



الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة الدكتور مولاي الطاهر - سعيدة -
كلية الحقوق والعلوم السياسية



قسم: الحقوق

مذكرة لنيل شهادة ماستر بعنوان

المؤسسة العمومية الاقتصادية بين الإصلاح والواقع

تحت إشراف الأستاذ:

- د. بن أحمد الحاج

من إعداد الطالب:

- علوش محمد

لجنة المناقشة

الدكتور بن عيسى أحمد.....جامعة سعيدة.....رئيسا

الدكتور بن أحمد الحاج.....جامعة سعيدة.....مشرفا ومقررا

الدكتور طيطوس فتحي.....جامعة سعيدة.....مشرفا ومقررا

الدكتور حمادي ميلود.....جامعة سعيدة.....عضوا

السنة الجامعية

2016/2015



دعاء

اللهم يا ببع السماوات والأرض يا معلم سيدنا إبراهيم علمني ويا مفهم سيدنا سليمان فهمني ويا ملهم
سيدنا يوسف ألهمني اللهم علمني ما ينفعني وانهضني بما علمتني اللهم إني أعوذ بك أن أشرك بك وأنا
أعلم وأستغفر لك ما لا أعلم اللهم تقبل هذا العمل مني واجعله كل حرف وكلمة أدرسها خاصة لوجهك
الكريم فإنني فقير إليك، ضعيف من دونك ولا حول ولا قوة إلا بك وما بي من نعمة أو فضل أو اجتهد
فمنك وحدك فلك الحمد ولك الفضل ولك الشناء الحسن اللهم لا تجعل أكثر همي ولا مبلغ علمي وأرضني بما
قضيت لي اللهم سهل علي ما صعب حفظه ويسر لي ما استغلق فهمه واجعل هذا العلم حجة لي لا حجة
علي

اللهم بارك لي في وقتي وأصلح لي شأني ولا تكن لي نفسي طرفة

عين

إهداء





مقدمة

مقدمة:

إن التطور العام الذي شهدته التكنولوجيا وأثرها في الحياة جعل المؤسسة تتحكم إلى حد بعيد في إنتاجها واستعمالها خاصة من حيث علاقتها التي تتدخل في تطوير وتحديد الجوانب الاجتماعية والمعنوية المجتمع حيث تعمل على استعمال وممارسة جانب هام من السياسة في إطار تفاعل الاتجاهات والآراء وظهورها في اتخاذ القرار بطرق مختلفة وتتدخل مختلف الأفراد فيها.

لذلك عيّنت مختلف الأنظمة بدراسة المؤسسة وجوانبها المختلفة إذ يستحيل فهم المؤسسة بشكل كاف بالإطلاع على وثيقة تعريفها وأنواعها فقط بل عكفت جهود الباحثين والدارسين لها من اقتصاديين واجتماعيين وسلوكيين على معرفة دور هذه المؤسسة ومدى أهميتها في تطوير المجتمعات إذ تزداد أهميتها وفي المستقبل القريب على الأقل مع عولمة الاقتصاد والثقافات بشكل أوسع من السابق.

ولما كانت المؤسسة مسرحا وميدانا لنظريات وتطبيقات البناء الاشتراكي وتطوير الاقتصاد الوطني عاملا متغيرا في كل مرحلة من المراحل المتعاقبة تتلاءم مع الأوضاع الجديدة وتتخذ نظاما قانونيا معين متباينا طيلة خمس وعشرين سنة (أي من سنة 1963 إلى سنة 1988) قبل أن تدخل مرحلة الإصلاحات وهو رقم لم يحققه أي نظام في العالم من قبل ونظرا لكل هذا يستوجب الأخذ بمختلف الجوانب المكونة للمؤسسة بسبب التطورات المتلاحقة على مستوى الاقتصاد الوطني الجزائري خاصة بدخولها إصلاحات إعادة هيكلة اقتصادها وهي العملية التي تخضع لإعادة هيكلة المؤسسة الاقتصادية

خصوصة أو حل البعض منها حسب الحالات تدويل الإقتصاد الوطني بالدخول أكثر في الشراكة خاصة مع المجموعة الأوروبية و في منظمة التجارة الدولية في المستقبل و هو أمر يتطلب إعادة النظر في تنظيم الإقتصاد واتجاهه أكثر إلى التحرر مع إشراف بنسبة معينة من طرف الدولة تلعب فيه المؤسسات دورها بشكل أحسن عما كانت عليه في فترات سابقة.

لذلك تعمد دستور 1989 و بعد دستور 1996 إحداث تغييرات جذرية على علاقة الدولة بالإقتصاد فتخلص بصفة كاملة من جميع نصوص دستور 1976 التي تنص على الطابع الإشتراكي للدولة و حذف منه نهائيا الفصل الثاني حول الإشتراكية و جميع المواد التي تستخدم هذا المصطلح كما تجنب النص على طرق وكيفية الملكية العامة تاركا

هذه الصلاحية للقانون قصد جعل علاقة الدولة بالإقتصاد أكثر مرونة إلى حد التنازل الجزئي أو الكلي عن تسيير الأملاك الوطنية العمومية و الخاصة و يقر حق الملكية الخاصة كما تحلى عن احتكار الدولة للتجارة الخارجية تاركا فيها صلاحية الممارسة و المراقبة للقانون.

وقد تنوع دور المؤسسة العمومية الاقتصادية بحسب توجه الدولة ففي ظل النظام الاشتراكي اعتبرها المشرع كأداة لتحقيق الاشتراكية وفي ظل النظام الرأسمالي اعتبرت كوسيلة لتحقيق الرأسمالية.

وقد دفعني إلى اختيار هذا الموضوع والبحث فيه أسباب شخصية تتمثل في الرغبة في تناول موضوع المؤسسات الاقتصادية ومعرفة كل ما يتعلق به من جزئيات.

- وأخرى موضوعية تتمثل في أهمية هذه المؤسسة في الاقتصاد الوطني وعلاقتها بالتنمية الوطنية.

- وقد أتبعته لدراسة هذا الموضوع المنهج التاريخي وذلك باستقراء التطور التاريخي للمؤسسة العمومية الاقتصادية بداية من مرحلة المؤسسة المسيرة ذاتيا مرورا بالمؤسسة الاشتراكية وانتهاءا بمرحلة المؤسسة العمومية الاقتصادية مع إعطاء كل فترة حقها من تحليل ودراسة وبيان خصائصها ومميزاتها.

والاشكالية التي أود طرحها في هذا البحث هي ماهي أهم الإصلاحات التي مرت بها المؤسسة العمومية الاقتصادية؟

وما هي الأشكال التي استعملها المشرع الجزائري لتحقيق هذه الإصلاحات في كل فترة من الفترات؟

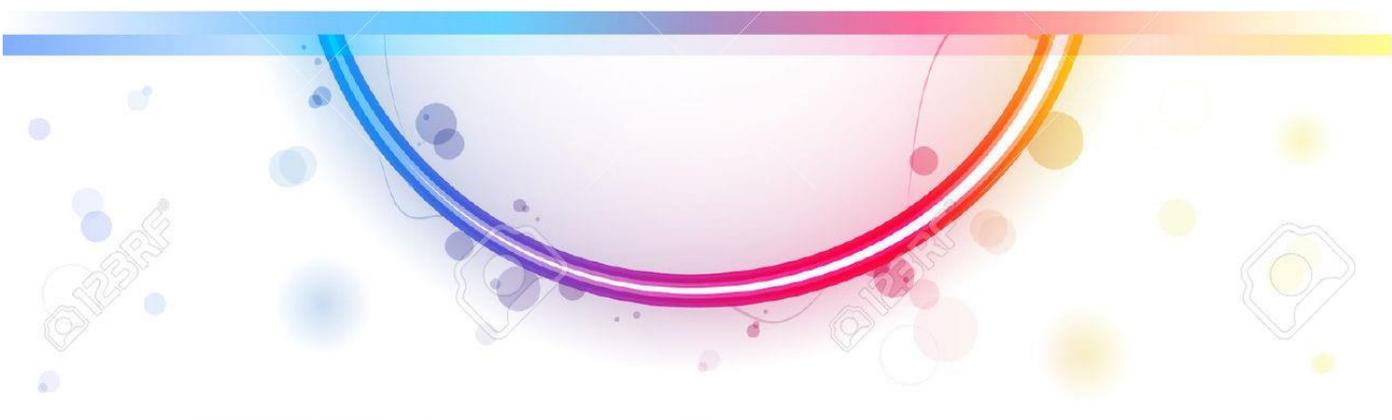
وهل نجح المشرع في تحقيق ذلك؟

ولالإجابة على هذه الإشكالية نرى التصدي لموضوع وذلك من خلال فصلين:

الفصل الأول: نبحث فيه الإصلاحات في ظل النظام الموجه والفصل الثاني نتعرض فيه إلى هذه الإصلاحات في ظل اقتصاد السوق.



الفصل الأول



قد مر تنظيم القطاع العام الاقتصادي في الجزائر قبل مرحلة استقلالية المؤسسات بعدة مراحل ما زالت بعض آثارها ومعالمها قائمة إلى الآن:

1- مرحلة التسيير الذاتي وهو التنظيم الذي أعقب الاستقلال مباشرة واستند إلى حوالي 1965 "المؤسسة المسيرة ذاتيا" *Entreprise autage ace*.

2- مرحلة التسيير البيروقراطي حيث تقلص حجم المشاركة العمالية إلى درجة كبيرة حد المؤسسة العامة أو المشروع العام *Entreprise publique*.

3- أما مرحلة التسيير الاشتراكي فتبدأ مع سنة 1971 في محاولة لبعث وإنجاز الديمقراطية في مجال العمل "المؤسسة الاشتراكية" *Entreprise Sociale*.

وفيما يلي سنتعرض اتباعا إلى مختلف التنظيمات التي سادت تلك المراحل، وذلك من خلال المبحث التالية:

المبحث الأول: التسيير الذاتي

المبحث الثاني: التسيير البيروقراطي

المبحث الثالث: التسيير الاشتراكي

المطلب الأول: أسباب ظهور نمط التسيير الذاتي

ترك الرحيل الجماعي للأوربيين من الجزائر أزمة حادة ناجمة عن الصعوبة المزدوجة في:

- شغور معظم المؤسسات الزراعية والصناعية والخدمية، دون أن يترك أصحابها من يتولى أمرها.

- وجود جهاز إداري يكاد يخلو من الإطارات والأشخاص القادرين على إدارة المؤسسات نظرا لحداثة الاستقلال¹.

وأمام هذا الواقع وكره فعل لحماية البلاد، فقد قام العمال بطريقة تلقائية بإدارتها، لأنه لم يكن هناك أي مجال للاختيار أو تردد ممكن.

إن التجربة الجزائرية في التسيير الذاتي، في حقيقتها لم تكن تطبيقا لإيديولوجية واضحة المعالم مسبقا بقدر ما كانت أمرا واقعا أملته مجموعة من العوامل على رأسها بروز ظاهرة الأملاك الشاغرة² «Les biens vacants»

ولقد كانت فكرة الأملاك الشاغرة على المستوى القانوني انعكاسا للوضعية السائدة عبر مجمل الحياة السياسية والاجتماعية والاقتصادية، ولذلك لمنع انتقال أموال الأوربيين ومؤسساتهم إلى ملكية الأفراد، حفاظا على الاقتصاد الوطني وركيزته القطاع العام.

كما قبلت ميزان القوى لفائدة الطبقات الكادحة، وتتحذ حالة الشغور بتوافر الشروط التالية:

¹- السويدي محمد، التسيير الذاتي في التجربة الجزائرية وفي التجربة العالمية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر 1986، ص32-33.
²- محمد الصغير بعلی، التنظيم القطاع العام في الجزائر (استغلالية المؤسسات)، ديوان المطبوعات الجامعية، 1992، ص33.

1- من حيث المالك:

حيث تعتبر شاغرة الأملاك أو الأموال المعائن شغورها بتاريخ 22 مارس 1963 والمحاصة بتلك الصفة طبقا لنص المادة 2 من الأمر رقم 02-62 وهو يقتضي وجود المالك في حالة ترك وتخل بسبب ذهابه من الجزائر.

2- من حيث الاستغلال:

بالرغم من حضور المالك، فإنّ المال أو الملك يعتبر شاغرا بالنظر إلى مدى استغلاله واستثماره إن يمكن الإشارة إلى وضعيتان رئيسيتان:

أولا: التوقف العام عن استغلال وشمل نشاط الأملاك.

ثانيا: عدم الاستغلال الكافي للأملاك في شتى مظاهره (استغلال جزئي، تقليص المستخدمين...) وهو ما يثير في الواقع بعض الإشكالية في التحديد¹.

إن فكرة الأملاك الشاغرة التي شكلت سندا قويا لأسلوب التسيير الذاتي قد أثارت جدلا فقهيًا حول تكيفها القانوني.

إلا أن الظاهر من مجموعة النصوص المتعلقة بها تجعلنا نذهب إلى أنها تعبير عن انتقال حق الملكية إلى المجموعة الوطنية ممثلة في الدولة الجزائرية².

¹- محمد الصغير بعلّ، المرجع السابق، ص34-35.

²- عبد الطيف أشهور، التجربة الجزائرية في التنمية والتخطيط 1962 - 1980، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 1982، ص72 - 77.

إن مراسيم مارس الشهيرة "تمثل بلا جدال في السياق الجزائري معطى إيجابيا وانطلاقة معدلة للمعطيات الداخلية واضحة حد المرحلة من الغموض والفوضى، فقد أصبحت تفي ولو نظرنا أنه من الآن فصاعدا فإنّ نظام الاستغلال الحر Exploitation libérale ذي طابع الرأسمالي فقد استبعد من الاقتصاد الجزائري، حيث شكلت المؤسسات المسيرة ذاتيا في هذه المرحلة الأولى واجهة الاختيار الاشتراكي حيث أصبحت الاشتراكية الجزائرية تفي التسيير الذاتي¹.

إلا أنه وكما نصت المادة 1 من المرسوم رقم 63-95 المتعلق بتنظيم وتسيير المؤسسة المسيرة ذاتيا، يمكن بقرار من رئيس الحكومة إلحاق بعض المؤسسات أو أماكن الاستغلال ذات الأهمية الوطنية بالقطاع العمومي وتسييرها من قبل هيئات عمومية أو نصف عمومية أو من قبل شركات وطنية. وهكذا فأسلوب التسيير الذاتي حينئذ لم يكن الأسلوب الاشتراكي الوحيد في تسيير المؤسسات مما أدى على بداية نشأة التشققات والعراقيل أمام انتصار وانتشار هذا الأسلوب².

المطلب الثاني: أجهزة المؤسسة المسيرة ذاتيا

تقوم المؤسسة المسيرة ذاتيا على الهيئات الآتية:

- الجمعية العامة.
- مجلس العمال.
- لجنة التسيير.
- المدير³.

¹- رشيد واضح، المؤسسة في التشريع الجزائري بين النظرية والتطبيق، دار هومة، الجزائر، 2003، ص47.
²- أنظر:

Nouridine Bemamara _ la protection penal du secteur en droit algerien, office des publication universitaire, 1977,P12.

³- رياض عيسى، النظام القانوني للمؤسسات الاقتصادية الاشتراكية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1987، ص72.

أولا: الجمعية العامة

يطرح موضوع العضوية في هذه الجمعية اكتساب صفة العامل في المؤسسة المسيرة ذاتيا إذ يشترط كما تنص المادة 3 منه ما يلي:

- الجنسية الجزائرية.
- 18 سنة من العمر.
- التمتع بالحقوق المدنية.
- التمتع بالمؤهلات.
- الديمومة في العمل.
- عدم الانقطاع عن العمل تزيد عن ستة (06) أشهر وقائمة أعضاء الجمعية العامة للعمال تدخل ضمن السلطة التقريرية المدير إذ هو الذي يعيش سنويا العدد اللائق من العمال الدائمين الضروريين فنيا لإنجاز البرنامج الاقتصادي للمؤسسة أو محل الاستثمار¹.

أما من حيث التسيير فإنّ الجمعية العامة تعقد اجتماعا عاديا كل ثلاثة أشهر كما لها عقد اجتماع استثنائي بطلب من ثلث الأعضاء ويشترط لقانونية المداولة حضور ثلثي الأعضاء حتى تمكن اتخاذ القرارات بالأغلبية البسيطة للأعضاء الحاضرين.

أما فيما يخص الصلاحيات فإنّ الجمعية العامة للعمال تصادق على مخطط تنمية المؤسسة أو محل الاستثمار في إطار التخطيط الوطني وكذلك البرامج السنوية للتجهيز والإنتاج وترويج التجارة.

¹- جيلالي عجة، قانون المؤسسات العمومية الاقتصادية من اشتراكية التسيير إلى الخصوصية، دار الخلاونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2006، ص87.

وتصادق على القانون المتعلق بتنظيم العمل وتحديد توزيع المهام والمسؤوليات وتوافق على الحسابات عند نهاية السنة المالية.

وتنتخب مجلس العمال إذا لزم الأمر ومن ثم فإنّ حجر الزاوية في التسيير الذاتي يكمن في دور الجمعية العامة للعمال من حيث وظيفتها التداولية والانتخابية وتأثيرها على أجهزة التسيير الذاتي الأخرى¹.

ثانيا: مجلس العمال

تنتخب الجمعية العامة لمجلس العمال يتراوح عدد أعضائه بين 10 و100 عضو وذلك لمدة ثلاث (03) سنوات على أن يجدد الانتخاب ثلثهم كل سنة².

وتجدر الإشارة لمبدأ الصدد إلى وجوب كون ثلثي أعضائه يباشرون العمل في الإنتاج وذلك بهدف تجنب هيمنة الإطارات الإدارية على المديرية ومنعها من أن تحد من السلطة العمالية.

وهكذا فإنّ وجود مجلس العمال إنما يهدف إلى منع لجنة التسيير من التحول إلى جهاز منفصل عن القاعدة وفيما يتعلق بالتسيير فإنّ مجلس العمال يعقد اجتماعا عاديا في الشهر بقرار من لجنة التسيير كما يمكنه الاجتماع استثنائيا بطلب من ثلث الأعضاء.

ومن حيث الاختصاص فهو يتمتع بالصلاحيات الأساسية التالية:

- انتخاب لجنة التسيير.
- التقرير والبت في التنظيم الداخلي للمؤسسة وارتباطاتها الخارجية مثل: قرار النظام الداخلي شراء وبيع عتاد التجهيز القروض توظيف وطرده العمال.
- مراقبة لجنة التسيير خاصة بالنظر في حسابات منتهى السنة قبل عرضها على الجمعية العامة³.

¹- زغود علي، المؤسسات الاشتراكية الاقتصادية في الجزائر، المؤسسة الوطنية للكتاب، 1987، ص66-70.

²- أنظر:

Mohamed Boussmah, l'établissement public, office des publication universitaires, 2012, P23.

³- السويدي محمد، المرجع السابق، ص47-48.

ثالثا: لجنة التسيير

ينتخب مجلس العمال من بين أعضائه لجنة التسيير التي تتراوح عدد أعضائها بين 3 و11 عضو حسب أهمية المؤسسة.

وكما هو الشأن بالنسبة لمجلس العمال فإنه يتحتم أن يكون ثلثا الأعضاء من المباشرين للعمل في الإنتاج بالإضافة إلى التجديد السنوي لثلثهم.

ومن حيث تسييرها تعقد اللجنة اجتماعا عاديا في الشهر ولرئيسها دعوتها للانعقاد استثناء.

أما مداولتها فتخضع للأحكام المألوفة: حضور الأغلبية البسيطة للأعضاء مع ضرورة حضور المدير بصوت استشاري وهو الحق الذي يمكن تحويله لبعض العمال للاستشارة.

ونظرا للدور المنوط بهذا الجهاز فإنّ التسيير الذاتي أصبح يعرف بلجنة التسيير ذلك أنّها تتكفل بتسيير المؤسسة عن طريق القيام بمهام تمكن أجهالها فيما يلي:

- انتخاب رئيسها.

- وضع وضبط الترتيبات المتعلقة بالعمل داخل المؤسسة وتوزيع المسؤوليات استخدام العمال المرسمين.

- التقرير والبت في المسائل التي تهم المؤسسة من الناحية الاقتصادية مثل:

إعداد مخطط التنمية لإنتاج الحساب الختامي، القروض الشراءات توزيع وترويج المنتوجات والخدمات¹.

رابعا: المديرية

يتميز التسيير الذاتي في التجربة الجزائرية بوجود ازدواج في وظيفة القيادة الإدارية المتمثلة في كل من: رئيس لجنة التسيير والمدير.

¹- محمد الصغير بعلی، المرجع السابق، ص53.

وإذا كان رئيس لجنة التسيير ممثلاً منتخباً للمؤسسة فإنّ المدير يشترط فيه أن يكون (تكنيكياً مختصاً) تتولى جهة الوصاية تعيينه وعزله لدى ارتكابه خطأ جسيماً بعد موافقة المجلس البلدي ومن حيث الاختصاص فإنّ رئيس لجنة التسيير يتكلف بالإشراف والإدارة العليا للمؤسسة بخلاف المدير الذي يشكل فعلاً جهازاً تنفيذياً لقرارات هيئات المداولة الأخرى¹.

أ- فالرئيس في علاقته مع الهيئات المنتخبة الأخرى

- يستدعي الجمعية العامة.

- يرأس اجتماعات مختلف الهيئات المنتخبة.

- يوقع على محاضر مداولتها.

وفي علاقتها مع المدير يوقع وثائق التعهدات المالية والدفعات بعد توقيعها من طرف الأخير.

وفي علاقته مع الغير فهو يمثل المؤسسة سواء أمام الجهات الإدارية أو غيرها².

ب- أما المدير فهو:

باعتباره ممثلاً داخل المؤسسة يعمل على الحفاظ على شرعية العمليات الاقتصادية والمالية بحيث يعارض

مخططات الاستثمار المخالفة للمخطط الوطني أو أي انخفاض في رأس مال المؤسسة أو أي انخراط

للجمعية العامة إذا لم تتوفر الشروط اللازمة.

2- أما باعتباره عنصراً وهيئة المؤسسة فهو يتولى عملياً التسيير الإداري والمالي.

¹- زغود علي، المرجع السابق، ص 92-93.

²- النظام القانوني للوحدات الاقتصادية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1984، ص 105.

فعلى المستوى الإداري:

- يقوم سيكرتارية مختلف مداولات الهيئة المنتخبة.
- يتولى تحرير وثائقها وإرسالها إلى جهة الوصاية.
- يطبق تحت إشراف الرئيس مختلف القرارات الإدارية وعلى المستوى المالي.
- يوقع على وثائق التعهدات المالية ووصول الدفعات.
- يمسك الأموال النقدية التي يؤدي بها الدفعات التجارية.
- ينظر في حسابات آخر السنة.
- يسهر على حسابات المؤسسة.
- يحرص أموال المؤسسة العقارية منها والمنقولة¹.

¹- رشيد واضح، المرجع السابق، ص59-60.

المبحث الثاني: مرحلة المؤسسة العامة

إن المعطيات التي أدت إلى إعادة التنظيم الاقتصادي الوطني كانت قد قرضت السير نحو همة الدولة على القطاع العام.

فبعد تنظيم المؤسسات فإنّه هذه المرة، قد تم الاستمرار في إضفاء الطابع الاشتراكي على الاقتصاد الوطني بالطرق القانونية المألوفة في موضوع المؤسسات العامة ذات الطابع الصناعي والتجاري والمتمثلة أساسا في شكلي:

الشركة الوطنية في المطلب الأول.

والمؤسسة العامة ذات طابع صناعي وتجاري في المطلب الثاني.

المطلب الأول: نمط الشركة الوطنية

سيتم التطرق في هذا المطلب الأهداف المنتظرة من هذا الأسلوب أولا قد نتعرض إلى التنظيم الإداري للشركة الوطنية.

الفرع الأول: الأهداف المنتظرة من هذا الأسلوب

جعلت النقاط التالية

- بناء اقتصاد وطني قوي.
- تحقيق الاستقلال الاقتصادي.
- الحد من نفود الرأسمال الأجنبي.
- تلبية حاجات الاستهلاك الوطني.
- إيجاد سوق واسعة لتصريف منتجات الصناعة.

- استحداث أقصى ما يمكن من الوظائف لامتناع البطالة.

أهداف رئيسية لهذه المرحلة وحبذت في سبيل تحقيقها مختلف الوسائل والطاقت المتاحة فكانت الانطلاقة سنة 1966 بعمليات التأميم المكثفة التي شملت المناجم، البنوك والعديد من الشركات الوطنية التي يعتبرها ميثاق الجزائر¹ بمثابة "الأداة التي يمكن بواسطتها القيام بالنشاطات الاقتصادية الرئيسية" فظهرت إلى الوجود: الشركة الوطنية للمناجم سوناريم سنة 1966 والشركة لمواد البناء سنة 1967 والشركة الوطنية للعربات والحافلات سوناكوم سنة 1967 والشركة للمصبرات سنة 1966 وغيرها.

الفرع الثاني: التنظيم الإداري للشركة

لقد لجأت التشريعات المختلفة إلى هذا الشكل من أشكال المشروعات العامة بدافع من اعتبارات متعددة لعل أبرزها (إيمانها بصلاحيه الطرق الرأسمالية في إدارة المشروعات التجارية) ذلك أن هذا الشكل يسمح بتطبيق القانون التجاري والعادات والأعراف التجارية ويمكن بالتالي استبعاد القانون الإداري بما يتضمنه من إجراءات ومظاهر صورتين رئيسيتين².

وتدل الدراسة المقارنة على شيوع هذا الشكل في معظم الدول الرأسمالية في صورتين رئيسيتين:

- شركة بمساهم وحيد unipersonnelle.

- شركة مساهمة عامة (شركة وطنية).

أما في الدول الاشتراكية فإنّ شركات المساهمة العامة مستبعدة من حيث المبدأ فمشروعات الدولة وإن أخذت وصف الشركة على المشروعات العامة لا يعني تمثيلها بالشركات التجارية المعروفة في إطار القانون التجاري حيث يؤدي الطابع العمومي الذي تتمتع به إلى تمييزها على الشركات الخاصة سواء فيا يتعلق بتأسيسها أو تنظيمها أو علاقتها لأنها تعتبر من قبيل ما يطلق عليه العميد G.veod تسمية "التجار

¹- رياض عيسى، المرجع السابق، ص133.

²- زغود علي، المرجع السابق، ص79-80.

العموميين *les commerçants publics* "وعندئذ فإنّ الكلام عن شركات القطاع العام باعتبارها شركات تجارية" يصبح حديث خرافة"¹.

وفي الجزائر فإنّ الشركات الوطنية قد احتلت مكانة مرموقة في الاقتصاد الوطني وما تعددها إلا دليل على أنّها "الطريقة المفضلة لضمان تدخل الدولة وتأمين المشاريع أو الأنشطة" وبالأخص في المرحلة التي أعقبت اختيار أسلوب التسيير الذاتي في القطاع الصناعي التجاري.

والشركة الوطنية من حيث تنظيمها وتركيبها لا تختلف أساسا عن المؤسسات العامة ذات الطابع الصناعي التجاري إذ قام تنظيمها أيضا على جهازين أحدهما للمداولة والآخر للتنفيذ².

أولا: لجنة التوجيه والرقابة

ابتداء من سنة 1966 شكلت في أغلب الشركات الوطنية لجان توجيه ومراقبة لمساعدة مدير الشركة ووضعت أحيانا لدى الوزارة الوصية من حيث تشكيلها تتألف اللجنة من أعضاء معينين لمدة 3 سنوات يتوزعون على مختلف الوزارات ذات العلاقة.

وهكذا وأمام اقتصاد اشتراكي في بدء نشأته تتجلى هيمنة الدولة والأبعاد المبدئي لفكرة تمثيل المصالح لحساب الفعالية أما فيما يخص صلاحيات لجنة التوجيه والرقابة فهي ذات طبيعة استشارية إذ تبدي رأيها في مجموعة من المواضيع يمكن إجمالها في القائمة التالية:

- النظام الداخلي.

- نظام المستخدمين طبقا لتشريع العمل الساري المفعول.

- زيادة أو تخفيض رأس مال.

¹- رياض عيسى، المرجع السابق، ص145.
²- عبد اللطيف أشنهو، المرجع السابق، ص99-100.

- برنامج الاستثمارات السنوي أو المتعدد السنوات.
- القروض.
- تخفيض الأرباح.
- سياسة الاهتلاك La politique d'amortissement.
- العقارات الضرورية لنشاط الشركة من حيث اكتسابها أو بيعها أو استئجارها¹.

ثانيا: المدير

يعين على رأس كل شركة وطنية مدير عام بموجب مرسوم صادر بناء على اقتراح من الوزارة الوصية ويتم فصله بالإجراء نفسه طبقا لقاعدة توازي الاشكال parallélisme des formes على اعتبار للسلطة الرئاسية.

ومن حيث الاختصاص يتمتع المدير العام بسلطات واسعة وغير محددة على غرار نظيره في المؤسسة العامة الصناعية والتجارية وذلك لتمكينه من إدارة ومواجهة النشاط الاقتصادي للشركة الوطنية وعلاقتها المتنامية والمتطورة إذ أنه وبالرغم من تباين القوانين الأساسية المتصلة بصلاحيات المديرين يمكن تقديم الصيغة المعيارية.

يتمتع المدير العام بجميع السلطات لضمان سير الشركة بتمثيلها والقيام بكل العمليات المتصلة بموضوع نشاطها مع الاحتفاظ بالأحكام المتعلقة بمصادقة سلطة الوصاية.

إن تعدد أشكال تنظيم القطاع التجاري على النحو السابق وإن استند إلى بعض الضرورات العلمية. أحيانا لا يفسر إدارة النشاط الاقتصادي في الدولة الواحدة وفق أشكال وقوانين متعددة ذلك أن المشرع إنما يعمه في مثل هذه الحالة إلى توزيع (السمات والأسماء القانونية دون أي اهتمام بمحتواها).

¹- عجة جيلالي، المرجع السابق، ص52.

المطلب الثاني: المؤسسة العامة الصناعية والتجارية

سنتناول أجهزة المؤسسة العامة ذلت الطابع الصناعي والتجاري.

الفرع الأول: أجهزة المؤسسة العامة الصناعية والتجارية

تعتبر المؤسسة العامة الصناعية التجارية أكثر الاشكال شيوعا لتدخل الدولة في الميدان الاقتصادي وعبر مختلف الأنظمة.

وفي هذا السياق ورثت الجزائر هذا الشكل من التنظيم عن النظام الفرنسي (الاستعماري).

ولقد قام هذا الشكل من المشروعات العامة على جهازين أساسيين أحدهما للمداولة والآخر للتنفيذ مجلس الإدارة والمدير¹.

أولا: مجلس الإدارة conseil administration

من حيث تكوينه يتشكل مجلس الإدارة في أغلبيته من ممثلين عن السلطة "إذ أن الاتجاه الغالب هو تمثيل الدولة" مع مراعاة فكرة "تمثيل المصالح représentation des intorettes ومن حيث التسيير تختلف المؤسسات العامة الصناعية التجارية باختلاف أنظمتها ولوائحها حيث لا يوجد نمط موجه لذلك.

أما من حيث الاختصاص فإنّ اختلاف طبيعة ونطاق نشاط المؤسسة قد جعل سلطات وصلاحيات مجالس الإدارة مختلفة بدورها إذا ظلت متباينة إلى سنة 1966 بصدور قانون المالية حيث أصبحت مجرد اختصاصات نظرية مع تقليصها والنتيجة: تركيز الصلاحيات بيد جهاز التنفيذ بل تعطيل البعض منها مع إحداث (لجان الإدارة) وذلك مع استبعاد تمثيل العمال فيها (خاصة القطاع المصرفي) كما تم إلغاؤها تماما في بعض القطاعات الأخرى وتعويضها بجهاز استشاري:

1- رياض عيسى، نظرية المرفق العام في القانون المقارن، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1984، ص48.

لجنة الرقابة والتوجيه (خاصة في القطاع الصناعي)¹.

ثانيا: المدير

يتسم الجهاز التنفيذي أحيانا بازدواجية في إدارة المشروع بوجود رئيس المجلس الإدارة ومدير في آن واحد ومتلافي لما تبرزه هذه الحالة من مشاكل فإنّ الاتجاه في الجزائر قد حال على اسناد مهمة للإدارة إلى مدير يتم تعيينه بموجب مرسوم وهو وإن كان في وضع تنظيمي لائحي réglementaire statutaire إلا أنّه لم يكتسب بالضرورة صفة (الموظف العام) إذا لم يكن يخضع حتما للقانون الأساسي العام للتوظيف العمومي.

أما فيما يتعلق بالاختصاصات وبالرغم من تباين صلاحيات المديرين تبعا لتباين وتعدد النصوص الأساسية الخاصة فإنه يمكن استخلاص بعض السلطات المشتركة.

أ- ففي المجال الداخلي يقوم المدير بوضع وتحديد النظام الداخلي كما يلعب دورا مهما بالنسبة لعلاقة العمل بين المشروع العام والعاملين سواء من حيث انعقادها أو ترتيب آثارها أو انقائها. وذلك كله طبقا للتشريع الجاري به العمل آنذاك والذي اتسم بتعدد في الأنظمة ذلك أن النظام القانوني للعاملين بالقطاع العام قد كان يحتوي على مزيج من القواعد القانونية (قواعد قانون التوظيف العمومي قواعد قانون العمل) الأمر الذي أدى إلى ما يسمى (الترحال الوظيفي)².

ب- وفي المجال الخارجي يتولى المدير تمثيل المؤسسة أمام الجهات الأخرى (الإدارية، القضائية) وإبرام الصفقات العمومية كما يقوم برفع الاعمال والقرارات التي تحتاج إلى مراقبة الجهات الوصائية المختصة.

¹- رياض عيسى، نظرية المرفق العام في القانون المقارن، ص65.

²- المرجع نفسه، ص67.

وهكذا وبالرغم من الهيمنة الظاهرية لمديرية المؤسسة فإنّ الواقع العملي يدل على أن الوزير المكلف بالرقابة كان يشاركه في التسيير عن طريق ما يسمى (بالمجالس الاستشارية Conseil cosulatifs وهي التي لها دور مهم في توجيه ومساعدة المدير أثناء قيامه بمهامه¹).

¹- رشيد واضح، المرجع السابق، ص89.

المبحث الثالث: مرحلة التسيير الاشتراكي

الحقيقة أن تنظيم القطاع العام على الصورة السابقة قد نجم عنه إقامة علاقات إنتاجية تتسم بعدم انسجامها به وتناقضها في بعض الأحيان مع ما تصرح به المواثيق الأساسية للجزائر عبر مختلف المراحل، من ضرورة تحقيق وإنجاز الثورة الديمقراطية.

سنتناول في المطلب الأول مفاهيم عامة حول المؤسسة الاشتراكية

ثم سنتناول في المطلب الثاني مفهوم المؤسسة الاشتراكية ذات طابع اقتصادي.

المطلب الأول: مفاهيم عامة حول المؤسسة الاشتراكية

تعريف المؤسسة الاشتراكية بصفة عامة أولا ثم نتطرق إلى مبادئ التسيير الاشتراكي.

الفرع الأول: تعريف المؤسسة الاشتراكية

إن القوانين والأنظمة التي تتعلق بالتسيير الاشتراكي في الجزائر لم تضع تعريفا محدد للمفهوم المؤسسة الاشتراكية، كما أن القضاء الجزائري لم تجدي مساهمة في هذا المجال، الأمر الذي يقع على الباحثين عبء تحديد من المفهوم بالاستناد إلى الإطار العام المحدد من قبل تلك القوانين والأنظمة¹.

وعندما تراجع النصوص القانونية المنظمة للمؤسسة نجد أن الأمر رقم 74/71 نوفمبر 1976 قد أشار في المادة الأولى منه إلى أن نطاق تصنيف أحكامه ينحصر في المؤسسات التي تباشر نشاطا اقتصاديا أو اجتماعيا أو ثقافيا، وبذلك يكون قد أدخل في مفهوم المؤسسة الاشتراكية جميع أنواع المؤسسات سواء تلك التي تهدف إلى إنتاج مواد أو تقديم الخدمات الاجتماعية والثقافية، ولكنه استثني من أحكام الأمر المذكور القطاع الفلاحي المسيرة ذاتيا والقطاع التعاوني، وكما أن المشروع قيد صفة المؤسسة الاشتراكية بأن تكون مملوكة للدولة وبذلك أخرج عن مفهوم هذه المؤسسة القطاع الخاص والقطاع المختلف.

1- رياض عيسى، النظام القانوني للمؤسسات الاقتصادية الاشتراكية في الجزائر، ص74.

واشترط أيضا بأن يكون مجموع ثروتها من الأموال العامة (م2)، وعلى الرغم من أنّ هذا الشرط قد يؤدي إلى سوء فهم نظرا للقيود الواردة على التصرفات التي يكون محلها المال العام وفقا للتقسيم التعليمي للأموال.

علاوة على تلك العناصر المحددة للمؤسسة الاشتراكية فإنّ المشرع أضاف عنصر آخر حتى نكون إزاء مثل هذه المؤسسة وهو الشخصية المعنوية بما يترتب عليها من نتائج في مجال الأهلية وإجراء التصرفات (م4)¹.

وعلى الرغم من أن تلك العناصر القانونية قد حددت العناصر الأساسية لمفهوم المؤسسة الاشتراكية إلا أنّها لا تكفي لتحديد هذا المفهوم بصورة دقيقة لم ترجع إلى بقية النصوص التنظيمية بهذا الشأن إذ لا يمكن اعتبار أي تنظيم إداري مؤسسة اشتراكية ما لم يتم تسييره وفقا لمبادئ التسيير الاشتراكي التي ينص عليها القانون (م3)، كما أن المادة 74 من الأمر المتعلق بالتسيير الاشتراكي نصت على وجوب تخصص المؤسسة ومباشرة نشاطها وفقا للمعايير المحددة في التشريع، وممارسة هذا النشاط وتقوية تحت رقابة هيئة الوصاية والمراقبة التي حددها الأمر في الفصل الرابع منه².

وفي ضوء هذه النصوص يمكن تعريف المؤسسة الاشتراكية بأنّها "تنظيم إداري يتولى إدارة ملكية الدولة الموضوعة تحت حيازته الفعلية طبقا للأغراض المخصصة لها في المخطط الوطني ووفقا للمعايير المحددة في التشريع بهدف بناء المجتمع الاشتراكي ويتم تسييرها طبقا لمبادئ التسيير الاشتراكي التي حددها التنظيم القانوني"³.

1- عماري أحمد، المرجع السابق، ص17-20.

2- عجة جيلالي، المرجع السابق، ص92.

3- محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص20.

إن هذا التعريف ينفق مع ما زرد في التشريع الجزائري الذي ينظم المؤسسات الحكومية، فهو يعتبر التنظيم الإداري مؤسسة اشتراكية من توافرت فيه العناصر التالية:

- 1- أن يتولى التنظيم الإداري نشاطا خديما مهما كان نوعه أو اقتصاديا مهما كانت صفته من خلال إدارته ملكية الدولة الموضوعية تحت حيازته الفعلية، ولذلك يخرج عن نطاق المؤسسات الاشتراكية المؤسسات التعاونية والمختلفة والخاصة، والمؤسسات التي استثناها المشرع بنص خاص.
- 2- أن يقوم هذا التنظيم الإداري بإدارة ملكية الدولة وفقا للأغراض المخصصة لها التي يحددها التنظيم القانوني بموجب المخطط الوطني.
- 3- يجب أن يكون الهدف الأساسي لوجود وإنشاء مثل هذا التنظيم هو القيام بتحقيق بنود المخطط الوطني وتعميق التحولات الاشتراكية وبالتالي يجب إجراء التصرفات وإدارة الملكية الدولة وفقا للوسائل الاشتراكية التي تحقق هذا الهدف.
- 4- يجب أن يتم تسيير التنظيم الإداري وفقا لمبادئ التسيير الاشتراكي التي ينص عليها التشريع الجزائري، وبذلك يخرج عن مفهوم المؤسسة الاشتراكية كل تنظيم إداري لا تطبق عليه هذه المبادئ¹.

الفرع الثاني: مبادئ التسيير الاشتراكي

سنتناول أولا مبدأ شمولية التطبيق ثم نتطرق إلى مبدأ المنتج المسير ثانيا.

أولا: مبدأ الشمولية التطبيق

إن التسيير الاشتراكي للمؤسسات، حسب المادة الأولى من الأمر رقم 71/74 لا يطبق فقط على القطاع الاقتصادي وإنما يتوسع ليشمل أيضا المؤسسات ذات الطابع الاجتماعي والثقافي والتربوي ومعنى ذلك أن المشرع سعى إلى إقامة نظام موحد أو قانون إطار بداية تطبيق الأمر رقم 74/71 أن تمديد

1- رياض عيسى، النظام القانوني للمؤسسات الاقتصادية الاشتراكية في الجزائر، ص 101-102.

أسلوب التسيير الاشتراكي على المؤسسات العامة ذات الطابع الاجتماعي والثقافي لم يكن سهلا، وهو ما دفع بالسلطة إلى الاقتصار في مرحلة أولى على المؤسسات ذات الطابع الاقتصادي فقط، على أن تتبعها في مرحلة أخرى لتوسيع نطاق تطبيق هذا القانون والجدير بالذكر أن السلطة لم تعتمد على التطبيق الآلي أو التلقائي للتسيير للمؤسسات بل أنشأت ما يسمى بلجان التفكير المسبقة المكلفة بإعداد تقرير متخصصة حول جدوى تمديد التسيير الاشتراكي، ليتناسب مع كل قطاع على حدى والغرض من ذلك تجنب مخاطر التسرع في تطبيق هذا الأسلوب¹.

ثانيا: مبدأ المنتج المسير:

أصبح العامل في ظل الأمر رقم 74/71 مقترح وسير في ذات الوقت ويتجلى دوره في التسيير من خلال مجلس العمال الذي يعتبر حجر الزاوية، في أسلوب التسيير الاشتراكي للمؤسسات ويظهر ذلك في الصلاحيات الموكلة إليه، والتي تحوله حق المشاركة مع مجلس المديرية في اتخاذ بعض القرارات المتعلقة بالتوظيف، التكوين، الأرباح، ووضع النظام الداخلي للمؤسسة والمساهمة في تنظيم الخدمات الاجتماعية والثقافية لها.

ويؤسس مبدأ المنتج المسير على نظرية التسيير الجماعي لشؤون المؤسسة، والتي تتطلب تواجد ممثلين عن العمال في مجلس المديرية من قبل جهة الوصاية، ولو أنّ هذا التسيير يبقى ظاهر لأنّ القرارات الهامة للمؤسسة هي من قبل الوزارة الوصية على القطاع، ويمكن إضافة مبدأ آخر وهو خضوع إلى المخطط، فالمؤسسة الاشتراكية تحتل في علاقتها مع جهاز التخطيط، موقع العون التنفيذي المكلف بإنجاز الأهداف المخططة مع الالتزام بتسخير كافة وسائل المؤسسة، من أجل تحقيقها ويرجع ذلك إلى كون المؤسسة الاشتراكية في حد ذاتها، مظهر مادي للاستثمارات المخططة المقررة من طرف المخطط الوطني للتنمية².

¹- عجة جيلالي، المرجع السابق، ص77.

²- نفس المرجع، ص78.

المطلب الثاني: مفهوم المؤسسة الاشتراكية ذات طابع اقتصادي

سنتناول في تعريف المؤسسة الاشتراكية ذات طابع اقتصادي ثم نتطرق إلى أجهزة هذه المؤسسة.

الفرع الأول: تعريف المؤسسة الاشتراكية ذات الطابع الاقتصادي

لم يعرف المشرع الجزائري المؤسسة العامة قبل صدور قانون المؤسسات الاشتراكية ومرجع ذلك أنّ القوانين التي كانت تحكم المؤسسة العامة حينذاك لم تتضمن فكرة موحدة عن المؤسسة حيث كانت تصدر متفرقة حسب المناسبة التي تدعو إلى ذلك الأمر الذي يصعب معه تعريف المؤسسة العامة هذا بالإضافة إلى أنّ قانون 31 ديسمبر سنة 1962 مد العمل بالقوانين الصادرة قبل 1962 قبل الاستقلال الأمر الذي أثار في الفقه الجزائري الذي بقي يدور في فلك اجتهاد الفقه الفرنسي ولكن بعد صدور قانون التسيير الاشتراكي للمؤسسات المشار إليه سابقا والذي أوجد نظاما خاصا وموحدا للمؤسسات العامة أي الاشتراكية في الجزائر جاء مدا القانون بتعريف للمؤسسات الاشتراكية فعرفته المادة الرابعة منه بأنها "شخصية معنوية لها الشخصية المدنية والاستقلال المالي وتتضمن وحدة أو عدة وحدات"¹.

غير أنّه من الملاحظ أن المادة السالفة الذكر لا تتضمن تعريف كاملا للمؤسسة الاشتراكية ولهذا يجب الاستعانة بما جاء في نصوص المواد الأخرى للوصول على التعريف الذي يقصده المشرع الجزائري.

ومن ذلك ما جاء بنصي المادتين 2، 3 من نفس القانون وهذا ما أتبعه الدكتور السيد هيكل في تعريفه للمؤسسة الاشتراكية في الجزائر.

وقد جمع ما ورد بنصي المادتين 3، 4 وانتهى إلى أنّ المؤسسة الاشتراكية لها الشخصية المعنوية لما يترتب على ذلك من آثارها الخاصة².

¹- زغود علي، المرجع السابق، ص27.

²- زغود علي، المرجع السابق، ص30.

ومن الملاحظ أن تعريف المؤسسة الاشتراكية الوارد في قانون التسيير الاشتراكي في مادته 4 والصادر بالرقم 71-74 جاء قاصرا ولا يشمل كافة عناصر المؤسسة الاشتراكية وقد أدرك المشرع الجزائري هذا القصور وحاول تلافيه بما أورده في المادة 1/4 من الأمر رقم 75، 76 بتاريخ 21 نوفمبر 1975 حيث نصت أن "المؤسسة الاشتراكية هي العنصر الرئيسي لتحقيق أهداف التنمية المخططة وهي تشكل على مستوى نوع النشاط الاقتصادي، الأساس المنظم للتخطيط وتساهم في نطاق المهمة المنوطة بها بموجب العقد التأسيسي الذي أنشأها في التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية".

وقد ربط الدكتور خميس السيد تعريف المؤسسة بالمرفق العام ويرى أن المشرع الجزائري قد أغفل عنصر المرفق العام ومن ثم عرف على هذا الأساس المؤسسة الاشتراكية "هي عبارة عن مرفق عام يدار عن طريق منظمة عامة وتتمتع بالشخصية المعنوية لمبادئ التسيير الاشتراكي ومن أهمها اشتراك العمال في الإدارة".

ونلاحظ أن هذا التعريف يجمع ما ورد بنصي المادتين 3، 4 وتعريف المؤسسات الاشتراكية عن طريق ربطها بالمرفق العامة أو المنظمة في فرنسا لا يعد اجتهادا ولا يساعد كذلك على فهم المؤسسات الاشتراكية وإنما يردى إلى غموضها ودراستها بهذا الشكل يعني نسبة تجربة لا زالت في طورها الأول إلى تجارب جاهزة للغير وهذا خطأ عملي وخطأ آخر في حق التجربة الاشتراكية¹.

ومن جهة نظرنا فإنه يمكن تعريف المؤسسة الاشتراكية بما يلي "المؤسسة الاشتراكية هي مجموعة من أدوات وأموال للدولة تدار عن طريق جهاز باشتراك ممثلي الدولة والعمال" وهذا التعريف لا يشمل المؤسسة الاشتراكية ذات الطابع الاقتصادي وحسب بل يمتد ليشمل جميع أنواع المؤسسات الاشتراكية سواء منها تلك التي تقوم بنشاط اقتصادي أو بنشاط اجتماعي أو بنشاط ثقافي ومن هذا التعريف يمكن استخلاص عناصر المؤسسة الاشتراكية وهي:

- مجموعة أدوات وأموال مملوكة للدولة.

1- مصطفى العوبي، المسؤولية الجنائية في المؤسسة الاقتصادية، مؤسسة نوفلن بيروت، الطبعة الأولى، 1982، ص10-11.

- تدار عن طريق جهاز مشترك¹.

الفرع الثاني: أجهزة المؤسسة الاشتراكية ذات طابع اقتصادي

سنتناول في هذا الفرع مجلس العمال أولا ثم نتعرف إلى مجلس المديرية ثانيا.

أولا: مجلس العمال

يعتبر مجلس العمال حيز الزاوية في التنظيم الاشتراكي باعتباره الأساسي الذي يشارك مجموع العمال عن طريقه في تسيير شؤون المؤسسة.

أ- ومن حيث تكوينه فإن مجلس العمال يشكل على مستوى الوحدة والمؤسسة لمدة 3 سنوات بطريقة ديمقراطية تتمثل في الانتخاب.

وبالرغم من التغيرات والتعديلات التي عرفها النظام الانتخابي بالمؤسسات الاشتراكية الاقتصادية فإن

قانون الانتخابات الصادر في 26 أكتوبر 1980 كان ينص على أن "يعد ناخبين جميع العمال الجزائريين الذين يبلغ عمرهم 16 سنة كاملة وقضوا 6 أشهر من العمل الفعلي ضمن المؤسسات.

أما بالنسبة للمنتخب فقد نص على أن "يعد قابلية للانتخابات في أجهزة القطاع الفلاحي ما عدا الرئيس الذي يجب أن يكون في الثالثة والعشرين 23 من العمر على الأقل و 21 سنة للانتخابات في القطاعات الأخرى².

وعلى كل فإن النظام الانتخابي بالمؤسسات الاشتراكية كان يقوم كما هو الشأن في مختلف أنواع الانتخابات بالجزائر على أساسين:

¹- رياض عيسى، النظام القانوني للمؤسسة الاقتصادية الاشتراكية في الجزائر، ص31.
²- سعيد علي، بيروقراطية الإدارة الجزائرية، الشركة الوطنية للنشر والتوزيع، الجزائر، 1981، ص45-46.

- الانتقاء الاولي من طرف لجان الترشيح التي كان يهيمن عليها حزب جبهة التحرير الوطني.
- والاختيار النهائي والمتمثل في منح الثقة من طرف العمال للمنتخب من خلال عملية الاقتراع على قائمة المترشحين.
- ب- أما فيما يتعلق بتسييره فإنّ لمجلس العمال باعتباره جهاز تداول أن يعقد دورتين عاديتين في السنة كما يجوز له عقد دورات استثنائية.
- إلا أن عمل المجلس ومساهمته في التسيير كان يتجلى أساسا في دور مختلف اللجان الدائمة سواء المنبثقة عنه أو المشكلة مناصفة بينه وبين مجلس المديرية.
- ج- أما بالنسبة لاختصاصه فإنّ نظرة فاحصة في النصوص المتعلقة بصلاحيات مجلس العمال تبين أنّها على ثلاثة مستويات متدرجة¹.
- د- تقديم الآراء والتوصيات فيما يتعلق بالتقرير السنوي ومراقبة تنفيذ المخطط وتعديل هياكل المؤسسة.
- وهذه المجموعة من الصلاحيات تبقى مجرد اقتراحات وإن كانت تخول المجلس حق الاطلاع على مجمل تسيير المؤسسة إلا أنّها لا تمثل سوى سلطة سياسية مباشرة إلا في حالات الاختصاصات استثنائية².
- 2- كما يتمتع مجلس العمال بسلطات تخوله مشاركة مجلس المديرية في بعض الاختصاصات خاصة في مجالات التوظيف والتكوين ووضع النظام وتسيير الخدمات الاجتماعية والثقافية.
- 3- أما فيما يتعلق بالصلاحيات التقريرية فإنّ المجلس مخول في البث في بعض المسائل المحدودة والتي تدخل قانونا في اختصاصه الحصري كتوزيع حصة من الأرباح المخصصة للعمال على جميع الوحدات³.

1- رياض عيسى، النظام القانوني للمؤسسات الاقتصادية الاشتراكية في الجزائر، ص97-98.

2- زغود علي، المرجع السابق، ص35-36.

3- زغود علي، المرجع السابق، ص73.

والخلاصة (أن الامتيازات الواسعة الممنوحة لمجالس عمال المؤسسة) التي يتكلم عنها ميثاق التنظيم الاشتراكي للمؤسسة إنما تمثل تباينا واضحا بين الميثاق والقانون لأنّ (السلطات الحقة في اتخاذ القرار محددة بمجالات ثانوية) إذ أن (سلطة مجلس العمال ليست امتيازاً حقيقياً بقدر ماهي ممارسة وإعمال لاختصاصات حددها القانون مسبقاً).

وهكذا فدور المجلس يتمثل أساساً في المراقبة لأنّ دوره في التسيير والتقرير يبقى محدوداً وشكلياً لاعتبارات عديدة: ضعف المستوى التكويني والثقافي للمنتخبين، الصلاحيات الواسعة والفعالية والمزودة بالإمكانات المادية لإنجازها الممنوحة لمجلس المديرية¹.

وإذا كانت النصوص لم تخوله التسيير الفعلي للمؤسسة فإنّها ساهمت في (ترسيخ الإدارة الديمقراطية وكانت ضامنة فعلية لتحقيق التحولات الاشتراكية) لأنّها وضعت لتكون في فترة أولى كمرحلة للتدريب على التسيير الأمر الذي كان يفترض مراجعته وتكييفها بصورة تنسجم مع المعطيات الجديدة للقطاع العام الاقتصادي.

ثانياً: مجلس المديرية Conseil de Direction

أ- التكوين:

يتألف مجلس مديرية المؤسسة من 9 إلى 11 عضواً حسب أهمية المؤسسة على أن يكون بينهم ممثلان يعينهما مجلس العمال من بين أعضائه أما باقي الأعضاء فيتم تعيينهم بموجب قرار صادر على سلطة الوصاية وهم: بالإضافة إلى المدير العام الأشخاص الذين لهم مسؤوليات مباشرة.

وبالرغم من احتلال المدير العام لمنصب رئاسة المجلس على غرار الرئيس المدير العام (P.D.G) الذي عرفه التنظيم السابق في الشركات الوطنية فإنّ (يجب أن تكون كلمة المديرية مفهومة بمعنى جماعي)، إلا

1- عبد اللطيف أشنهور، ص 85-86

أن الواقع أثبت أن الجماعية *collégialité* مسألة ظاهرية أكثر منها حقيقية لعدم وجود تناوب في الرئاسة وعدم وجود مساواة بين الأعضاء وهو ما يفرغ الإدارة الجماعية من جوهرها¹.

فالمدير العام يعين بموجب رئاسي بناء على اقتراح من السلطة بخلاف باقي الأعضاء الذين يعينون بتصرف وأداة قانونية أدنى مرتبة وهي القرار الوزاري ول تتعرض النصوص إلى الشروط الواجب توافرها لتعيين المدير العام وإن كانت تتمثل عمليا في توافر مواصفات مهنية وعملية وأخلاقية وسياسية على أساس أن منصب المدير العام لا يتولى بناء على طريقة المسابقة لأنه يدخل في عداد الوظائف العليا التي كان يترك فيها لرئيس الدولة سلطة تقديرية في الدولة.

ب- التسيير:

من أجل أعماله فإنّ مجلس المديرية يعقد دورات أو اجتماعات ليجري أثنائها مداولات تنتهي باتخاذ قرارات:

1- يعقد المجلس اجتماعا كل أسبوع والذي يتحدد يومه في بداية كل سنة من طرف المدير العام كما يمكن للمجلس إذا دعت الحاجة لذلك أن يعقد اجتماعا استثنائيا سواء بمبادرة من المدير العام أو رئيس مجلس العمال.

2- وفيما يتعلق بالمداولات فإنّ القانون حرص على بيان كیفياتها وإجراءاتها وربط صحتها بالحضور الإلزامي الأعضاء نظرا لأهمية هذا الجهاز تسيير شؤون المؤسسة ومع هذا فقد وردت جملة من حالات التغيب المبرر وكيفيات الاستخلاف وهو الأمر الذي يؤدي في الواقع إلى إفراغ الالتزام بالحضور من هدفه ومحتواه.

¹- زغود علي، المرجع السابق، ص92.

3- أما ما ينبثق على تلك المداولات من قرارات فلا يتخذ لأغلبية الأصوات كما تقتضي بذلك القاعدة العامة السارية عبر مختلف أجهزة المداولة أو أجهزة التنفيذ الموجودة على مستوى كل المؤسسات الجزائرية (التشريعية، الإدارية والسياسية).

فالمدير العام يتمتع بهذا الصدد بمركز قانوني يسمح له بحسم أي خلاف داخل المجلس مع تسبب قراره وهذه الصلاحية من الاتساع بمكان حيث أنّها لا تقتصر على حالة (تساوي الأصوات المعهودة) وهي دليل قوي على مدى السلطة التي يتمتع بها المدير العام سواء داخل مجلس المديرية أو تجاه مجلس العمال¹.

ج- الاختصاصات:

يقع العبء الأكبر في إدارة وتسيير المؤسسة على مجلس المديرية (فإذا تعود إليه قانون السلطات التقريرية) اعتباره من نضاهر الإدارة الجماعية التي تسود وتسير مجمل أجهزة التقرير المنشأة في الجزائر كاهيئة التنفيذية البلدية والمجلس التنفيذي الولائي على مستوى الإدارة المحلية مثلاً.

إن مقارنة بسيطة بين اختصاصات مجلس الإدارة أو لجان التوجيه والرقابة القائمة في التنظيمات السابقة "المؤسسة العامة الاقتصادية التي أتينا على تفصيلها سابقاً وبين الاختصاصات الموكلة على هذا الجهاز بالمؤسسة الاشتراكية لتبين مدى التطور الحاصل درجة وطبيعة، حيث يمكن رد السلطات التي يحوزها هذا المجلس على جملة من الاختصاصات تتعلق بالاطلاع العام على سير المؤسسة وعلاقتها بالمؤسسات الأخرى، كما أنّه يوجه نشاطها الاقتصادي وتحديد بالضم أو الانفصال Fusion scission وللمجلس أيضاً صلاحيات في مجال تنظيم المؤسسة بالمساهمة في إعداد القانون الأساسي للمؤسسة المستخدمة، سياسة الأجور... إلخ.

¹- عجة جيلالي، المرجع السابق، ص41.

والحقيقة أن هذه الصلاحيات أصبحت محددة ومقيدة بالنصوص التشريعية والتنظيمية الصادرة تطبيقاً للقانون الأساسي العام للعمال وهو ما قيد المؤسسة من حيث حريتها في تحديد الأجور بما يتوافق ورفع إنتاجها¹.

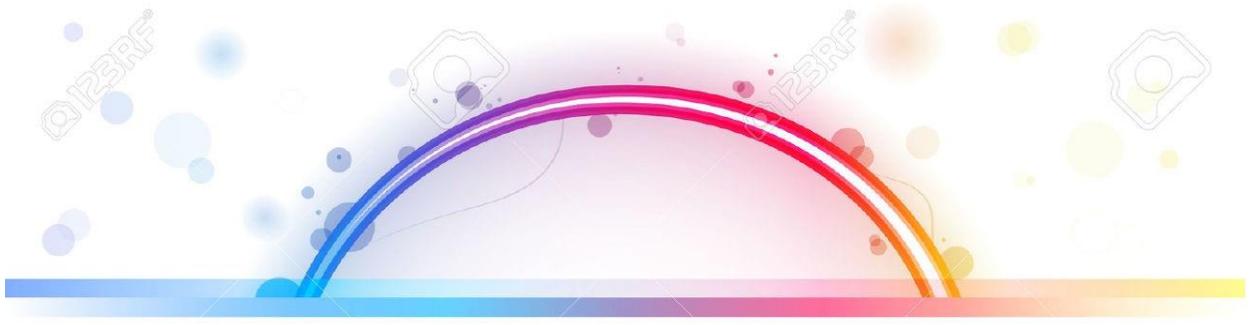
وفي علاقتها مع مجلس العمال بالمؤسسة فإنّ المجلس يشارك من خلال ممثله في اجتماعات هذا الأخير وهي مشاركة إلزامية وضرورية وإن كانت بصوت استشاري.

كما يعهد مجلس المديرية إلى فحص آراء وتوصيات مجلس العمال والرد عليها وذلك في إطار التنسيق بين اختصاصاتها.

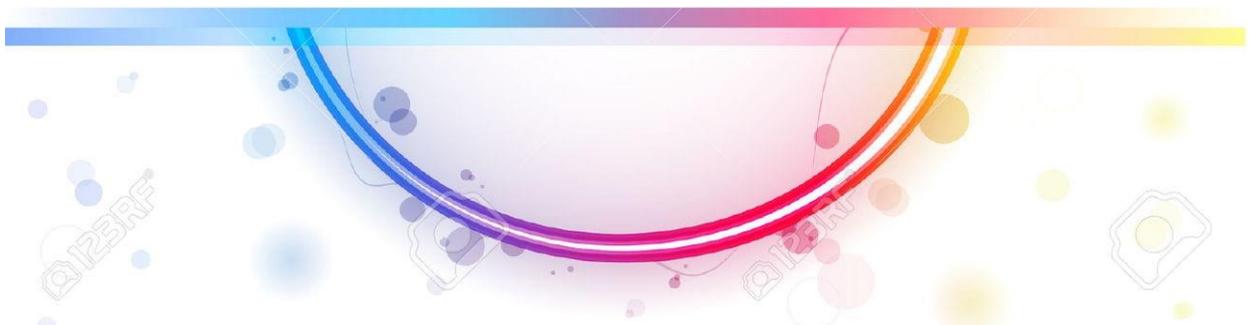
إن هذه الصلاحيات الواسعة التي تجعل من مجلس المديرية الجهاز الرئيسي في المؤسسة، كما يحدها في الواقع أولاً الوصاية المسبوبة على المؤسسة، كما يحدها ثانياً رئيس المجلس الذي يشغل في أن واحد منصب المدير العام للمؤسسة التي تضفي عليه مظهراً استقلالياً وتفرغ الإدارة الجماعية من جزء من محتواها حيث تغطي في المجال العلمي صفة المدير العام على صفة رئيس المجلس، إنّ الاختصاصات المنطوية بالمدير العام للمؤسسة من الاتساع والعموم حيث يمكنه اتخاذ أي قرار دون أن يمنع أو يشل من قبل أي جهاز مداولة في المؤسسة باعتباره مسؤولاً عن التسيير الاشتراكي للمؤسسات ومهما يكن من أمر فإنّ تجربة التسيير الاشتراكي للمؤسسات أثبتت علمياً الهيمنة الفعلية لهذا الجهاز في إدارة المؤسسة وسيادة الطابع البيروقراطي على مضمون التنظيم الاشتراكي².

¹- عماري أحمد، المرجع السابق، ص69-70.

²- مصطفى العوجي، المرجع السابق، ص52-58.



الفصل الثاني



تمهيد وتقسيم:

ارتبط مشروع إصلاح المؤسسة العمومية الاقتصادية منذ بداية تصوره بمعتقدات النظام الرأسمالي حيث كان ينظر إلى هذا النظام كملاذ من الأزمة الاقتصادية، ولا يتأني ذلك إلا بالاستغناء عن أسلوب التسيير الاشتراكي، واعتماد الأسلوب الليبرالي لتسيير المؤسسة العمومية الاقتصادية.

ونستعرض لذلك من خلال المباحث التالية:

المبحث الأول: مرحلة استقلالية المؤسسة العمومية الاقتصادية.

المبحث الثاني: خصوصية المؤسسة العمومية الاقتصادية.

المبحث الثالث: انتعاش وإصلاح المؤسسة العمومية الاقتصادية.

المبحث الأول: استقلالية المؤسسة العمومية الاقتصادية

تمهيد وتقسيم:

يبرز مصطلح استقلالية المؤسسة في وقت مبكر مع عملية إثراء الميثاق الوطني لسنة 1986، حيث كلفت السلطة فريق تكنوقراطي بمهمة وضع المبادئ الرئيسية لهاته الاستقلالية، وانتهت أشغالهم في تشكل مشروع قانون سرعان ما تمت المصادقة عليه بتاريخ 1988/01/12.

سنتعرض في هذا المبحث إلى:

المطلب الأول: مفهوم المؤسسة العمومية الاقتصادية في ظل القانون التوجيهي

المطلب الثاني: أجهزة المؤسسة العمومية الاقتصادية

المطلب الثالث: حل المؤسسة العمومية الاقتصادية

المطلب الأول: مفهوم المؤسسة العمومية الاقتصادية في ظل القانون التوجيهي

سنتناول في هذا المطلب التعريف الإيجابي للمؤسسات

نتطرق ثانيا إلى التعريف السلبي

الفرع الأول: التعريف الإيجابي

من أجل تعريف وتحديد مفهوم المؤسسة العمومية الاقتصادية لجأ المشرع إلى معايير وعناصر مختلفة.

أولا: المعيار الموضوعي (الغائي)

لقد حاول المشرع تعريف المؤسسة العمومية الاقتصادية بواسطة تحديد وبيان الهدف أو الغرض الذي

تبتغيه وهكذا فقد نصت المادة الثانية من القانون رقم 88-01 المشار إليه سابقا على ما يلي:

(تشكل المؤسسة العمومية الاقتصادية في إطار عملية التنمية الوسيلة المفضلة لإنتاج المواد والخدمات

وتراكم رأس المال وتعمل هذه المؤسسة في خدمة الأمة والتنمية وفق الدور والمهام المنوطة بها).

وعلى كل فإنه يمكن رد الوظيفة والغرض الأساسي المستهدف من وراء استثناء المؤسسات إلى المشاركة في

عملية التنمية وذلك (سواء على مستوى نموها الخاص أو على مستوى مساهمتها في التنمية الاقتصادية

الاجتماعية بصورة عامة خاصة عن طريق احترام معايير الإنتاج والإنتاجية وعن طريق تحكم أفضل في

قواعد التسيير.

وبناء عليه يمكن القول أن تحديد مفهوم المؤسسة بموجب بيان عرضها إنما هو تعيين وإبراز للطبيعة

الاقتصادية لنشاطها المتمثل في: إنتاج المواد Production des Biens وهو ما يتطبق على

المؤسسات الصناعية أو تقدم الخدمات Prestation de service كما هو الشأن بالنسبة

للمؤسسات التجارية وهذا كله من أجل الحصول على تراكم لرأس المال Accumulation du

capital في سبيل مواجهة احتياجات تطورها وتوسيعها ومع هذا لأن محاولة تحديد مفهوم المؤسسة

العمومية الاقتصادية بموجب هذا المعيار المادي-الموضوعي ناقصة بسبب اتساع مدلول النشاط الاقتصادي من جهة ووجود هيئات ومؤسسات عمومية اقتصادية كما سنرى من خلال التعريف السليبي (المؤسسة العامة الصناعية التجارية)¹.

ثانيا: المعيار الشكلي:

إضافة إلى المعيار الموضوعي (الغائي) فقد اعتمد المشرع أيضا على القانونية شكلية في مدى تمتع الهيئة أو المنشأة أو الجهاز بالشخصية القانونية *Personnalité juridique* ومن هنا فقد وردت المادة الثالثة (فقرة 3) من القانون 88-01 لتنص على أنّ المؤسسة العمومية عليها قواعد القانون التجاري إلا إذا نص صراحة على أحكام قانونية خاصة².

وعلى ذلك فإنّ مناط وقوام المؤسسة العمومية الاقتصادية يستند إلى فكرة الشخصية المعنوية باعتبارها الأساس القانوني لاستقلالية المؤسسات وذلك خلافا للتجمعات الاقتصادية التي تفتقر إلى ذلك وبهذا الصدد تتور مسألة تحديد طبيعة الشخصية المعنوية المضافة على المؤسسة وهل هي شخص معنوي عام أم خاص الحقيقة أنّه لا يوجد في التشريع الجزائري نص عام وصريح يمنح الصفة العامة أو الخاصة لهذه الشخصية إذ تكتفي النصوص بالإشارة إلى تمتع المؤسسة بالشخصية المعنوية دون تحديد لطبيعتها ولربما كان مرجع ذلك إلى الاتجاه التوحيدي للنظام القانوني في الدولة الذي كان قائما ضمن سياق الحركة التشريعية التي عرفتها البلاد في المرحلة السابقة على الإصلاح الجديد حيث يلاحظ نبذ واضح للتمييز والفرقة بين القانون العام والقانون الخاص³.

مع ذلك وإذا ما أردنا الاعتماد على معيار "القانون الواجب التطبيق" فإنّ مختلف النصوص المتعلقة بالإصلاح الاقتصادي الجديد ما تفتأ تشير إلى خضوع المؤسسة العمومية الاقتصادية للقانون التجاري وهو ما يمكن اعتباره دليلا على الطبيعة الخاصة للشخصية المعنوية المضافة على المؤسسة كما أن الاعتماد

1- محمد الصغير بعلی، المرجع السابق، ص33.

2- الطيب بلولة، قانون الشركات، ترجمة محمد بن يرز، الطبعة الثانية-برتي-الجزائر، ص276.

3- الطيب بلولة، المرجع السابق، ص279.

على التفسير المخالف A. Contrario المادة الرابعة من القانون 88-01 التي ميزت يؤدي المؤسسة العمومية الاقتصادية عن "أشخاص القانون العام يؤدي إلى استخلاص النتيجة نفسها وأن كان هاذين المعيارين غير حاسمين وقاطعين بهذا الصدد لأن الاعتماد على القانون الواجب التطبيق في تحديد طبيعة الشخص المعنوي إنما هو مصادرة عن المطلوب لأنه يمثل النتيجة وليس السبب هذا من جهة ومن جهة أخرى فإنّ اتجاه المشرع نحو الأخذ بقواعد القانون الخاص يكتنفه أيضا اللجوء نحو إلى بعض مظاهر وأساليب القانون العام Droit public وتوسيع نطاق الاستثناءات الواردة على القانون الخاص¹.

1- حيث أنّ تنظيم أجهزة الشركة (الجمعية العامة مجلس الإدارة) إنما تتعرض إلى تحويرات وتعديلات متعددة لتتماشى مع غرض المؤسسة.

2- كما أنّ رأس المال التأسيسي يحظى بحماية من حيث عدم صلاحيته لأن يكون موضوعا للمعاملات المدنية (تنازل-بيع-تقادم).

3- وبالرغم من محاولة إخراج تصرفاتها من نطاق النظام الإداري فإنّ المشرع حولها أيضا إبرام عقود إدارية وإصدار قرارات إدارية.

وهكذا فإنّ خضوع المؤسسة للقانون الخاص (القانون التجاري) لسبب مطلق وهو إطار ما يعرف بالقانون الاقتصادي droit économique والحقيقة أنّ تحديد طبيعة الشخصية المعنوية للمؤسسة العمومية الاقتصادية تبقى مسألة مثيرة للنقاش والجدل الفقهي وباعتقادنا فإنّ المؤسسات العمومية باعتبارها مشروعات عامة هي صنف جديد من الأشخاص القانونية لا يمكن تلبسه القوالب القانونية الجاهزة سواء كانت ذات صفة عامة أو خاصة ذلك أنّ النظام القانوني الذي يحكمها إنما هو كما رأينا سابقا مزيج وخليطا بين قواعد القانون العام والخاص (القانون التجاري بشل أساسي)².

1- لجنة إصلاح هيكل الدولة ومهامها، نوفمبر 2002، ص27.

2 - A- G delion_ le statut des entreprises publiques- Edition Bere ger_ le verbal_paris_1963 P25-27.

الفرع الثاني: التعريف السلبي

كما لجأ المشرع في سبيل تحديد مفهوم المؤسسة العامة الاقتصادية إلى طريقة سلبية تتمثل في تمييزها عن المؤسسات والهيئات المشابهة الأخرى والعاملة في القطاع الإداري أو الاقتصادي حيث تنص المادة 4 من القانون رقم 88-01 على ما يلي (تتميز المؤسسة العمومية الاقتصادية في مفهوم هذا القانون)¹.

- 1- الهيئات العمومية بصفتها أشخاص معنوية خاضعة للقانون العام ومكلفة بتسيير الخدمات العمومية.
- 2- الجمعيات والتعاونيات والتجمعات الأخرى حيث تبقى هذه الهيئات خاضعة للأحكام الجاري العمل والمطبقة عليها.

وعلى هذا الأساس يمكن القول أن المؤسسة العمومية الاقتصادية تتميز وتختلف عن المؤسسات والهيئات التالية:

1- أولا: أشخاص القانون العام:

الحقيقة أنه لا يوجد في التشريع الجزائري نص عام يبين ويعين الأشخاص المعنوية العامة كما قلنا سابقا ومع ذلك فإن استقراء النصوص المختلفة يؤدي بنا إلى الاستنتاج بأن الأشخاص المعنوية العامة تتمثل أساسا في:

- أ- الأشخاص المعنوية الإقليمية: والمتمثلة في كل من الدولة، المجموعات المحلية (البلدية والولاية).
- ب- الأشخاص المعنوية المصلحية والمتمثلة أساسا في المؤسسات العامة الإدارية وهو الأمر الذي غالبا ما تنص عليه النصوص الأساسية لتلك المؤسسات.

أما بالنسبة للهيئات أو المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري فهي لا تعتبر "مؤسسات عمومية اقتصادية E.P.E وبالتالي لا تخضع للقوانين والأنظمة المتعلقة لهذه الأخيرة إلا "إذا أمكن أن

1- محمد الصغير بعلی، المرجع السابق، ص52-53.

يتبع هدفها ويسير عملها آليات السوق ونص المخطط الوطني للتنمية على شروط ذلك " أي أن معيار التمييز بينهما يمكن في الخضوع للتسيير والإدارة التجارية حيث تهيمن آليات السوق ومقتضياته.

وعلى كل فإنّ المشرع يعمد في تحديده للشخص المعنوي العام إلى مفهوم " المرفق العام Device Public وهو المعيار الذي لم يعد صالحا لا لتجديد نطاق القانون الإداري ولا لتعيين أشخاص هذا القانون نظرا للأزمة crise التي أصابته مربكة بذلك النظام الإداري بكامله كما يظهر خاصة من القضاء والفقهاء الفرنسيين¹.

ثانيا: التجمعات الأخرى les Groupement

لقد ميز المشرع المؤسسة العمومية الاقتصادية عن مختلف التجمعات سواء كانت قائمة على الاعتبار الشخص أو الاعتبار المالي حيث تنص المادة 50 من القانون رقم 88-01 على ما يلي:

" تبقى الشركات المدينة والجمعيات والتعاونيات والتجمعات الأخرى للأحكام الجاري بها العمل والمطبقة عليها".

ومن ثم فإنّ المؤسسة العمومية الاقتصادية تختلف من حيث نظامها القانوني عن كل من التجمعات التالية:

أ- الجمعيات les associations:

يمكن تعريف الجمعية بأنها (جماعة ذات تنظيم مستمر دائم لمدة معينة أو غير معينة تتألف من عدم أشخاص لغرض غير الحصول على ربح مادي الأمر الذي يجعلها تختلف عن الشركة من حيث أركانها تقوم الجمعية على أركان أساسية ثلاثة:

¹- مصطفى العوجي، المرجع السابق، ص20.

1- جماعة من الأشخاص: فالجمعية تقوم على الاعتبار الشخصي حيث تتكون من أشخاص طبيعية أو معنوية وهذا خلافا للمؤسسة العمومية الاقتصادية التي تقوم كشركة على الاعتبار المالي.

2- التنظيم المستمر أو الدائم.

3- عدم الحصول على الربح المادي وهو عنصر يميز الجمعية عن المؤسسة العمومية الاقتصادية حيث تنص المادة الثانية من القانون رقم 87-15 الصادر في 21 جويلية 1987 والمتعلق بالجمعيات على ما يلي "الجمعية هي تجمع أشخاص ينفقون لمدة محددة أو غير محددة على جعل معارفهم وأعمارهم ووسائلهم مشتركة بينهم قصد تحقيق هدف معين لا يدر ربحاً¹.

ب- الشركات المدنية Sociétés civiles

كما تختلف المؤسسة العمومية الاقتصادية عن الشركة المدنية على أساس أن الأول هي من الشركات التجارية بنص القانون إن أهمية هذا التمييز تكمن في اختلاف النظام القانوني لكل من الشركتين خاصة من حيث طبيعة نشاط كل منها ذلك أن الأصل في أعمال الشركة التجارية أنّها أعمال تجارية بكل ما يترتب من نتائج كإكتساب صفة التاجر والخضوع للالتزامات التجار بالقيود في السجل التجاري ومسك الدفاتر التجارية وانتشار الإفلاس وانعقاد الاختصاص القضائي للجهات التجارية².

ج- التعاونيات les coopérative

يأخذ تنظيم التعاونيات صوراً عديدة ومختلفة لعدة اعتبارات كنوع الأشخاص الذين يقومون بتكوينها والطريقة المتبعة في تشكيلها أو الغرض الذي يسعى لتحقيقه.

وعلى كل فإنّه يمكن تصنيفها على النحو التالي:

¹- الطيب بلولة، المرجع السابق، ص279.

²- رشيد واضح، المرجع السابق، ص35-36.

- 1- التعاونيات الاستهلاكية: ويتمثل هدفها في تقديم خدمات إلى مجموعة من الأشخاص كمستهلكين (تعاونية الإسكان، التعاونية المنزلية).
 - 2- التعاونية المهنية وتقوم من أجل تقديم خدمات إلى مجموعة من الأشخاص باعتبارهم أعضاء في مهنة أو حرفة واحدة (تعاونية خاصة بالزراع أو المعلمين).
 - 3- التعاونية الإنتاجية: وترتكز في وجودها على السعي إلى تحقيق أهداف اقتصادية لمجموعة من الأشخاص بوصفهم عاملين بالقطاع الاقتصادي الصناعي أو الزراعي.
- ومن ثم فإنّ النظام التعاوني يسعى إلى تحقيق (مزيد من الديمقراطية تقليل الأعباء الإدارية للدولة والتقليل من أخطار الديمقراطية وإعطاء حافز أكبر للمنتجين على زيادة وتحسين إنتاجه، وهي الأهداف التي قصدها المشرع الجزائري من خلال تنظيم التعاون في المجال الزراعي سواء ما كان في إطار تعاونيات الثورة الزراعية أو عبر إقامة المستثمرات الفلاحية الجماعية التي تعتبر وسيلة الاستغلال الجماعي للأراضي.
- وعلى كل فإنّ التعاونيات على اختلاف أنواعها ومهما كان القطاع الذي تعمل فيه (لا تعد من المشروعات العامة التي تتميز بجماعية ملكية رأس المال وذلك خلاف للوضع السائد في التعاونيات حيث يمنح أعضاؤها حافز الملكية جميع وسائل الإنتاج ما عدا الأرض التي يمارسون عليها فقط حق انتفاع دائم¹.

التجمعات الاقتصادية ذات المصلحة المشتركة Les groupements économiques
d'intertes communs:

تختلف المؤسسات العمومية الاقتصادية عن التجمعات الاقتصادية التي تكونها فيما بينها التجمع الاقتصادي بموجب عقد يعد وفق الشكل الذي يشترطه القانون ويخضع للإشهار على أن يحدد شروط التجمع وغرضه ولعل ما يميز التجمع الاقتصادي عن المؤسسة العمومية الاقتصادية هو عدم تمتعه

1- الطيب بلولة، المرجع السابق، ص282.

بالشخصية المعنوية بكل ما يترتب على ذلك من نتائج بالشخصية المعنوية بكب ما يترتب على ذلك من نتائج حيث تستند تصرفاته إلى فكرة التفويض فقط Délégation وذلك من حيث تحديد العقد لدائرة سلطانه¹.

المطلب الثاني: أجهزة المؤسسة العمومية الاقتصادية

سنتناول أولا جهاز المداولة ثم نتطرق ثانيا على جهاز الإدارة ونختتم بجهاز التسيير

الفرع الأول: جهاز المداولة (الجمعية العامة)

أولا: التشكيل

تتكون الجمعية العامة باعتبارها جهاز المداولة من جميع المساهمين دون تمييز بينهم إذ يعتبر حضور جمعية المساهمين من الحقوق الجوهرية التي يخولها السهم المساهم فيتحقق به الاشتراك الفعلي في الإدارة بحيث لا يجوز مبدئيا حرمانه من ذلك وقد اشترط المشرع المساهمة في رأس مال المؤسسة أن يكون المساهم من أشخاص القانون العام أو المؤسسات العمومية الاقتصادية دون سواها².

ومن ثم فإنه يستخلص من مجمل النصوص أن المساهم يمكن أن يكون إما: الدولة، الولاية، البلدية أو مؤسسة عمومية اقتصادية أخرى خاصة: صناديق المساهمة المختلفة التي أصبحت بعد انتقال المؤسسات إلى الاستقلالية حائزة لمختلف الأسهم المكونة لرساميل المؤسسات العمومية الاقتصادية.

- ولما كان جميع المساهمين من الأشخاص المعنوية فإنّ تمثيلهم في الجمعية العامة يتم طبقا لقواعد القانون التجاري كما تشير المادة 23 من القانون 88-01 والحقيقة أن مثل هذه الإحالة العامة على القانون التجاري لا تنفي بالمطلوب ذلك أن المؤسسات العمومية الاقتصادية لا يمكن أن تحكمها وتنظمها مجرد

¹- نفس المرجع، ص290.

²- محمد الصغير بعلی، المرجع السابق، ص51.

قواعد قانونية وضعت أساسا لشركات تجارية خاصة كما أنّها تصبح عاجزة وقاصرة على أن تحكم أوضاع معقدة ومستجدة سبب مركز وعلاقة الممثل التي تحوز فيها أسهما.

وبهذا الصدد فقد أورد المشرع بالنسبة للمؤسسات المنظمة في شكل شركات ذات المسؤولية المحدودة حكما خاصا بموجب المادة 23 (فقرة أولى) من القانون 88-04 التي تنص على (أن تتكون الجمعية العامة للمؤسسة العمومية الاقتصادية في شكل شركة محدودة المسؤولية، من مجموعة الشركاء أو وكلائهم وكذلك ممثلي العمال)، الأمر الذي لا نجد له مقابلا في المؤسسات المنظمة في شكل شركات مساهمة¹.

ومثل هذا النص إنما يثير الملاحظات التالية:

1- أن الحق في المساهمة والمشاركة في حياة المؤسسة مكفول لكل شريك كان ذلك شخصا أو وكالة وهو ما يتفق مبدئيا مع القواعد والأحكام العامة في القانون التجاري إلا ما كان خاص بالوكالات بين الأشخاص المعنوية العامة التي قد تتطلب أحكاما متميزة.

2- أن عدد الشركاء وبالتالي أعضاء الجمعية العامة غير محددة في حده الأدنى ولا في حد الأقصى وفي ذلك اختلاف مع القواعد العامة في القانون التجاري.

3- أن هناك مشاركة للعمال في الجمعية العامة بالمؤسسات المنظمة في شكل شركات ذات مسؤولية محدودة خلاف للوضع القائم في الجمعية العامة بالمؤسسة المنظمة في شكل شركة مساهمة حيث لا نجد إشارة لذلك التمثيل إذ يقتصر التمثيل فيها على أصحاب الأسهم تماشيا مع ما هو سائد في شركات القطاع الخاص طبقا للمادة 581-641 من القانون التجاري.

وبالرغم من كزن العمال ليسوا شركاء لعدم تقديم حصص في تكوين رأس المال فإنّ المشرع قد خولهم المساهمة في إدارة المؤسسة بتمثيلهم في الجمعيات العامة وفي ذلك أخذ بمبدأ تمثيل المصالح.

1- الطيب بلولة، المرجع السابق، ص291.

Représentation désintéressés سعياً وراء إقامة علاقات عمل لا تتسم بالطابع السلعي إذا من مهام المؤسسة تعميق الطابع الديمقراطي لإدارتها وتسييرها.

إن مشاركة العمال في إدارة وتسيير المؤسسات الخاصة منها والعامّة أصبحت اليوم تأخذ العديد من المظاهر بحيث تتدرج من النشاط النقابي إلى الاستفادة من الأرباح بل وإلى حد المساهمة بجزء و اكتساب حصص وأسهم في رأس المال ومن ثم المشاركة في الجمعيات العامة ومجالس الإدارة وهو الاتجاه الذي سلكه لمشروع الجزائري لدى تعديله لقانون المؤسسات سنة 1991¹.

ثانياً: التسيير

لقد تمت الإحالة على القانون الأساسي للمؤسسة في تحديد القواعد المنظمة للجمعيات العامة في المؤسسات العمومية الاقتصادية سواء أحدث شكل شركة مساهمة أو شكل ذات مسؤولية محدودة. وتدعيماً لطابع المتاجرة فإنّ القانون الأساسي سيأثر حتى بالقواعد والأحكام الواردة بالقانون التجاري والساري بهذا الشأن خاصة بالنسبة للمؤسسات المنظمة في شكل شركات مساهمة. وإذا كان المشروع قد سكت عن القواعد المتعلقة بالمداورات التصويت، والنصاب والأغلبية، وترك أمر معالجتها إلى القانون الأساسي في مختلف المؤسسات مهما كان شكلها فإنّه عمد إلى تنظيم انعقاد الجمعيات العامة في المؤسسات المنظمة في شكل شركات ذات مسؤولية محدودة حيث:

أ- تنعقد الجمعية العامة العادية بدعوة من رئيس مجلس المراقبة في دورتين أو اجتماعين عاديين في السنة وتحت رئاسته خلال الفترات التي يحددها القانون الأساسي بينما تقضي القواعد العامة في القانون التجاري بانعقاد جمعية عادية واحدة كل سنة برئاسة المسير في ذلك كله إبراز وتعزيز لمكانة الجمعية كجهاز له قوامه المستقل في القطاع العام.

1- مصطفى العوي، المرجع السابق، ص 43-45.

ب- وتنعقد الجمعية العامة الاستثنائية عندما تقتضي ذلك مصلحة الشركة وذلك بموجب:

- مبادرة من مجلس المراقبة.

- طلب الشركاء الممثلين لربع الحصص على الأقل ولما كان نظام تسيير المؤسسة له الأثر الفعال على نشاطها ونجاحاتها فكان حري بالمشرع أن يسن المبادئ والقواعد الأساسية في صلب القانون على غرار التشريع التجاري المتعلق بالشركات الخاصة ولا يترك للقانون الأساسي سوى إتمام المسائل الثانوية وذلك كله بهدف توحيد نمط التسيير وتفادي التباين والاختلاف داخل مؤسسات القطاع العام توخيا للوضوح والانسجام¹.

الفرع الثاني: جهاز الإدارة

أولاً: التكوين

خلال القواعد العامة السائدة في الشركات التجارية الخاصة والمتمثلة في انبثاق أجهزة الإدارة عن الجمعية العامة المساهمين حيث أنّها تقتصر في تشكيلها على المساهمين فقط فإنّ المشرع الجزائري قد أخذ مراعاة للخصائص العامة للمؤسسة بفكرة تمثيل المصالح Représentation des intérêts إذ يضم مجلس الإدارة بالإضافة إلى ممثلين عن المؤسسات المساهمة ممثلين عن العمال وعن الدولة حيث يتكون من 7 أعضاء على الأقل و12 عضواً على الأكثر موزعين على النحو التالي:

- عضوان يمثلان مجلس العمال طبقاً للأمر 71-74.

- خمسة (05) ممثلين على الأقل وعشرة (10) ممثلين على الأكثر تعينهم الجمعية العامة العادية من بين المؤسسات المساهمة.

- شخصان قائمان بالإدارة يتم تعيينهم مباشرة من طرف الدولة عند الاقتضاء.

¹- محمد الصغير بعلی، المؤسسات العمومية الاقتصادية في التشريع الجزائري، المعهد الوطني للدراسات والبحوث الثقافية، كتيب رقم 02-1988، ص45.

كما عهد المشرع إلى الشيء نفسه بالنسبة لجهاز الإدارة (مجلس المراقبة) في المؤسسات العمومية الاقتصادية المنظمة في شكل شركات ذات مسؤولية محدودة حيث أنه يضم:

- عضوا واحدا ممثلا عن مجلس العمال منتخبا.
- 3 أعضاء تعينهم الجمعية العامة لممثلين لمجموعة المساهمين عضوا واحدا تعينه الدولة عند الاقتضاء¹.
- وهكذا فإنّ المشرع الجزائري يكون قد خالف بهذا الصدد الطريقة المعمول بها في تنظيم وتكوين أجهزة الإدارة في المشروعات العامة في مختلف الأنظمة.
- فمن حيث تشكيلها يلاحظ فيها تدخل الجهاز الإداري (الوصاية) تعيين جل أعضائها مع تمثيل للعمال.

أما من حيث مدة العضوية بالمجلس فهي ست سنوات بالنسبة لمجلس الإدارة قابلة للتجديد سنويا كل سنتين الثلث $1/3$ و 3 سنوات قابلة للتجديد سنويا بالنسبة لمجلس المراقبة باستثناء ممثلي العمال الذين يبقون خاضعين لأحكام خاصة بهم إذ تمتد مدة العضوية إلى 3 سنوات قابلة للتجديد.

وهو وضع يجب إعادة النظر فيه من حيث ضرورة توحيد النصوص وإقامة الانسجام بينهما توخيا للوضوح والفعالية أما بالنسبة لممثل الدولة فتبقى مدة عضويته غير محدودة نظرا لطريقة تعيينه والحقيقة أن هذا التجديد النسبي إنما يهدف على عدم تغيير أعضاء المجلس دفعة واحدة فتحوم الشركة بذلك من الخبرة التي اكتسبها الأعضاء ولعل أهم ما يشار إليه بهذا الصدد هو معرفة النظام القانوني القائم بالإدارة Administrateur أي العضو بمجلس الإدارة على الرغم من أن للمجلس كيانا مستقلا عن الأشخاص الذين يتكون منهم نظرا لطابعه الدائم وعلى كل فإنّ أمر تعيين القائم بالإدارة أو العضو بمجلس المراقبة يستلزم توافر مجموعة من الشروط تخوله عضوية المجلس من ناحية وهو ما يترتب عنه من

¹- محمد بلقاسم حسن بهلول، الجزائر بين الأزمة الاقتصادية والأزمة السياسية، منشورات دحلب، الجزائر 1993، ص19.

ناحية أخرى وضعه في مركز قانوني معين سواء من حيث الأجر أو المسؤولية على غرار القائمين بالإدارة في الشركات التجارية الخاصة¹.

ثانيا: التسيير

لقد أحال المشرع الأمر في بيان القواعد المتعلقة بسير أعمال المجلس إلى القانون الأساسي حينما نص في المادة 15 من القانون 88-04 على أن يحدد القانون الأساسي دورية اجتماعات مجلس الإدارة وشروط النصاب والأغلبية وموانع حضور القائمين بالإدارة وشروط استخلافهم وكيفية وكيفية نص أيضا في المادة 33 منه على أن "تتخذ قرارات مجلس المراقبة حسب أشكال النصاب والأغلبية وقواعدها التي ينص عليها القانون الأساسي ، وإذا كان القانون التجاري لسنة 1975 لم يحدد تفضيلا قواعد تفسير مجلس الإدارة فإنه يمكن الاهتداء بما ورد فيه من قواعد وأحكام بهذا الشأن بصورة يمكن معها بيان مختلف جوانب التسيير سواء من حيث تحديد دورات جهاز الإدارة وتقاربا وتقليص حالات موانع الحضور وغيرها من المسائل التي تضمن احترام مبدأي الجماعية والتداولية Principe de Collégialité et délibératif اللذان يعتبران حجرا الزاوية في تسيير مجالس الإدارة بالشركات المساهمة واللذان من شأنها أيضا تدعيم المشاركة العمالية إذا اعتبر المجلس الإطار الحقيقي لذلك كما أنّ الأمر من قبل في مجلس مديرية المؤسسة الاشتراكية ذات طابع الاقتصادي وأن اختلفت أنظمتها القانونية وبغض النظر عما يضعه القانون الخاص بالمشاركة العمالية من قواعد وأحكام (قانون علاقات العمل)².

الفرع الثالث: جهاز التسيير

يتولى الإدارة العامة للمؤسسة الاقتصادية حسب الحالة مدير عام أو مسير في شركات المساهمة ذات الرأس مال الخاص يتولى تسيير الشركة الرئيس المدير العام الذي يمكنه الاستعانة بمديرين عامين.

1- حماد محمد شطا، تطور وظيفة الدولة، نظرية المؤسسات العامة، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1984، ص50.

2- محمد الصغير بعلی، المؤسسة العمومية في التشريع الجزائري، ص65-66.

بموجب التشريع الحالي تخضع المؤسسات العمومية الاقتصادية للشريعة العامة فتسير إذا من قبل الهياكل المنصوص عليها في القانون التجاري باستثناء الأحكام الخاصة المذكورة أعلاه¹.

المطلب الثالث: حل المؤسسة العمومية الاقتصادية

سنناول أول حالات الحل ثم نتطرق ثانيا إلى آثار الحل.

الفرع الأول: حالات الحل

بالإضافة إلى الحالات المنصوص عليها في القانون التجاري يمكن أن يحدث حل مؤسسة عمومية اقتصادية في الحالات التالية:

- عندما تكون موضوع إعادة الهيكلة التي تتضمن إلغاء الشخص المعنوي القديم ومنح مجموعة أصوله إلى مؤسسة اقتصادية جديدة.
- عندما تكون بصفة استثنائية موضوع إجراءات التسوية القضائية أو الإفلاس وفي وضعية مستديمة من حيث افتقارها للسيولة في هذه الحالة يجوز دائما الحكومة أن تتدخل وتقترح تدابير منقذة إذا كان الحل عن طريق القضاء من شأنه أن يمس بمصالح معتبرة في مجال الاقتصاد أو الدفاع الوطني أو التوازن الجهوي أو الشغل².

¹- محمد بلقاسم حسن بهلول، المرجع السابق، ص21.

²- الطيب بلويه، المرجع السابق، ص265.

الفرع الثاني: آثار الحل

على عكس ما يجري في الشركات الخاصة فإنّ حل المؤسسة العمومية الاقتصادية لا يتم فقط بتطبيق القانون التجاري بل يجب أن يعتمد بالمحيط التنظيمي الذي يسمح بتعويض أغلبية الدائنين وبصفة خاصة العمال الذين يفقدون عملهم وعلى الرغم من الامتيازات الممنوحة لعمال القطاع العام الذين يفقدون عملهم فإنّ حل المؤسسة العمومية الاقتصادية يثير دائما قلق الإجراء وأحيانا انشغالاتهم المشروعة إلى الاعتراض على الحل ذاته.

وبالفعل ينبغي الإدراك أن المؤسسات تنشئ مناصب عمل عند تأسيسها أحيانا بعدد يفوق الحاجة وحل هذه المؤسسات يثير رد فعل صاحب من جانب العمال ونقابتهم وهذا الاعتراض من جانب العمال يفوض على الحكومة تقرير إحالة بعض الأصول لصالحهم (العمال) يستفيد العمال الذين لا تهمهم إحالة الأصول من منحة عن البطالة أو من تعويض إجمالي مقابل انصرافهم النهائي¹.

¹- مصطفى العوجي، المرجع السابق، ص 85.

المبحث الثاني: خصصة المؤسسة العمومية الاقتصادية

تنهيد وتقسيم:

ارتبط مصير المؤسسة العمومية الاقتصادية بفكرة الخصصة عقب التوقيع على اتفاقية برنامج التعديل الهيكلي مع صندوق النقد الدولي.

حيث اعتبرت هاته الفكرة إحدى الشروط الأساسية لهذا الصندوق.

سنتناول ذلك في المطالب التالية

المطلب الأول: مفهوم الخصصة

المطلب الثاني: تقييم الخصصة

المطلب الأول: مفهوم الخوصصة

سنتناول أولاً التعريف الواسع للخوصصة ثم نتطرق إلى التعريف الضيق للخوصصة.

الفرع الأول: التعريف الواسع للخوصصة

تعني عملية ترمي إلى إزالة الضبط وتقوية المنافسة، تفكيك الاحتكارات العمومية واللجوء إلى نظام الامتياز والمقاولة من الباطن لتنفيذ مهام المرفق العمومي، وكذا التنازل عن الأصول العمومية.

وتأسيس على هذا المفهوم تعد الخوصصة أسلوب لإعادة هيكلة الاقتصاد الوطني، يقوم على إحداث التوازن بين القطاع العام والخاص مع إحداث توزيع جديد للأدوار بين القطاعين، زلا يهدف هذا التوزيع الجديد للأدوار إلى منح دور سلبي للدولة ولكن إلى جعله أكثر إيجابية من حيث تكريس الشفافية لعلاقة الدولة بالسوق.

ومن جهة أخرى وضمن هذا المفهوم يعتقد الباحث حسين بن يسعد أن الخوصصة حركة توسيعية للقطاع الخاص، تسعى إلى تمكينه من دور الزيادة في المجال الاقتصادي¹.

الفرع الثاني: التعريف الضيق للخوصصة

تعني تحويل ملكية المؤسسة العمومية إلى القطاع الخاص، وهذا المفهوم يجعل من حق الملكية عنصر أساسي لتعريف الخوصصة وعلى ضوء هذا المفهوم يمكن لنا أن نميز بين نوعين من الخوصصة.

الخوصصة الكلية والخوصصة الجزئية

¹- عجة جيلالي، المرجع السابق، ص185.

أولاً: الخوصصة الجزئية:

يقصد بها التنازل عن جزء فقط من رأسمال المؤسسة، وقد اختلف الفقهاء بشأنها حيث لم يعترف به الكاتب مونجير لذي اعتبرها تقنية لا تعبر عن المعنى الحقيقي للخوصصة وباستثناء هذا الكاتب أدمجها أغلب الكتاب ضمن نطاق الخوصصة ومن بينهم يغير الذي كيفها على أنّها خوصصة من النوع الهادئ المعتدل بالمقارنة مع الخوصصة الكلية التي هي من النوع الجذري الراديكالي.

وعلى هذا الأساس يعرّن الخوصصة الجزئية أو المعتدلة على أنّها لا تكون فقط عند إخراج المؤسسة من القطاع العام، وإدماجها ضمن القطاع الخاص¹.

ولكن أيضا قد تكون هناك خوصصة عند الترخيص للخواص بالتوغل داخل المؤسسة العمومية بمعنى امتلاك جزء من رأسمالها غير أنّ المشكل قد يثور بالنسبة الجزئية يتمثل في عدد احتفاظ بسلطة الرقابة على المؤسسة، وهل تؤثر هذه السلطة بمساهمات الخواص صعوا أو نزولا.

ذلك أن وجود هذه السلطة تغذي الخوصصة من مبررات وجودها تسوية هذا المنطق لا نكون أمام خوصصة بالمعنى الحقيقي لها، إلا إذا ما يتم تسوية مشكلة الرقابة عن طريق تحويلها للمشتريين الجدد وغالبا ما يتم الحسم في هذا المشكل على أساس مقدار مساهمة كل طرف حيث نكون أمام مؤسسة عمومية كما درج عليه مجلس الدولة للفرنسي إذا ما امتلكت الدولة 51% من رأسمال الشركة على الأقل، ومعنى ذلك لا نكون أمام خوصصة، إذا احتفظت الدولة بمثل هذه النسبة، كذلك الحال إذا تخلت الدولة عن حصتها في مؤسسة اقتصادية لا تمتلك فيها رأس المال²

1- أمال السنوسي، الخوصصة وأثارها الاقتصادية، الطبعة الأولى، دار البداية ناشرون وموزعون، الأردن، 2015، ص23-24.
2- ميادة عبد القادر أحمد، التنظيم القانوني لخصصة المرافق العامة بين الواقع والمأمول- دراسة مقارنة - دار الجامعة الجديدة - الإسكندرية، 2014، ص32.

ثانيا: الخوصصة الكلية

تكون عند التحويل الكلي للمؤسسة العمومية إلى القطاع الخاص و يتم هذا التحويل عبر التنازل عن الأسهم أو الأصول، و تقترب الخوصصة الكلية من إجراء إزالة التأميم ، و لو أنها لا تشمل فقط المؤسسات المؤممة من قبل، و لكن أيضا المؤسسات الجديدة التي أنشأتها الدولة بنفسها.

و الملاحظ أن المشرع الجزائري قد أخذ بالشكلين معاني نص المادة الأولى من الأمر رقم 22/95 المؤرخ في 1995/08/26 و الذي قضى على أنه " يجدد هذا الأمر القواعد العامة لخوصصة المؤسسات التي تمتلك فيها الدولة و الأشخاص المعنويون التابعون للقانون العام بصفة مباشرة جزءا من رأسمالها أو كله "

و هي إشارة من المشرع في الجمع بين الخوصصة الجزئية أو الخوصصة الكلية حسب الحالة ولم يكتف المشرع بتبني هذين الشكلين بل حاول طرح تعريف تشريعي لمصطلح الخوصصة ذاته، حيث عرفه في الفقرة الثانية من نص المادة الأولى على أنها " تعني الخوصصة القيام بمعاملة أو معاملات تجارية تتجسد إما في تحويل ملكية كل الأصول المعنوية أو المادية في مؤسسة عمومية إلى أشخاص طبيعيين أو معنويين تابعون للقانون الخاص، و ذلك بواسطة صيغ تعاقدية يجب أن تحدد كفاءات تحويل التسيير و ممارسته و شروطه¹

المطلب الثاني: تقييم الخوصصة

نتناول أولا رأي أنصار الخوصصة ثم نتطرق ثانيا إلى رأي رافقي الخوصصة.

الفرع الأول: أنصار الخوصصة : يجتهد أنصار الخوصصة في اعتبارها ليست خيار إيديولوجي و لكن حركة نتجت عن تدني معدلات النمو و تفاقم مشكل المديونية و يتأثرون في هذا الإعتقاد بالفقه المقارن الذي يرى أن الملكية العامة لا تحقق الرفاه الإقتصادي و من هنا برزت نظرية حق الملكية التي يتزعمها

¹ -ضياء محمد الموسوي – الخوصصة و التصحيحات الهيكلية آراء و اتجاهات ،ديوان المطبوعات الجامعية – الجزائر، 2005 ص55-56

الباحثان النسيان ود مساطر و تعتقد أن المؤسسة العمومية بطبيعتها محكوم عليها بالعجز نظرا لانعدام الحوافز حيث لم يستفد المسير من التطهير المالي الذي عجز عن تحقيق أي نتيجة بالإضافة إلى غياب المنافسة و ضعف استخدام آليات السوق و هذه الأعراض و غيرها لا يمكن علاجها إلا عبر الخوصصة و التي من ثمارها التسيير الحسن أو الأرباح أو النتائج الأخرى للمؤسسة.¹

وانطلاقا من ذلك تعتبر الخوصصة كمنخرج لمأزق تسيير المؤسسة العمومية الذي يعاني من عجز مزمن غير قادر على احترام الإكراهات المالية مع امتصاص لا متناهي لموارد الدولة من خلال الدعم والتي هي في الواقع منهج اقتصادي جديد قائم بذاته على المبادئ التالية:

-تحويل الملكية العامة إلى القطاع الخاص بشكل مباشر أو غير مباشر و بأساليب متعددة كالبيع بالتنازل الجزئي الإكتتاب و ما إلى ذلك.

أعمال آليات السوق و المنافسة و إلغاء الإحتكار عن طريق الانتقال من تسيير إداري للإقتصاد إلى تسيير اقتصادي له و ذلك بالتخلي عن النزعة الإيديولوجية لهذا التسيير و الفصل بين السياسي و الاقتصادي.

2-تحرير القطاع الخاص و الذي له القدرة على توفير إدارة ناجحة للإقتصاد و يتطلب هذا التحرير إزالة القيود البيروقراطية أمام عمليات تجنيد المدخرات الخاصة.

3-تخفيف الأعباء المالية التي تتحملها الدولة و الناجمة عن عمليات التطهير المالي كما أن هذا الأسلوب يسمح للدولة بالحصول على موارد إضافية ناتجة عن إيرادات الخوصصة جراء عمليات البيع أو التنازل الجزئي.

4-الإندماج في السوق الدولية بغرض الإستفادة الواعية من التقسيم الدولي للعمل و في هذا الإطار يساهم هذا الأسلوب في التأقلم مع المتغيرات الدولية المتميزة بانسحاب الدولة من الدائرة الإقتصادية و

¹-ضياء مجيد الموسوي - المرجع السابق ص 20

طغيان القيم الليبرالية التي اكتسبت شرعية عالمية على غرار ما يعرف بالعمولة حيث تجد الخصوصية نفسها كإبن شرعي للعمولة مثلما يستنتج ذلك من مختلف التعريفات التي اجتهدت لتعريف الفرع الثاني: رافضي الخصوصية.

أثارت الخصوصية منذ أول وهلة امتعاض وقلق ممثلي العمال و الذين رأوا فيها تبديد لأموال عمومية و تفريط متعمد في الملكية التي هي ملك للشعب العامل حسب تعبير أحد مسؤولي الإتحاد العام للعمال الجزائريين هذا الإتحاد الذي قاد سياسة مناهضة للخصوصية و لو أن هذه السياسة افتقرت منذ البداية إلى أدوات التحليل العلمي لظاهرة الخصوصية بحيث طغت عليها الإيديولوجية الشعبوية ولم يرتفع مستوى النقاش إلا بعد المصادقة على الأمر رقم 22/35 حيث تكفل بذلك العديد من الكتاب المحليين.¹

و بهذا الصدد يرى أحد الكتاب أن تبني الخصوصية ماهو إلا مجرد انبهار بالإيديولوجية بعد سقوط الكتلة الاشتراكية و هيمنة فكرة اقتصادية وحيدة على الإقتصاد العالمي حيث أصبحت الخصوصية ظاهرة كونية أجبرت الدولة على ضرورة الأخذ بما قصد الاندماج في التقييم الدولي للعمل غير أن الأخذ بهذه الظاهرة قد يتسبب في إلحاق الضرر بالجانب الإجتماعي للإقتصاد إذ غالبا ما تؤدي الخصوصية إلى الزيادة في حجم البطالة نتيجة التسريح الجماعي مما تضاعف معه الأزمات الإجتماعية المتمثلة في كثرة الإضرابات و التوقفات عن العمل

1-أمال السنوسي-المرجع السابق ص 45

و بعض الآثار الأخرى التي تهدد السلم الإجتماعي و لو أن السلطة بادرت قبل الشروع في عملية الخصخصة إلى إصدار ترسانة قانونية خاصة بالجانب الاجتماعي ترمي إلى حماية العمال من الآثار الجانبية للخصخصة ومن بينها منحة البطالو و التقاعد المسبق و شركات الأجراء و عادة ما تهدف هذه الصيغ إلى تخفيف المعاناة على العمال المتضررين من تدابير الخصخصة ولا تقتصر الآثار الجانبية للخصخصة على الجانب الاجتماعي بل تؤدي أيضا إلى تمكين الأقلية من الهيمنة على الإقتصاد الوطني بسبب عدم توفر المعارضين المحليين و ضعف مدخراتهم و ملاحظ أن بعض الدول حاولت تجنب هذا التركيز من خلال التوزيع المجاني للأسهم لكنها لم تنجح حيث نجم هذا الأسلوب حلول الاحتكار الخاص محل الاحتكار العمومي كما أدى إلى اشتداد التشرذم الاجتماعي و من الناحية السياسية تمخض عن التوسيع في تطبيق الخصخصة ظهور طبقة اجتماعية جديدة أثرت على النظام السياسي للدولة عبر الإستيلاء على مراكز اتخاذ القرار و من زاوية أخرى ينتقد الكاتب مجيد مسعود ظاهرة الخصخصة من حيث كونها مجرد تطبيقات لأوامر صندوق النقد الدولي الهادف إلى تعظيم دور القطاع العام و في نفس الفكرة يرى الكاتب مصطفى محمد أن التوجه المندفع نحو الخصخصة من الخارج لا يعبر عن حاجة

موضوعية أي لم يكن نتيجة لتقييم جاد لأداء القطاع العام و بيان قصوره مما يستدعي نقل ملكيته إلى القطاع الخاص بافتراض أنه الأقدر على تحقيق التنمية و هي الفكرة ذاتها التي قامت عليها ظاهرة الخصخصة و التي اعتقدت خطأ أن عجز القطاع العام مرتبط بطبيعة المال الذي يحوزه و قد بينت النظرية النيوكلاسيكية أن الملكية ليس لها أي تأثير على أداء المؤسسة شريطة أن تخضع لقواعد السوق و الإدارة الشفافة و المستقلة كما أن الربحية ليست حكراً على القطاع الخاص الذي قد يتعرض هو الآخر لمخاطر الإفلاس خاصة في ظل المناخ الليبرالي حيث تشير دراسة أجريت بالولايات المتحدة أن 70% من الوحدات الخاصة معرضة لشهر الإفلاس.¹

1- عجة جيلالي-المرجع السابق ص 135- 136

المبحث الثالث: إنعاش و إصلاح المؤسسة العمومية الاقتصادية

تمهيد و تقسيم:

ظهر هذا المصطلح خاصة بعد انتخابات 1999، حيث عبرت السلطة آنذاك عن قناعاتها التي تتجه نحو تبني اقتصاد ليبرالي يتسم بالتنمية المستدامة ، ولن يتحقق ذلك إلا في ظل الإنعاش الاقتصادي.

سيبحث في هذا المبحث العناصر التالية:

المطلب الأول : تنظيم المؤسسة في ظل قانون 2001.

المطلب الثاني : الرقابة و الوصاية على المؤسسة العمومية الاقتصادية.

المطلب الأول : تنظيم المؤسسة في ظل قانون 2001

سنبحث أولا الفصل بين المؤسسة و المؤسس ثم نتعرض ثانيا إلى اعتبار المؤسسة العمومية الاقتصادية شركة تجارية

الفرع الأول: الفصل بين المؤسسة و المؤسس

استعاد المؤسس الذي نعني به الدولة دوره كمساهم في رأس مال المؤسسة العمومية الاقتصادية حيث تنص المادة الثالثة من الأمر رقم 04/01 على أنه تحوز الدولة أو أي شخص معنوي آخر خاضع للقانون العام تمثيلا لرأسمالها المشترك الاجتماعي مباشرة أو غير مباشرة أموالا عمومية في شكل حصص أو سهم أو شهادات استثمار و تخضع كيمييات إصدار القيم المنقولة المذكورة أعلاه واقتناءها و التنازل عنها لأحكام القانون التجاري وأحكام هذا الأمر وكذا الأحكام القانونية أو القوانين الأساسية الأخرى و ترتب عن الدور الجديد للدولة نتيجتين أساسيتين هما:

-إضفاء الطابع التجاري على الرأسمالي الاجتماعي للمؤسسة من جهة و اعتبار المؤسسة شركة تجارية من جهة أخرى.¹

¹-محمد الصغير بعلی - المؤسسة العمومية في التشريع الجزائري -ص72

أ: اضعاء الطابع التجاري على الرأسمال الإجتماعي للمؤسسة:

أصبحت الدولة بموجب نص المادة الثالثة من الأمر 04/01 مجرد مساهم في رأسمال المؤسسة العمومية الاقتصادية سواء تمت هذه المساهمة بشكل مباشر أو غير مباشر و نجم عن هذا الدور الجديد للدولة تغيير في الطبيعة القانونية للرأسمال الإجتماعي بحيث يكتسب الصبغة التجارية وفق مقتضيات القانون التجاري و على هذا الأساس أخضعه المشرع للتدابير التالية:

- خضوع القيم المنقولة المشكلة للرأسمال إلى القانون التجاري حيث تبني المشرع نفس القيم المنقولة المنصوص عليها في المواد 715 مكرر و ما يليها من القانون التجاري.

- خضوع كفيات الإصدار و الاقتناء و التنازل لأحكام القانون التجاري.

- اعتبار الرأس المال الإجتماعي الرهن الدائم و غير المنقوص للدائنين الاجتماعيين غير أنه يجب الإشارة إلى أن هذا المال يخضع لتدابير القانون 30/90 المؤرخ في 1990/12/01 المتضمن قانون الأملاك الوطنية في الجانب المتعلق بالأملاك الخاصة و هذا الخضوع لا يؤثر على الصبغة التجارية للرأسمال الاجتماعي حيث أن هذه الأملاك غير خاضعة لقواعد حماية المال العام

و يجب التنويه في هذا الصدد إلى وجوب إلغاء نص المادة 689 من القانون المدني والتي لم تعد تتلاءم مع التشريع الخاص بالمؤسسة العمومية الاقتصادية.¹

ب: تحمل الدولة تبعات الخدمة العمومية :

و في هذا الشأن تنص المادة السابعة من الأمر رقم 04/01 على أنه يمكن إبرام اتفاقية بين الدولة الممثلة بمجلس مساهمات الدولة و بين المؤسسات الاقتصادية الخاضعة لتبعات الخدمات العمومية.

و تأسيسا على هذا النص لم تعد المؤسسة خاضعة لمقتضيات التسخير الإداري المعمولة به سابقا كما أنها لم تعد تتحمل بصفة تلقائية أو آلية تبعات الخدمة العمومية بل نجدها تتولى هذه المهمة من خلال اتفاقية مبرمة بينها و بين الدولة و معنى ذلك أن المشرع و حماية لاستقلالية المؤسسة أضفى الطابع التعاقدى على علاقاتها مع الدولة حسب مقتضيات سلطان الإرادة و العقد شريعة المتعاقدين و هكذا تخلصت المؤسسة العمومية الاقتصادية من شكل المرفق العام الذي ظل يطاردها عبر مراحل تاريخها القانوني كما فقدت في الوقت ذاته امتيازات السلطة العامة.²

¹-الطبيب بلوله-المرجع السابق ص101

²-محمد الصغير بعلى-تنظيم القطاع العام في الجزائر ص75



إن المحرك النمو هو المؤسسة الإقتصادية وليس للدولة أي دور مباشر لضمان النمو الإقتصادي أو خلق مناصب شغل دون ترقية المؤسسة الإقتصادية، ومن أجل ذلك قامت الدولة بتسديد الديون المتراكمة على المؤسسات العمومية لتحقيق إعادة الملكية التي تتمثل في تقديم المساعدة سن القوانين المناسبة تكوين الإطارات والعمال بالنسبة المؤسسات الخاصة أما فيما يخص المؤسسة العمومية تتمثل إعادة الهيكلة في إعادة تنظيمها وتعيين القوة العاملة المسيرة ذات الكفاءة العالية تسوية وتطهير وضعها المالي حتى تكون هذه المؤسسات مستعدة ماليا لتلعب دورها إلا الإقتصادي في النمو وخلق مناصب شغل.

أن الخطة المعتمدة حاليا في دفع الشريك المحافظة على مناصب الشغل الحالية وخلق مناصب أخرى فيما لا بعد لأن هناك مجموعة من المؤسسات غير قادرة على الإستمرار مثل هناك مجموعة من مثل مركب الحجار والمؤسسة الوطنية للصناعات الكهرو منزلية والمؤسسة الوطنية للصناعات الإلكترونية ولتسهيل عماية الخصوصية يجب تجميع المؤسسات التي كانت تعاني عجزا ماليا وذلك إبتداء من سنة 1998 إلى أن هذه الوحيد لدفع هذه الديون يمكن في دفعها بواسطة الشريك الذي يريد شراءها.

فالجزائر بحاجة إلى إستثمارات أجنبية مباشر تصل إلى حوالي 15 مليار دولار للخروج من الازمة الإقتصادية ومنطقة التبادل الحر الاول والمتوسط لعام 2010 و الامريكية المغربية لعامي 2004 و 2005 ووضع مسار.

الخصوصية في إطار السليم أي في خانة القرارات الإقتصادية بدل إعتبره قرارا سياسيا تنجز عنه عواقب مضره بالوضع الإقتصادي في الجزائر.



قائمة المصادر والمراجع

قائمة المصادر والمراجع:

أولاً: المصادر والمراجع باللغة العربية:

1- المصادر:

أ- الدساتير:

1- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1976 الصادر بموجب الامر 76-97 المؤرخ في 22 نوفمبر 1976 ج ر العدد 94 الصادرة في 24 نوفمبر.

2- دستور الجمهورية الديمقراطية الشعبية لسنة 1989 الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 89-18 المؤرخ في 7 ديسمبر 1996 ج، ر العدد 76 الصادر في 8 ديسمبر.

ب- القوانين، الأوامر والمراسيم:

1- المرسوم 63-95 مؤرخ في 18 ديسمبر 1963 يتعلق بالتسيير الإشتراكي لمؤسسات ج، ر عدد 15 الصادرة في 22 مارس 1963.

2- المرسوم 73-177 المؤرخ في 25 أكتوبر 1973 يتعلق بالوحدة الإقتصادية ج، ر العدد 86 الصادرة في 26 أكتوبر 1973.

3- المرسوم 82-145 المؤرخ في 10 أفريل 1982 ينظم الصفقات العمومية التي يبرمها المتعامل العمومي ج، ر العدد 15 الصادرة في 13 أفريل 1982.

4- القانون رقم 88-01 المؤرخ في 12 جانفي 1988 يتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الإقتصادية ج، ر العدد 02 الصادر في 13 جانفي 1988.

5- القانون رقم 88-02 المؤرخ في 12 جانفي 1988 يتعلق بالتخطيط ج، ر العدد 02 الصادرة في 13 جانفي 1988.

- 6- المرسوم 88-03 المؤرخ في 27 مارس 1988 يعدل ويتم المرسوم 82-145 المتضمن الصفقات التي يبرهها المتعامل العمومي ج، ر العدد 13 الصادرة في 30 مارس 1988.
- 7- الامد 01-04 المؤرخ في 20 اوت 2001 المتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الإقتصادية وتسييرها وخصوصتها ج، ر العدد 47 الصادرة في 23 أوت 2001.
- 8- المرسوم التنفيذي رقم 01-253 المؤرخ في 10 سبتمبر 2001 المتعلق بتشكيلة مجلس مساهمات الدولة وسيره ج، ر العدد 51 الصادرة في 12 سبتمبر 2001.
- 9- المرسوم الرئاسي 2-250 المؤرخ في 24 جويلية 2002 المعدل زالمتم يتضمن تنظيم الصفقات العمومية د، ر العدد 52 الصادرة في 28 جويلية 2002.

الكتب:

- 1- عماري أحمد - النظام القانوني للوحدات الإقتصادية في الجزائر - ديوان المطبوعات الجامعية - الجزائر 1984.
- 2- د- رياض عيسى - النظام القانوني المؤسسات العمومية الإقتصادية الإشتراكية في الجزائر - ديوان المطبوعات الجامعية 1987.
- 3- د- جيلالي حجة - انون المؤسسات العمومية الإقتصادية من إشتراكية التسيير إلى الخصوصة - دار الخلدونية للنشر والتوزيع الجزائر 2006.
- 4- د. زغدوى علي - المؤسسات الإشتراكية ذات الطابع الإقتصادي في الجزائر - المؤسسة الوطنية للكتاب 1982.
- 5- مصطفى العوجي، المؤسسة الإقتصادية مؤسسة نوفلا، بيروت، الطبعة الأولى 1982

6- التجربة الجزائرية في التنمية والتخطيط 1962-1980-ديوان المطبوعات الجامعية 1982 عبد

اللطيف بن أشهر .

7- ضياء مجيد الموسى- الخوثنة والتصحيحات الهيكلية آراء وإتجاهات، ديوان المطبوعات الجامعية

الجزائر 2005 الطبعة الثالثة.



فہرس

فهرس الموضوعات

مقدمة

الفصل الأول: إصلاحات المؤسسة العمومية الاقتصادية في ظل الاقتصاد الموجه

تمهيد وتقسيم

المبحث الأول: مرحلة التسيير الطائي

تمهيد وتقسيم

المطلب الأول: أسباب ظهور نمط التسيير الذاتي

المطلب الثاني: أجهزة المؤسسة المسيرة ذاتيا

المبحث الثاني: مرحلة المؤسسة العامة

تمهيد وتقسيم

المطلب الأول: نمط الشركة الوطنية

الفرع الأول: الأهداف المنتظرة من هذا الأسلوب

الفرع الثاني: التنظيم الإداري للشركة

المطلب الثاني: المؤسسة العامة الصناعية والتجارية

الفرع الأول: أجهزة المؤسسة العامة الصناعية والتجارية

المبحث الثالث: مرحلة التسيير الإشتراكي

تمهيد وتقسيم

المطلب الأول: مفاهيم عامة حول المؤسسة الإشتراكية

الفرع الأول: تعريف المؤسسة الاشتراكية

الفرع الثاني: مبادئ التسيير الاشتراكي

المطلب الثاني: مفهوم المؤسسة الاشتراكية ذات طابع اقتصادي

الفرع الأول: تعريف المؤسسة الاشتراكية ذات طابع الاقتصادي

الفرع الثاني: أجهزة المؤسسة الاشتراكية ذات طابع اقتصادي

الفصل الثاني: إصلاحات المؤسسة العمومية الاقتصادية

تمهيد وتقسيم

المبحث الأول: مرحلة استقلالية للمؤسسة العمومية الاقتصادية

الفرع الأول: مفهوم المؤسسة العمومية الاقتصادية في ظل القانون التوجيهي

الفرع الأول: التعريف الإيجابي

الفرع الثاني: التعريف السلبي

المطلب الثاني: أجهزة المؤسسة العمومية الاقتصادية

الفرع الأول: جهاز المداولة

الفرع الثاني: جهاز الإدارة

الفرع الثالث: جهاز التسيير

المطلب الثالث: حل المؤسسة العمومية الاقتصادية

الفرع الأول: حالات الحل

الفرع الثاني: آثار الحل

المبحث الثاني: خوصصة المؤسسة العمومية الاقتصادية

تمهيد وتقسيم:

المطلب الاول: مفهوم الخوصصة

الفرع الأول: التعريف الواسع للخوصصة

الفرع الثاني: التعريف الضيق للخوصصة

أولا: الخوصصة الجزائية

ثانيا: الخوصصة الكلية

المطلب الثاني: تقسيم الخوصصة

الفرع الأول: أنصار الخوصصة

الفرع الثاني: دافعي الخوصصة

المبحث الثالث: إنعاش وإصلاح المؤسسة العمومية الاقتصادية

تمهيد وتقسيم:

المطلب الأول: تنظيم المؤسسة في ظل قانون 2001

الفرع الأول: الفصل بين المؤسسة والمؤسس

الفرع الثاني: اعتبار المؤسسة العمومية شركة تجارية

المطلب الثاني: الرقابة والوصاية على المؤسسة العمومية الاقتصادية

الفرع الأول: مجلس مساهمات الدولة

الفرع الثاني: شركة تسيير المساهمات

خاتمة

قائمة المصادر والمراجع

الفهرس

