبادئ تقنية تمثل في:

⁵⁰ عبد الرحمن دحماني ، النتائج الاجتماعية لتسويق عمال القطاع العام بالجزائر ، رسالة ماجستير ، جامعة باتنة 2001/2000 ، ص.68.

⁵¹ عيسى مرازقة ، القطاع الخاص والتنمية في الجزائر ، أطروحة دكتوراه ، كلية العلوم الاقتصادية والتسيير ، جامعة باتنة ، 2006/2006 ،

⁵² عرفت المادة 2 منه إعادة الهيكلة بأنها : "إجراءات يهدف إلى تلبية احتياجات الاقتصاد والسكان المتزايدة بواسطة تحسين شروط سير الاقتصاد والتحكم الأمثل في الجهاز الإنثاجي ، وخلق تجانس بين نتائج المؤسسة والأهداف المسندة إليها وفقا للمخطط الوطني للتنمية ، ولا يتأنى ذلك إلا بالتحفيز من الضغط الإداري على المؤسسات وتحرير إدارة الممرين عند إعداد البرامج والخطط الاستثمارية".

⁵³ عيسى مرازقة ، المرجع السابق ، ص 116.

*المبادئ المنهجية:

في منهجية تطبيق نصوص إعادة الهيكلة لابد من الأخذ بعين الاعتبار :

- مبدأ الشمولية(الكلية):

يجب أن تكون إعادة الهيكلة ذات مضمون شامل لتعقّد المشاكل المدرجة للمعالجة ،إذ لا يمكن مناقشتها على حدة ،ففي الاقتصاد المختلط قيمة هيكلة المؤسسة لا تهم لوحدها فقد تستطيع أن تكون عامل حيوي بالنسبة لمورديها او زبائنها ومع كل من له علاقة تجارية مع المؤسسة.

- مبدأ التنسيق:

يقوم هذا المبدأ على تحقيق أكبر قدر من التناسق بين مختلف الوظائف داخل المؤسسة والوحدات الاقتصادية الأخرى ،وذلك على أساس ما كان منتظرا من عملية إعادة الهيكلة والتي من أهم أهدافها كان تقييم الشركات الجزائرية بحيث تكون الأهداف المسطرة لهذه المؤسسات غير متناقضة.

* المبادئ التقنية :

ويراعى فيها مجموعة المبادئ الموالية:

- مبدأ التخصص :

مفادة تخصص مؤسسة محل إعادة الهيكلة العضوية في نشاط معين بذاته وصفاته دون أن يرخص لها بالنشاط في مجالات أخرى ،ولو كانت ذات صلة وثيقة بموضوع نشاطها المحدد في عقدها التأسيسي ،بهدف تحسين الانتاج وساهم هذا المبدأ في تحديد الاختصاص الإقليمي للمؤسسات ، بحيث فصل بين المؤسسات العمومية الوطنية التي تمارس اختصاصات وطنية تشمل كامل التراب الوطني ، والمؤسسات العمومية الجهوية التي تمارس اختصاصات محددة في نطاق جهة معينة، والمؤسسات العمومية المحلية التي تمارس اختصاصات محددة بزاوية إقليمية معينة وتم استحداثها بموجب المرسوم 83/201 المتعلق بشروط إنشاء وتنظيم وسير

⁵⁴ محمد حسن بلهول ، سياسة تخطيط التنمية وإعادة تنظيم مسارها في الجزائر ، الجزء الثاني ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، ص 261.

⁵⁵ الطيب داودي ومانى عبد الحميد ، تقييم إعادة هيكلة المؤسسة الاقتصادية العمومية الجزائرية ، مجلة المفكر ، العدد 03 ، كلية الحقوق جامعة بسكرة فيفري 2004 ص 135.

المؤسسات العمومية المحلية⁵⁶، بما في ذلك مهام كل منها حيث يفصل بين وظيفة الإنتاج ووظيفة البيع ووظيفة انجاز الاستثمارات.

- مبدأ تحسين ودعم التسيير:

ونصّ على ما مجمله:

*الاستقلالية في التسيير مع تحويل مسؤولية عملية الإنتاج للمديريات والجماعات المحلية.

*الحد من عدد موظفي المديريات.

إعادة تركيز المديريات العامة في مناطق جغرافية قريبة لوحدات الإنتاج.

* مبدأ تقسيم الوظائف :

اعتمد عينة من الإجراءات نوجزها فيما يلي :

*فصل الإنتاج عن التسويق حيث أن التسويق يوكل إلى مؤسسة غير التي أنتجته، قصد التحكم في تقنيات الإنتاج والإنتاجية والكم والنوع.

• أهداف إعادة الهيكلة العضوية:

- تبسيط وتنسيق وتفعيل التسيير على مستوى الوحدات الإنتاجية ومحاربة البيروقراطية.

- إنشاء وحدات إنتاجية صغيرة ومتوسطة الحجم متخصصة وفعالة وكسر الاحتكارات.

- تحقيق لا مركزية حقيقة في نظام اتخاذ القرارات لتنمية كفاءة المؤسسة.

- تدعيم التوازن الجهوي بأفضل توزيع للشبكة الصناعية.

- التحكم في تكاليف الإنتاج والتسويق برفع فعاليتها ومعدل استعمال القدرة الإنتاجية.

- العمل على تحقيق التوازن المالي لها.

- زيادة رقابة الدولة على التجارة الخارجية⁵⁷.

⁵⁶ المادة 2 من المرسوم 201/83 المتعلق بشروط إنشاء وتنظيم وسير المؤسسات العمومية المحلية في 19 مارس 1983 الجريدة الرسمية عدد 12 في 22 مارس 1983.

⁵⁷ بلوناس عبد الله، الاقتصاد الجزائري الانطلاق من الخطة الى السوق ومدى انجاز أهداف السياسة الاقتصادية، أطروحة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، 2004/2005، ص88.

والجدير بالذكر أنّ إعادة الهيكلة هذه لم تشهد التجسيد الفعلي إلا بعد إنشاء نوعين من اللجان المكلفة بذلك ففي نوفمبر 1980 تم تنصيب اللجنة الوطنية لإعادة الهيكلة من طرف الوزير المكلف بالخطيط والهيئة العمرانية ، والنوع الثاني فهي لجان وزارية تم تنصيبها شيئاً فشيئاً حسب تقدم عملية إعادة الهيكلة.⁵⁸

2/ إعادة الهيكلة المالية : إنّ إعادة الهيكلة المالية هي بمثابة إعادة توزيع جغرافي لمرافق اتخاذ القرار كتتويج لإعادة الهيكلة العضوية من خلال إعادة التكيف مع النظام المالي والمصرفي بصفة عامة وإعادة هذا الأخير مع الاحتياجات المالية الازمة لأنشطة المؤسسة.⁵⁹

قانون المالية لسنة 1982 أكدّ على ضرورة الفصل بين الذمة المالية للمؤسسة العمومية الاقتصادية والذمة المالية للدولة و بإعفاء هذه المؤسسات من تسديد الديون وتکفل الخزينة العمومية بذلك، مع إقرار سياسة التفorsch لـكل المؤسسات والاعتماد على نفسها في تغطية نفقاتها.⁶⁰

وترويـد التسيير المالي للمؤسسات العمومية من خلال التركيز على رفع الطاقة الإنتاجية والنـقليـص من المصاريـف غير الضروريـة والـبحث عن تـدابير كـفـيلـة بـتـشـجـيعـ الطـاقـاتـ الـبـشـرـيـةـ الـمـاتـاحـةـ فـيـ إـطـارـ ماـ يـخـدـمـ الـمـؤـسـسـاتـ الـعـوـمـيـةـ الـاـقـتـصـادـيـةـ⁶¹، إـضـافـةـ إـلـىـ الـعـلـىـ رـفـعـ الـطـاقـةـ الـإـنـتـاجـيـةـ وـتـخـفـيـضـ تـكـالـيفـ الـاسـتـغـالـلـ،ـ كـمـاـ كـانـ الـاـهـتـمـامـ بـالـإـصـلـاحـ الـضـرـبـيـيـ لـتـشـيـطـ الـإـنـتـاجـ.

وبـماـ أـنـ هـذـهـ إـلـصـلـاتـ خـيـتـ ماـ هـوـ مـرـجـوـ مـنـهـ،ـ رـأـيـ القـائـمـونـ أـنـ الـمـخـرـجـ هـوـ اـخـذـ الـمـؤـسـسـةـ الـعـوـمـيـةـ بـزـمـامـ الـمـبـادـرـةـ لـتـخـلـصـ مـنـ الـمـشـاـكـلـ الـتـيـ تـواـجـهـهـاـ وـكـانـ الرـأـيـ اـعـتـمـادـ الـإـسـتـقـلـالـيـةـ الـتـيـ جـاءـتـ فـيـ الـمـرـسـومـ 01/88ـ فـيـ 12/01/1988ـ.

وـتـعـتـمـدـ عـلـىـ الـإـتـكـالـ عـلـىـ الـلـامـرـكـيـةـ فـيـ تـسـيـيرـ شـؤـونـهـاـ وـتـحـمـلـ مـسـؤـلـيـاتـهـاـ فـيـ اـتـخـاذـ الـقـرـارـاتـ لـاسـيـماـ الـمـتـعـلـقـةـ بـالـتـخـطـيـطـ وـالـتـسـيـيرـ⁶²ـ وـالـتـموـيلـ.

إـذـنـ بـدـخـولـ الـمـؤـسـسـاتـ الـعـوـمـيـةـ الـاـقـتـصـادـيـةـ مـرـحـلـةـ الـإـسـتـقـلـالـيـةـ تـمـ إـنـشـاءـ صـنـادـيقـ الـمـسـاـهـةـ ثـمـ الـشـرـكـةـ الـقـابـضـةـ،ـ فـشـرـكـاتـ مـسـاـهـةـ الـدـوـلـةـ ثـمـ الـمـجـمـعـاتـ الـاـقـتـصـادـيـةـ.

⁵⁸ ناصر دادي عدون ، اقتصاد المؤسسة ،طبعة الأولى ، دار المحمدية العامة ،الجزائر ،1998، ص190.

⁵⁹ احمد طرطـارـ ،ـ التـرـشـيـدـ الـاـقـتـصـادـيـ لـلـطـاقـاتـ الـإـنـتـاجـيـةـ فـيـ الـمـؤـسـسـةـ ،ـ دـيـوانـ الـمـطـبـوـعـاتـ الـجـامـعـيـةـ ،ـ الـجـازـائـرـ ،ـ 1993ـ صـ124ـ.

⁶⁰ قـانـونـ الـمـالـيـةـ 1983ـ المـادـةـ 7ـ.

⁶¹ الطـيـبـ دـاـوـيـ وـمـانـيـ عـبـدـ حـقـ،ـ تـقـيـيـمـ إـعـادـةـ هـيـكـلـةـ الـمـؤـسـسـةـ الـاـقـتـصـادـيـةـ الـعـوـمـيـةـ الـجـازـائـرـيـةـ ،ـ مـجـلـةـ الـمـفـكـرـ ،ـ العـدـدـ 03ـ ،ـ كـلـيـةـ الـحـقـوقـ جـامـعـةـ بـسـكـرـةـ فـيـفـريـ 2004ـ صـ134ـ.

⁶² قـانـونـ 02/88ـ فـيـ 12/01/1988ـ.

رابعا: المؤسسات العمومية الاقتصادية في ظل نظام اقتصاد السوق:

درجة تدخل الدولة والآليات المستعملة تبقى مرهونة بتوافر أو عدم توافر اشتراطات المرحلة ، ويشمل هذا الحماية الحكومية أو إطلاق حرية التجارة والتي تتفاوت تبعاً لدرجة المنافسة الدولية التي يتعرض لها الاقتصاد الناشئ ،لذا فإن الدولة تنسحب ما إن يتبيّن أن آلية السوق قد ترسخت في الاقتصاد⁶³.

عرف الاقتصاد الجزائري في أواخر الثمانينات من القرن الماضي عدة تعقيّدات بسبب تدهور أسعار البترول، أمام أزمة متعددة الجوانب تحتم على السلطات العامة خوض غمار الإصلاحات الاقتصادية للمرور إلى اقتصاد السوق الذي ترتبط نتائجه مع الاقتصاد العالمي ،فبّينت هذه الأزمة نهائياً عدم نجاعة الاقتصاد الموجّه المعتمد آنذاك وظهرت حتمية الإصلاحات : المرور من الدولة الرفاهية إلى الدولة الضابطة عن طريق عملية إزالة التنظيم التي بموجّبها تكتفي الدولة بإعداد قواعد عامة دون التدخل في تسيير الاقتصاد عن طريق قواعد كثيرة⁶⁴.

فكان لابد من إنقاذ الوضعية الاقتصادية في مظاهر التهابي الملفت للإنتباه الوطني، ويطلب ذلك أن تترك الدولة المجال الاقتصادي لصالح الخواص متخلية عن الاحتكار ، واعتناق الليبرالية وما تناهيه من حرية الصناعة والتجارة⁶⁵ .

أ/ تنظيم المؤسسة العمومية الاقتصادية في ظل اقتصاد السوق:

طرأت بعض الإصلاحات على كيفية نشأة المؤسسة العمومية الاقتصادية في ظل اقتصاد السوق ،كما استحدثت هيكل تتمثل في صناديق المساهمة والشركات القابضة وشركات مساهمات الدولة، والمجمعات الاقتصادية، بحثاً عن خروج من الأزمة واستقرار للاقتصاد:

1/ كيفية نشأة المؤسسة العمومية في ظل اقتصاد السوق:

حسب الأمر 74/71 المادة 5 تحدث المؤسسة الاشتراكية بموجب مرسوم باستثناء المؤسسات التي لها أهمية وطنية والتي تحدث بموجب قانون ، وهذا نلاحظ صلاحية السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية في إنشاء المؤسسات العمومية إلى أن صدر القانون

⁶³ ، هلال ادريس مجيد، الدور الاقتصادي للدولة في ظل العولمة ، بدون طبعة ، دار حميّرا للنشر والترجمة مصر، 2018، ص 32

⁶⁴ لكتل محاضرات في الضبط الاقتصادي ، ص 11.

⁶⁵ المادة 37 من دستور 1996 تنص: حرية التجارة والصناعة مضمونة، وتمارس في إطار القانون.

01/88 وسحب هذه الصلاحية من السلطة التشريعية وخص بها السلطة التنفيذية فقط

ففي القانون 01/88 المادة 14 تنشأ المؤسسة العمومية الاقتصادية بموجب :

* قرار من الحكومة عندما يتعلق الأمر على الخصوص بتطوير أنشطة أولية أو فروع ذات أهمية إستراتيجية مرتبطة بالأهداف الداخلية والخارجية للتنمية المنصوص عليها في المخطط الوطني .

* قرار كل جهاز لاسيما الأجهزة التابعة لصناديق المساهمة مؤهل قانونا لتأسيس مؤسسة عمومية اقتصادية أو المشاركة في اكتتاب جزء من رأس المال عن طريق اكتساب أسهم وسندات مساهمة.

* قرارات مشتركة صادرة عن مؤسسات عمومية اقتصادية أخرى تتخذها الأجهزة المؤهلة لهذا الغرض طبقا لقوانينها الأساسية الخاصة ضمن الأشكال المشترطة قانونا.

و مما سبق يعني أن قرار الإنشاء تبعا للنشاط فإذا بيد الحكومة إذا كان نشاط المؤسسة ذو طبيعة إستراتيجية ترتبط بالأهداف الداخلية والخارجية للتنمية وإنما بيد الأجهزة التابعة لصناديق المساهمة إذا كان نشاط المؤسسة لا يكتسي طابعا استراتيجيا .

أما المادة 1/5 من الأمر 04/01 فهي تؤطر لإنشاء وتنظيم وتسير المؤسسة العمومية الاقتصادية بنفس ما تخضع له شركات رؤوس الأموال المنصوص عليها في القانون التجاري.

وعليه فان قواعد تأسيس المؤسسات العمومية الاقتصادية أصبح خاضعا للقانون التجاري بنص صريح ، وبالرجوع للقانون التجاري نرى أن عملية تأسيس شركات المساهمة تتطلب الكثير من الإجراءات الطويلة والمعقدة ، ويعود هذا التعقيد إلى ضخامة مثل هذا النوع من الشركات ، وما تقوم به من مشاريع اقتصادية كبرى يتطلب منها تجميع رؤوس أموال طائلة حتى تتحقق أهدافها وهي اقدر الشركات المساهمة في اجتذاب رؤوس الأموال من كبار المساهمين أو المدخرين الصغار الذين يرغبون في استثمار أموالهم عن طريق مساهمتهم بسندات مالية تحدد مسؤوليتهم⁶⁶ .

لكن هذه القاعدة ليست مطلقة بدليل أن المشرع في الأمر 04/01 واستنادا لمبدأ العمومية دائما ، استثنى أيضا بعض المؤسسات التي يكتسي نشاطها طابعا إستراتيجيا على ضوء البرنامج وأخضعها لنصوص قوانينها الأساسية التنظيمية ، حيث اخضع هذا النوع من المؤسسات العمومية الاقتصادية التي تكون ذات إستراتيجية بالنسبة للدولة الجزائرية أخضعها في طريقة تأسيسها لقوانينها الأساسية الخاصة أو لنظام خاص يحدد عن طريق

⁶⁶ محدث حميد ، مرجع سابق، ص179.

التنظيم وبالتالي هنا المشرع لجأ هذه المرة للقانون الإداري في إنشاء وتسخير المؤسسة العمومية الاقتصادية ذات طابع استراتيжи⁶⁷.

وتنشأ المؤسسات إذن بمبادرة من الدولة أو الجماعات المحلية أو المؤسسات من خلال مساهمتها في صناديق المؤسسة وتنقسم إلى شركات ذات مسؤولية محدودة، شركات أسهم.

وترتكز في تسخيرها على :

*جمعية عمومية :

هي تجمع يسود الشركة بمثابة جهاز مداولة في المؤسسة العمومية الاقتصادية، تستقي قواعدها من القانون التجاري، سواء من حيث تشكيلها أو تسخيرها أو اختصاصاتها، ماعدا ما كان منها ذو طابع استراتيжи، أو رأس مالها تحوزه الدولة فقد ينصّ فيها على أشكال خاصة في تنظيمها حسب المادة 05 من الأمر 04/01⁶⁸، تجتمع على الأقل مرة سنوياً المادة 676 من القانون التجاري، بينما الجمعية العامة غير العادية فإنها تجتمع كلما استدعت الضرورة المادة 674 من القانون التجاري ولجميع المساهمين المشاركة فيها، أما مباشرة أو ينبعوا عنهم من يمثلهم. وعن أهم الصلاحيات المخولة للجمعية العادية فهي:

- تعيين من يدير ويسير ويقوم بالرقابة المالية للمؤسسات العمومية.
- تعيين أعضاء من مجلس المراقبة حسب المادة 662 الفقرة 1 من القانون التجاري.

أما الجمعية غير العادية فبعض صلاحياتها:

حسب المادة 674 من القانون التجاري لها أن تعدل القانون الأساسي، ولها أن تعدل الرأسمال التأسيسي زيادة أو نقصاناً حسب المادة 691 الفقرة الأولى والمادة 712 من القانون التجاري.

*مجلس الإداره:

ويتكون من 3 على الأقل و 12 عضو على الأكثر، وتنتخبهم الجمعية العامة حسب المادة 611 من القانون التجاري، وينتخب رئيس مجلس الإداره من بين أعضائه شريطة أن يكون شخصاً طبيعياً حسب المادة 635 من القانون التجاري، ومن أهم صلاحياته:

- القيام بكل ما يتعلق باجتماع المساهمين.
- التعيينات لمن يخول لهم القانون ذلك.

⁶⁷ مهدي حميد، المرجع السابق، ص 179/180.

⁶⁸ سعودي زهير، النظام القانوني لتسخير ورقابة المؤسسات العمومية الاقتصادية على ضوء الأمر 04/01، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، ص 45.

بالإضافة إلى بعض المهام المتعلقة بمنح أجور استثنائية أو نقل لمقر الشركة... .

*الهيئة التنفيذية (المدير ونوابه):

ت تكون هذه الهيئة التنفيذية من 3 إلى 5 أعضاء هم أشخاص طبيعيون على الأكثر يعينهم مجلس المراقبة ويراقبهم ، على أن يكون أحدهم مديرًا وتعزز لهم الجمعية العامة إذا رأى ذلك مجلس المراقبة، على أن يديروا الشركة بما يخوله لهم القانون من سلطة.

*مجلس المراقبة:

لم يكن هذا المجلس موجودا قبل المرسوم التشريعي 08/93 بالنسبة للمؤسسة التي تتخذ شكل شركة مساهمة ، أما الشركات ذات المسؤولية المحدودة فكان موجودا بموجب القانون 04/88 وبعدها أصبح بموجب الأمر 25/95 ، وينتخب أعضاؤه من قبل الجمعية العامة العادية مثلما نصت عليه المادة 662 من القانون التجاري ، ولها أن تعزز لهم ، كما يتكون من عضويين يمثلان العمال حسب المادة 2/5 من الأمر 01/04⁶⁹ . وحسب المادة 657 و 658 من القانون التجاري فإن مجلس المراقبة يتكون من 7 أعضاء على أقل تقدير إلى 12 على الأكثر إلا في الشركات المدمجة فقد يصل إلى 24 فيهم ممثلين عن العمال ، لهم رئيس ينتخبه مجلس المراقبة ، صوته مرجح.

أما صلاحياته فيتمثل بجملها في الرقابة على الشركة تصل لحد الترخيص المسبق منه خصوصا ما ذكرته المادة 2/654 من القانون التجاري⁷⁰، أضف إلى تقديمها للاحظاته ، وتزاول المؤسسة عملها بوسطه هو صناديق المساهمة وهيئات إدارية :

2: الهياكل الوسيطة لتسهير الدولة للمؤسسة العمومية الاقتصادية:

بما أن الإصلاحات التي كانت في أوائل الثمانينات لم تؤت أكلها ، وما انجرّ معها من اضطرابات ومشاكل ، كان لزاما اللجوء إلى إصلاحات جديدة ، كان أبرزها منح الاستقلالية للمؤسسات العمومية لتتکفل بتسهيرها بنفسها ، فيعتبر هذا اهم حدث مسّ الاقتصاد الوطني كان لابد من الفصل بين الملكية العمومية والتسيير⁷¹ كما أنه من الطبيعي حينما يتغير دور الدولة من محتكرة إلى مساهمة ، تتغير طريقة التسيير، فليس ممكنا أن تتدخل بشكل مباشر لأن القواعد القانونية تقف حائلا دون ذلك ، فتوجب عليها

⁶⁹ سعودي زهير ، المرجع السابق ، ص66

⁷⁰ تتمثل الأعمال التي تتطلب الترخيص الصريح من مجلس المراقبة حسبما ذكرته المادة 2 من القانون التجاري في كل التصرفات التي تضفي إلى التنازل والكافالات والضمادات .

⁷¹ بوطة عبد الحميد ، المؤسسة الجزائرية من التسيير الذاتي إلى الخوصصة، مجلة الحقيقة ، العدد 19 ، جامعة أدرار ، 2020، ص441

أن تستعين بهياكل وسيطة تمثلت في صناديق المساهمة ثم الشركة القابضة فشركات تسخير مساهمات الدولة ،فالمجموعات الصناعية.

• صناديق المساهمة في المؤسسات العمومية الاقتصادية:

ينص القانون رقم 03/88 المؤرخ في 12/01/1988 على: في إطار التنمية الاقتصادية يمكن أن تحدث في شكل شركات لتسخير القيم المنقولة مؤسسات عمومية اقتصادية تسمى صناديق المساهمة ،وبهذا الصدد يتولى الصندوق القيام بإشارات اقتصادية لحساب الدولة لا سيما عن طريق المساهمة في رأس مال المؤسسات العمومية الاقتصادية بهدف تحقيق أرباح مالية ،وبهذا يشكل حافظة لقيم المنقولة التي يتولى تسخيرها⁷².

فتعتبر صناديق المساهمة عن ائتماني للدولة فهي الممثل الاقتصادي لها على مستوى الأseم والسنادات والقيم المنقولة التي تقدمها الدولة والجماعات المحلية كحصص في الرأس المال التأسيسي للشركات العمومية ،كما تقوم بالاستثمار لحساب الدولة ،وتلعب دور شركات مالية مكلفة بتسخير حافظة أسهم الدولة⁷³.

إذن صندوق المساهمة وسيط في علاقة الدولة المساهمة بالمؤسسات العامة الاقتصادية تتسم بالتبعية المطلقة بالنظر لكونها منظمة في شكل شركات مساهمة لها جمعية عامة ومجلس إدارة ،ذلك لأنّ هذه الأخيرة تمارس حقها في الملكية على صناديق المساهمة بصفة مباشرة من خلال جهاز خاص مؤهل لممارسة صلاحيات الجمعية العامة العادلة والاستثنائية لكل الصناديق يكون أغلب أعضائه من الوزراء ما يبرز حضور الدولة المساهمة بصفة مباشرة في الصناديق مما يؤكد عدم استقلاليتها تجاه الدولة⁷⁴.

وتتضح المهمة التي أوكلت لصناديق المساهمة⁷⁵ بـ:

*تسخير حافظة أسهمها من رأس مال المؤسسة.

*تضمن حصص الدولة بالتعويض بين المؤسسات الغنية والتي تعاني مشاكل مالية.

*يدرس الصندوق وينفذ كل تدبير يشجع التوسيع الاقتصادي والمالي للمؤسسات العمومية التي يحوز حصصها في رأس المال ما بين 10 إلى 40 بالمئة .

⁷² قانون 03/88 المتعلق بصناديق المساهمة في 12/01/1988 الجريدة الرسمية عدد 02 في 13 جانفي 1988.

⁷³ محمود شحاط ،قانون الخوخصة في الجزائر،أطروحة دكتوراه،جامعة قسنطينة ،كلية الحقوق،2007 ،ص 65.

⁷⁴ سالمي وردة ،مرجع سابق ،ص 34.

⁷⁵ ناصر دادي عدون ،اقتصاد المؤسسة ،الطبعة الأولى ،دار المحمدية،الجزائر،1998،ص 203.

*تقوم باستثمارات اقتصادية لحساب الدولة ويظهر ذلك من خلال أخذ مساهمات في رأس المال مؤسسات عمومية اقتصادية أو بإنشاء مؤسسات عمومية اقتصادية جديدة بهدف تحقيق الربح⁷⁶.

وقد أحدثت 8 صناديق مساهمة أملأها القانون 03/88 وهي:

ـ صندوق الصناعات الغذائية والصيد.

ـ صندوق المناجم والمحروقات والري.

ـ صندوق التجهيز.

ـ صندوق البناء.

ـ صندوق الكيمياء والبيترو كيماء والصيدلة.

ـ صندوق الإلكتروني،الاتصالات والإعلام الآلي.

ـ صندوق النسيج ،الجلود،الأحذية والأثاث.

ـ صندوق الخدمات.

ولتحويل نمط التسيير الى استقلالية المؤسسة العمومية الاقتصادية دون اتخاذ إجراءات ضرورية ومنها تقسيم الذمة المالية للمؤسسات مع عدم تحديدها تحديدا واضحا ، ظهرت نتائج سلبية ،والدليل على ذلك العجز المالي الكبير الذي أصبحت تتخطى فيه الكثير من المؤسسات مما أدى الى سوء استخدام الطاقات الإنتاجية والتقنية، وانحراف صناديق المساهمة عن مهامها و استعمال الوصاية على المؤسسات العمومية وتدخل الصالحيات في الصندوق الواحد لاحتواه على العديد من المؤسسات ،كل هذا عقد من وضعية المؤسسات الاقتصادية ،ويمكن القول أنّ صناديق المساهمة وجه آخر من أوجه التسيير الإداري والبيروقراطي للمؤسسات الاقتصادية، واستمر الحال الى أن حلّت في 1995/12/25⁷⁷.

• الشركة القابضة:

جاء في الأمر 25/95⁷⁸ الشركات القابضة تحل محل صناديق المساهمة في الحقوق والواجبات ،وحسب نفس الأمر فإن الشركات القابضة العمومية هي مجموعات مالية تتخذ شكل شركات ذات أسهم تشتراك فيها الدولة أو أشخاص القانون العام وتتولى تسيير

⁷⁶ سالمي وردة، المرجع السابق، ص35.

⁷⁷ أمل المرشدي ، مراحل تسيير المؤسسات العمومية ، مرجع سابق.

⁷⁸ أمر 25/95 في 25 سبتمبر 1995 في الجريدة الرسمية عدد 55 سبتمبر 1995.

رؤوس الأموال التجارية للدولة بتوظيفها في المؤسسات العمومية الاقتصادية والرقابة عليها عن طريق حيازة أغلب رأس المال أو أغلب الأصوات في الجمعيات العامة. وتعرف الشركة القابضة أنها عبارة عن شركة مالية تمتلك حصة هامة من رأس مال شركات تنشط في نفس القطاع أو قطاع مشابه ولهذا فهي تمارس رقابة وتنسيق وتوجيه النشاطات وبالمقابل الشركة القابضة تشارك في تمويل شركاتها التابعة بزيادة رأس المال أو إقراضها بديون طويلة الأجل⁷⁹.

ويعرفها آخرون أن لها سيطرة على شركة أخرى تسمى النامية حيث تستطيع الأولى أن تقرر من يتولى إدارة الشركة التابعة أو تؤثر على القرارات التي تتخذها الشركة القابضة في إحكام قبضتها على الشركة والشركات النامية⁸⁰.

فالشركة القابضة هي الأداة الفاعلة لاستقطاب رؤوس الأموال وأقوى أداة لتحقيق المشاريع الكبرى وأنجع وسيلة للاستثمار، فهي بذلك أداة للتطوير الاقتصادي⁸¹.

وخصائص الشركة القابضة ذكرتها المادة 5 من الأمر 95/25 وتمثل في:

*تعتبر الشركة القابضة أحد أشكال شركة المساهمة.

*تعتبر الشركة القابضة من شركات الأموال التي يكون فيها الاعتبار لرأس المال، وتكون مسؤولية كل مساهم فيها بقدر ما قدمه من حصة.

*تقوم بالسيطرة المالية والإدارية على شركات أخرى تابعة لها من خلال امتلاكها نسبة 50 بالمئة من رأس المال الشركاء التابع لها.

*تتولى الشركة القابضة تسيير رؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة وإدارتها.

*ت تكون أصول الشركة القابضة من قيم منقولة في شكل وسندات مساهمة وشهادات استثمار أو أي سند آخر يمثل ملكية رأس المال أو الديون في المؤسسات التابعة لها. تنشأ بموجب عقد موثق.

• شركات تسيير مساهمات الدولة:

هذا النمط من المؤسسات جاء بعد حل الشركات القابضة ليسهل على عملية خوصصة المؤسسات العمومية.

وشركات تسيير مساهمات الدولة هي شركات ذات أسهم مسيّرة تعمل لصالح القراطيس المالية التابعة للدولة التي تملّكها هذه الأخيرة في المؤسسات العمومية

⁷⁹ تعريف عبد المجيد بوزيدي ساقه احمد مقدمي في النظام المحاسبي والجيري لمجمع الشركات (دراسة حالة مجمع صيدال) رسالة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، 2006، ص.9.

⁸⁰ فوزي محمد سامي ، شرح القانون التجاري ،الجزء 4 ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ،الأردن، 1997، ص385.

⁸¹ مروان بدرى الإبراهيم ،تصفيية شركات المساهمة ،دون طبعة ، دار الكتب القانونية ، مصر ، 2010، ص10.

الاقتصادية، أنشئت بمقتضى المرسوم التنفيذي 183/01 في 24 سبتمبر 2001 ، وهي تتمتع بعهدة منحوحة من مجلس مساهمة الدولة وصلاحيات واسعة في :

* إجراءات إعداد المؤسسات العمومية المراد خوّصتها.

* التفاوض في عمليات الشراكة ، وفتح رأس المال والخوّصصة لمؤسسات تسيير المساهمات.

* تقديم ملفات الخوّصصة لمجلس مساهمات الدولة لاتخاذ القرار النهائي والعمل على نقل الملكية في عمليات الخوّصصة .

* بلورة وتنفيذ بأشكال تجارية مناسبة ، وخطط الإصلاح وإعادة التأهيل وتطوير المؤسسات العمومية الاقتصادية.

* بلورة وتنفيذ بأشكال تجارية مناسبة برامج إعادة الهيكلة وخوّصصة المؤسسات العمومية الاقتصادية عن طريق جميع الترتيبات القانونية والمالية المناسبة (الاندماجات والانقسامات والمساهمات الجزئية من الأصول والتخلّي عن الأصول المادية والمالية).

* متابعة تصفية المؤسسات العمومية المنحلة .

* ممارسة صلاحيات الجمعيات العامة التابعة للمؤسسات العمومية الاقتصادية وحقائبهم. أما عن تنظيم مؤسسات تسيير المساهمات فإنه يكون وفقاً لأشكال إدارية وتسييرية خاصة:

فليها مجلس إدارة يتكون من 3 أعضاء بما فيهم الرئيس، وجمعية عامة تتكون من الممثلين المعينين بقرار من مجلس مساهمات الدولة .

• **المجمعات الصناعية العمومية** : تقرّر التخلّي عن العمل بنظام شركات تسيير مساهمات لتحل محلها المجمعات الصناعية ، وذلك بموجب اللائحة الوحيدة رقم 1 للدورة 42 بتاريخ 28 أكتوبر 2014 لمجلس مساهمات الدولة⁸² .

و جاء هذا الإصلاح لإزالة أو على الأقل التقليل من التوسيط الذي كان يوجد بين الدولة كمالك والمؤسسات الاقتصادية العمومية حتى تتمكن هذه الأخيرة أن تعمل في ظل استقلالية أكبر لتخذ القرارات الإستراتيجية الكبرى في تسييرها دون الرجوع في كل مرة إلى هيئة أو أخرى حتى تصدق على هذه القرارات ولا يستثنى كل هذا تدخل مجلس مساهمات الدولة في رقابة المؤسسات الاقتصادية العمومية بحكم المادة 9 من

الأمر 01/04 المؤرخ في 20 أوت 2001 يتعلق بتنظيم وتسخير وخصوصية المؤسسات العمومية الاقتصادية⁸³.

والآليات المنصوص عليها في الأمر السالف ذكره هي الإدماج والاندماج فقد تم إدماج شركات تسخير مساهمات الدولة ونتج عن 14 شركة تسخير مساهمات الدولة التي كانت قائمة على الإشراف على 300 شركة فرعية كانت تشرف من جهتها على المؤسسات الاقتصادية العمومية الموجدة، إحداث 12 مجمع صناعي عمومي يتكون من 07 مجمعات جديدة و05 مجمعات أخرى كانت موجودة من قبل، والمجمعات الجديدة تختص شعب الصناعات الغذائية، الصناعات الكيميائية، التجهيزات الكهربائية، التجهيزات الكهرو منزليه والالكترونية، الصناعات المحلية، الميكانيكا، الصناعة المعدنية والهندسية والنسيج والجلود⁸⁴.

وفي مرحلة ثانية تضمنت عملية إعادة تنظيم المؤسسات الاقتصادية العمومية لقطاع النقل ميلاد أربعة مجمعات صناعية جديدة هي مجمع النقل البري للبضائع واللوجستيك، مجمع الخدمات المينائية، ومجمع النقل البحري للسلع وأخيراً مجمع النقل البري للمسافرين بإدماج شركات تسخير مساهمات الدولة الثلاث التي كانت تشرف على مؤسسات القطاع⁸⁵.

تقييم المؤسسة العمومية في هذه المرحلة:

مما سبق فإننا نلاحظ أن المؤسسة العمومية الاقتصادية حظيت بالاستقلالية، وهذا ما ظهرت ملامحه في تسخيرها حيث تلاشت العلاقة التبعية للجهات المركزية، وأصبحت سيدة قراراتها دون اللجوء إلى الجهة الوصية⁸⁶، سواء تعلق الأمر بالناحية المالية أو التنظيمية⁸⁷.

فالفصل بين الملكية والتسخير هو السمة الجديدة، حيث تبقى الدولة مالكا وحيداً لرأس المال وتتكفل الشركات المالية بالتسخير (صناديق المساهمة) لتصبح المؤسسة العمومية

⁸³ عبد المجيد زويتن، مرجع سابق، ص32

⁸⁴ عبد المجيد زويتن، مرجع سابق، ص 32

⁸⁵ عبد المجيد زويتن ، مرجع سابق ، ص.33.

⁸⁶ سعيد أوكييل ،استقلالية المؤسسات العمومية الاقتصادية (تسخير واتخاذ القرارات في اطار المنظور النظامي)،ديوان المطبوعات الجامعية،الجزائر،1994،ص25.

⁸⁷ قانون رقم 01/88 في 12/01/1988.

الاقتصادية مؤسسة ذات أسهم، وذات مسؤولية محدودة لها الصفة التجارية، يطبق عليها القانون التجاري و يطالها الإفلاس ويمكن تصفيتها⁸⁸.

فمن الإفلاس فإن الشركات ذات الأموال العمومية كلياً أو جزئياً تخضع للإفلاس والتسوية القضائية⁸⁹ بمقتضى شروط محددة قانوناً.

الفرع الثاني : التطورات التي طرأت على القطاع العام:

نظراً لفشل الذي لاقته الإصلاحات الصناعية السالفة كان لزاماً التفكير في سياسة جديدة وكان التفكير في إعادة الهيكلة الصناعية، علماً أنها تجسيد للالتزامات التي فرضها صندوق النقد الدولي، ومن الأسباب التي دفعت لذلك :

العجز الواضح في تأمين احتياجات الاقتصاد الوطني مع تسجيل كثافة التكاليف التي كانت بسبب التبذير الفادح لموارد البلاد، إضافة على ضعف القدرة التنافسية للمؤسسات العمومية الاقتصادية بالمقارنة مع غيرها دولياً.

والقصد من وراء الهيكلة الصناعية هو إعادة إنشاش الاقتصاد وإحداث تغيير يجاري المنافسة، وإعادة النظر في علاقة الدولة بالنشاط الاقتصادي، للتحول من الاقتصاد الموجه إلى اقتصاد السوق التنافسي الذي يستلزم ألا تبقى الدولة مالكة لوسائل الإنتاج وللمؤسسات العمومية الصناعية والتجارية⁹⁰. وكان على الدولة أن تفتح المجال للقطاع الخاص ليملك ويسير تمهيداً للإصلاح الاقتصادي الذي يعرف بالخصوصية مع العلم أن المؤسسات دخلت الخوخصة منذ دخولها الاستقلالية⁹¹.

أولاً : خوخصة المؤسسات العمومية الاقتصادية :

خلال فترة التسعينات تم الانتقال من مرحلة النظام الاشتراكي و تحكم القطاع العام إلى نظام اقتصادي حر يعتمد على المنافسة، دون تهيئة مسبقة إضافة إلى الظروف الاقتصادية التي عقدت الظرف، ودفعت إلى اللجوء إلى الاستدانة من صندوق النقد الدولي الذي فرض إصلاحات دفعت إلى توجيه الاقتصاد إلى اقتصاد السوق دون الالتفات إلى الالتزامات الاجتماعية .

⁸⁸ سعيد أوكيل ، المرجع السابق، ص 7،8

⁸⁹ المادة 217 من المرسوم 08/93

⁹⁰ سعيد أوكيل ، المرجع السابق، ص 48.

⁹¹ بوهزة محمد، بعض آثار الإصلاحات على المؤسسة الاقتصادية العمومية الجزائرية، مجلة العلوم الإنسانية، العدد الأول جامعة محمد خير، بسكرة، 2001، ص 73

كما لم تستطع المؤسسة العمومية الاقتصادية النهوض بالرغم من سياسات الدعم المالي الذي واكب إصلاحاته المؤسسات التي قارب عده سنوات والتي استهلكت فيه الملايير من الدولارات ، مما جعل الدولة تفك في تقليل القطاع العام وعرض جل مؤسساته المتعددة وغير القادرة على مواكبة هذا التوجه إما للتنازل عنها أو بيعها للقطاع الأجنبي أو المحلي ، أي خوستها وهو ما تم بالفعل بصدور الأمر رقم 22/95 المؤرخ في 1995/08/26 المتعلق بالخوستة وأيضا الأمر رقم 25/95 المؤرخ في 1995/09/25 المتعلق بالرساميل التجارية المملوكة للدولة حيث كان لا مفر من اللجوء إلى خوستة المؤسسات واعتماد أسلوب الشراكة الأجنبية لتدعم المؤسسات الجزائرية ماليا وتقنيويا في غياب المستثمر المحلي وضعف الادخار الوطني⁹² .

والخوستة هي سياسة تحويل المشروعات العامة إلى مشروعات خاصة ، وهو تحويل يرتبط بالتحولات الاقتصادية والاجتماعية السابقة واللاحقة لا يمكن تطبيقها إلا في بيئة تسم بالحرية الاقتصادية ولهذا تعتبر الخوستة أصعب مرحلة ببرامج الإصلاح الاقتصادي وأطولها من ناحية الفترة الزمنية لتنفيذها⁹³ .

وبحسب الأمر 22/95 في مادته الأولى فالخوستة هي كل معاملة تؤدي إلى تحويل ملكية الأصول المادية أو المعنوية في مؤسسة عمومية أو جزء منها أو كل رأس مالها أو جزء منه لصالح أشخاص طبيعيين أو معنويين تابعين للقانون الخاص، أو تحويل تسيير مؤسسة عمومية إلى أشخاص طبيعيين أو معنويين تابعين للقانون الخاص وذلك بواسطة صيغ تعاقدية يجب أن تحدد كيفية تحويل التسيير وشروطه وممارسته.

وتتبرّر الخوستة عن الانتقال التام أو الجزئي للملكية العامة لصالح الخواص أو تمكينهم بموجب عقد من إدارة المؤسسات مع بقائها مملوكة للدولة ، وتعتبر الخوستة إحدى الدعائم المستعملة للانتقال إلى اقتصاد السوق سعيا لتقليل حجم الدولة ، وعملا على ترشيد الإنفاق العام ورفع كفاءة المؤسسة ، كما أنها تعتبر أداة قانونية لتحسين أداء الوظيفة الاقتصادية للمؤسسات الإنتاجية، وهذه الوظيفة تتمثل أساسا في استحداث الثروة وتوفير السلع والخدمات الضرورية لإشباع حاجيات المجتمع ، كما أنّ الخوستة قد تأخذ معنى فتح القطاع العمومي التنافسي أمام الرأسمال الخاص وطنيا أو أجنبيا رغبة من السلطات العمومية في توسيع القطاع الخاص ، وذلك لإكسابها القدرة على تجميع

⁹² مجيد حميد ، المرجع السابق ، ص5.

⁹³ إيهاب الدسوقي ، التخصيصية والإصلاح الاقتصادي في الدول النامية مع دراسة التجربة المصرية ، دون طبعة دار النهضة ، القاهرة 1990 ، ص54.

رؤوس الأموال وتعبئة الطاقات اللازمة بغرض القيام بالاستثمارات لاسيما المنتجة منها⁹⁴.

كما جاء في الأمر السالف الذكر في المادة 4 منه: أن الخوخصة تهدف إلى إصلاح المؤسسة أو تجديدها والحفاظ على مناصب العمال المؤجرة فيها كلها أو بعضها، والمالك الجديد ملزم بمواصلة نشاطها مدة 5 سنوات على الأقل ابتداء من تاريخ خوخصتها.

أما في الأمر 01/04 في مادته 13 فتعرف الخوخصة بصفة تجسد في نقل الملكية إلى أشخاص طبيعيين أو معنوين خاضعين للقانون الخاص من غير المؤسسات العمومية أو جزء منه تحوّله الدولة مباشرة أو بصفة غير مباشرة أو الأشخاص المعنوين الخاضعين للقانون العام وذلك عن طريق التنازل عن أسهم وحصص اجتماعية أو اكتتاب لزيادة في رأس المال الأصول التي تشكّل وحدة استغلال مستقلة في المؤسسات العمومية التابعة للدولة.

والأهداف التي من أجلها اتجه الاهتمام بالخوخصة .
أ/ دوافع الخصخصة⁹⁵:

دول كثيرة تبنيت الخصخصة مرغمة ومنها الجزائر وتباين ضغوطها بين اقتصادية ومالية واجتماعية، ولا ضير إن ذكرنا ملخصا لها:

1/ دوافع اقتصادية:

فرض الاقتصاد منطقه بأن اظهر أن القطاع الخاص يقدم سلعا وخدمات أفضل جودة وفعالية من القطاع العام .

2/ دوافع مالية :

لأن القطاع العام يكلف الخزينة أعباء مالية باهضة نظير حفاظه على القدرة الشرائية ، فالقطاع الخاص يخفّف العبء عنها بحيث بتنازل القطاع العام عن مجموعة من الأنشطة القطاع الخاص ويدفع الفرد مستحقاتها .

3/ دوافع اجتماعية :

يرى بعضهم أن الخصخصة تقضي على المسوبيّة ، وتزيد من روح التنافس لتحسين الجودة.

ب/ أهداف الخصخصة:

⁹⁴ عليوش امين عبد القادر ،اثر تأهيل المؤسسات الاقتصادية على الاقتصاد الوطني ،مذكرة ماجستير ،كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير ،جامعة الجزائر ،2006/2007 ،ص 94.

⁹⁵ هشام صدقي عبد الرزاق أبو يونس ،الآثار الاقتصادية للخصوصة ،دار المنهل ،لبنان ،2017 ،ص 30،29.

- 1*رفع مستوى الكفاءة والفعالية.
 - 2*تحسين مردودية المؤسسات والتخفيف من المديونية.
 - 3*فرض الانضباط والجدية في استغلال المؤسسات.
 - 4*الاهتمام بالعامل البشري.
 - 5*التخفيف من تدخل الدولة في الاقتصاد.
 - 6*تشجيع المنافسة.
 - 7*تشجيع المبادرات الخاصة لزيادة الإنتاج الوطني والقضاء على البطالة.
 - 8*إزالة الاختلالات الداخلية والخارجية التي تعاني منها المؤسسات العمومية الاقتصادية.
 - 9*رفع الكفاءة الإنتاجية للمؤسسات و الاهتمام بقدرات المسيرين في التسيير .
 - 10*تشجيع الاستثمار الأجنبي.
 - 11*الانفتاح على الاقتصاد العالمي .
 - 12*تقوية سوق الأسهم الجماهيرية وترقية مساهمة العمال في رأس مال المؤسسة وإشراكهم في التسيير الحسن⁹⁶.
 - وكل ما سبق يجب أن يكون في ظل الاعتراف بحق الملكية الفردية و الدور الفعال للقطاع الخاص .
 - 13*تقادي عدم كفاءة نظم الرقابة والمحاسبة.
 - 14*منح الأفراد فرصة التملك والزيادة في الإنتاج.
- ج/ طرق الخوصصة:**
- تتم الخوصصة حسب المرسوم التنفيذي 353/01 المؤرخ في 10/11/2001 باللجوء لآليات السوق المالية من خلال العرض في البورصة أو عرض علني للبيع بسعر محدد إما عن طريق طلب العروض وإما باللجوء إلى إجراء البيع بالتراضي بعد ترخيص مجلس مساهمات الدولة بناء على تقرير مفصل للوزير المكلف بالمساهمات، وإما بواسطة طريقة أخرى تهدف لترقية مساهمات الجمهور إلى جانب تكريس حق الإجراء للراغبين في استعادة ممؤسساتهم في أجل شهر واحد ابتداء من تاريخ تبليغ عرض التنازل إلى إجراء استفادتهم من تخفيض 15 بالمئة على الأكثر من سعر التنازل بشرط انتظامهم في شركات تجارية .

⁹⁶ طيب داودي ومانى عبد الحق ، تقييم إعادة هيكلة المؤسسة الاقتصادية العمومية الجزائرية،مجلة المفكر ،كلية الحقوق العدد3،بسكرة ،فيفري2004 ص140

ويمكن أن نلخص أهم الطرق في الخوخصصة كالتالي:

1/ عقد الإدارة:

وهو اتفاق يتم من خلاله تحويل حقوق التشغيل من القطاع العام إلى القطاع الخاص. بمعنى آخر، هو تعاقد مؤسسة عامة مع شركة خاصة لإدارة هذه المؤسسة. غالباً ما تستخدم هذه الطريقة في تنشيط شركات خاسرة عبر إدخال القطاع الخاص إليها. وتبقى الدولة أو المؤسسة العامة مسؤولة عن نفقات التشغيل والاستثمار، بينما تحصل الشركة الخاصة على رسوم في مقابل خدماتها. وقد اتبعت دول كثيرة هذه العملية التي بينت تجربتها نجاحها في العديد من القطاعات⁹⁷.

2/ التأجير:

هو عقد تمنح بموجبه الدولة أو القطاع العام شركة خاصة حق استخدام الأصول والاحتفاظ بالأرباح في مقابل دفع إيجار. غالباً ما تتراوح فترة التأجير بين ست وعشرين سنة. علماً أن الدولة في هذه الحال تبقى مسؤولة عن الإيجارات الثابتة بينما تحمل الشركة الخاصة المخاطر التجارية⁹⁸.

3/ الامتياز:

يعرفه القانون المصري أنه التزام المرافق العامة بغرض إدارة مرفق ذو صفة اقتصادية، ويكون هذا العقد بين الإدارة المختصة بتنظيم هذا المرفق وبين فرد أو شركة يعهد إليها استغلال المرفق فترة معينة من الزمن⁹⁹.

يتضمن عقد الامتياز كل مواصفات التأجير وشروطه. ويتحمل صاحب الامتياز المسؤولية الشاملة عن الخدمات بما في ذلك عملية الصيانة والإدارة، فضلاً عن الاستثمارات الرأسمالية طوال فترة الامتياز. وتعود الأصول إلى القطاع العام عند انتهاء المدة الزمنية المحددة للامتياز والتي قد تتراوح بين 25 و30 سنة.

⁹⁷ علي مطر، الخوخصة ودورها في تحريك الاقتصاد، مقال متاح على الرابط <https://www.almayadeen.net/books/881208>

⁹⁸ علي مطر المرجع السابق.

⁹⁹ جهاد زهير ديب الحرزي، الطبعة الأولى، دار الفكر والقانون للنشر والتوزيع، الآثار المترتبة على عقد الامتياز ، مصر، 2015، ص22

ومن فوائد هذا النوع من العقود أنه يخفف عن الدولة بعض الأعباء المالية المتأتية من إدارة المشروع¹⁰⁰.

3/ البيع المباشر:

طريقة البيع شائعة كثيراً في الخصخصة، وتتخذ أشكالاً منها:

*البيع الكلي:

ويتم ذلك عن طريق استدراج العروض أو البيع في المزاد العلني أو عن طريق السوق المالية أو البيع بالتراضي¹⁰¹.

*البيع الجزئي:

ويتم بتقسيم المنشآت العامة إلى أقسام أو أجزاء وبيع جزء منها لتنقل ملكيته للقطاع الخاص تمهيداً لخصخصة المنشأة مع احتفاظ الدولة بجزء من الأسهم قصد التدخل في مجلس الإدارة ، أو توجيه الاستثمارات ، أو الرقابة على عملها¹⁰²

وما يجمع هذه الصور فهو عدم وجود وسيط بين الدولة والمشتري.

وأما ما يميز هذه الطريقة أنها واضحة على مستوى عالٍ من الشفافية، علماً أنها بطيئة، وقد تتضمن فترة زمنية ليست بالقصيرة، وتترتب عليها نفقات إدارية مرتفعة.

د/ مبادئ الخصخصة:

المبادئ التي يجب أن تتصف بها الخصخصة فقد تكفل الأمر رقم 22/95 بذكرها وهي كالتالي:

1* مبدأ الشفافية:

حيث يتم الإعلان والتشهير بالمؤسسات العمومية موضوع الخصخصة من أجل ضمان توسيع مشاركة الجمهور والمعنيين بالعملية في الاكتتاب في رأس مالها .

¹⁰⁰ علي مطر ، المرجع السابق.

¹⁰¹ هشام صدقى عبد الرزاق أبو يونس ، المرجع السابق ، ص24.

¹⁰² هشام صدقى عبد الرزاق أبو يونس المرجع السابق ، ص 25 ، نقلًا عن محمد رياض الإبراش ، نبيل مرزوق نبيل الخصخصة آفاقها وأبعادها ، دار الفكر ، دمشق ، سوريا ، 1999 ، ص169

2* مبدأ التدرج :

تحدد قائمة المؤسسات العمومية المعنية بالشخصية من طرف السلطات الحكومية حتى تقدم بشكل موضوعي وتسلسلي حسب وضعية كل مؤسسة وأهميتها وفق برنامج محدد مسبقا.

3* مبدأ التقييم :

يتم تقييم عناصر الأصول والسنادات المعنية بالشخصية حسب المناهج المتعارف عليها دوليا مع الأخذ بعين الاعتبار القيمة التجارية الحقيقة للأصل .

4* مبدأ عدم التمييز :

أي عدم التفرقة بين الفئات الاجتماعية وبين المتقدمين لحيازة المؤسسات المعروضة للشخصية ، وقد تم لهذا الغرض تأسيس لجنة لمراقبة عمليات الشخصية¹⁰³.
ولا يخفى أن الخوخصة لها آثار ايجابية وآثار سلبية¹⁰⁴ :

٥/ الآثار الإيجابية للشخصية:

١* الحد من تبذير الأموال العمومية .

٢* تشجيع الادخار وإعادة الأموال المكتنزة إلى دائرة الاستثمار والإنتاج بواسطة السوق المالية أو البنوك.

٣* فرض انضباط مالي أكثر جدية في استغلال المؤسسة بحيث تخضع لمراقبة الشركاء.

٤* تحسين الإنتاج من حيث الكمية والتوعية من خلال المنافسة.

٥* الشراكة الاقتصادية لجلب التكنولوجيا للمؤسسات.

٦* التقليل من عجز الميزانية عن طريق توفير أموال من خلال التنازل عن أصول المؤسسات.

و/ الآثار السلبية للشخصية:

١* تسریح العمال.

٢* انخفاض المستوى المعيشي للسكان.

٣* ظهور الطبقة في المجتمع.

¹⁰³ نسيلي جهيدة ،اثر العجز المالي على المؤسسة الاقتصادية في الجزائر ،مذكرة ماجستير ،علوم التسيير ،جامعة الجزائر ،2004/2005 ص،101.

¹⁰⁴ امل المرشدي ،مرجع سابق.

4* زيادة النفقات العامة الناجمة عن الخوخصة كتعويض العمال المسرحين ، التطهير المالي.

5* صعوبة إيجاد مستثمرين في بعض القطاعات أو المؤسسات الضخمة.
والجزائر سلكت أسلوب الخصخصة بقانون 22-95 ، واستحدثت وزارة الصناعة واعادة الهيكلة ، المجلس الوطني للخصوصة، ومع ذلك وجدت بعض العقبات تخص المؤسسات موضوع الخصخصة¹⁰⁵ تتلو بعضها :

6* فائض العمالة في المؤسسات العمومية.

7* العجز المزمن لميزانيات المؤسسات العمومية .

8* سوء تسيير الموارد البشرية.

9* الشكل التنظيمي للمؤسسات العمومية الاقتصادية.

* حساسية اتخاذ قرار الخصخصة في الجزائر لاعتبارات تاريخية .

ثانيا: تطور دور الدولة في الرقابة على القطاع الاقتصادي :

يتحتم مع انسحاب الدولة كمحتر للاقتصاد لحساب القطاع الخاص ألا تترك الحبل على القارب ، فيجب أن تأخذ بزمام الضبط وتنظم العلاقات الاقتصادية وتنظم المنافسة حتى لا يطغى منطق الربح على حساب الفئات الضعيفة ، ويتغول أصحاب رؤوس الأموال على محدودي الدخل، وتدخل الدولة يمكن في الرقابة ، فقد تكون رقابة قضائية، وقد تتخذ شكلًا آخر ، فاعتمدت الدولة الضبط الاقتصادي لتبقى على سلطتها في تقويم الانحراف . فلا بأس أن نعرف معناه ومساره عبر الحقب التاريخية التي عرفتها الجزائر.

أ/ مفهوم الضبط الاقتصادي:

إنّ أصل مصطلح الضبط لاتيني *Régalis* والذي يعني ما يصدر من الملك ، ومن هنا يمكن قياس درجة الربط بين فكرة الضبط مع مصطلح *Régalien* والتتشابه بين الضبط *Réglementation* والتنظيم المرتبط بالدولة¹⁰⁶

¹⁰⁵ عليوش أمين عبد القادر، مرجع سابق، ص101.

¹⁰⁶ بري نور الدين محاضرات في قانون الضبط الاقتصادي ، طلبة السنة الثانية ماستر تخصص قانون أعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة بجاية، 2015/2016 ، ص 4.

أما المعنى الاستعمالي للمصطلح فهو من أصل اقتصادي حيث تطور في البلدان الانجلو سكسونية وهو يعني تدخل الهيئات العامة خاصة الفيدرالية منها لمراقبة بعض الأنشطة الاقتصادية من أجل تصحيح الاختلالات التي تمس السوق ،وهذا الاستعمال امتد إلى إنجلترا في ظل مشروعات Tatcher للخوصصة ،وفتح كبريات المرافق العامة البريطانية على المنافسة ومن بعدها تبنّاها القانونيون البريطانيون ،ولكن المصطلح الانجليزي Regulation يترجم إلى الفرنسية Réglementation (تنظيم) ومن هنا جاء الخلط بين الضبط والتنظيم ،إذ لا يوجد توافق بين المصطلحين فالتنظيم يمكن أن ينطر إليه كطريقة من طرق الضبط "تلك التي تشير إلى إنتاج القواعد التي تهدف إلى تهذيب قطاع محدد"¹⁰⁷.

1/ تعريف الضبط الاقتصادي:

كما جرت العادة تختلف الآراء في تعريف مصطلح أو شرح فكرة ،وهو ما حدث في تعريف الضبط الاقتصادي حيث يرى الفقيه Stéphane Braconnier أنّ الضبط هو حل وسط بين تدخل الدولة في الحقل الاقتصادي وانتهاج العمل الليبرالي¹⁰⁸.

وتعرّفه Marie -Anne بالوسيلة الأنجع لمراقبة قطاع معين من نظام الاحتكار إلى نظام تنافسي¹⁰⁹ . يقصد بالضبط الاقتصادي مجموع القوانين والتنظيمات المفروضة من قبل الدولة على النشاط الاقتصادي¹¹⁰.

2/ الضبط الاقتصادي في الجزائر:

بتوّجه الجزائر لاقتصاد السوق تغيّر دورها من دولة ضابطة إلى دولة حارسة ،ونظراً لحداثة الدولة الجزائرية وطول مسار بناء الدولة وهيكلها الإدارية ،اعتمد المشرع

¹⁰⁷ بري نور الدين ،محاضرات في قانون الضبط الاقتصادي ،طلبة السنة الثانية ماستر تخصص قانون أعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة بجاية، 2015/2016 ،ص 4.

¹⁰⁸ Braconnier(s), la régulation des services publics, RFDA, 2001, p45.

¹¹⁰ عجّابي عماد ، التجربة الجزائرية لاستحداث سلطات الضبط الاقتصادي في إطار الدور الجديد للدولة، مجلة القانون والمجتمع، العدد الرابع ،جامعة أدرار، ديسمبر 2014 ،ص 115.

الجزائري على نظيره الفرنسي في إنشاء السلطات الإدارية المستقلة وتعتبر هذه الأخيرة مؤسسات جديدة من المؤسسات المكونة لجهاز الدولة في الجزائر¹¹¹.

فكرة الضبط الاقتصادي حديثة في القانون الجزائري ، ظهرت نتيجة التحولات الاقتصادية التي اتخذتها السلطة العامة في منتصف ثمانينات القرن الماضي ، والتي تظهر انسحاب الدولة من الحقل الاقتصادي بسبب عدة تعقيدات منها كما سلف ذكره تدهور أسعار البترول¹¹² .

ونتج عن التحولات التي اتخذتها الجزائر تغيير شكل تدخل الدولة في الحقل الاقتصادي ، فبعدما كانت ضابطة النشاط الاقتصادي و مسيرة المرافق العامة ، مسؤولة عن الإستراتيجية الاقتصادية ، ضابطة للأسعار و مراقبة للأعونان التاريخيين و ضابطة للمشاريع الاستثمارية ، فقد نظمت لنفسها انسحابها لصالح السوق ، فانتقلت من دولة منتجة للسلع و الخدمات الى دولة منتجة للقواعد العامة ، ومن دولة مسيرة الى دولة منظمة ، ومن دولة حارسة الى دولة صانعة استراتيجية ومن دولة متدخلة الى دولة ضابطة المرور من التسيير الموجه للاحتكارات الى اقتصاد السوق بين الانتقال من الاقتصاد في التنظيم الى اقتصاد الضبط¹¹³ .

ولكن حتى وان انسحبت الدولة من الحقل الاقتصادي فإنّ هذا الأخير يحتاج الى تواجد السلطة العامة فيه ، وإلا سادت الفوضى ، وتحولت المنافسة الحرة الى خلق جو من الاحتكارات الخاصة ، والقضاء على الشركات الصغيرة¹¹⁴ .

وللإشارة فالشرع الجزائري في الأمر 03/03 في 19 جويلية 2003 في المادة 3 يعرّف الضبط بكل إجراء أيا كانت طبيعته صادر عن أيّة هيئة عمومية يهدف بالخصوص الى تدعيم وضمان توازن قوى السوق ، وحرية المنافسة ، ورفع القيود التي بإمكانها الدخول إليها وسيرها المرن ، وكذا السماح بالتوزيع الاقتصادي الأمثل لموارد السوق بين مختلف أعوانها.

• ملامح الضبط الاقتصادي في الجزائر :

¹¹¹ بوجملين وليد،سلطات الضبط الاقتصادي في الجزائر ،مذكرة ماجستير ،كلية الحقوق ،جامعة الجزائر 2006/2006،ص25.

¹¹² CHAMPAUD(c),Regulation et droit économique,RiDE,n 01 ;2002 ;p24

¹¹³ بري نور الدين ،محاضرات في قانون الضبط الاقتصادي ،طلبة السنة الثانية ماستر (قانون أعمال)،كلية الحقوق ،جامعة بجایة،2015/2016،ص15 .

¹¹⁴ بري نور الدين ، المرجع نفسه، ص15.

ظهر الضبط الاقتصادي في ملامح واضحة في الجزائر حيث نجد التخلی التدريجي للدولة عن نشاطات اقتصادية كالتجارة الخارجية مثلا تحت ضغط الديون الخارجية في محاولة منها لتدارك الوضع :

*قانون 29/88¹¹⁵ بموجبه سمح للمؤسسات الخاصة الوطنية بمزاولة التجارة الخارجية التي كانت حكرا على الدولة شرط الحصول على رخصة الاستيراد.

*نظام رقم 03/91¹¹⁶ يسمح لكل شخص طبيعي أو معنوي مسجل في السجل التجاري بالاستيراد لأي منتجات يرغب فيها شرط أن لا تكون ممنوعة ولا مقيدة ، بمجرد ان يملك محل مصرفي دون موافقة أو رخصة مسبقة.

*الأمر 03/04¹¹⁷ ابرز القواعد التي تطبق على استيراد البضائع وتصديرها .

* **سلطات الضبط الاقتصادي في الجزائر قبل التعديل الدستوري 1996:**

كثيرون من يربطون بين فكرة الضبط وظهور السلطات الإدارية المستقلة لأن الضبط يستدعي هيئات جديدة ، قم الحديث عنه(الضبط) انطلاقا من وجودها ، لكنها مستوردة من التشريعات الغربية¹¹⁸.

فقد ظهرت هذه السلطات الإدارية المستقلة في الدول الأنجلو سكسونية سنة 1887 ، وتمتد جذورها إلى اللجان الأمريكية التي سميت باللجان المستقلة للضبط ، وظهرت أيضا في بريطانيا تحت مسمى المنظمات غير الحكومية شبه المستقلة ، كما ظهرت في فرنسا ابتداء من 1941¹¹⁹ ، إلا أن فترة السبعينيات عرفت تسارعا في إنشاء السلطات الإدارية المستقلة ، واتسمت بشروط خاصة في توظيف أعضائها بموجب قانون 16/84 على عكس المشرعين الأمريكي والبريطاني اللذين اخضعا طريقة التوظيف لدى السلطات الإدارية المستقلة لقانون الوظيفة العمومية الذي تشارك فيه جميع الأسلام¹²⁰

¹¹⁵ القانون 29/88 في 19 يوليو 1988 ، الجريدة الرسمية ، العدد 29 ، سنة 1988.

¹¹⁶ المادة 1 من النظام 91/03 في 20 فبراير 1991 ، الجريدة الرسمية ، العدد 22 ، سنة 1991.

¹¹⁷ الأمر 04/03 في 19 يوليو 2003 ، الجريدة الرسمية ، العدد 43 ، سنة 2003.

¹¹⁸ بري نور الدين ، المرجع السابق ، ص 17.

¹¹⁹ TIMSIT(G),les autorités administratives indépendantes,op .cit,pp186-221 cf p195.

¹²⁰ قوراري مجذوب ،سلطات الضبط في المجال الاقتصادي (لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة وسلطة الضبط للبريد والمواصلات أنموذجين) ، كلية الحقوق ، جامعة تلمسان ، 2009/2010 ، ص 24.

واستحدثت هذه السلطات لغرض تجنب التدخل المباشر للدولة في القطاعات الحساسة ، فتحرر هذه القطاعات ووضع سلطات إدارية مستقلة يتماشيان معا وان الرجوع الى هذه الأجهزة مبرر بعدم تطابق الإدارة التقليدية مع المتطلبات الجديدة للضبط الاقتصادي والاجتماعي ولحماية الحريات¹²¹ .

كما سلف بيانه ، لقد ظهرت السلطات الإدارية المستقلة بإنشاء المجلس الأعلى للإعلام والذي اعتبر سلطة إدارية مستقلة ويتبع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي بموجب المادة 59 من القانون 07/90 المتعلق بالإعلام ، إلا أن مهمته بقيت معطلة ولم يعمّر إلا ثلات سنوات إذ حلّ بموجب المرسوم الرئاسي 252/93 المؤرخ في 26 أكتوبر 1993¹²² .

وأنشئ في 1990 مجلس النقد والقرض¹²³ وفي سنة 1993 أنشئت لجنة تنظيم عمليات البورصة¹²⁴ ، وفي 1995 أنشئ مجلس المنافسة¹²⁵ ، و وسيط الجمهورية¹²⁶ .

• سلطات الضبط الاقتصادي في الجزائر بعد التعديل الدستوري 1996:

أنشئت سلطة الضبط للبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية في 2000¹²⁷، ثم سلطة ضبط سوق التبغ والمواد التبغية¹²⁸، فلتتها لجنة ضبط الكهرباء والغاز¹²⁹، وسلطة ضبط النقل¹³⁰ .

ثم تلتها سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه¹³¹، وأنشئت الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية والوكالة الوطنية للجيولوجيا والرقابة المنجمية ووكالتي ضبط المحروقات¹³² .

¹²¹ بري نور الدين ، المرجع السابق ، ص 20.

¹²² داود منصور ، الآليات القانونية لضبط النشاط الاقتصادي في الجزائر ، أطروحة ، دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة بسكرة ، 2015/2016 ، ص 81.

¹²³ قانون 09/10 المتعلق بالنقد والقرض المؤرخ في 14 افريل 1990 الجريدة الرسمية العدد 14 في 26 أوت 2003.

¹²⁴ المرسوم التشريعي 10/93 المتعلق ببورصة القيم المنقولة ، المعدل والمتمم بالقانون رقم 04/03 في 17 فيفري 2003 ، الجريدة الرسمية العدد 11 بتاريخ 19 فيفري 2003.

¹²⁵ أنشئ مجلس المنافسة بموجب المادة 16 من الأمر 95/06 المؤرخ في 25 جانفي 1995 والذي الغي بالأمر 03/03 المؤرخ في جويلية 2003 معدل وتمم بالقانون 12/08 المؤرخ في 25 جوان 2008.

¹²⁶ أنشئ بموجب المرسوم الرئاسي 113/96 المؤرخ في 23 مارس 1996/03/23.

¹²⁷ أنشئت بموجب قانون 2000/03 الذي يحدد قواعد البريد والمواصلات في 05 أوت 2000 المعدل والمتمم بموجب القانون 01/14 المؤرخ في 30 ديسمبر 2014 ، الجريدة الرسمية العدد 78 بتاريخ 31 ديسمبر 2014.

¹²⁸ قانون رقم 2000/06 المؤرخ في 23 ديسمبر 2000 الجريدة الرسمية العدد 80 بتاريخ 24 ديسمبر 2000.

¹²⁹ القانون رقم 01/02 المؤرخ في فيفري 2002 ، الجريدة الرسمية العدد 80 ، بتاريخ 6 فيفري 2002.

¹³⁰ بموجب قانون المالية 2003.

في المجال المتعلق بالصحة أنشئت الوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية بالقانون 13/08.
وفي الأخير استحدثت سلطة ضبط الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام¹³³.
ولا يفوتنا هنا أن نسوق المادة 43 من التعديل الدستوري التي اعترفت بحرية الاستثمار
والتجارة في إطار القانون .

• مهام سلطات الضبط الاقتصادي:

أنشئت هذه السلطات الإدارية المستقلة لتنكفل بضبط النشاط الاقتصادي ، وترافقه
بسلطتها في اتخاذ القرارات ، فالصلاحيات التي كانت بيد وزير التجارة أصبحت من
صنيم سلطة مجلس المنافسة باعتباره هيئة ضبط مستقلة، وصلاحيات وزير المالية آلت
لمجلس النقد والقرض¹³⁴.

تنقسم مهام سلطات الضبط الاقتصادي إلى مهام ذات طبيعة إدارية ومهام ذات طبيعة
قضائية :

*المهام ذات الطبيعة الإدارية :

تملك سلطة الضبط الاقتصادي إنشاء قواعد توجب التزامات على عاتق المتعاملين
الاقتصاديين، كما يمكنها إصدار قرارات لفرض القانون مثل التراخيص

*المهام ذات الطبيعة القضائية:

لسلطة الضبط الاقتصادي أن تراقب وتبث في قطاع معين بما يوصل إلى معرفة ما
يضمن حماية الاقتصاد الوطني ، كما لها أن تقوم بالتحكيم تقليلاً للجهد وحفظاً على
الوقت وإبعاداً للضغط ، وزودت سلطة الضبط الاقتصادي به لتخفيض النزاعات الناتجة
عن المصالح المتعارضة للمتدخلين في المجال الاقتصادي كونها من أصحاب الخبرة
والدراءة¹³⁵، كما تستطيع أن تسلط العقوبة بواسطة غرف لجان أوكلت لها هذه المهمة
مثل الغرفة التأديبية والتحكيمية للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها¹³⁶.

¹³¹ قانون 12/05 في 4 أوت 2005، الجريدة الرسمية العدد 60 في 30 سبتمبر 2005. المعدل والمتمم في 2005/06/04.

¹³² القانون 07/05 المؤرخ في 28/04/2005 المعدل بالقانون 01/13 في 20 فيفري 2013 ، الجريدة الرسمية العدد 11 بتاريخ 24 فيفري 2013.

¹³³ المرسوم الرئاسي 15/247 المؤرخ في 16/10/2015.

¹³⁴ محمد بكرارشوش مرجع سابق ، ص28.

¹³⁵ داود منصور ، مرجع سابق ، ص57.

¹³⁶ المادة 5 من المرسوم 10/30.

*أنواع العقوبات التي توقعها سلطات الضبط الاقتصادي :

يمكن أن تتخذ العقوبات الشكل المالي، وذلك بتوجيه عقوبات مالية تناسب المخالفة على شكل غرامات، كما يمكن أن تتخذ شكلًا غير مادي، فحسب المادة 114 من الأمر 01/11 للنقد والقرض، العقوبات تتخذ إما شكل الإنذار، التوبيخ، حظر النشاط كلياً أو جزئياً أو سحب الرخص أو الاعتماد.