

نظرية القطاع العام

هناك اتجاه عام منذ أواخر العشرينات من القرن المنصرم جوهره تدخل الدولة لاسيما بعد الأزمة العامة للنظام الرأسمالي خلال السنوات 1933/1929 إلا أنّ هناك خلافا يكمن في مدى وحجم واتجاه هذا التدخل، على أن تجارب الماضي تشير أن شكل هذا التدخل، ومداه الزمني يظل عاملا تابعا 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 البنى التحتية، ونوع المشكلات الاقتصادية والطابع الاجتماعي للدولة¹.

وقد شهدت العقود الماضية جدلاً فكرياً كبيراً بين مؤيدي ومعارضتي تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي، لعل أبرزه ما روجته المدرسة الاشتراكية التي منحت الدولة حق احتكار وإدارة النشاط الاقتصادي من خلال التخطيط المركزي، ومن ثم فإنّها الوحيدة التي لها حق امتلاك موارد ووسائل الإنتاج وأدواته، بينما تبنت 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 "دعه يعمل دعه يمر"، ما لبث أن مرّ بالعديد من الأزمات الاقتصادية الواحدة تلو الأخرى لتهتز ثوابته والركائز التي قام عليها مع أحدث الأزمات التي واجهها، والتي تمثلت في الأزمة المالية العالمية.

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

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

¹ هلال إدريس مجيد، الدور الاقتصادي للدولة في ظل العولمة، الطبعة الأولى، دار حميثرا للنشر والترجمة، 2018، القاهرة، ص15.

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 مجيد المرجع السابق، ص15.

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

ونسوق 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 أنّه وحدات قطاع الأعمال التي تدار من قبل الحكومة والتي لا يمكن أن تدار من قبل القطاع الخاص ، وتقوم المؤسسات العامة بإنتاج السلع والخدمات وتقديمها الى الجمهور بالأسعار الإدارية ، ويؤدي النشاط الحكومي بإدارة هذه المشاريع والمؤسسات الى تعطيل آليات السوق وتسوية المنظومة السعرية ، وعادة ما يرتبط القطاع العام بالتخطيط المركزي غير الضروري لوجوده⁴ ، ومنهم من رأى أنّها ذلك القسم من الاقتصاد الذي يعنى بصفقات الحكومة التي تتلقى الدخل من الضرائب وغيرها من الإيرادات وتؤثر على أعمال الاقتصاد من خلال قراراتها الاتفاقية والاستثمارية(مصرفات حكومية) وعبر سيطرتها(من خلال السياسة المالية والضريبية)على قرارات الإنفاق والاستثمار في قطاعات اقتصادية أخرى⁵.

وهناك من يراه قطاعا يتم النظر فيه الى الدولة كوحدة اقتصادية تقوم بأنشطة اقتصادية مناهضة لأنشطة القطاع الخاص إلا أنّها جزء من خطط وبرامج الدولة الاقتصادية⁶.

⁴ مجيد ضياء،الخصخصة والتصحيحات الهيكلية (آراء واتجاهات) الطبعة الأولى ،مؤسسة شباب الجامعة ،الإسكندرية ،مصر ،2008،ص09.

⁵ ليث عبد الله القهوي ،بلال محمود ،التحوّل من القطاع العام الى القطاع الخاص ،الطبعة الأولى ، دار الحامد للنشر والتوزيع ،الأردن ،2012، ص 29،30.

⁶ عبده الربيعي ،الخصخصة وآثارها على التنمية بالدول النامية ،الطبعة الأولى ،مكتبة مدبولي، القاهرة ،2004، ص14.

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

المطلب الثاني: القطاع العام في الجزائر

إنّ القطاع العام يفرض تدخل الدولة في عديد المجالات الاجتماعية والاقتصادية حفاظا على الفرد من المؤسسات الخاصة - لأنّ هذه الأخيرة تطمح للربح فقط مما يثقل كاهله بما لا يطيق من تبعات مادية - ، وتحقيقا للمساواة بتأمين الخدمات بصفة مستمرة وبمقابل تكافلي، وتطويرا للقطاعات التنموية، وهذا ما كانت تطمح إليه الجزائر، لكنّها تبنت استراتيجيات متعددة في ظل أنظمة مختلفة تعاقبت عليها نوردتها تباعا:

الفرع الأول : غداة الاستقلال :

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

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

مع العلم أن الجزائر حينها لا تملك مؤهلات ولا إطارات كفؤة في التسيير، مما شلّ تلك المؤسسات، وبالرغم من كل هذه المعوّقات إلا أنّ جهود العمال المبادرة لإعادة تشغيل المصانع المهجورة بالقدر المستطاع، كانت ناجحة الى حد ما في إعادة الحياة إليها، مما دعا السلطة حينها الى تقنين الوضع بصدور:

* الأمر 02/62 في 1962/08/21 لحماية وتسيير الأملاك الشاغرة .

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

⁷ عبد الرزاق زويتن، مرجع سابق، ص 22.

⁸ سامي وردة، مرجع سابق، ص 14.

*المرسوم 88/63 في 1963/12/23 لتنظيم الأملاك الشاغرة.
*المرسوم 95/63 في 1963/12/18 لتنظيم وتسيير المؤسسات المسيرة ذاتيا .
وهنا يجب التنويه أن العمال هم من كانوا يسيرون.

الفرع الثاني: الجزائر و التسيير الاشتراكي :

في 1962 كان الفلك العام للتححرر في العالم الثالث يتجه نحو الاشتراكية والحزب الواحد كوسيلة لتقويض النظام الاستعماري وبقياه.... 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 تنبه 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 الواحد⁹.

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 يركز على مؤسسات اقتصادية عمومية كانت تسمى بالمؤسسات الاشتراكية في ظل الأمر رقم 74/71 المؤرخ في 16 نوفمبر 1971 يتعلّق بالتسيير الاشتراكي للمؤسسات¹⁰.

وفيما تعلّق بالتسيير فالدولة حينها كانت تحتكر كل الصلاحيات إذ تعيّن المدير ويكون أليتها للرقابة في الوقت الذي كانت تعتبر النشاطات الاقتصادية المهمة ملكية محوزة 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 أسسها 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، 11 يوليو 2018، الجزائر .

¹⁰ عبد المجيد زويتن، مرجع سابق، ص23.

¹¹ المادة 14 من دستور 1963.

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

إنّ 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 مؤزّما آخر للمشكلة ، وكل هذه المعطيات كانت عاملا ملّحا لتغيير السياسة الاقتصادية في الجزائر بالإضافة الى إيعاز صندوق النقد الدولي في مقابل تقديم القروض. ويمكن القول أنّ هناك العديد من المشاكل التي أعاقّت المؤسسات لتحقيق المردودية المطلوبة منها:

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

*رغم أنّ نص 74/71 نصّ على توحيد جهة الوصاية إلّا أنّ المؤسسات خضعت للعديد من جهات الوصاية ، حيث خضعت لكتابة الدولة للتخطيط فيما تعلّق بالاستثمار ، ولوزارة التجارة فيما يتعلّق بتحديد سعر المنتج ولوزارة المشرقة على القطاع فيما يخص تعيين أجهزة التسيير.

*خضوع المؤسسات لرقابات عديدة داخلية وخارجية ، كالرقابة الوصائية التي قيدت المؤسسة بشكل كبير في نشاطها الاقتصادي نظرا للتدخل المستمر لأجهزة الدولة عن طريق إصدار تعليمات إدارية دون مراعاة انعكاس ذلك على المردودية ، الى 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 201¹⁴/88 الذي يلغي التفرد بأي نشاط اقتصادي أو احتكار للتجارة ، وتغيّر نمط المؤسسات من اشتراكية الى مؤسسات عمومية اقتصادية، ويمكن هنا سرد مجموعة من القوانين التي واكبت 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 .

وطبعا غني عن القول أنّ هذه القوانين كانت عينة من القوانين الكلية التي تغيرت بفعل تغيّر التوجّه 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 يحدّد السعر، الذي

¹³ سالمى وردة ، مرجع سابق ، ص 19.

¹⁴ الجريدة الرسمية عدد 42 في 19 أكتوبر 1988.

ألغى بالأمر 06/95 واستبدل هذا الأخير بالأمر 03/03؛ وما زالت النصوص القانونية تتوالى لنصل الى أمر 04/01 الذي ينظم المؤسسات العمومية الاقتصادية وكيفية تسيرها وخصائصها علما أنه يلغي 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 إنعاش 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 تقدّم يتضح لنا أنّ الجزائر انتهجت سياسة اقتصادية جديدة لتواكب الظروف المستجدة، فنجدها في الأمر رقم 06/95 المتعلق بمجال المنافسة قد تخلت عن السعر الإداري وانتقلت الى اقتصاد السوق وجعلت الأسعار حرة¹⁸ ثم استبدل بأمر رقم 03/03 المتعلق بالمنافسة حيث تؤكد المادة 4 منه على ان :

تحدّد 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:
*تركيبية 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 06/98 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، وتكفل الدولة ضبط السوق، ويحمي القانون حقوق المستهلكين ويمنع القانون الاحتكار والمنافسة غير النزيهة.

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

¹⁹ لكل صالح، مرجع سابق، ص 27.

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

المبحث الثاني: المؤسسات العمومية الاقتصادية والتغيرات التي عرفت:

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 أنّها: المؤسسة التي يتكون مجموع تراثها من الأموال العامة وهي ملك للدولة التي تمثل الجماعة الوطنية تسيّر حسب مبادئ التسيير الاشتراكي²¹، كما طفت آراء مختلفة تبين 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 تجمعاً إنسانياً متدرجاً تستعمل فيه وسائل فكرية مادية ومالية لاستخراجه، تحويل ونقل وتوزيع السلع أو الخدمات طبقاً لأهداف محددة من طرف الإدارة بالاعتماد على حوافز الربح والمنفعة الاجتماعية بدرجات مختلفة²².

ثانياً: 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 والنتيجة من ضرب سعر السلعة في الكمية المباعة منها، وتكاليف الإنتاج²³.

ثالثاً: 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 والعضوي والشكلي، في قانون 01/88 في مواده 5/4/3/2 حيث يبين 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 المسؤولية (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.

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

²² رحمون هلال، المحاسبة التحليلية نظام معلومات تسيير ومساعدة على اتخاذ القرار في المؤسسة الاقتصادية، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية تخصص نفود ومالية، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، 2005، ص13

²³ عمر صخري، اقتصاد المؤسسة، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1993، ص25.

²⁴ محمد أكرم العدلوني، العمل المؤسسي، الطبعة الأولى، دار ابن حزم، لبنان، 2002، ص14.

أما أمر 04/01 في المادة 2 اعتبر المؤسسات العامة الاقتصادية شركات تجارية تحوز فيها الدولة أو أشخاص القانون العام بصفة مباشرة أو غير مباشرة أغلبية الأسهم 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 التنويه أن 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 الأسهم 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 التعاريف السالفة نجد أن المؤسسة العمومية ملكية كلية أو جزئية للشخص العمومي وتخضع للقانون الخاص، والقانون التجاري بالأخص لأنها تتخذ الشكل التجاري.

ويرى البعض أن المشرع لجأ لهاته الأشكال (شركة المساهمة وشركة ذات مسؤولية محدودة) نظرا لإيمانه بصلاحية الطرق الرأسمالية في إدارة مثل هذه المؤسسات التجارية لأنه لا بد للدولة حين تشتغل بالإنتاج أن تتخذ 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 المرفقية في الدولة، حيث نجد أنها تختلف عن باقي المؤسسات العمومية الأخرى كون أن المشرع الجزائري خول 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 عجة الجبالي، المؤسسات العمومية الاقتصادية من اشتراكية التسيير إلى الخصوصية، الطبعة الأولى، دار الخلدونية، 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 الخولي، الاتجاهات الكبرى في قانون المشروع العام، مجلة إدارة قضايا الحكومة، العدد 3، 2، افريل 1959، ص 24.

من جهة أخرى، بذلك فإنه أخضعها النظام القانوني مزدوج حيث تطبق عليها قواعد القانون الخاص عند إبرامه العقود مع أشخاص القانون الخاص في حين تخضع للقواعد المطبقة على الإدارة في علاقاتها مع الدولة²⁸. والمؤسسة العمومية التي تتمكن من تمويل أعبائها الاستغلالية جزئيا أو كليا عن طريق عائد بيع إنتاج تجاري يحقق طبق التعريف، معدة مسبقا 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 للتسيير، فعندما تتمكّن هذه الأخيرة من السير طبقا لقواعد اقتصاد السوق، وفي حالة ما إذا نصّ 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 للقيام بأنشطة 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 تشريعي أو تنظيمي ويتمتع بشخصية معنوية في القانون العام، وكلاهما يسيّر مرفقا عاما، ويتميّز 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 العامين وعقودها إدارية والمنافعون منها يكونون في وضع تنظيمي، أما المؤسسة العامة الصناعية والتجارية فتخضع لقواعد القانون العام والخاص على حد سواء ، والعاملون فيها هم أجراء القانون الخاص وعقودها أيضا تعود للقانون الخاص، والمنافعون يكونون في وضع تعاقدية³⁰.

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

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

30 المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري مقال على الرابط :

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

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

*من منطلق 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 مستخدم المرفق هي عقود خاصة وتخضع لاختصاص القضاء العادي ،إلا إذا تعلّق الأمر بصفقات عمومية موضوعها نفقات المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري عندما تكلف 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 وكذا لأحكام المحاسبة التجارية بالنظر لتحصيلها إتاوات مقابل الخدمة المقدمة الى زبائن³¹.

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 يعيّن بمرسوم وصلاحياته :وضع النظام الداخلي ،الربط بين العمال ومشروع العمل ،يتولى إبرام الصفقات ،ورفع القرارات الى الجهة الوصية .

- خصائص وصلاحيات الهيئة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري :

وفقا 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، وتعدّ تاجرة في علاقتها مع الغير، وتخضع لقواعد القانون التجاري، ويكون لها في حياتها ذمة متميزة وموازنة خاصة طبقا للأحكام القانونية والتنظيمية المطبقة في هذا الشأن³².

31 سالمى وردة ،مرجع سابق ،ص 28.

32 المادة 45 من القانون 88/01 .

* يحدد الطابع الصناعي والتجاري للهيئة العمومية، وكذا 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 تسيرها، وهذا يعني ارتباطها بإعانات الدولة وتبعيتها لميزانيتها المالية.

المطلب الثاني: المراحل التي مرت بها المؤسسات العمومية الاقتصادية والتطورات التي طبعها 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 الخصخصة.

الفرع الأول: المراحل التي مرت بها المؤسسة العمومية الاقتصادية:

المؤسسة الجزائرية مرت 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 و فكرة على المستوى القانوني من أجل حمايتها من انتقالها إلى الأفراد حفاظا على الاقتصاد الوطني وركيزته القطاع العام بإصدار مجموعة من النصوص التشريعية والتنظيمية تحمي الأملاك 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 أصبح مدير المؤسسة العمومية الوطنية ليس

³³ المادة 46 من القانون 88/01.

³⁴ المادة 47 من القانون 88/01.

³⁵ محمود شحات، قانون الخصخصة في الجزائر، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة قسنطينة، 2007، ص1.

³⁶ بلكير 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 بتسيير 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 وملاك المصانع مما خلق وضعية صعبة للمؤسسات لم تكن في الحسبان³⁸.

وشكّلت الأملاك الشاغرة سندا قويا لأسلوب التسيير الذاتي رغم ما أثارته من جدل فقهي حول تكييفها القانوني، لكن مجموعة النصوص القانونية الصادرة بشأنها اعتبرتها عملية انتقال الملكية الى المجموعة الوطنية المتمثلة في الدولة³⁹.

والمؤسسة المسيّرة ذاتيا كانت تقوم حسب المواد من 02 الى 20 من مرسوم 59/63 على الهيئات التالية :

أ/:الجمعية العامة للعمال:

وتتكون 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 ثلاث سنوات بثلاثي الأعضاء من العمال قصد تفادي هيمنة الإطارات الإدارية والتقنية، وله أن ينتخب لجنة التسيير، ويقرّر ويبت 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، ثلثهم من العمال المباشرين، تجدد ثلثها سنويا، تقوم بضبط القواعد والترتيبات المتعلقة بالعمل داخل المؤسسة، توزيع المسؤوليات، البت في ما يتعلّق بالمؤسسة، إعداد مخطط التنمية، القروض، توزيع المنتج....

د/: المديرية:

هي الجهاز التنفيذي وتتولى التسيير الإداري ويراقب تقنيا وماليا .
ولا بد أن نتطرق الى المشاكل الكثيرة التي أحاطت بهذا القطاع ونذكر منها:

³⁸ أمل المرشدي، المرجع السابق.

³⁹ المرسوم رقم 59/63 المتعلّق بتنظيم وتسيير المؤسسة المسيّرة ذاتيا في 28/03/1963.

⁴⁰ رشيد واضح، المؤسسة بين النظرية والتطبيق، الطبعة الأولى، دار هومة، الجزائر، 2003، ص60

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

2/مشكل التزود بالمواد الأولية ،وحاجة البلد لها.

3/غياب المسير وتداخل الصلاحيات .

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

ثانيا: المؤسسات العمومية الاقتصادية في مرحلة المؤسسة العامة:

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

أ/ :الشركة الوطنية : 1971/1965:

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

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

* الشركة الوطنية للنفط والغاز.

*الشركة الوطنية للصناعات النسيجية .

وكانت الشركات الوطنية تركز 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 إلاّ أنها كانت تلجأ الى خزينة الدولة من أجل استثماراتها ،كما أنها لم تملك جهازا معلوماتيا فعّالا 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 واعتُبر قانون يسيّر المرحلة وجعل المؤسسة مجموع التراث المكوّن 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.

ولأنّ القطاع العام الاقتصادي كان مسيّرا إداريا ،فقد تمّ 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 بأداء 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 سالمى وردة ،مرجع سابق ،ص17.

45 أحمج لعمي وعزاوي عمر ،انعكاسات الإصلاح الاقتصادي والتكيف الهيكلي 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 ممرکز 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 الى ضرورة التفكير في وضع إصلاح شامل للقطاع الاقتصادي بصفة عامة والمؤسسة الاقتصادية بصفة خاصة بالاعتماد على منظومة قانونية تساهم في هاته المرحلة ، وأيضاً إعادة الأساليب ومناهج تسيير المؤسسات العمومية الاقتصادية⁴⁷.

ثالثاً :مرحلة الإصلاحات الاقتصادية :

ونظراً لما آل إليه الوضع الاقتصادي كما سلف تقديمه فقد كان لزاماً التفكير في الإصلاحات الاقتصادية لإعطاء نفس جديد وإنعاش الاقتصاد بإعادة الهيكلة بمخططات سنوالية ذكرها فيما سيأتي،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 23/22 افريل 2003 ،ص61.

⁴⁶ علي زغود ،المؤسسات الاشتراكية ذات الطابع الاقتصادي في الجزائر ،المؤسسة الوطنية للكتاب ،دون طبعة،الجزائر ،1987،ص92.

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

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

1/إعادة الهيكلة العضوية للمؤسسات العمومية الاقتصادية :

لا يخفى أنّ 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 والعراقيل التي شهدتها التسيير المذكور وصل بالمؤسسة الى نقطة يجب أن تتخذ فيها قرارا وحلولا عاجلة للخروج من المشاكل التي أصبحت تتخبط فيها ،فأُخذت إجراءات منذ بداية الثمانينات لتطبق من الخطة الخماسية الأولى⁴⁸ كحل لهذه الأزمة ،فلا مفر من إعادة الهيكلة:

• أسباب إعادة الهيكلة العضوية⁴⁹:

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

- المبررات الهيكلية:

* ضخامة حجم الشركات الوطنية الجزائرية :

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

* تعدّد مهام الشركة الوطنية :

بحيث كانت الشركات قبل إعادة الهيكلة العضوية متعددة الوظائف مما أدى الى 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 الى استغلالها في أوقات معينة فقط وتوقفها في اغلب الأوقات ،في

⁴⁸ محمد حسن بهلول ،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 الربحية (ذات المردودية) من الوحدات الخاسرة .

* صعوبة انتقال المعلومات بين الوحدات في المؤسسة .

* العمالة الزائدة نتيجة سياسة التوظيف المتبعة من قبل الدولة .

- المبررات المالية :

* الأسعار مدعومة من طرف الدولة ولا تحقّق السعر الحقيقي للمنتوج⁵⁰.

* ضخامة الاستثمارات وطول فترة انجازها، إضافة الى نفقات لامبرر لها.

* الاقتراض المبالغ فيه سبّب 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 الى الوصول الى تلبية الاحتياجات المتزايدة للاقتصاد الوطني وذلك ب:

* تحسين شروط وظروف تسيير الاقتصاد.

* التحكم في الجهاز الإنتاجي الوطني .

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

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

⁵⁰ عبد الرحمان دحماني ،النتائج الاجتماعية لتسريح عمال القطاع العام بالجزائر ،رسالة ماجستير ،جامعة باتنة 2001/2000 ،ص68.

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 : "إجراء يهدف الى تلبية احتياجات الاقتصاد والسكان المتزايدة بواسطة تحسين شروط سير الاقتصاد والتحكم الأمثل في الجهاز الإنتاجي ،وخلق تجانس بين نتائج المؤسسة والأهداف المسندة إليها وفقا للمخطط الوطني للتنمية ،ولا يتأتى ذلك إلا بالتخفيف من الضغط الإداري على المؤسسات وتحرير إدارة المسيرين 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 لتعقد المشاكل المدرجة للمعالجة ،إذ لا يمكن مناقشتها على حدة ،ففي الاقتصاد المخطط قيمة هيكلة المؤسسة لا تهتم 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 المولية:

- مبدأ التخصص :

مفاده 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 محدّدة في نطاق جهة معينة،والمؤسسات العمومية المحلية التي تمارس اختصاصات محدّدة بزاوية إقليمية معينة وتمّ استحداثها بموجب المرسوم 201/83 المتعلّق بشروط إنشاء وتنظيم وسير

54 محمد حسن بهلول ، 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 تحميل 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 الى 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 حقيقية 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 الانتقال 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 بالتخطيط والتهيئة العمرانية، والنوع الثاني فهي لجان وزارية تم تنصيبها شيئا فشيئا حسب تقدّم عملية إعادة الهيكلة⁵⁸.

2/ إعادة الهيكلة المالية: إنّ إعادة الهيكلة المالية هي بمثابة إعادة توزيع جغرافي لمراكز اتخاذ القرار كتنويع لإعادة الهيكلة العضوية من خلال إعادة التكيّف مع النظام المالي والمصرفي بصفة عامة وإعادة هذا الأخير مع الاحتياجات المالية اللازمة لأنشطة المؤسسة⁵⁹.

قانون المالية لسنة 1982 أكّد على ضرورة الفصل بين الذمة المالية للمؤسسة العمومية الاقتصادية والذمة المالية للدولة و بإعفاء هذه المؤسسات من تسديد الديون وتكفل الخزينة العمومية بذلك، مع إقرار سياسة النقشف لكل المؤسسات والاعتماد على نفسها في تغطية نفقاتها⁶⁰.

وترشيد التسيير المالي للمؤسسات العمومية من خلال التركيز على رفع الطاقة الإنتاجية والتقليص من المصاريف غير الضرورية والبحث عن تدابير كفيلة بتشجيع الطاقات البشرية المتاحة في إطار ما يخدم المؤسسات العمومية الاقتصادية⁶¹، إضافة الى العمل على رفع الطاقة الإنتاجية وتخفيض تكاليف الاستغلال، كما كان الاهتمام بالإصلاح الضريبي لتنشيط الإنتاج.

وبما أنّ هذه الإصلاحات خيبت ما هو مرجو منها، رأى القائمون أنّ المخرج هو اخذ المؤسسة العمومية بزمam المبادرة لتتخلص من المشاكل التي تواجهها وكان الرأي اعتماد الاستقلالية التي جاءت في المرسوم 01/88 في 12/01/1988.

وتعتمد على الاتكال على اللامركزية في تسيير شؤونها وتحمل مسؤولياتها في اتخاذ القرارات لاسيما المتعلقة بالتخطيط والتسيير⁶² والتمويل .

إذن بدخول المؤسسات العمومية الاقتصادية مرحلة الاستقلالية تمّ إنشاء صناديق المساهمة ثم الشركة القابضة، فشركات مساهمة الدولة ثم المجمعات الاقتصادية.

58 ناصر داددي عدون ، اقتصاد المؤسسة ، الطبعة الأولى ، دار المحمدية العامة ، الجزائر ، 1998، ص190.
59 احمد طرطار ، الترشيد الاقتصادي للطاقات الإنتاجية في المؤسسة ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 1993، ص124.

60 قانون المالية 1983 المادة 7.

61 الطيب داودي وماني عبد الحق ، تقييم إعادة هيكلة المؤسسة الاقتصادية العمومية الجزائرية ، مجلة المفكر ، العدد

03 ، كلية الحقوق جامعة بسكرة فيفري 2004 ص 134.

62 قانون 02/88 في 12/01/1988.

رابعاً: 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 يتبين أنّ آلية السوق قد ترسخت في الاقتصاد⁶³.

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

فكان لابد من إنقاذ الوضعية الاقتصادية في مظاهر التهاوي الملفت للاقتصاد الوطني، ويتطلب ذلك أن تترك الدولة المجال الاقتصادي لصالح الخواص متخلية عن الاحتكار ، واعتناق الليبرالية وما تنادي به 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 هياكل تتمثل في صناديق المساهمة والشركات القابضة و شركات 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 ، وهنا نلاحظ صلاحية السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية في إنشاء المؤسسات العمومية الى أن صدر القانون

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

⁶⁴ لكل 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 رأسماله 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 أنّ قرار الإنشاء تبعاً للنشاط فيما بيد الحكومة إذا كان نشاط
المؤسسة ذو طبيعة إستراتيجية ترتبط بالأهداف الداخلية والخارجية للتنمية وإما بيد
الأجهزة التابعة لصناديق المساهمة إذا كان نشاط المؤسسة لا يكتسي طابعا إستراتيجيا .
أما المادة 1/5 من الأمر 04/01 فهي توطر لإنشاء وتنظيم وتسيير المؤسسة العمومية
الاقتصادية بنفس ما تخضع له شركات رؤوس الأموال المنصوص عليها في القانون
التجاري.

وعليه فإن قواعد تأسيس المؤسسات العمومية الاقتصادية أصبح خاضعا للقانون
التجاري بنص صريح ،وبالرجوع للقانون التجاري نرى أنّ عملية تأسيس شركات
المساهمة تتطلب الكثير من الإجراءات الطويلة والمعقدة ،ويعود هذا التعقيد الى ضخامة
مثل هذا النوع من الشركات ،وما تقوم به من مشاريع اقتصادية كبرى يتطلب منها
تجميع رؤوس أموال طائلة حتى تحقّق 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 تحدّد مسؤوليتهم⁶⁶ .

لكن هذه القاعدة ليست مطلقة بدليل أنّ 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 يحدّد عن طريق

التنظيم وبالتالي هنا المشرع لجأ هذه المرة للقانون الإداري في إنشاء وتسيير المؤسسة العمومية الاقتصادية ذات طابع استراتيجي⁶⁷.

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

وترتكز في تسييرها على :

*جمعية عمومية :

هي تجمع يسود الشركة بمثابة جهاز مداولة في المؤسسة العمومية الاقتصادية، تستقي قواعدها من القانون التجاري، سواء من حيث تشكيلها أو تسييرها أو اختصاصاتها، ما عدا ما كان منها ذو طابع استراتيجي، أو رأس مالها تحوزه الدولة فقد يُنصّ فيها على أشكال خاصة في تنظيمها حسب المادة 05 من الأمر 04/01⁶⁸، تجتمع على الأقل مرة سنويا المادة 676 من القانون التجاري، بينما الجمعية العامة غير العادية فانها تجتمع كلما استدعت الضرورة المادة 674 من القانون التجاري ولجميع المساهمين المشاركة فيها، أما مباشرة أو ينيبوا 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 ان تعدّل القانون الاساسي، ولها ان تعدل الرأسمال التأسيسي زيادة أو نقصانا حسب المادة 691 الفقرة الأولى والمادة 712 من القانون التجاري.

*مجلس الإدارة:

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

- القيام بكل ما يتعلق باجتماع المساهمين.

- التعيينات لمن يخول لهم القانون ذلك.

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

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

بالإضافة الى بعض المهام المتعلقة بمنح أجور استثنائية أو نقل لمقر الشركة...
*الهيئة التنفيذية (المدير ونوابه):

تتكون هذه الهيئة التنفيذية من 3 الى 5 أعضاء هم أشخاص طبيعيون على الأكثر يعينهم مجلس المراقبة ويراقبهم ، على أن يكون أحدهم مديرا وتعزلهم 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 وبعدما الغي أصبح بموجب الأمر 25/95 ، وينتخب أعضاؤه من قبل الجمعية العامة العادية مثلما نصت عليه المادة 662 من القانون التجاري ، ولها أن تعزلهم ، كما يتكون من عضوين يمثلان العمال حسب المادة 2/5 من الأمر 04/01⁶⁹ .
وحسب المادة 657 و 658 من القانون التجاري فان مجلس المراقبة يتكون من 7 أعضاء على اقل تقدير الى 12 على الأكثر إلا في الشركات المدمجة فقد يصل الى 24 فيهم ممثلين عن العمال ، لهم رئيس ينتخبه مجلس المراقبة ، صوته مرجح.
أما صلاحياته فيتمثل مجملها في الرقابة على الشركة تصل لحد الترخيص المسبق منه خصوصا ما ذكرته المادة 2/654 من القانون التجاري⁷⁰، أضف الى تقديمه لملاحظاته ، وتزاوُل المؤسسة عملها بوسيط هو صناديق المساهمة وهيئات إدارية :

2/: الهياكل الوسيطة لتسيير الدولة للمؤسسة العمومية الاقتصادية:

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

⁶⁹ سعودي زهير ، المرجع السابق ، ص 66

⁷⁰ تتمثل الأعمال التي تتطلب الترخيص الصريح من مجلس المراقبة حسبما ذكرته المادة 2/654 من القانون التجاري في كل التصرفات التي تضيف الى التنازل والكفالات والضمانات .

⁷¹ بوطّة عبد الحميد ، المؤسسة الجزائرية من التسيير الذاتي الى الخصوصية، مجلة الحقيقة ، العدد 19 ، جامعة أدرار ، 2020، ص 441.

أن تستعين بهياكل وسيطة تمثلت في صناديق المساهمة ثم الشركة القابضة فشرركات
تسيير مساهمات الدولة ،فالمجمعات 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 لتسيير القيم المنقولة مؤسسات عمومية اقتصادية
تسمى صناديق المساهمة ،وبهذا الصدد يتولى الصندوق القيام بإشارات اقتصادية
لحساب الدولة لا سيّما عن طريق المساهمة في رأس مال المؤسسات العمومية
الاقتصادية بهدف تحقيق أرباح مالية ،وبهذا يشكّل حافظة للقيم المنقولة التي يتولى
تسييرها⁷².

فتعتبر صناديق المساهمة عون انتمائي للدولة فهي الممثل الاقتصادي لها على مستوى
الأسهم والسندات والقيم المنقولة التي تقدمها الدولة والجماعات المحلية كحوص في
الرأسمال التأسيسي للشركات العمومية ،كما تقوم بالاستثمار لحساب الدولة ،وتلعب دور
شركات مالية مكلفة بتسيير حافظة أسهم الدولة⁷³.

إذن صندوق المساهمة وسيط في علاقة الدولة المساهمة بالمؤسسات العامة
الاقتصادية تنسم 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 العادية 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 ب:

*تسيير حافظة أسهمها من رأس مال المؤسسة.

*تضمن حصص الدولة بالتعويض بين المؤسسات الغنية والتي تعاني مشاكل مالية.
*يدرس الصندوق وينفذ كل تدبير يشجع التوسع الاقتصادي والمالي للمؤسسات
العمومية التي يحوز حصصها في رأس المال ما بين (10 الى 40 بالمئة) .

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

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

⁷⁴ سالم 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 رأسمال مؤسسات عمومية اقتصادية أو بإنشاء مؤسسات عمومية اقتصادية جديدة بهدف تحقيق الربح⁷⁶.

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

- _ صندوق الصناعات الغذائية والصيد.
- _ صندوق المناجم والمحروقات والري.
- _ صندوق التجهيز.
- _ صندوق البناء.
- _ صندوق الكيمياء والبيetro كيمياء والصيدلة.
- _ صندوق الإلكترونيك،الاتصالات والإعلام الآلي.
- _ صندوق النسيج،الجلود،الأحذية والأثاث.
- _ 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 تنخبط فيه الكثير من المؤسسات مما أدى الى سوء استخدام الطاقات الإنتاجية والتقنية،وانحراف صناديق المساهمة عن مهامها و استعمال الوصاية على المؤسسات العمومية وتداخل الصلاحيات في الصندوق الواحد لاحتوائه على العديد من المؤسسات ،كل هذا عقّد من وضعية المؤسسات الاقتصادية ،ويمكن القول أنّ صناديق المساهمة وجه آخر من أوجه التسيير الإداري والبيروقراطي للمؤسسات الاقتصادية، واستمر الحال الى أن حلت 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 تشترك فيها الدولة أو أشخاص القانون العام وتتولى تسيير

⁷⁶ سالمى 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 رأسمالها 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 رأسمالها أو إقراضها بديون طويلة الأجل⁷⁹.

ويعرفها آخرون أنّ لها سيطرة على شركة أخرى تسمى النامية حيث تستطيع الأولى أن تقرّر 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 25/95 وتتمثل في:

- *تعتبر الشركة القابضة أحد أشكال شركة المساهمة .
- *تعتبر الشركة القابضة من شركات الأموال التي يكون فيها الاعتبار لرأسمال، وتكون مسؤولية كل مساهم فيها بقدر ما قدمه من حصص.
- *تقوم بالسيطرة المالية والإدارية على شركات أخرى تابعة لها من خلال امتلاكها نسبة 50 بالمئة من رأسمال الشركات التابعة لها.
- *تتولى الشركة القابضة تسيير رؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة وإدارتها.
- *تتكون 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 موثّق.

• شركات تسيير مساهمات الدولة:

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

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

⁷⁹ تعريف عبد المجيد بوزيدي ساقه احمد مقدمي في النظام المحاسبي والجبايي لمجمع الشركات (دراسة حالة مجمع صيدال) رسالة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، 2006، ص9.

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

⁸¹ مروان بدري الابراهيم، تصفية شركات المساهمة، دون طبعة، دار الكتب القانونية، مصر، 2010، ص10.

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

*إجراءات إعداد المؤسسات العمومية المراد خوصصتها.
*التفاوض في عمليات الشراكة ،وفتح رأس المال والخصوصية لمؤسسات تسيير المساهمات.

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

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

*بلورة وتنفيذ بأشكال تجارية مناسبة برامج إعادة الهيكلة وخصوصية المؤسسات العمومية الاقتصادية عن طريق جميع الترتيبات القانونية والمالية المناسبة (الاندماجات والانقسامات والمساهمات الجزئية من الأصول والتخلي 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 وفقا لأشكال إدارية وتسييرية خاصة:

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

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

وجاء هذا الإصلاح لإزالة أو على الأقل التقليل من التوسط الذي كان يوجد بين الدولة كمالك والمؤسسات الاقتصادية العمومية حتى تتمكن هذه الأخيرة أن تعمل في ظل استقلالية أكبر لنتخذ القرارات الإستراتيجية الكبرى في تسييرها دون الرجوع في كل مرة الى هيئة أو أخرى حتى تصادق 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 وتسيير وخصوصة المؤسسات العمومية الاقتصادية⁸³.

والآليات المنصوص عليها في الأمر السالف ذكره هي الإدماج والاندماج فقد تم إدماج شركات تسيير مساهمات الدولة ونتج عن 14 شركة تسيير مساهمات الدولة التي كانت قائمة على الإشراف على 300 شركة فرعية كانت تشرف من جهتها على المؤسسات الاقتصادية العمومية الموجودة، إحداث 12 مجمع صناعي عمومي يتكون من 07 مجمعات جديدة و05 مجمعات أخرى كانت موجودة من قبل، والمجمعات الجديدة تخص شعب الصناعات الغذائية، الصناعات الكيماوية، التجهيزات الكهربائية، التجهيزات الكهرو منزلية والإلكترونية، الصناعات المحلية، الميكانيكا، الصناعة المعدنية والحديدية 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 وأخيرا مجمع النقل البري للمسافرين بإدماج شركات تسيير مساهمات الدولة الثلاث التي كانت تشرف على مؤسسات القطاع⁸⁵.

تقييم المؤسسة العمومية في هذه المرحلة:

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

فالفصل بين الملكية والتسيير هو السمة الجديدة، حيث تبقى الدولة مالكا وحيدا لرأس المال وتتكفل الشركات المالية بالتسيير (صناديق المساهمة) لتصبح المؤسسة العمومية

⁸³ عبد المجيد زويتن، مرجع سابق، ص32

⁸⁴ عبد المجيد زويتن، مرجع سابق، ص32

⁸⁵ عبد المجيد زويتن، مرجع سابق، ص33.

⁸⁶ سعيد أوكيل، استقلالية المؤسسات العمومية الاقتصادية (تسيير واتخاذ القرارات في إطار 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.
فعن الإفلاس فإن الشركات ذات الأموال العمومية كليا أو جزئيا تخضع للإفلاس والتسوية القضائية⁸⁹ بمقتضى شروط محددة قانونا.

الفرع الثاني: التطورات التي طرأت على القطاع العام:

نظرا للفشل الذي لاقته الإصلاحات الصناعية السالفة كان لزاما التفكير في سياسة جديدة وكان التفكير في إعادة الهيكلة الصناعية، علما 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 دوليا.

والقصد من وراء الهيكلة الصناعية هو إعادة إنعاش الاقتصاد وإحداث تغيير يجاري المنافسة، وإعادة النظر في علاقة الدولة بالنشاط الاقتصادي، للتحول من الاقتصاد الموجه الى 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 تمهيدا للإصلاح الاقتصادي الذي يعرف بالخصوصية مع العلم أن المؤسسات دخلت الخصوصية منذ دخولها الاستقلالية⁹¹.

أولا: خصوصية المؤسسات العمومية الاقتصادية:

خلال فترة التسعينات تم الانتقال من مرحلة النظام الاشتراكي و تحكم القطاع العام الى نظام اقتصادي حر يعتمد على المنافسة، دون تهيئة مسبقة إضافة الى الظروف الاقتصادية التي عقدت الظرف، ودفعت الى اللجوء الى الاستدانة من صندوق النقد الدولي الذي فرض إصلاحات دفعت الى توجيه الاقتصاد الى اقتصاد السوق دون الالتفات الى 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 خيضر، بسكرة، 2001، ص 73

كما لم تستطع المؤسسة العمومية الاقتصادية النهوض بالرغم من سياسات الدعم المالي الذي واكب إصلاح هاتئ المؤسسات التي قارب عدة سنوات والتي استهلكت فيه الملايير من الدولارات ،مما جعل الدولة تفكر في تقليص القطاع العام وعرض جل مؤسساته المتعبة وغير القادرة على مواكبة هذا التوجه إما للتنازل عنها أو بيعها للقطاع الأجنبي أو المحلي ،أي خوصصتها وهو ما تم بالفعل بصدور الأمر رقم 22/95 المؤرخ في 1995/08/26 المتعلق بالخصوصية وأيضاً الأمر رقم 25/95 المؤرخ في 1995/09/25 المتعلق بالرساميل التجارية المملوكة للدولة حيث كان لا مفر من اللجوء الى خصوصية المؤسسات واعتماد أسلوب الشراكة الأجنبية لتدعيم المؤسسات الجزائرية مالياً وتكنولوجياً في غياب المستثمر المحلي وضعف الادخار الوطني⁹² .

والخصوصية هي سياسة تحويل المشروعات العامة الى مشروعات خاصة ،وهو تحويل يرتبط بالتحويلات الاقتصادية والاجتماعية السابقة واللاحقة لا يمكن تطبيقها إلا في بيئة تتسم بالحرية الاقتصادية ولهذا تعتبر الخصوصية أصعب مراحل برامج الإصلاح الاقتصادي وأطولها من ناحية الفترة الزمنية لتنفيذها⁹³ .

وحسب الأمر 22/95 في مادته الأولى فالخصوصية هي كل معاملة تؤدي الى 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 الى أشخاص طبيعيين أو معنويين تابعين للقانون الخاص وذلك بواسطة صيغ تعاقدية يجب أن تحدد كيفية تحويل التسيير وشروطه وممارسته.

وتعتبر الخصخصة عن الانتقال التام أو الجزئي للملكية العامة لصالح الخواص أو تمكينهم بموجب عقد من إدارة المؤسسات مع بقائها مملوكة للدولة ،وتعتبر الخصخصة إحدى الدعايم المستعملة للانتقال الى اقتصاد السوق سعياً لتقليص حجم الدولة ،وعملاً على ترشيد الإنفاق العام ورفع كفاءة المؤسسة ،كما أنها تعتبر أداة قانونية لتحسين أداء الوظيفة الاقتصادية للمؤسسات الإنتاجية، وهذه الوظيفة تتمثل أساساً في استحداث الثروة وتوفير السلع والخدمات الضرورية لإشباع حاجيات المجتمع ،كما أن الخصخصة قد تأخذ معنى فتح القطاع العمومي التنافسي أمام الرأسمال الخاص وطيناً أو أجنبياً رغبة من السلطات العمومية في توسيع القطاع الخاص ،وذلك لإكسابها القدرة على تجميع

⁹² محيد 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: أنّ الخوصصة تهدف الى 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 خوصصتها.

أما في الأمر 04/01 في مادته 13 فتعرف الخوصصة بصفقة تتجسد في نقل الملكية الى أشخاص طبيعيين أو معنويين خاضعين للقانون الخاص من غير المؤسسات العمومية أو جزء منه تحوزه الدولة مباشرة أو بصفة غير مباشرة أو الأشخاص المعنويين الخاضعين للقانون العام وذلك عن طريق التنازل عن أسهم وحصص اجتماعية أو اكتتاب لزيادة في رأسمال الأصول التي تشكّل وحدة استغلال مستقلة في المؤسسات العمومية التابعة للدولة.

والأهداف التي من أجلها اتجه الاهتمام بالخوصصة .

أ/ دوافع الخصخصة⁹⁵:

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

1/ دوافع اقتصادية:

فرض الاقتصاد منطقته بأن اظهر أنّ القطاع الخاص يقدم سلعا وخدمات أفضل جودة وفعالية من القطاع العام .

2/ دوافع مالية :

لان القطاع العام يكلف الخزينة أعباء مالية باهضة نظير حفاظه على القدرة الشرائية ، فالقطاع الخاص يخفف العبء عنها بحيث بتنازل القطاع العام عن مجموعة من الأنشطة للقطاع الخاص ويدفع الفرد مستحققاتها .

3/ دوافع اجتماعية :

يرى بعضهم أنّ الخصخصة تقضي على المحسوبية ،وتزيد من روح التنافس لتحسين الجودة.

ب/ أهداف الخصخصة:

⁹⁴ عليواش 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 للخصخصة ، دار المنهل ،لبنان، 2017، ص30،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 الميسرين 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 الفعّال للقطاع الخاص .
- 13*تفادي عدم كفاءة نظم الرقابة والمحاسبة.
- 14*منح الأفراد فرصة التملك والزيادة في الإنتاج.

ج/ طرق الخصوصية:

تتم الخصوصية حسب المرسوم التنفيذي 353/01 المؤرخ في 2001/11/10 باللجوء لآليات السوق المالية من خلال العرض في البورصة أو عرض علني للبيع بسعر محدد إما عن طريق طلب العروض وإما باللجوء الى إجراء البيع بالتراضي بعد ترخيص مجلس مساهمات الدولة بناء على تقرير مفصل للوزير المكلف بالمساهمات، وإما بواسطة طريقة أخرى تهدف لترقية مساهمات الجمهور الى جانب تكريس حق الإجراء للراغبين في استعادة مؤسستهم في أجل شهر واحد ابتداء من تاريخ تبليغ عرض التنازل الى إجراء استفادتهم من تخفيض 15 بالمئة على الأكثر من سعر التنازل بشرط انتظامهم في شركات تجارية .

⁹⁶ طيب داودي وماني عبد الحق ، تقييم إعادة هيكلة المؤسسة الاقتصادية العمومية الجزائرية، مجلة المفكر ،كلية الحقوق العدد3، بسكرة ،فيفري 2004 ص140

ويمكن أن نلخص أهم الطرق في الخوصصة 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. وغالباً 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 بيّنت 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. وغالباً ما تتراوح فترة التأجير بين ست وعشر سنوات. علماً أن الدولة في هذه الحال تبقى مسؤولة عن الإيجارات الثابتة بينما تتحمل الشركة الخاصة المخاطر التجارية⁹⁸.

3/ الامتياز:

يعرفه القانون المصري انه التزام المرافق العامة بغرض إدارة مرفق ذو صفة اقتصادية ، ويكون هذا العقد بين الإدارة المختصة بتنظيم هذا المرفق وبين فرد او 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 ،الخصخصة ودورها في تحريك الاقتصاد ،مقال متاح على الرابط

<https://www.almayadeen.net/books/881208>

⁹⁸ علي مطر المرجع السابق.

⁹⁹ جهاد زهير ديب الحرازين، الطبعة الأولى ، دار الفكر والقانون للنشر والتوزيع ،الأثار 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 كثيرا في الخصخصة، وتتخذ أشكالا منها:

*البيع الكلي:

ويتم ذلك عن طريق استدراج العروض أو البيع في المزاد العلني أو عن طريق السوق المالية أو البيع بالتراخي¹⁰¹.

*البيع الجزئي:

ويتم بتقسيم المنشآت العامة الى أقسام أو أجزاء ويبيع جزء منها لتنتقل ملكيته للقطاع الخاص تمهيدا 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 كالآتي:

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 صدقي عبد الرزاق أبو يونس، المرجع السابق، ص24.

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

2*مبدأ التدرج :

تحدّد قائمة المؤسسات العمومية المعنية بالخصخصة 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 والسندات المعنية بالخصخصة حسب المناهج المتعارف عليها دوليا مع الأخذ بعين الاعتبار القيمة التجارية الحقيقية للأصل .

4*مبدأ عدم التمييز :

أي عدم التفرقة بين الفئات الاجتماعية وبين المتقدمين لحيازة المؤسسات المعروضة للخصخصة ،وقد تمّ لهذا الغرض تأسيس لجنة لمراقبة عمليات الخصخصة¹⁰³. ولا يخفى أنّ الخصخصة لها آثار ايجابية وآثار سلبية¹⁰⁴ :

هـ/ الآثار الايجابية للخصخصة:

- 1*الحد من تبذير الأموال العمومية .
- 2*تشجيع الادخار وإعادة الأموال المكتنزة الى دائرة الاستثمار والإنتاج بواسطة السوق المالية أو البنوك.
- 3*فرض انضباط مالي أكثر جدية في استغلال المؤسسة بحيث تخضع لمراقبة الشركاء.
- 4*تحسين الإنتاج من حيث الكمية والنوعية من خلال المنافسة.
- 5*الشراكة الاقتصادية لجلب التكنولوجيا للمؤسسات.
- 6*التقليل من عجز الميزانية عن طريق توفير أموال من خلال التنازل عن أصول المؤسسات.

و/ الآثار السلبية للخصخصة:

- 1*تسريح العمال.
- 2*انخفاض المستوى المعيشي للسكان.
- 3*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 الخوصصة كتعويض العمال المسرحين ،التطهير المالي.

5*صعوبة إيجاد مستثمرين في بعض القطاعات أو المؤسسات الضخمة.
والجزائر سلكت اسلوب الخصخصة بقانون 95-22 ،واستحدثت وزارة الصناعة
واعادة الهيكلة ،والمجلس الوطني للخصخصة،ومع ذلك وجدت بعض العقوبات تخص
المؤسسات موضوع الخصخصة¹⁰⁵نتلو بعضها منها :

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 كمحتكر 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 يكمن في الرقابة ،فقد تكون رقابة قضائية،وقد تتخذ شكلا آخر، فاعتمدت الدولة الضبط الاقتصادي لتبقي على سلطتها في تقويم الانحراف . فلا بأس أن نعرف معناه ومساره عبر الحقب التاريخية التي عرفت الجزائر.

أ/ مفهوم الضبط الاقتصادي:

إنَّ أصل مصطلح الضبط لاتيني Régalis والذي يعني ما يصدر من الملك ،ومن هنا يمكن قياس درجة الربط بين فكرة الضبط مع مصطلح Régalien والتشابه بين الضبط Régulation والتنظيم المرتبط بالدولة¹⁰⁶Réglementation.

¹⁰⁵ عليواش أمين عبد القادر،مرجع سابق،ص101.

¹⁰⁶ بري نور الدين ،محاضرات في قانون الضبط الاقتصادي ،لطلبة 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 امتدّ الى انجلترا في ظل مشروعات Thatcher للخصوصية، وفتح كبريات المرافق العامة البريطانية على المنافسة ومن بعدها تبناها القانونيون البريطانيون، ولكن المصطلح الانجليزي Regulation يترجم الى الفرنسية Réglementation (تنظيم) ومن هنا جاء الخلط بين الضبط والتنظيم، إذ لا يوجد توافق بين المصطلحين فالتنظيم يمكن أن ينظر إليه كطريقة من طرق الضبط "تلك التي تشير الى إنتاج القواعد التي تهدف الى تهذيب قطاع محدّد"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 أن الضبط هو حل وسط بين تدخل الدولة في الحقل الاقتصادي وانتهاج العمل الليبرالي¹⁰⁸.

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

2/ الضبط الاقتصادي في الجزائر:

بتوجه الجزائر لاقتصاد السوق تغير دورها من دولة ضابطة الى دولة حارسة، ونظرا لحدثة الدولة الجزائرية وطول مسار بناء الدولة وهياكلها الإدارية، اعتمد المشرع

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

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

¹¹⁰ عجابي 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 المكوّنة 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.

وننتج 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 ومراقبة للأعوان التاريخيين وضابطة 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 استراتيجيات ومن دولة متدخلة الى دولة ضابطة المرور من التسيير الموجّه 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 فالمشرّع الجزائري في الأمر 03/03 في 19 جويلية 2003 في المادة 3 يعرف الضبط بكل إجراء أيا كانت طبيعته صادر عن أية 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، لطلبة السنة الثانية ماستر (قانون أعمال)، كلية الحقوق، جامعة بجاية، 2015/2016، ص15، 14.

¹¹⁴ بري نور الدين، المرجع نفسه، ص15.

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

*قانون 88/29¹¹⁵ بموجبه سمح للمؤسسات الخاصة الوطنية بمزاولة التجارة الخارجية التي كانت حكرا على الدولة شرط الحصول على رخصة الاستيراد.

*نظام رقم 91/03¹¹⁶ يسمح لكل شخص طبيعي أو معنوي مسجل في السجل التجاري بالاستيراد لأيّ منتجات يرغب فيها شرط أن لا تكون ممنوعة ولا مقيدة، بمجرد ان يملك محل مصرفي دون موافقة أو رخصة مسبقة.

*الأمر 03/117/04 ابرز القواعد التي تطبق على استيراد البضائع وتصديرها .

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

كثيرون من يربط بين فكرة الضبط وظهور السلطات الإدارية المستقلة لان الضبط يستدعي هيئات جديدة، فتم 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 الى 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 أنّ فترة السبعينيات عرفت تسارعا في إنشاء السلطات الإدارية المستقلة، واتسمت بشروط خاصة في توظيف أعوانها بموجب قانون 84/16 على عكس المشرعين الأمريكي والبريطاني اللذين اخضعا طريقة التوظيف لدى السلطات الإدارية المستقلة لقانون الوظيفة العمومية الذي تشترك فيه جميع الأسلاك¹²⁰.

¹¹⁵ القانون 88/29 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 مجدوب، 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 ،
فتحرير هذه القطاعات ووضع سلطات إدارية مستقلة يتمشىان 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 ويتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي بموجب
المادة 59 من القانون 07/90 المتعلق بالإعلام ، إلا أنّ مهامه بقيت معطلة ولم يعمر إلا
ثلاث 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 ، ووسيط 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، فتلتها 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 ، 2016/2015 ، ص 81.

¹²³ قانون 10/90 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 06/95 المؤرخ في 25 جانفي 1995 والذي الغي بالأمر
03/03 المؤرخ في جويلية 2003 معدل ومتمم بالقانون 12/08 المؤرخ في 25 جوان 2008.

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

¹²⁷ أنشئت بموجب قانون 03/2000 الذي يحدّد 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 06/2000 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 لتتكفل بضبط النشاط الاقتصادي، وتراقبه بسلطتها في اتخاذ القرارات، فالصلاحيات التي كانت بيد وزير التجارة أصبحت من صميم سلطة مجلس المنافسة باعتباره هيئة ضبط مستقلة، وصلاحيات وزير المالية آلت لمجلس النقد والقرض¹³⁴.

تنقسم مهام سلطات الضبط الاقتصادي الى 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 وتبحث في قطاع معين بما يوصل الى معرفة ما يضمن حماية الاقتصاد الوطني، كما لها أن تقوم بالتحكيم تقليلا للجهد وحفاظا على الوقت وإبعادا للضغط، وزودت سلطة الضبط الاقتصادي به لتخفيف النزاعات الناتجة عن المصالح المتعارضة للمتدخلين في المجال الاقتصادي كونها من أصحاب الخبرة والدراية¹³⁵، 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 2005/04/28 المعدل بالقانون 01/13 في 20 فيفري 2013، الجريدة الرسمية العدد 11 بتاريخ 24 فيفري 2013.

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

¹³⁴ محمد بكرار شوش مرجع سابق، ص 28.

¹³⁵ داود منصور، مرجع سابق، ص 57.

¹³⁶ المادة 5 من المرسوم 10/30 .

*أنواع العقوبات التي توقعها سلطات الضبط الاقتصادي :

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