



الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة التعليم العالي و البحث العلمي

جامعة د. الطاهر مولاي - سعيدة -

كلية الحقوق و العلوم السياسية

قسم الحقوق



عنوان المذكرة:

أثر التحولات الاقتصادية في الجزائر على النظام القانوني
للمؤسسة العمومية الاقتصادية

مذكرة لنيل شهادة الماستر

التخصص: القانون والاقتصادي

تحت إشراف الأستاذ:

- الدكتور سعدي بن يحي

من إعداد الطالب:

- حلومي يونس

لجنة المناقشة:

رئيسا	أستاذ محاضر ب	- الدكتور بن عيسى أحمد
مشرفا	أستاذ محاضر ب	- الدكتور سعدي بن يحي
عضوا مناقشا	أستاذ محاضر ب	- الدكتور عثمانى عبد الرحمان

السنة الجامعية 2015/2014

إهداء

إلى الذي علمني و سهر على تعليمي و انفق علي حتى بلغت أشدي
إلى والدي رحمه الله ، و إلى التي سهرت علي الليالي و غمرتني
بحبها و حنانها والدتي العزيزة بارك الله في عمرها .

إلى التي شجعتني على طلب العلم و ساعدتني في كل شيء زوجتي
العزيزة .

إلى قرة عيني مريم حفظها الله . من دون أن أنسى إخوتي
وأخواتي وأصدقاء العمل و الدراسة

إلى صديقي و أخي حاكم محمد الذي شجعتني على مواصلة
الدراسة و إلى كل من ساعدني على تقديم هذا العمل المتواضع
(بومدين عبد الكريم ، منقور مداني، نور الدين منوري ، مختار
سحنون) و إلى كل شخص ساعدني من قريب أو بعيد إلى كل
الأساتذة الكرام من الابتدائي إلى الجامعة و إلى كل طالب علم .

مقدمة

لقد شغلت المؤسسة الاقتصادية العمومية حيزا معتبرا في كتابات و اعمال الاقتصاديين والسياسة ورجال القانون بمختلف اتجاهاتهم الأيديولوجية و كذلك لدى المهتمين بالإدارة والتسيير باعتبارها النواة الأساسية في النشاط الاقتصادي للمجتمع ، ومصدر انتاج القيمة و الحفاظ عليها و تنميتها ، وتنمية تطور كل مجتمع انساني .

و لا يتم ذلك في الواقع إلا نتيجة لتحقيق مستوى من الاستعمال المحقق للقيمة و الثروة ، وفقا لما يسمى بالمردودية و الاداء و التي تعبر بدورها عن الانتاجية داخل الدورة الانتاجية

فالجائر و كغيرها من الدول التي عانت من الاستعمار حيث بدأت من وضع اقتصادي و اجتماعي و سياسي و ثقافي معقد للغاية ، فهو يعبر عن إرث ثقيل للاستعمار و الذي لم يعرف العصر الحديث مثله قساوة ، في نهبه لثروات و عرق الانسان الجزائري لفترة دامت أكثر من قرن و ربع من الزمان .

و أمام هذا الوضع و لكي نعطي صورة حقيقية عن المؤسسة العمومية الاقتصادية يجب أن نمر بالدراسة إلى مرحلتين هما

- مرحلة البناء الاقتصادي و فيه شهدت المؤسسة العمومية مجموعة من البرامج أهمها التسيير الذاتي و برنامج الشركة الوطنية و أخيرا النهج الاشتراكي و كل واحد من هاته البرامج ألقى بظلاله على المؤسسة العمومية سواء من طريقة الانشاء أو التسيير أو الانتاجية .

- مرحلة ثانية شهدت إصلاحات اقتصادية مست المؤسسة العمومية الاقتصادية تماشيا و التطورات الاقتصادية العالمية بدأت أولى مبادرات الإصلاح من خلال القانون 01/88 المتعلق بالقانون التوجيهات للمؤسسات العمومية و ما لحقه من قوانين 04/88 و مراسيم تنفيذية ، و الذي عبر فيه صراحة عن مبدأ استقلالية المؤسسة العمومية الاقتصادية و الذي أبرز التوجه الجديد للمشرع الجزائري بالسعي نحو الاقتصاد الحر للإنتاج في النظام العالمي الرأسمالي

و لعل أهم الأهداف التي جاء بها هذا القانون هو إخضاع المؤسسة العمومية الاقتصادية لأحكام القانون التجاري و هي تبني أحد الشكلين الرئيسيين شركة مساهمة أو شركة

ذات مسؤولية محدودة ،وبهذا أصبحت المؤسسة العمومية الاقتصادية مؤسسة عامة خاضعة للقانون الخاص و كذا بالنسبة للأجهزة المسيرة لها .

وعلى هذا الأساس وجب التطرق و معالجة هذا الموضوع على ضوء الأحكام التي جاء بها القانون 01/88 و الأمر 25/95 و الأمر 04/01 و ذلك بمعرفة

- أثر هذه الإصلاحات و علاقاتها مع التوجه الاقتصادي الجديد خاصة ما تشهده التطورات الاقتصادية العالمية ، و في ظل مساعي تعميق لاتفاق الشراكة مع دول الاتحاد الأوروبي .

و هذا ما أفرز جملة من الإصلاحات محاولة لارتباطها مع العلاقات الدولية الاقتصادية التي أصبحت كدافع اقتصادي قوي يدعو إلى تطبيق سياسات اقتصادية معينة و التخلي بالمقابل عن سياسات أخرى و التخلف عن ذلك هو الوقوع في أزمات اقتصادية و لكننا نقف أمام الإشكال التالي :

- إلى أي مدى تأثرت المؤسسات العمومية الاقتصادية بالإصلاحات الاقتصادية وماهي النتائج التي أفرزها هذا التأثير؟

و للإجابة على هذا التساؤل ارتأينا أن نجزئه إلى إشكاليات جزئية أهمها :

1/ ماهي حالة المؤسسة العمومية الاقتصادية قبل الإصلاحات ؟

2/ ما سياسة الدولة الفعلية اتجاه الإصلاحات

3/ ما أثر التحول من الاقتصاد الموجه إلى الاقتصاد الحر على المؤسسة العمومية الاقتصادية ؟

موضوع الدراسة كان من بين هذه الدعوات الاقتصادية المعاصرة هو السعي للانتقال بأقل تكلفة ممكنة لاقتصاد السوق حيث ترجع أسباب اختيارنا للموضوع إلى مايلي :

1- توالي التحولات التي تفرضها دول العالم ، وخاصة النامية و دول العالم الثالث أعطى للعملية قوة اقتصادية

2- دراسة " الإصلاحات " تتميز بالدقة الكبيرة جدا خاصة مع إسقاطات الإصلاحات العالمية على الجزائر و مقارنة برامجها معها .

3- لعل من أهم أسباب قوة التحول الاقتصادي هو انهيار (فشل) النظام الاشتراكي . و بذلك أصبحت المؤسسة العمومية الاقتصادية يحكمها نظامان قانونيان فمن جهة هي مؤسسة عمومية تابعة إدارة محافظة على الهدف المرجو و هو التنمية الشاملة و كذلك خاضعة للقانون الخاص في علاقاتها التجارية لما له من معطيات حديثة واستقلالية و خصوصية تنهض بالمؤسسة العمومية الاقتصادية .

على اعتبار أن أي نظام حكم يبنى على ثلاث قوائم متساوية الأضلاع في شكل هرمي، يتمثل في الجانب السياسي و الاقتصادي و القانوني فلا يصح إلا بتواجد تلك الأضلع فلا يمكن أن تكون هناك سياسة رشيدة دون أن تسايرها ترسانة قانونية ودون أن يكون هناك توجه اقتصادي حديث و متطور، كان مكن الصعوبة في هذه الدراسة القانونية، الربط بين هذه الجوانب و إبراز الجانب القانوني فيها وتأثيره على الجانب الساسي و الاقتصادي .

حيث تناولت هذه الدراسة فصلين رئيسيين ، كان مضمون الأول حول المؤسسة العمومية الاقتصادية في الجزائر و كذا التطرق إلى نظامها القانوني تحت عنوان " مفهوم المؤسسة العمومية الاقتصادية و نظامها القانوني في الجزائر "

أما الفصل الثاني : تمثل في دراسة الإصلاحات الاقتصادية التي جاءت بها الدولة الجزائرية و أسقطتها على المؤسسة العمومية الاقتصادية تحت عنوان " أهم الإصلاحات الاقتصادية المعتمدة على النظام القانوني للمؤسسة العمومية الاقتصادية .

الفصل الأول

مفهوم المؤسسة العمومية و نظامها القانوني في
الجزائر

الفصل الأول

مفهوم المؤسسة العمومية الاقتصادية في الجزائر ونظامها القانوني.

اعتمدت الجزائر عقب الاستقلال سنة 1962م على القطاع العام الذي يشكل الأداة الرئيسية في القيام بعملية التنمية الشاملة بإنشاء المؤسسات الاقتصادية تعبيراً عن تطور وظيفة الدولة وتدخلها في شتى الميادين، ولما كانت مفاهيم المؤسسات القانونية هي انعكاس عملية من العوامل السياسية والاقتصادية والاجتماعية السائدة، حيث وجب على القانون الاقتصادي العام مساندة المعطيات المستجدة التي تفرزها تلك العوامل، فعقب الاستقلال اعتمدت الدولة الجزائرية على المؤسسات المسيرة ذاتيا التي لم تكن وليدة تفكير عميق ولكن جاءت كضرورة وحتمية اقتصادية، ثم انتقلت إلى النظام الاشتراكي للمؤسسات الذي يستند على المشاركة في الإدارة والتسيير فهو أسلوب في التنظيم كان دائما محل دعوة إلى تعديله وتطويره إلى حين صدور القوانين والنصوص الأساسية المتعلقة بالإصلاحات واستقلالية المؤسسات لسنة 1988م والمجموعة القانونية التي تلتها من الأمر 25/95 المتعلق بتسيير الأموال التجارية للدولة إلى الأمر 04/01 المتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية وتسيير وخصصتها.

سنتطرق في هذا الفصل إلى مفهوم المؤسسة العمومية الاقتصادية و نظامها القانوني في الجزائر، في مبحثين، المبحث الأول يدور حول مفهوم المؤسسة العمومية الاقتصادية وتطورها، أما المبحث الثاني فيتمحور حول النظام القانوني للمؤسسة العمومية الاقتصادية.

المبحث الأول: مفهوم المؤسسة العمومية الاقتصادية وتطورها.

تتميز مختلف الأنظمة الاقتصادية بوجود المؤسسات العمومية الاقتصادية فوجود مثل هذه المؤسسات جاء مسابرة للحرية الاقتصادية في الدول ذات الاقتصاد الحر وحدث حذوها الدول الأخرى ذات الأنظمة المختلفة وخاصة الاشتراكية منها، والجزائر من بين الدول التي اعتمد اقتصادها منذ الاستقلال على المؤسسات العمومية الاقتصادية، فما مفهوم هذه المؤسسات وما أهم التطورات التي طرأت عليها؟ ولمناقشة هذا المبحث والإجابة على التساؤل وجب التطرق إلى مفهوم المؤسسة العمومية الاقتصادية (المطلب الأول) وأهم التطورات التي طرأت على المؤسسة العمومية الاقتصادية (المطلب الثاني).

المطلب الأول: مفهوم المؤسسة العمومية الاقتصادية.

اختلف مفهوم المؤسسة العمومية باختلاف التطورات التي طرأت عليها ولم نستقر على تعريف واضح جامع، سنتطرق في هذا المطلب إلى تطور المفاهيم ثم نتطرق إلى تعريف المؤسسة العمومية الاقتصادية.

الفرع الأول: تطور مفهوم المؤسسة العمومية الاقتصادية.

ميز مفهوم المؤسسة العمومية الاقتصادية عدة تطورات على المستويين السياسي والاقتصادي، ففي مرحلة التسيير الذاتي تميزت بهيمنة العمال على أجهزة المؤسسة وذلك من خلال الجمعية العامة التي تتمتع بصلاحيات واسعة في مجالات التخطيط والاستثمار للبرامج السنوية المتعلقة بنفقات التسيير والتجهيز والتسويق، انفردت الدولة بتعيين مدير المؤسسة المسيرة ذاتيا من خلال الوزارة الوصية على القطاع وتتميز بخضوعه لتعليمات الإدارة المركزية.¹

أما مفهومها في مرحلة التسيير الاشتراكي فقد جاء به الأمر 74/71 المؤرخ في 1971/11/06م من خلال المواد 2، 3، 4 فعرف المؤسسة العمومية الاقتصادية على أنها «المؤسسة التي يكون مجموع ثرواتها من الأموال العامة وهي ملك للدولة، التي تمثل الجماعة الوطنية وتسير حسب مبادئ التسيير الاشتراكي، فهي شخصية معنوية لها الشخصية المدنية والاستقلال المالي وتظم وحدة أو عدة وحدات تحدث بموجب مرسوم

¹: عجة جيلالي، قانون المؤسسات الاقتصادية من اشتراكية التسيير إلى الخوصصة، دار الخلدونية، طبعة 2006، ص13-14.

باستثناء المؤسسات التي لها أهمية وطنية والتي تحدث بموجب قانون¹. وتميزت أهداف التسيير الاقتصادي الاشتراكي:

- في إخضاع المؤسسة العامة لمقياس الفعالية الاقتصادية.
- تحقيق التنمية الاقتصادية والقضاء على مخلفات الفترة الاستعمارية التي عرفتها الجزائر.

أما عند بداية الإصلاحات الاقتصادية ممثلة في القانون التوجيهي للمؤسسة العمومية الاقتصادية رقم 01/88 المؤرخ في 12/01/1988م فقد أضفى صفة الشركة التجارية على المؤسسة العمومية الاقتصادية، ففي الجانب الإداري هي من اختصاص القانون الإداري أي القانون العام، أما من الجانب التجاري فهي تخضع للقانون الخاص باستثناء الأحكام المتعلقة بالإفلاس والتسوية القضائية، فهي تأخذ أحد الشكلين الرئيسيين في القانون الخاص (القانون التجاري).

- شركة مساهمة.
- شركة ذات مسؤولية محدودة.

والجديد في أن مفهوم المؤسسة العمومية الاقتصادية ما جاء به الأمر 25/95 المتعلق بتسيير الأموال التجارية للدولة هي الشركات القابضة كحتمية للتوجه الجديد للاقتصاد الحر لمنافسة الشركات الأجنبية وأصبحت بمقتضى الأمر 04/01² لها مفهوم ذو طابع مزدوج (العمومية، لمتاجرة) فهي شخص من أشخاص القانون العام يخضع في تنظيمه للقانون الخاص.

الفرع الثاني: تعريف المؤسسة العمومية الاقتصادية.

هناك عدة تعاريف للمؤسسة العمومية الاقتصادية نحاول إبرازها من خلال نصوص التشريع الجزائري.

أولاً: تعريف المؤسسة العمومية الاقتصادية حسب القانون 01/88 والقانون 04/88

¹: ناصر دادي عدون، اقتصاد المؤسسة، دار المحمدية العامة، الطبعة الثانية، ص169.
²: الأمر 04/01 المؤرخ في 20 أوت سنة 2001 المتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية وتسييرها وخصصتها.

عدم المشرع الجزائري إلى طريقتين أساسيتين في ذلك بموجب القانون 01/88¹ والقانون 04/88² من أجل إبراز العناصر الذاتية المكونة لتلك المؤسسة بالإضافة إلى معيار التحكم ومراقبة رأس المال وهو ما يمكن تسميته بالتعريف الإيجابي، أما الطريقة الثانية فتعتمد أساسا على التمييز بين المؤسسة العمومية الاقتصادية وما شابهها من هيئات ومؤسسات أخرى، وهو ما يمكن تسميته بالتعريف السلبي.

أ. التعريف الإيجابي:

يعتمد هنا التعريف على معايير مختلفة.

1. المعيار الموضوعي: (معيار الهدف) يعتمد هذا المعيار في تعريف المؤسسة العمومية الاقتصادية على تحديد وبيان الهدف أو الغرض الذي يبتغيه ونص على ذلك صراحة في المادة الثانية من القانون 01/88 على أنه «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 المنوط بها».

كما تبين المادة التاسعة من نفس القانون على أن أهم أغراض المؤسسة تتمثل في إنتاج ثروات في خدمة البلاد والاقتصاد، التحسين المستمر لإنتاجية العمل ورأس المال، تعميق الطابع الديمقراطي لإدارتها وتسييرها، التطور المستمر للمستوى التكنولوجي والعلمي ضمن دائرة نشاطها».

إلا أن محاولة تحديد مفهوم المؤسسة من خلال الهدف يبقى ناقصا بسبب اتساع مدلول النشاط الاقتصادي.

2. المعيار الشكلي: يتمثل في مدى تمتع المؤسسة بالشخصية القانونية وفي ذلك تنص المادة 3 من القانون 01/88 على أنه «المؤسسة العمومية الاقتصادية تتمتع بالشخصية المعنوية التي تسري عليها قواعد القانون التجاري إلا إذا نص صراحة على أحكام قانونية خاصة». وهو ما تؤكد المادة الثانية من القانون 04/88 على أن «المؤسسات العمومية الاقتصادية أشخاص معنوية تخضع لقواعد القانون التجاري وذلك لاعتبار أن

¹: القانون رقم 01/88 المؤرخ في 12/01/1988م المتعلق القانون التوجيهية للمؤسسة العمومية الاقتصادية.

²: القانون 04/88 القانون المحدد للقواعد الخاصة المطبوعة على المؤسسات العمومية الاقتصادية المعدل للأمر 59/75 المتضمن للقانون التجاري.

فكرة الشخصية المعنوية هي الأساس القانوني لاستقلالية المؤسسات خلافا للتجمعات الاقتصادية التي تفتقر إلى ذلك.

3. معيار مراقبة رأس المال: إن تملك كل أو أغلبية رأس المال في المؤسسة هي التي تؤخذ بعين الاعتبار وهي التي تقوم بتسيير ومراقبة رأس المال سواء بطريقة مباشرة في مؤسسات الدرجة الأولى كالبنوك والمؤسسات العامة والمؤسسات العسكرية أو بطريقة غير مباشرة في مؤسسات الدرجة الثانية عن طريق صناديق المساهمة سابقا.¹

فمعيار مراقبة رأس المال هو الذي يضيف على المؤسسة صفة استقلالها المالي بمدى قدرتها على تحكمها ومراقبة رأس المال فيها.

ب. التعريف السلبي: يرتكز هذا التعريف على تمييز المؤسسة العمومية الاقتصادية عن غيرها من المؤسسات والهيئات إذ تنص المادة الرابعة من القانون 01/88 على أنه «تتميز المؤسسة العمومية الاقتصادية في مفهوم هذا القانون عن الهيئات العمومية بصفاتها أشخاص معنوية خاضعة للقانون العام، مكلفة بتسيير الخدمات العمومية عن التجمعات والتعاونيات والتجمعات الأخرى». وبالتالي تختلف المؤسسة حسب هذا المفهوم عن كل التجمعات التالية حسب المادة 50 من القانون 01/88.²

- عن الجمعيات: لأن هذه الأخيرة جماعة ذات تنظيم مستمر دائم لمدة معينة تتألف من عدة أشخاص لغرض غير الحصول على ربح مادي.

- عن التعاونيات: لأن هذه الأخيرة بأنواعها (استهلاكية مهنية، إنتاجية) تسعى إلى تحقيق نوع من الديمقراطية بتقليل الأعباء عن الدولة، التقليل من أخطار البيروقراطية وتحفيز المنتجين على التعاون في المجال الزراعي في إطار تعاونيات فلاحية أو إقامة مستثمرات فلاحية جماعية.³

- عن الشركات المدنية: لأن هذه الأخيرة تخضع لأحكام القانون المدني.⁴

¹: رشيد واضح، المؤسسة في التشريع الجزائري بين النظرية والتطبيق، دار هومة، طبعة 2003، ص42.

²: «تبقى الشركات المدنية والجمعيات والتعاونيات والتجمعات الأخرى خاضعة للأحكام الجاري بها العمل والمطبقة عليها» المادة 50 من القانون 01/88.

³: الأمر 73/71 المتعلق بالثورة الزراعية الأمر 23/72 المتضمن نظام التعاون، الأمر 19/87 المتضمن ضبط كيفية استغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأملك الوطنية.

⁴: المواد 416 إلى 449 من القانون المدني.

- عن التجمعات الاقتصادية للمصلحة المشتركة¹ التي لا تتمتع بالشخصية المعنوية، بل تستند في تصرفاتها إلى فكرة التفويض.

حسب القانون 01/88 والقانون 04/88 استقر تعريف المؤسسة العمومية الاقتصادية على مجموعة من المبادئ والمعايير بناءً على الغرض الذي تتبعه في نشاطها لمشاركتها في تحقيق عملية التنمية معتمدة في ذلك على شخصية معنوية واستقلال مالي يسمحان لها بممارسة هذا النشاط بالتحكم في تسيير رأسمالها.²

ثانياً: تعريف المؤسسة العمومية الاقتصادية حسب الأمر 04/01.

عرف المشرع الجزائري المؤسسات العمومية الاقتصادية من خلال هذا الأمر في المادة الثانية على أنها «شركات تجارية تحوز فيها الدولة أو أي شخص معنوي آخر خاضع للقانون العام أغلبية رأس المال الاجتماعي مباشرة أو غير مباشرة وهي تخضع للقانون العام».

من خلال هذا النص فإن المؤسسات العمومية الاقتصادية تمتاز بالطابع المزدوج (العمومية والمتاجرة) فهي شخص من أشخاص القانون العام يخضع في تنظيمه لأحكام القانون الخاص (القانون التجاري) لذا نستنتج أن المؤسسات العمومية الاقتصادية تتميز بثلاث خصائص العمومية، المتاجرة، الاستقلالية.

نخلص في الأخير إلى تعريف المؤسسة العمومية الاقتصادية وفق ما جاء الدكتور ناصر دادي عدون إلى ما يلي:³

- عرفت هذه المؤسسات عدة أشكال وأنواع يصعب حصرها في تعريف معين إلا أنها باختصار تتمثل في مؤسسات اقتصادية تعود ملكيتها إلى جهات عمومية تتميز بخصائص المؤسسة الاقتصادية فهي لا تختلف بشكل كبير عن المؤسسات الخاصة ما عدا الجانب المتعلق بالملكية والتي تكون فيها المؤسسة تابعة للقطاع العمومي والجانب

¹: القانون التجاري الجزائري، المواد 796 إلى 799 والقانون 04/88 المواد من 38 إلى 40.

²: رشيد واضح، مرجع سابق، ص45.

³: ناصر دادي عدون، عبد الله قويدر الواحد، مراقبة التسيير والأداء في المؤسسة الاقتصادية (المؤسسة العمومية بالجزائر)، دار هومة العامة، الجزائر، بدون طبعة ولا تاريخ، ص94-95.

المتعلق بالأهداف، فالهدف الرئيسي لهذه المؤسسات هو أداء وتحقيق جزء من السياسات والبرامج الاقتصادية التابعة للدولة.

وهي مفيدة بشكل كبير في تنفيذ الخطط الاقتصادية الوطنية فهي تمثل صورة من صور التوظيف الاقتصادي في جزء من الملكية طبقاً لنظام إداري وقانوني يمنحها الشخصية المعنوية وكل ما يمكنها من تحقيق الأهداف التي رسمها المشرع، وهذا يعني أيضاً تمتعها باستقلالية مالية وتوجه نحو تحقيق ولو جزئياً لأهداف المتاجرة والمردودية الاقتصادية مع احتفاظها بامتيازات السلطة العامة.

كما يطلق مصطلح المؤسسة العمومية على كل ما يمتلكه الشعب ملكية جماعية وتموله وتقوم بإدارته وتوجيهه والإشراف عليه لصالح الشعب وتحقيقاً لأهدافه الاقتصادية والاجتماعية والسياسية.

المطلب الثاني: تطور المؤسسة العمومية الاقتصادية.

بعد الاستقلال دخلت الجزائر مرحلة صعبة وهي بناء الاقتصاد الوطني وتحقيق الاستقلال الاقتصادي فأخذت الدولة على عاتقها تسيير المؤسسات والوحدات الإنتاجية ولزماً لذلك كان على السلطات آنذاك الحفاظ على التنمية والاقتصاد الوطني معتمداً على المؤسسة العمومية، فما هي المراحل التي مرت بها هذه المؤسسات منذ الاستقلال حتى مرحلة الإصلاحات؟

للإجابة على هذا التساؤل لابد من التعرف على المؤسسة العمومية الاقتصادية قبل الإصلاحات وتسلط الضوء عليها بعد الإصلاحات والتفتح على الاقتصاد العالمي الحر.

الفرع الأول: المؤسسة العمومية الاقتصادية قبل القانون 01/88.

شهدت هذه المرحلة من حياة المؤسسة العمومية الاقتصادية فترتين متباينتين جاءتا كنتيجة للتوجهات السياسية للدولة التي عقب الاستقلال الأولى مرحلة التسيير الذاتي للمؤسسات العمومية والثانية مرحلة النهج الاشتراكي.

أولاً: التسيير الذاتي.

ابتداءً من سنة 1962م تميزت بضعف المؤسسات الوطنية من ناحية العدد والحجم¹ إن نظام التسيير الذاتي هو موروث عن الفترة الاستعمارية حيث كانت المؤسسة العمومية تخضع حينها للمرسوم رقم 673/50 المؤرخ في 15/06/1950 المتعلق بتنظيم الإدارة العامة وتسيير المؤسسات العمومية ذات الاقتصاد المختلط، والمرسوم 957/57 المؤرخ في 13 أوت 1957م المتضمن تطبيق أحكام المواد من 01 إلى 06 من المرسوم 707/53 المؤرخ في 09/08/1953 المتعلق بمراقبة الدولة للمؤسسات العامة الوطنية وتطبيقه على الجزائر.²

1. مفهوم التسيير الذاتي:

هو أول خطوة اتخذتها الجزائر في ميدان الإنتاج واستغلال جميع الوحدات الإنتاجية كما عرفه "ميشال رابنير" تسيير العمال الديمقراطي للمنشآت والمشروعات التي هجرها الأوروبيون أو التي تم تأمينها³ والذي يركز على ثلاثة دلائل.

- أ. استغلال الاقتصاد بالوحدة الإنتاجية في إطار أهداف الخطة العامة.
- ب. الاستغلال الإداري للوحدة الإنتاجية التي يسيرها العمال في إطار اللوائح التي تحددها الدولة.
- ج. حصول العمال على أرباحهم من عوائد الوحدة الإنتاجية بعد خصم الحصة المقررة.

2. أجهزة المؤسسة المسيرة ذاتياً:

وتتكون المؤسسة المسيرة ذاتياً من الأجهزة التالية:⁴

1. الجمعية العامة للعمال.
2. مجلس العمال.
3. لجنة التسيير.
4. الرئيس.
5. المدير.

¹: ناصر داداي عدون وآخر، مصدر سابق، ص99.

²: رشيد واضح، المؤسسة في التشريع الجزائري بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص57.

³: أحمد مني، اقتصاد الجزائر المستقلة، ديوان المطبوعات الجامعية، ط 1993، ص23.

⁴: إسماعيل العربي، التنمية الاقتصادية في الدول العربية، طبعة 1989، ص122.

الجمعية العامة تمثل الهيئة العليا في الوحدة وهي التي تحدد برنامج التسيير والأهداف الإنتاجية لهذه الوحدة ومن مهامها:

- إعداد البرنامج السنوي للإنتاج والتسويق.
- برنامج العمل الموضوع من طرف مجلس العمال ولجنة التسيير.
- قانون الوحدة للعمل والقانون الداخلي للوحدة.

تجتمع هذه الجمعية مرتين كل سنة بطلب من رئيس الوحدة أو مجلس العمال ولجنة التسيير وتنتخب مجلس العمال الذي يتكون أعضائه بين 18 و45 عضوا يقرر الإجراءات اللازمة لـ:

- تطبيق القانون الداخلي.
- تجهيزات المؤسسة.
- توظيف العمال وتوقيف والطرده في حالة الخطأ الفادح.
- دراسة حسابات نهاية السنة.

يجتمع مجلس العمال مرة كل شهرين عاديا أو بطلب ثلثي أعضائه أو لجنة التسيير ينتخب لجنة التسيير بين أعضائه تتكون من 06 إلى 12 عضوا ولها مهام:

- وضع قانون تسيير العمل وتوزيع المهام والمسؤوليات.
- وضع حسابات نهاية السنة.
- تقرير قروض قصيرة المدى في إطار البرامج السنوية، للتجهيزات الإنتاج والتسويق.
- تقرير كيفية تسويق المنتجات مع توظيف العمال الموسميين.

تجتمع لجنة التسيير كلما تطلب الأمر ومرتين في الشهر من طرف الرئيس أو بمبادرة من ثلثي الأعضاء.

الرئيس: هو الذي يمثل العمال داخل الوحدة وخارجها يترأس ويدير كل اجتماعات لجنة التسيير، المجلس والجمعية العامة.

ينتخب من طرف الجمعية العامة للعمال لمدة ثلاثة سنوات.

المدير: يعين المدير من طرف الدولة ومن مهامه حضور اجتماعات لجنة التسيير ويقوم بالمهام التالية ممثل الدولة في نظام التسيير الذاتي:

- السهر على وسائل الإنتاج.
- توضيح أهداف التخطيط القومي ومعارضة المشروعات التي لا تتفق مع هذه الأهداف.
- تجديد المؤهلات التي يجب أن تتوفر في الأعضاء الجدد.
- السهر على تنفيذ قرارات لجنة التسيير.

إن هذا المنهج لم يعمر طويلا في المجال الصناعي لعدم تحقيق الأهداف التي كانت متوقعة وتتخذ كخطوة مؤقتة لأن السلطات كانت تفكر في اتخاذ سياسة اقتصادية أو إيديولوجية أخرى وذلك بسلك المنهج الاشتراكي عكس المجال الفلاحي الذي اعتمد على هذا المنهج لأكثر من 25 سنة من خلال برنامج المستثمرات الفلاحية بنوعها الفردية و الجماعية.

ثانيا: مرحلة الشركة الوطنية (المشروع العام)

لجأت التشريعات المختلفة إلى هذا الشكل لتنظيم المشروعات العامة إيمانا منه بصلاحيات الطرق الرأسمالية في إدارة المشروعات التجارية، لأنه شكل سمح لها بتطبيق القانون التجاري، وبالتالي استبعاد إجراءات ومظاهر السلطة العامة المعروفة في القانون الإداري، وقد انتشر هذا التنظيم في معظم الدول الرأسمالية في صورتين رئيسيتين، شركة بمساهم وحيد وشركة مساهمة عامة (شركة وطنية)¹

احتلت الشركات الوطنية في الجزائر منذ سنة 1966 مكانة مرموقة في الاقتصاد الوطني ، باعتبارها الطريقة المفضلة لضمان تدخل الدولة وتأمين المشاريع والأنشطة، فهي من حيث شكلها لاختلف تركيبها عن المؤسسات العامة الصناعية والتجارية، فيقوم تنظيمها على جهاز المداولة (لجنة التوفيق والرقابة) وجهاز للتنفيذ (المدير).

أ. لجنة التوجيه والمراقبة: يمثل أعضائها العمال في مختلف قطاعات النشاط، أما صلاحياتها فهي ذات طبيعة استشارية تبدي من خلالها رأيها في²:

- النظام الداخلي.
- نظام المستخدمين طبقا لتشريع العمال الساري المفعول.
- زيادة أو تخفيض رأس المال.

¹: رشيد واضح- المؤسسة في التشريع الجزائري بين النظرية و التطبيق- مرجع سابق - ص64
²: رشيد واضح- المؤسسة في التشريع الجزائري بين النظرية و التطبيق- المرجع نفسه - ص64

- برنامج الاستثمار السنوي أو متعدد السنوات.
 - القروض.
 - تخصيص الأرباح.
 - سياسة الاهتلاك.
 - العقارات الضرورية لنشاط الشركة من حيث اكتسابها أو بيعها أو استئجارها .
- ب : المدير:** يعتبر المدير العام جهاز تنفيذيا يعين بموجب مرسوم، يتمتع بسلطات واسعة وغير محددة لتمكينه من إدارة ومواجهة النشاط الاقتصادي لضمان سير الشركة¹.

ثالثا: مرحلة التسيير الاشتراكي للمؤسسة العمومية الاقتصادية.

نظرا لقصور منهج التسيير الذاتي عن تلبية حاجات الاقتصاد الوطني وإحداث تنمية شاملة ونظراً لعدم الاستقرار السياسي والاقتصادي قررت الجزائر انتهاج سياسة جديدة تتمثل في نهج التسيير الاشتراكي.

1. مفهوم التسيير الاشتراكي: هو عبارة عن سياسة تنموية اتخذتها الجزائر بحيث تكون ثروات المؤسسة ملكا للدولة وهي تعطي الحق للعمال في تسيير هذه المؤسسات ومراقبتها واعتمدت الدولة على هذا المنهج لعدة أهداف سياسية واقتصادية واجتماعية.

أ. الهدف السياسي:

إبداء رأس المال الخاص سواءً كان داخلياً أو خارجياً للمحافظة على القرار السياسي.

ب. الأهداف الاقتصادية:

- إخضاع المؤسسات العامة لمقياس الفعالية الاقتصادية.
- تحقيق التنمية الاقتصادية والقضاء على مخلفات الفترة الاستعمارية التي عرفتها الجزائر.

ج. الهدف الاجتماعي:

تحسين ظروف معيشة المجتمع وذلك لتحقيق العدالة الاجتماعية والمساواة بإعطاء الحق للعمال في تسيير المؤسسة.

¹: رشيد واضح- المرجع نفسه- ص65

2. أجهزة المؤسسة المسيرة اشتراكيا:

أ. **مجلس العمال:** يتكون من مجلس عمال المؤسسة الذي ينتخب من بين مجالس عمال الوحدات التابعة للمؤسسة ويتراوح أعضائه بين 07 و 25 عضو وينتخب حسب شروط المؤسسة.

ب. **اللجان الدائمة:** هي وسائل مجلس العمال لتشجيع المشاركة العمالية وأهم لجانها.

- لجنة الشؤون الاجتماعية والثقافية، أعضاؤها بين 03 و 05.
- لجنة شؤون المستخدمين والتكوين، أعضاؤها بين 03 و 05.
- لجنة الشؤون الاقتصادية والآلية، أعضاؤها بين 03 و 05.
- لجنة الشؤون التأديبية، ستة 06 أعضاء.
- لجنة شؤون حفظ الصحة والأمن، أعضاؤها من 04 إلى 10 من بينهم طبيب.

ج. **مجلس الإدارة:** يتكون من ممثلين عن مجلس العمال.

المدير: هدفه تدعيم إدارة جماعية تكون حافظة وحامية لسياسة الدولة.

عرف التسيير الاشتراكي للمؤسسة العمومية عدة مشاكل أبرزها التركيز على المهام الإدارية والتخلي عن متطلبات الإنتاج والتوزيع، كبر حجم المؤسسات واعتمادها على التمويل والإنتاج في وقت واحد أدى إلى تعرض بعضها للعجز المالي، إضافة إلى نقص الخبراء والكفاءة في التسيير والتخطيط. عجل بالإصلاحات التي أصبحت أكثر من ضرورية.

رابعاً: مرحلة إعادة الهيكلة العضوية والمالية.

إن الوضعية التي آلت إليها المؤسسة الاقتصادية في الجزائر خلال مرحلتي التسيير الذاتي والاشتراكي أدت إلى إجراءات إصلاح الوضع من خلال عملية إعادة الهيكلة العضوية والمالية¹:

¹: ناصر دادى عدون- مراقبة التسيير و الأداء في المؤسسة الاقتصادية ، مرجع سابق، ص100-101.

1. مفهوم إعادة الهيكلة العضوية والمالية:

تتمثل إعادة الهيكلة العضوية في تجزئة الشركات الوطنية الكبرى إلى مؤسسات عمومية صغيرة الحجم حيث تضاعف عددها مرات وحولت أسماءها إلى مؤسسات عمومية وذلك لخلق نوع من التخطيط للمؤسسة وتحديد مجالها الجغرافي والفصل في المهام بين كل منها، أما الهيكلة مالية: فهي حل لمشكل ديون المؤسسات السابقة أين تولت الخزينة العمومية تسديد الديون التي كانت تربط هذه المؤسسات فيما بينها.

2. مبادئ إعادة الهيكلة العضوية والمالية: يمكن تلخيصها في النقاط التالية:

- أ. التخصص حسب عائلات منتجات متجانسة وفي حالة ما اتضح أنها مازالت كبيرة الحجم تقسيمها إلى وحدات جهوية.
- ب. الفصل بين وظيفة الإنتاج ووظيفة البيع، مؤسسات الإنتاج تختص فقط بالإنتاج أما تسويق المنتجات فتختص به المؤسسات التجارية المنبثقة عن المؤسسات القديمة.
- ج. فصل وظيفة الإنتاج عن وظيفة إنجاز الاستثمارات، حيث تتولى مهمة إنجاز الاستثمارات مؤسسات متخصصة

3. أهداف إعادة الهيكلة العضوية والمالية:

- تحسين الإنتاج كمًا ونوعًا.
- تخفيض أسعار التكلفة.
- التخلص من نموذج تنمية ممرکز لمرحلة السبعينات الذي يكلف الدولة مبالغ ضخمة.
- استعادة الانضباط وزيادة تحفيز المسيرين والعمال.
- تخفيض تكاليف الخدمات العامة وتحسين الاتصال.

أهم ما يمكن استخلاصه من مرحلة ما قبل الإصلاحات للمؤسسة العمومية الاقتصادية أن هذه المرحلة تعد تجربة اتخذتها الجزائر بعد الاستقلال (التسيير الذاتي، التسيير الاشتراكي (الشركات الوطنية)، إعادة الهيكلة العضوية والمالية). التي باءت بالفشل ولذلك كان لزامًا التفكير في فكرة جديدة وهذا ما سنتطرق إليه في مرحلة ما بعد القانون التوجيهي للمؤسسة العمومية.

الفرع الثاني: المؤسسة العمومية الاقتصادية بعد القانون 01/88.

لم تسمح المراحل السابقة للمؤسسات بالقضاء على الصعوبات والاختلالات المتراكمة وبالتالي تم إصدار مجموعة من القوانين من خلالها أعطت تسمية المؤسسة العمومية الاقتصادية¹.

1. المفهوم الجديد للمؤسسة العمومية الاقتصادية: تعتبر المؤسسة العمومية الاقتصادية شركات مساهمة أو شركات ذات مسؤولية محدودة لأهمية النشاط لكل منها أو نوعي المالك الذي ينتمي إليه (الدولة، أو الجماعات المحلية)، الذي يساهم فيها بطريقة مباشرة أو غير مباشرة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، أما من ناحية البحث والتسيير فهي تخضع في تسييرها لمبادئ التجارة طبقاً للقانون الخاص (القانون التجاري) وتتمتع بصلاحيات قانونية في حدود قوانينها الأساسية يعبر عن إرادتها ممثل قانوني يدافع عن مصالحها.

2. أسس ومبادئ المؤسسة العمومية الاقتصادية:

- إنشاء المؤسسة العمومية بأخذ أحد الشكليات السابقين تملك فيها الدولة أو الجماعات المحلية جميع الحصص أو الأسهم.
- يتم تسيير رأسمال المؤسسة من قبل صناديق المساهمة التي تعتبر وسيطاً بين الدولة والمؤسسة.
- لا يمكن لصناديق المساهمة (تملك جزء لا يتعدى 40 % من رأسمال المؤسسة) أن تفرض مراقبة كلية ويكمن دورها في المساهمة في التطهير المالي وإعادة الهيكلة المالية للمؤسسات المساهمة في قيام سوق مالي.

3. إعادة الهيكلة الاقتصادية والصناعية للمؤسسات العمومية:

إن ارتفاع نسبة التضخم والبطالة وعدم التوازن في الميزانية العامة وسوء التوازن في مؤسسات القطاع العام، جاءت هذه العملية لإعادة التوازن الاقتصادي الوطني وهذا عن طريق إعادة هيكلة المؤسسات أو خصوصتها.

أ. إعادة هيكلة المؤسسات: مس هذا الإجراء المؤسسات الإستراتيجية في البداية، حيث يعتمد على إتباع برنامج تعديل هيكلية بناء على معطيات مخطط التقويم

¹: ناصر دادى عدون- مراقبة التسيير و الأداء في المؤسسة الاقتصادية ، مرجع سابق، ص102-103.

الداخلي الذي تحضره المؤسسة كما يتم إمضاء عقد نجاعة بين ممول المؤسسة والوزارة المختصة في إطار خطة متوسطة الأجل.

هذه الخطوة تعتبر انتقالية للمرور بالمؤسسات إلى اقتصاد السوق

ب. الخوصصة: ا. مفهوم الخوصصة:

هي نقل ملكية أو تسيير المؤسسة العامة من القطاع العام إلى أشخاص طبيعيين أو معنويين يخضعون للقانون الخاص فهي تمس المؤسسات التي لا يمكنها الاستمرار كمؤسسة عمومية بسبب ظروفها البيئية، وتعتبر الخوصصة إحدى الدائم المستعملة للانتقال إلى اقتصاد السوق¹.

ا. أهداف الخوصصة:

- تهدف إلى تحسين طرق التسيير ورفع كفاءة المسيرين.
- رفع الكفاءة الإنتاجية للمؤسسات.
- جلب رؤوس الأموال الأجنبية لإنشاء مشاريع جديدة للقضاء على البطالة.
- تحسين جودة المنتجات والخدمات تماشياً مع متطلبات السوق العالمية.
- زيادة الربح للمشروعات وتحديث الاقتصاد الوطني.

4. تأثير المؤسسة العمومية الاقتصادية باقتصاد السوق والشراكة:

إن المجهود الذي بذلته الحكومة من أجل إصلاحات فعالة وهادفة في البحث عن إنعاش الاقتصاد الوطني تمثلت في الدخول إلى اقتصاد السوق، ومن أجل ذلك وبداية من سنة 1990م اتبعت الإصلاحات التالية:

- تحرير الأسعار: أول خطوة اشترطها صندوق النقد الدولي.
- تخفيض سعر الدينار من أجل المساواة بين السلع والخدمات الوطنية والأجنبية.

إن انتقال الجزائر نحو اقتصاد السوق يتطلب مروره عبر هيئات الدولة والمؤسسات مع تأقلم النظام المصرفي مع برنامج الانتقال إلى اقتصاد السوق، بوضع آليات وشروط الإنعاش الاقتصادي وهي مرتبطة بتحسين شروط تشغيل المؤسسة العمومية الاقتصادية.

¹ واقع المؤسسة العمومية في ظل التحولات الاقتصادية - مذكرة تخرج شهادة ليسانس في العلوم التجارية تخصص " تسيير" المركز الجامعي الدكتور مولاي الطاهر سنة 2005/2004 ص 65 .

أما الشراكة: فهي اتفاقية تجمع بين شخصين طبيعيين أو معنويين أو أكثر من أجل الاشتراك في مشروع واحد ويكون ذلك بتقديم حصة من عمل أو خدمات أو مال من أجل تحقيق الأهداف التالية:

- اقتسام الربح الناتج حسب الحصص.
- بلوغ هدف اقتصادي ذي منفعة مشتركة باحتكار السوق أو رفع مستوى المبيعات.

وهناك مستويات للشراكة: المستوى المحلي (شراكة جزائرية جزائرية) قد تكون بين مؤسستين عموميتين أو بين مؤسسة عمومية وأخرى خاصة، بالإضافة إلى المستوى الدولي، وتكون على شكلين، الأول شراكة على المستوى العمومي تكون بين مؤسستين الأولى جزائرية والثانية أجنبية والمجال الخاص تكون بين مؤسسة عمومية جزائرية ومؤسسة أجنبية خاصة¹، أما جوانب الشراكة: فتشمل الجوانب التالية:

1. التعاقدية.
2. المالي.
3. التجاري.
4. التقني.

كخلاصة لموضوع الشراكة تبين أنها الحل الأمثل لتسوية الاقتصاد وتطور المؤسسة العمومية الاقتصادية على كل المستويات وذلك للموازنة بين القطاع العام والخاص التي نتج عنها تحقيق مجموعة من اتفاقيات الشراكة على الصعيد الأوروبي والعربي.

¹: واقع المؤسسة العمومية في ظل التحولات الاقتصادية – مذكرة مرجع سابق ص 66

المطلب الثالث: أهداف المؤسسة العمومية الاقتصادية.

تسعى الدولة الجزائرية من خلال المؤسسة العمومية الاقتصادية إلى تحقيق عدة أهداف تختلف حسب اختلاف المؤسسات وطبيعتها وميدان نشاطها وبالتطرق إلى هذه الأهداف التي تميزها الأهداف الاقتصادية بالدرجة الأولى والاجتماعية والثقافية والتكنولوجية، نعرف توجه الحكومة واعتمادها على المؤسسة العمومية الاقتصادية من أجل تحقيق تنمية شاملة¹.

الفرع الأول: الأهداف الاقتصادية.

تتحدد الأهداف الاقتصادية للمؤسسة العمومية الاقتصادية وهي كالتالي:

1. تحقيق الربح: يعد الربح أساس وجود وتواجد المؤسسة العمومية الاقتصادية فلا يمكن أن تستمر من دونه وهذا الربح يمكنها من رفع رأس مالها وبالتالي توسيع نشاطها والدخول في السوق بقوة من خلال منافسه المؤسسات الأخرى.

2. تحقيق متطلبات السوق: إن تحقيق المؤسسة لنتائجها يمر عبر عملية بيع إنتاجها المادي والخدماتي وتغطية تكاليفها، فهي تغطي متطلبات الزبائن على المستويين المحلي والوطني، وفي هذه الحالة يجتمع تحقيق الربح مع تغطية متطلبات المجتمع وحاجيات السوق.

3. عقلنة الإنتاج: حتى تحقق المؤسسة أرباحًا وتتجح في إرضاء المستهلكين، يتطلب ذلك استعمال الموارد المتاحة بشكل رشيد والدفع من إنتاجها بواسطة التخطيط الجيد والدقيق للإنتاج والتوزيع بالإضافة إلى المراقبة لعمليات تنفيذ هذه المخططات والبرامج بطريقة منتظمة.

4. التطور التكنولوجي: تؤدي المؤسسة العمومية تطورًا هامًا في الميدان التكنولوجي لوجود مصالغ خاصة بالبحث والتطوير للوسائل والطرق الإنترنت

اجية علميا، مما يؤدي إلى التأثير على الإنتاج ورفع المردودية الإنتاجية.

¹: ناصر دادى عدون- مراقبة التسيير و الأداء في المؤسسة الاقتصادية ، مرجع سابق، ص97-98.

الفرع الثاني: الأهداف الاجتماعية.

تزداد أهمية هذه الأهداف في المؤسسات العمومية لتحقيق سياسات التنمية الاقتصادية والاجتماعية الوطنية ومن بينها ما يلي¹:

1. ضمان مستوى مقبول من الأجور: يتقاضى العمال أجورهم مقابل عملهم وجهودهم المقدمة داخل المؤسسة وهو الهدف الأساسي للمؤسسة العمومية الاقتصادية، وذلك لتلبية حاجياتهم اليومية وبالتالي النهوض بالتنمية الاقتصادية.

2. تحسين مستوى معيشة العمال: تزداد حاجات ورغبات العمال أكثر فأكثر وخاصة مع تطور المجتمعات في المجال التكنولوجي هذا ما يدعو إلى تحسين وعقلنة الاستهلاك الذي يكون بتنوع وتحسين الإنتاج وتوفير إمكانيات مالية ومادية أكثر للعمال.

3. الدعوة إلى تنظيم وتماسك العمال: تتوفر داخل المؤسسة علاقات اجتماعية مهنية بين الأشخاص وذلك باختلاف مستوياتهم العلمية وانتماءاتهم السياسية والدعوى إلى التفاهم والتماسك هو من بين الوسائل الرئيسية لضمان استمرارية المؤسسة.

4. توفير تأمينات ومرافق للعمال: من بين التأمينات بالدرجة الأولى التأمين الصحي وخاصة التأمين ضد الحوادث، كما أنها تخصص مساكن سواء كانت وظيفية أو عادية للعمال المحتاجين، إضافة إلى توفير المرافق العامة مثل المطاعم وتعاونيات الاستهلاك ودور الترفيه والتنزه بالنسبة للعائلات.

الفرع الثالث: الأهداف الثقافية.

تقوم هذه المؤسسات بتخطيط برامج التدريب والتكوين حسب الحاجة إليها، قد يستفيد العمال من داخل المؤسسة وذلك لغرض تمكينهم من استعمال وسائل الإنتاج المتطورة بشكل يسمح باستغلال الموارد استغلالاً عقلانياً نفعياً².

¹: ناصر دادى عدون- مراقبة التسيير و الأداء في المؤسسة الاقتصادية ، مرجع سابق، ص97-98.

²: ناصر دادى عدون- مراقبة التسيير و الأداء في المؤسسة الاقتصادية ، مرجع سابق، ص97-98.

هذا من خلال تدريب عمالها الجدد أو رسكلة عمالها القدامى وهذا من أجل التأثير في مردودية المؤسسة وعلى الدخل الوطني عامة، كما يفيد في تحفيز العمال لتحقيق إنجازات أحسن تسعى المؤسسة الاقتصادية العمومية إلى تحقيق التطور والتكيف حسب الأوضاع والدفع من مستوى الأداء فيها.

المبحث الثاني: النظام القانوني للمؤسسة العمومية الاقتصادية:

إن إعتبار المؤسسة العمومية الاقتصادية شخصا قانونيا معنويا فإن قيام ووجود المؤسسة العمومية الاقتصادية مرتبط بتوافر مجموعة من الأركان والإجراءات تتعلق بإنشاءها وتأسيسها وأجزتها وإستقلاليتها، حيث نصت المادة (02) من القانون 04/88 المعدل والمتمم للأمر 59/75 المتضمن القانون التجاري، المحدد للقواعد الخاصة المطبقة على المؤسسة العمومية الاقتصادية غير أن المشرع قد أورد عليها عدة إستثناءات وميزها بعدة خصائص، حفاظا منه على طابعها العمومي ومالها العام ولمناقشة هذا المبحث يجب التطرق إلى إنشاء وحل المؤسسة العمومية الاقتصادية (المطلب الأول)، وأجهزة المؤسسة العمومية الاقتصادية (المطلب الثاني)، وأخيرا إستقلالية المؤسسة العمومية الاقتصادية (المطلب الثالث).

المطلب الأول: إنشاء وحل المؤسسة العمومية الاقتصادية

تختلف وسائل وإجراءات إنشاء وتأسيس المؤسسة العمومية الاقتصادية عن القواعد العامة في القانون التجاري بشأن الأشخاص المؤسسون للشركة التجارية الذين يتطلب منهم إصدار تصرفات قانونية ومادية لإنشاء وحلها.

الفرع الأول: إنشاء المؤسسة العمومية الاقتصادية

تبعاً لما تنسم به المؤسسة العمومية الاقتصادية من خصائص متميزة (المتاجرة والعمومية)¹، فإن النظام القانوني لتأسيسها وإنشاءها يشتمل على أحكام ومبادئ مستمدة من القانون التجاري تارة ومن القانون الإداري تارة أخرى.

بحيث يجب الأخذ بإرادة الشركاء والمساهمين دون تركها معلقة نظرا للدور الأساسي للمؤسسة في التنمية الشاملة.

¹ محمد الصغير بعللي، مرجع سابق، ص 90.

ووفقا لهذا النظام المختلط وعلى هذا الأساس، فإن القواعد العامة لإنشاء وتأسيس المؤسسات العمومية الاقتصادية تتبع الإجراءات التالية:

* إصدار قرار الإنشاء.

* طرح الأسهم للاكتتاب.

* عقد الجمعية التأسيسية.

1) قرار الإنشاء:

إن القاعدة العامة في إنشاء المؤسسة العمومية الاقتصادية أصبحت تتمثل في صدور قرار الإداري بغض النظر عن نوعه وطبيعته وموقع مصدره في الجهاز الإداري إذ تنص المادة 14 من القانون 01/88 على ما يلي "تنشأ المؤسسة العمومية الاقتصادية بموجب¹:

أ- قرار من الحكومة: وهذا عندما يتعلق الأمر على الخصوص بتطوير أنشطة أولية أو فروع جديدة ذات أهمية استراتيجية مرتبطة بالأهداف الداخلية والخارجية للتنمية المنصوص عليها المخطط الوطني.

ب- قرار كل جهاز - وهي الأجهزة بالخصوص التابعة لصناديق المساهمة المؤهل قانونا لتأسيس مؤسسة عمومية أو للمشاركة في اكتتاب جزء من رأسمالها عن طريق اكتتاب أسهم أو سندات مساهمة.

ج- قرارات مشتركة صادرة عن مؤسسات عمومية اقتصادية أخرى تتخذها الأجهزة المؤهلة لهذا الغرض طبقا لقوانينها الأساسية الخاصة بها وضمن الأشكال المشتركة قانونا.

¹ محمد الصغير بعللي، مرجع سابق، ص 93، 94.

- والواقع أن قرار الإنشاء، مهما كان مصدره لا يكفي وحده لإنشاء المؤسسة حيث ينطوي فقط على الترخيص بالإنشاء دون أن يرتب عنه مباشرة المعنوي.

حيث يشترط في المؤسس أن يكون أحد الأشخاص المعنوية التالية: الدولة، الولاية، البلدية، المؤسسات العمومية الاقتصادية بما فيها صناديق المساهمة.

(2) الاكتتاب:

يتكون رأس المال التأسيسي للمؤسسة العمومية الاقتصادية، كأى شركة من المساهمة النقدية أو العينية للمؤسسة أو بطرح الأسهم للاكتتاب وهكذا، فإن المادة 16 من القانون 01/88 تشترط في رأس المال التأسيسي للمؤسسة أن يكون مكتتبا ومدفوعا كاملا حسب الأشكال التي نصت عليها قواعد القانون التجاري¹.

وعلى هذا الأساس وأخذا بالقواعد العامة في القانون التجاري فقد عمد المشرع إلى التمييز بين ما إن كانت الأسهم تطرح للاكتتاب العام أم لا وهو ما يجعل التأسيس فوريا أو متتابعا.

أ/ التأسيس الفوري:

في هذه الحالة تنشأ المؤسسة بتصرف قانوني واحد سواء صدر عن مؤسس واحد كما هو الشأن في المؤسسات التي تكون فيها الدولة المساهم الوحيد أو كان صادرا عن أكثر من مؤسس واحد.

إن التأسيس الفوري وفقا للقانون التجاري² لا ينطوي على إجراءات معقدة وإعلام واسع نظرا للمعرفة المسبقة للمساهمين وانحصار الإكتتاب في دائرة مغلقة على أشخاص

¹ محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص 95، 96.

² أنظر المواد من 605 إلى 610 من القانون التجاري المتعلقة بالتأسيس الفوري.

معين وعادة ما نجد المساهمة تقتصر على 03 صناديق مساهمة تتقاسم الأسهم بنسبة 40 %، 30 %، 30 %.

وهنا يغلب الطابع العام على التأسيس وعلى معطيات قد تجعل من الإحالة التامة على قواعد القانون التجاري لا تجدي نفعا وذلك بموجب لائحة أو قانون أساسي يهتم بالموضوع.

ب/ التأسيس المتتابع:

يقضي هذا النوع طرح الأسهم للإكتتاب العام الذي يتمثل في التزام الشخص بالمساهمة في المؤسسة (الشركة) عن طريق تقديم مبالغ نقدية أو عينة¹ حيث عمد المشرع إلى الأخذ بقواعد القانون التجاري وهي:

- وضع القانون الأساسي بواسطة موثق بطلب من المؤسسين مع إيداع نسخة منه بكتابة ضبط المحكمة.²

- الإكتتاب الكامل للأسهم دعما للانتماء مع إمكانية الدفع الجزئي للقيمة الإسمية للأسهم تفاديا لتعطيل الأموال.³

- إثبات الإكتتاب بالأسهم النقدية بموجب بطاقة الإكتتاب.

- إن عملية الإكتتاب تخضع أساسا لقواعد القانون التجاري وبهذا الصدد قد خصها المشرع في التشريع الجديد للمؤسسات العمومية الاقتصادية ببعض الأحكام استجابة لمقتضيات وضروريات القطاع العام من حيث المكتتب حماية للأموال الوطنية زيادة للاندماج والتكامل الاقتصادي، ومن جهة أخرى لا يخضع عدد المكتتبيين إلى حد أدنى وأقصى، يكفي إكتتاب أكثر من شخصين غير أنه في المؤسسة العمومية الاقتصادية التي

¹ أنظر المادتين 03 و 16 من القانون 01/88.

² أنظر المادة 596 من قانون تجاري.

³ أنظر المادة 597 من القانون التجاري.

تأخذ شكل شركة مساهمة فيكون الحد الأدنى بثلاثة مكنتبين (مساهمين) والحد الأقصى 10 مكنتبين ولا يوجد حكم خاص بالمؤسسات التي تأخذ شكل شركة ذات مسؤولية محدودة من الناحية العملية تمديده توسيعا للاستثمار المحلي، يجب أن يكون الاكتتاب كاملا لأن رأس المال هو ضمان الدائنين فالنسبة للدفع والتسديد لا يشترط أن يكون كاملا ضمانا للاستثمار الأمثل للأموال الوطنية، حيث تنص المادة 10 من القانون 04/88¹ على أن تدفع الأسهم نقدا عند الإكتتاب بنسبة الثلث (03/01) على الأقل من قيمتها الاسمية، وبدفع الزيادة خلال أجل لا يتجاوز سنتين.

3) الجمعية العامة التأسيسية:

تعتبر الجمعية العامة التأسيسية المرحلة العامة والحاسمة والأساسية في إنشاء المؤسسة العمومية الاقتصادية، فلا بد من إنعقاد الجمعية العامة الاقتصادية إستكمالا لإجراء التأسيس خلال الأشهر التالية لإيداع مشروع القانون الأساسي لدى المحكمة²، وبيانا لتشكيل وصلاحيات الجمعية العامة التأسيسية بالمؤسسة العمومية الاقتصادية نعتد في الأساس على قواعد القانون التجاري.

أولا: التشكيل

إن الجمعية العامة التأسيسية تتشكل أساسا من ممثلين عن صناديق المساهمة المعنية ولخصوصية القطاع العام فإن الجمعية العامة التأسيسية تخضع في تشكيلها لأحكام خاصة تميزها عن الشركات التجارية الخاصة سواء من حيث حق الحضور أو التمثيل.

أ/ حق الحضور:

¹ القانون 04/88 المؤرخ في 12/01/1988 يحدد القواعد الخاصة المطبقة على المؤسسات العمومية الاقتصادية.
² أنظر المادة 604 من القانون التجاري.

تتكون الجمعية التأسيسية من ممثل مفوض قانونا لكل مكتب أسهم مدفوعة على الأقل بنسبة الثلث من قيمتها الاسمية وفي ذلك خروج عن القواعد العامة في القانون التجاري¹ والتي تقضي بأنه لا يجوز لنظام الشركة أن يجد من الحضور لأي مكتب².

ب/ التمثيل:

تقتصر المساهمة في المؤسسة العمومية الاقتصادية على أشخاص معنوية وضرورة لذلك أن يكون لها تمثيل في مختلف أجهزتها ومنها الجمعية العامة، حيث أن النصوص الجديدة جاءت خالية من كيفية التمثيل إلى أنه وتمديدا لسريان أحكام المادة 23 من القانون 01/88³ تحيلنا إلى القواعد العامة في القانون التجاري⁴.

تسمح قواعد القانون التجاري بالوكالة أو النيابة بين الشركاء أو المساهمين بشروط وحدود معينة تهدف إلى إعطاء فعالية مجتمعات العامة.

ثانيا: الصلاحيات

تكمن صلاحيات الجمعية العامة التأسيسية في الشركات التجارية الخاصة في مجموعة من السلطات والإختصاصات تدور حول:

/ مراقبة صحة تأسيس الشركة بالتأكد من إكمال الإكتتاب.

/ المصادقة على القانون الأساسي بإعتماده.

/ تقدير وتقويم الحصص العينية وتحديد الإمتيازات الخاصة.

/ تعيين الأجهزة الإدارية الأولى للشركة (مجلس الإدارة، مندوبي الحسابات).

¹ محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص 102.

² أنظر الفقرة الأولى من المادة 603 من القانون التجاري.

³ م "23" "أما في المؤسسة -ع- التي تساهم في رأس مالها أشخاص معنوية غير الدولة فيتم تمثيل أصحاب الأسهم العموميين في الجمعية العامة العادية أو الإستثنائية للمساهمين طبقا لقواعد القانون التجاري".

⁴ محمد الصغير بعلي، نفس المرجع، ص 102 و 103.

/ المصادقة على الأعمال والتصرفات التي أجراها المؤسسون.

الفرع الثاني

1- حل المؤسسة العمومية الاقتصادية:

إن حالات حل المؤسسة العمومية الاقتصادية تدور عموما مع حالات إنقضاء الشركات التجارية الخاصة وإن اختلفت الأسباب في بعضها وذلك بالرجوع إلى القانون (01/88)¹، وبالتالي يمكن رد حل المؤسسة العمومية الاقتصادية إلى الحالات التالية²:

- الإنتهاء بقوة القانون.
- الإنتهاء الإتفاقي.
- الإنتهاء بحكم قضائي.

أولا: الحل بقوة القانون

³إن أسباب إنقضاء الشركات الخاصة في القانون التجاري في المواد 546، 589، 690 لا تجد مجالا لما في إنتهاء أو حل المؤسسة العمومية الاقتصادية نظرا للطابع المستمر لعملية التنمية وعدم وضع حدا أدنى ولا أقصى للشركاء والمساهمين بها، وتبرز إلى الوجود إنتهاء المؤسسة خدمة للإقتصاد الوطني، وهذا ما أورده المادة 34 من القانون 01/88 بقولها:

تحل المؤسسة العمومية الاقتصادية بحكم القانون وتتوقف عن العمل في الحالات التالية:

1* عندما تكون موضوع حل قبل حلول الأجل في الحالات الواردة في المادتين 688 و690 من الأمر 59/75 المؤرخ في 26 سبتمبر سنة 1975م.

¹ المواد من 34 إلى 36 من القانون 01/88.

² محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص 106، 107.

2* عندما تدمج مع مؤسسة أو عدة مؤسسات عمومية إقتصادية أخرى.

3* عندما تكون موضوع إجراء إعادة هيكلة يتضمن إلغاء الشخصية المعنوية القديمة وتخصيص مجموع أصولها الصافية لمؤسسة عمومية إقتصادية جديدة.

وبذلك ترجع أسباب حل بحكم القانون إلى ما يلي:

أ- إنخفاض رأس المال.

ب- الدمج.

ج- إعادة الهيكلة.

ثانياً: الحل الإرادي التراضي أو الإتفاقي

تطبيقاً للمبادئ والقواعد العامة، أخذ المشرع بالحل الإرادي للمؤسسة العمومية الإقتصادية عندما إعتد على حالتين للحل¹:

➤ الحل بالإتفاق.

➤ الحل بموجب الإندماج أو الانفصال.

(1) الحل بالإتفاق:

يمكن للشركاء أو المساهمين تبعاً لمقتضيات المصلحة العامة أن يتفقوا بينهم على حل المؤسسة العمومية الإقتصادية بغض النظر عن الشكل المنظمة فيه، نظراً لخطورته وأهميته فقد جعل المشرع الجزائري من الجمعية العامة الإستثنائية إطاراً لذلك طبقاً للمادة 18 والمادة 27 من القانون 01/88 والمادة 688 من القانون التجاري.

أما عن شروط وكيفيات وإجراءات الحل بالتراضي فإن الأمر مرهون بصدور نصين:

¹ محمد الصغير بعلی، مرجع سابق، ص 112-114.

* القانون المتعلق بالحل والمشار إليه في المادة 21 من القانون 04/88 وهو القانون الذي يحدد تفصيلا حالات وشروط وكيفيات حل المؤسسة العمومية الاقتصادية مع مراعاة دورها بالنسبة للإقتصاد الوطني.

ب* القانون الأساسي للمؤسسة والذي يكفل بتحديد قواعد النصاب والأغلبية في الجمعية العامة.

(2) الحل عن طريق الإندماج والإنفصال:

تنحل المؤسسة العمومية الاقتصادية بموجب إبرام عقد إندماج أو إنفصال مع المؤسسة أو مؤسسات عمومية أخرى بموجب المادة 35 من القانون 01/88 والتي تنص فقرتها الأولى على ما يلي¹:

"عندما تقوم مؤسسة عمومية إقتصادية بإدماج مؤسسة عمومية إقتصادية أخرى بكاملها بموجب عقد إندماج أو إنفصال، يتخذ وفق الشكل القانوني المشترك، تحل الشركة التي قامت بالدمج محل المؤسسة الإقتصادية المدمجة من حيث الحقوق والإلتزامات...".

هو الحل الذي لا يخرج عن الأحكام العامة للقانون التجاري بموجب نص المادة 744.

1- الإندماج:

يعرف الإندماج بأنه تجمع شركتين في شركة جديدة واحدة أو على الأقل ضم إحداها للأخرى وذلك بتقديم كل رأس مال الشركة المدمجة إلى الشركة الدامجة، مع زوال الأولى بانقضاء شخصيتها القانونية المعنوية مما ينجم عنه حل شركة واحدة على الأقل، إن الإندماج يقضي إلى حل المؤسسة باتفاق ورضاء الشركاء والمساهمين في صورة

¹ محمد الصغير بعلي - مرجع سابق ص115.

عقد وذلك بتوظيف رأس مال أكبر وبالتالي تحقيق المشاريع الكبرى الأمر الذي يؤدي إلى تكامل الإنتاج تكاملا جيدا وللاندماج في قانون الشركات صورتان¹:

* الإندماج بطريق المزج: وبمقتضاه تدمج شركتان أو أكثر لتنشأ شركة جديدة حيث تنقضي وتنحل جميع الشركات المندمجة ليقوم شخص معنوي جديد.

* الإندماج بطريق الضم: وبمقتضاه تقوم الشركة بضم وابتلاع شركة أخرى بحيث تنقضي الشركة المندمجة وتعني في شخصية الشركة الدامجة والتي يزداد رأس مالها بقدر صافي أصول الشركة المندمجة فيها.

ب- الانفصال:

الانفصال هو قسمة أموال الشركة بين عدة شركات أخرى وله صورتان:

/ الانفصال العادي

وبمقتضاه تتقدم الشركة المنفصلة إلى شركتين أو أكثر قائمتين للتحل بعد ذلك.

/ الإندماج الانفصالي

حيث تقسم شركة منحلة بتقدم رأس مالها بهدف تكوين شركات جديدة ولقد أخذ المشرع الجزائري من خلال نص المادة 35 من القانون 01/88 بكل من الإندماج بالضم والانفصال بما يترتب على ذلك من حل المؤسسة العمومية الاقتصادية.

ثالثا: الحل القضائي

إن حالات الحل المنصوص عليها في القانون التجاري والقانون المدني خاصة في المادة 441 من القانون المدني والمواد 589 و 784 من القانون التجاري، لم يتعرض لها المشرع في القانون الجديد للمؤسسة العمومية الاقتصادية، لحالة طلب لسبب مشروع،

¹ محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص 115 - 116.

نظرا لعدم إمكانية قيام معظم تلك الأسباب، وإنما أشار فقط إلى إمكانية إتخاذ إجراء قضائي يضعها في حالة إفلاس¹.

لقد نص المشرع الجزائري صراحة في المادة 36 من القانون 01/88 على ما يلي "يمكن أن تعرض المؤسسة العمومية الاقتصادية إستثناءا لإجراء قضائي يضعها في حالة إفلاس إذا إنعدمت لديها السيولة المالية إنعداماً مستديماً بسبب إعصار يكون إثباته بقاعدة قانونية خاصة تسنب لهذا الغرض بموجب قانون خاص، ويمكن للدولة أن تتدخل باتخاذ تدابير وقائية تقنية أو إقتصادية أو غيرها بالعون المالي لأن قرار الحل قد يمس مصالح هامة في مجال الإقتصاد.

ولأول مرة أصبح قانون الإفلاس يطبق على القطاع العام بعد أن كان يستثنى من الخضوع لأحكامه².

ونظرا لخطورة الإفلاس على التنمية الإقتصادية بالنسبة للمؤسسة العمومية الإقتصادية فقد قيده المشرع بإجراء إستثنائي يقضي عدم التوسع فيه وفق ما يلي:

1- يقوم شهر إفلاس المؤسسة العمومية الإقتصادية من حيث السبب علي "إنعدام السيولة المالية إنعداماً مستديماً بسبب إعصار³ تحدد طرق وكيفية إثباته بموجب قانون خاص.

2- أما من ناحية الشكل والإجراءات فإنه لا يمكن اللجوء إلى شهر إفلاس المؤسسة الإقتصادية العمومية إلا بعد فشل كل الإجراءات الإقتصادية والإدارية إلى إزالة الإعصار، خاصة بإعادة الهيكلة أو تقديم الدعم المالي.

¹ أنظر محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص 119 - 120.

² المادة 217 من القانون التجاري.

³ المادة 36 فقرة 1 من القانون 01/88.

2/ التصفية:

إن مبدأ المتاجرة الذي يسود نشاط المؤسسة العمومية الاقتصادية يستوجب بعد الحل القيام بعملية التصفية والتي هي عبارة عن مجموع الأعمال التي ترمي إلى إنهاء العملية الجارية للشركة وإستيفاء حقوقها وتحويل مفردات أصولها إلى نقود وسداد ديونها وذلك لتكوين كتلة إيجابية صافية من الأموال يتسنى مع وجودها إجراء القسمة فيما بين الشركاء وهو ما يقضي الإبقاء على الشخصية المعنوية للشركة (المؤسسة) في حدود إتمام وإنجاز تلك الأعمال بالقدر اللازم للتصفية.

كما عمد المشرع الجزائري إلى إخضاع المؤسسة العمومية الاقتصادية إلى عملية التصفية إلى الأحكام العامة في القانون التجاري وفقا للمادة 37 من القانون 01/88 وميز المشرع بين شكلين من التصفية بالتراضي والتصفية القضائية.

أولاً: التصفية بالتراضي :

تقوم هذه التصفية على أساس المادة 37 من القانون 01/88¹ ومن خلال هذه المادة وتأسيسا عليها فإن تصفية المؤسسة كقاعدة عامة تكون للقسم الخاص بالقانون التجاري.²

- مراعاة الطابع الخاص لرأسمال التأسيسي بإعتباره مكمل عمومي خاضع لقواعد حماية المال العام المادة 20 فقرة 2 من القانون 01/88.

- مراعاة الترخيص بالمناقصة بالنسبة للمؤسسة العمومية الاقتصادية دون سواها ومنها على الخصوص صناديق المساهمة، المادة 38 فقرة (1) من القانون 01/88.

- وقف إجراءات التصفية متى تدخلت الدولة بموجب تدابير مالية أو وقائية حسب نص المادة 38 فقرة (20) من القانون 01/88.

¹ المادة 37 "تتم التصفية بالتراضي للمؤسسة العمومية الاقتصادية المنحلة وفقا للشروط والكيفيات التي حددها الأمر 59/75 ومع مراعاة أحكام المادة 38 من القانون 01/88."

² عجة الجليلي، مرجع سابق، ص 271.

ثانيا: التصفية القضائية

تنص المادة 36 من القانون التوجيهي 01/88 على أنه "يتم تنظيم تصفية قضائية بموجب قانون خاص"، ونظرا لعدم صدور القانون يمكن الإعتماد نسبيا على القواعد العامة للتصفية المنصوص عليها في المواد 778 و779 وما يليها من القانون التجاري مع مراعاة الطابع العمومي للمؤسسة، حيث يتم هذه التصفية في غياب نص تنظيمي في القانون الأساسي، أو في حالة عدم إتفاق المساهمين على تصفية الشركة المنحلة¹، وفي هذا الإطار يصدر رئيس المحكمة المختصة أمرا إستعجاليا بوقوع التصفية، حيث تنتهي صلاحيات مجلس الإدارة فور صدور الأمر مع الإحتفاظ بمهام مندوبي الحسابات ويقوم القاضي بتعيين المصفي بموجب أمر قضائي على ذيل العارضة التي تقدم بها الطرف الأكثر إستعجالا.²

- يخول للمصفي المعني بموجب أمر قضائي القيام بإدارة التصفية وبيع أصولها لفائدة المؤسسات العمومية الاقتصادية دون سواها ويتم البيع بموجب ترخيص قضائي.

- غير أن القاضي لا يرخص بالبيع الحر للتجهيزات والمنشآت التي لا تزال صالحة وقابلة للإستعمال إلا إذا تبين أنه من شأنها أن تكون موضوع أجزاء متميزة وإلا تكون لوحدها في أية حال وحسب حالتها كلا متجانسا للإنتاج.³

- وفي جميع الأحوال وبشكل عام فإن أموال المؤسسة المخصصة للإفلاس أو التصفية لا تكون إلا لصالح مؤسسات عمومية أخرى بما فيها صناديق المساهمة.⁴

المطلب الثاني: أجهزة المؤسسة العمومية الاقتصادية

¹ محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص 128.

² عجة جيلالي، مرجع سابق، ص 272.

³ المادة 36 من القانون 01/88.

⁴ لخضر بقدر، النظام القانوني للمؤسسة الاقتصادية العمومية، مذكرة ماجستير، معهد العلوم القانونية والإدارية، جامعة سيدي بلعباس، الجزائر، 1996، ص 58.

تأخذ المؤسسة العمومية الاقتصادية شركة تجارية سواء كانت شركة مساهمة أو شركة ذات مسؤولية محدودة¹، وتدعيما لطابع المتاجرة فالمشرع ذهب إلى نفس التنظيم الذي تقوم عليه الشركة الخاصة محاولا إعمال وتطبيق قواعد القانون التجاري².

- وتقوم إدارة الشركة التجارية الخاصة على تعدد الأجهزة وتدرج السلطات بينها وذلك بإقامة هيئات للمداومة وأخرى للإدارة والتنفيذ والتسيير.

- وفي هذا السياق فإن المؤسسة العمومية الاقتصادية التي يتعدد فيها المساهمون، مهما كان شكل الشركة الذي أفرغت فيه إنما يقوم إدارتها على الأجهزة التالية:³

❖ جهاز المداولة (الجمعية العامة).

❖ جهاز الإدارة (مجلس الإدارة، مجلس المراقبة).

❖ جهاز التسيير (المدير العام والمسير).

الفرع الأول: جهاز المداومة (الجمعية العامة).

إن الجمعية العامة جهازا أساسيا في الشركات التجارية عموما، فقد وضع المشرع لها في المؤسسات العمومية الاقتصادية نظاما خاصا وأن كان يقوم بالإحالة، على القواعد العامة في القانون التجاري أحيانا⁴ وذلك سواء من حيث تشكيلها أو تسييرها أو إختصاصاتها، وهو ما سنتناوله فيما يلي:

أولا: التشكيل

تتكون الجمعية العامة، باعتبارها جهازا للمداومة من جميع المساهمين دون تمييز بينهم، وقد إشتراط المشرع للمساهمة في رأس مال المؤسسة أن يكون المساهم من أشخاص القانون العام أو المؤسسات العمومية الاقتصادية الأخرى دون سواهم كما تطرقنا

¹ المادة 05 من القانون 01/88 فقرة 01 والمادة 02 من القانون 04/88.

² محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص 129 وما بعدها.

³ المادة 22 وما يليها من القانون 01/88.

⁴ المادة 814 من القانون التجاري.

سابقا وإن تمثيلهم في الجمعية العامة يتم طبقا لقواعد القانون التجاري كما تشير إليه المادة 23 من القانون 01/88، وقد أورد المشرع بالنسبة للمؤسسات المنظمة في شكل شركات ذات مسؤولية محدودة¹ حكما خاصا بموجب المادة 23 فقرة 1 من القانون 04/88 التي تنص "تتكون الجمعية العامة للمؤسسة العمومية الاقتصادية في شكل شركة محدودة المسؤولية من مجموع الشركاء أو وكلائهم وكذا ممثلي العمال.

- مشاركة العمال في إدارة وتسيير المؤسسات تأخذ العديد من المظاهر بحيث تندرج في العمل النقابي إلى الاستفادة من الأرباح، المساهمة بحيازة وإكساب حصص وأسهم في رأس المال ومن ثم المشاركة في الجمعية العامة ومجالس الإدارة، وهو الإتجاه الذي سلكه المشرع الجزائري لدى تعديله لقانون المؤسسات سنة 1991.

ثانيا: التسيير

لقد سكت المشرع عن القواعد المتعلقة بالمداولات (التصويت، النصاب، والأغلبية)² وترك أمر معالجتها إلى القانون الأساسي في مختلف المؤسسات مهما كان شكلها، وعمد إلى تنظيم إنعقاد الجمعيات العامة في المؤسسات المنظمة في شكل شركة ذات مسؤولية محدودة حيث:

1/ تنعقد الجمعية العامة العادية بدعوة من رئيس مجلس المراقبة في دورتين في السنة وتحت رئاسة في الفترات التي يحددها القانون الأساسي³ بينما تقضي القواعد العامة في القانون التجاري بإنعقاد جمعية عادية واحدة كل سنة⁴ برئاسة المسير⁵ وفي ذلك كله إبراز وتعزيز بمكانة الجمعية كجهاز له قوامه المستقل في القطاع العام.

¹ محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص 134

² محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص 135.

³ المادة 584 من القانون التجاري.

⁴ المادة 584 من القانون التجاري.

⁵ المادة 583 من القانون التجاري.

2/ وتنعقد الجمعية العامة الإستثنائية "عندما تقتضي مصلحة الشركة"¹ وذلك بموجب:

- مبادرة من مجلس المراقبة.

- طلب الشركاء الممثلين لربع الحصص على الأقل.

ثالثا: الإختصاصات

إن قانون المؤسسات يبرز التوزيع والتجديد الإيجابي لصلاحيات الجمعيات العامة العادية منها والإستثنائية، حيث تتولى الأولى الإشراف والإدارة العليا للشؤون الإعتيادية، بينهما تختص الثانية بكل ما من شأنه التأثير على رأس مال المؤسسة أو على مركزها القانوني².

*1 الجمعية العامة العادية

يمكن تصنيف الصلاحيات الأساسية للجمعيات العامة العادية في المؤسسات العمومية الإقتصادية مهما كان شكلها على النحو التالي:

✓ التصديق.

✓ التعيين.

✓ الشؤون المالية.

✓ تحديد صلاحيات جهاز الإدارة.

*2 الجمعية العامة الإستثنائية

إن صلاحيات الجمعية العامة الإستثنائية هي متعلقة بالشؤون الطارئة، فهي تتصل بإدخال التعديلات الضرورية على رأس المال المؤسسة (زيادة وتحفيظا) وتمس بالمركز القانون لها (تحويلا وحلا) كما تتعلق أيضا بالمنازعات (صلحا ومصالحة).

¹ المادة 24 من القانون 04/88.

² محمد الصغير بعللي، مرجع سابق، ص 139، 140، 141.

وهكذا يمكن رد أهم الصلاحيات الخاصة بالجمعية العامة الإستثنائية إلى ما يلي:

- تعديل رأس المال التأسيسي.
- التحويل والحل.
- المنازعات.

الفرع الثاني: جهاز الإدارة (مجلس الإدارة، مجلس المراقبة)

تدعيما لطابع المتاجرة الذي يسود المؤسسات العمومية الاقتصادية عمد المشرع إلى الإقتباس أجهزة الإدارة القائمة بالشركات التجارية الخاصة (مجلس الإدارة، مجلس المراقبة)¹.

بالنسبة للنظام القانوني فإن المجلسين لا يختلفان في الجوهر خاصة في التكوين والتسيير إلا فيما يتعلق ببعض الصلاحيات.

أولاً: التكوين

أخذ المشرع الجزائري بفكرة تمثيل المصالح خلافا للقواعد الخاصة في القانون التجاري فمجلس الإدارة يضم إضافة إلى ممثلين عن المؤسسات المساهمة ممثلين عن العمال وعن الدولة حيث يتكون من 07 أعضاء على الأقل و 12 على الأكثر موزعين كما يلي:

- ❖ عضوان يمثلان مجلس العمال.
- ❖ خمسة (5) على الأقل و 10 على الأكثر تعيينهم الجمعية العامة العادية من بين المؤسسات المساهمة.
- ❖ شخصان قائمان بالإدارة يتم تعيينهم مباشرة من طرف الدولة عند الإقتضاء.

كما عمد المشرع إلى الشيء نفسه بالنسبة لجهاز الإدارة (مجلس المراقبة) في المؤسسة المنظمة في شكل شركات ذات مسؤولية محدودة، حيث يضم:

¹ محمد الصغير بعللي، مرجع سابق، ص 172، 173 وما يليهما.

* عضو واحد ممثلا عن مجلس العمال منتخبا.

* 03 أعضاء تعينهم الجمعية العامة العادية (مجموع المساهمين).

* عضو واحد تعينه الدولة عن الإقتضاء.

أما بالنسبة للعضوية للمجلس:

- مجلس الإدارة 06 سنوات قابلة للتجديد كل سنتين بنسبة الثلث 3/1.

- مجلس المراقبة 03 سنوات قابلة للتجديد سنويا.

ثانيا: التسيير

أحال المشرع الأمر بتسيير أعمال المجلس إلى القانون الأساسي للمؤسسة وذلك حين نص في المادة 15 من القانون 04/88 على أن يحدد القانون الأساسي دورية إجتماعات مجلس الإدارة وشرط النصاب والأغلبية وموانع حضور القائمين بالإدارة وشروط إستخلافهم وكيفية ونص 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 تفصيلا قواعد التسيير لمجلس الإدارة فيمكن الإهتمام بما جاء فيه من القواعد العامة يمكن من خلالها بيان مختلف جوانب التسيير مع إحترام مبدأي الجماعية والمدولة اللذان من شأنهما تدعيم المشاركة العمالية إن اعتبر المجلس الإطار الحقيقي لذلك.

ثالثا: الصلاحيات

لم يعمد المشرع إلى ضبط صلاحيات جهاز الغدارة بالمؤسسة حينما أحال على القانون الأساسي تحديد مجال إختصاص كل من مجلس الإدارة ومجلس المراقبة¹.

1) صلاحيات جهاز الإدارة تجاه جهاز المداومة:

يتكفل جهاز الإدارة خاصة مجلس المراقبة الذي يمارس إختصاصه بتفويض من الجمعية العامة بممارسة صلاحياته بالتنسيق مع الجمعيات العامة باعتبارها الجهاز السابق وهكذا فهو:

أ- يتولى إستدعاء الجمعيات العامة للإنعقاد.

ب- يطلع الجمعية العامة سنويا بالوضعية العامة للمؤسسة.

وذلك من خلال تقديم الحسابات والتقارير المختلفة التقرير الأدبي مع الإقتراحات المتعلقة بتوزيع الأرباح، حساب الإستغلال العام وحساب الخسائر والأرباح والميزانية والتقرير الخاص بمندوبي الحسابات...إلخ.

2) صلاحيات جهاز الإدارة تجاه جهاز التسيير:

يمارس جهاز الإدارة بالمؤسسة العديد من الصلاحيات منها²:

أ/ التعيين:

بجهاز الإدارة هيمنة واضحة في إنتخاب كل من الرئيس أو الرئيس المدير العام أو تعيين المدير العام في تلك المنظمة في شكل شركات مساهمة أو بإقتراح المسير أو

¹ محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص 192.

² محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص 193.

المسيرين في تلك المنظمة في شكل شركات ذات مسؤولية محدودة¹.

ب/ المراقبة:

إن لجهاز الإدارة سلطات تخول له حق المراقبة على التصرفات التي يقوم بها جهاز التسيير، إذ "يمارس المدير العام سلطاته تحت مسؤولية ومراقبة مجلس الإدارة الذي يمكنه أن يخول سلطات أخرى ويمنحه التفويض الضروري لتسيير المؤسسة" المادة 16 من القانون 04/88.

وبما له من إشراف أعلى وسلطة عامة على تسيير المؤسسة فإن مجلس المراقبة يتمتع أيضا، حيال المسير أو المسيرين، بسلطة مراقبة واسعة خاصة في المجال المالي حيث "يتأكد من مسك السجلات والحسابات والدفاتر الحسابية التي تتقيد بها الشركات التجارية قانونا ويتابع تطور عناصر ذمة المؤسسة لاسيما صندوقها وأرصدها المكونة من القيم المنقولة والسائلة"²، وذلك ما نصت عليه المادة 34 فقرة 02 من القانون 04/88 إن دور مجلس المراقبة لا يقتصر على مدى مراقبة مدى مطابقة التسيير للقوانين وإنما يجب أن يتعداه إلى تحديد "القيمة التجارية" على غرار الوضع في الشركات التجارية الخاصة.

الفرع الثالث: جهاز التسيير (المدير العام، المسير)

لأخذ المشرع الجزائري في قانون المؤسسة العمومية الاقتصادية بنظام (الرئيس، المدير العام) أو المدير العام حسب الحالة بالنسبة للمؤسسات المنظمة في شكل شركات مساهمة وأخذ أيضا بفكرة المسير في المؤسسات المنظمة في شكل شركة ذات مسؤولية محدودة³.

أولا: التعيين

¹ محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص 196.

² محمد الصغير بعلي مرجع سابق، ص 197.

³ محمد الصغير بعلي، المرجع نفسه، ص 198.

1- بالنسبة لشركات المساهمة:

لم تشر النصوص العامة في القانون المؤسسات إلى كفاءات التعيين وبذلك تطبق الأحكام العامة في القانون التجاري من حيث إنتخاب مجلس الإدارة لرئيسه وتعيين المدير العام في حالة وجوده، من طرف المجلس لكن بعد إقتراح من الرئيس.

وبهذا الصدد وطبقا لمبدأ وحدة الإدارة الوارد في المادة 31 من القانون 01/88 فإن التطبيقات العملية تميل نحو إسناد مهمة تسيير المؤسسة إلى المديرين العامين السابقين وإعتبارهم في آن واحد رؤساء مديرين عامين بالرغم من أن ذلك قد أصبح محلا لإنتقادات عديدة من حيث ضرورة إسناد مهمة التسيير اليومي إلى غير رئيس مجلس الإدارة بالشركات التجارية الخاصة تجنباً للعديد من الإشكالات.

2- بالنسبة للشركات ذات المسؤولية المحدودة:

ورد النص واضحا بهذا الصدد حين نصت المادة 37 من القانون 04/88 إلى أن "يقترح مجلس المراقبة المسير" ولعدم وجود نص خاص اللجوء إلى القواعد العامة فيما يتعلق بالعزل والتنحية من طرف الشركاء الحائزين على أكثر من نصف رأس المال أو من طرف المحكمة¹.

كما تجدر الإشارة هنا إلى إمكانية العزل دون إبداء الأسباب كما هو الحال بالنسبة لباقي الأعضاء وذلك تطبيقاً لمبدأ المتاجرة ومن جهة أخرى لا يوجد ما يمنع الرئيس أو المدير العام من الإستقالة من مهمته، مع إمكانية التعويض في حالة ترتيب ضرر عن ذلك.

ثانياً: الصلاحيات

لقد أشار المشرع إلى ضرورة إدراج وتحديد صلاحيات أجهزة التسيير بالمؤسسة في القانون الأساسي ولقد نص صراحة على العديد من سلطات تلك الأجهزة خاصة بالنسبة

¹ المادة 579 من القانون التجاري.

للمدير العام، الذي يؤدي إلى دعم مركزه بين باقي هيئات وأجهزة المؤسسة العمومية الاقتصادية¹.

1/ المدير العام:

في المؤسسات المنظمة في شكل شركات مساهمة يمكن التمييز بين وضعيتين:

أ/ لدى إشراق رئيس مجلس الإدارة على المديرية العامة فإنه يبقى متمتعاً بالصلاحيات الواسعة، حيث يتولى "...السلطات الواسعة للتصرف بإسم الشركة في كل الظروف وذلك مع مراعاة السلطات بكيفية خاصة بمجلس الإدارة في حدود موضوع الشركة...".

ب/ وفي حالة وجود مدير عام للمؤسسة بجانب رئيس مجلس الإدارة فإن المادة 16 فقرة 02 من القانون 04/88 أنطت به القيام بالسلطات التالية:

- إبرام جميع العقود والصفقات وتقديم كل العروض والمشاركة في كل المزادات والمناقصات.
- فتح أي حساب وتسييره وكل الحسابات الجارية وحسابات الإيداع.
- توقيع وقبول وتطوير كل السندات والصفحات والصكوك وأوراق الصرف والأوراق التجارية.
- تولي الكفالة والضمان.
- قبض وسعي وتسليم وصولات المبالغ المستحقة للمؤسسات العمومية الاقتصادية.
- دفع الدعوى أمام القضاء.
- ممارسة السلطة السليمة على جميع المؤسسة العمومية الاقتصادية.

2/ المسير:

¹ محمد الصغير بعللي، مرجع سابق، ص 199 وما يليها.

أما في المؤسسة المنظمة في شكل شركات ذات مسؤولية محدودة فقد آجال المشرع صلاحياته على القانون الأساسي للمؤسسة وذلك من خلال نص المادة 37 فقرة 3 من القانون 04/88 على أنه "يمارس هؤلاء المسيرين صلاحياتهم في التسيير والإستغلال كما حددها لهم القانون الأساسي للمؤسسة"¹، وهذا الإتجاه يتفق مع القواعد العامة في القانون التجاري والتي عادة ما تميز بين صلاحيات المسير في علاقته بين الشركاء وتجاه الغير، وقد قيد المشرع صلاحيات المسير بالقانون الأساسي لسببين:

الأول: أن القانون الأساسي هو الإطار القانوني لصلاحيات أجهزة المؤسسة والذي يمكن الإحتجاج به.

ثانيا: إن تقييد صلاحيات المسير بالسلطات الواردة بالقانون مرده المسؤولية المحدودة لهذا النوع من المؤسسات

ثالثا: المسؤولية

يمكن أن يكون جهاز التسيير (المدير العام، المسير) مسؤولا كما يقوم به من تصرفات مسؤولية مدنية أو جنائية وهو ما يدعم مبدأ المتاجرة الذي أصبح سائدا حيال القطاع العام على غرار القطاع الخاص².

1) مسؤولية المدير العام

أ/ المسؤولية المدنية

إن تصرفات وأعمال المدير العام قد تترتب عنها المسؤولية المدنية تجاه تلك المؤسسة من خلال علاقاتها مع الغير وهذا ما أشارت إليه المادة 16 فقرة أخيرة من القانون 04/88 "يمارس سلطاته تحت مسؤولية ومراقبة مجلس الإدارة..."، فالمؤسسة تكون ملتزمة ومسؤولية إتجاه الغير عن جميع أعمال المدير العام، مع إمكانية الرجوع

¹ محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص200.

² محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص201.

عليه في حالة إثبات صدور خطأ شخص منه، ويمكن أن يسأل مدنيا إتجاه المؤسسة ذاتها نتيجة الأضرار الناجمة عن أخطاءه.

ب/ المسؤولية الجنائية:

يخضع المدير العام لنفس المسؤولية الجنائية التي تقع على القائمين بالإدارة في المؤسسة (أعضاء مجلس الإدارة)، إن المدير العام وعند ارتكابه للجرائم والمخالفات، المتعلقة أساسا بأموال ومحاسبته المؤسسة، معرض لتوقيع عقوبات تتراوح بين الغرامة والحبس كما أنه يبقى أيضا مسؤولا جزئيا عند ارتكابه للجرائم الواردة في قانون العقوبات خاصة جرائم التزوير والإختلاس وسوء التسيير.¹

(2) مسؤولية المسير

أ/ المسؤولية المدنية:

تنص المادة 578 (فقرة أولى) من القانون التجاري على أنه "يكون المديرون مسؤولين على مقتضى قواعد القانون العام منفردين أو بالتضامن حسب الأحوال تجاه الشركة أو الغير سواء على مخالفات أحكام هذا القانون أو على مخالفة القانون الأساسي أو الأخطاء التي يرتكبونها في قيامهم بأعمال إدارتهم..."².

بحيث يلتزمون مدنيا بالتعويض عن أخطاءهم الشخصية لما ينجم عنها من أضرار سواء للشركة أو للغير.

ب/ المسؤولية الجنائية

¹ المادة 199 من قانون العقوبات المعدل.

² محمد الصغير بعللي، مرجع سابق، ص203.

لقد تعرضت المواد 800 إلى 805 من القانون التجاري إلى الجرائم المتعلقة بالشركات ذات المسؤولية المحدودة وذلك من خلال توزيع أرباح صورية بدون جرد أو بجرد مغشوش، أو عدم وضع الحسابات المختلفة للشركة طبقاً للقانون الساري المفعول.

كما حددت المراد نفسها العقوبات الجزائية المقابلة لتلك الجرائم والتي تتراوح بين الغرامة والحبس والسجن إلى مدة 05 سنوات، إضافة إلى هذه الجرائم والعقوبات الخاصة فإن المسيرين يخضعون أيضاً للأحكام العامة في القانون الجنائي سواء تعلق الأمر بالإختلاس أو سوء السير أو غيرها من الجرائم نتيجة الحماية الجنائية المبسطة على مختلف أموال المؤسسة.

المطلب الثالث: إستقلالية المؤسسة

الفرع الأول: مفهوم وشروط الإستقلالية

من خلال نتائج إعادة الهيكلة تظهر أن هذه السياسة فشلت في تحسين مردودية المؤسسة هذا يفسح المجال لإقتصادها لم تكن أولية وبالتالي يسمح بإعادة النظر في إصلاحات أخرى للمؤسسة تتمثل في إستقلالية المؤسسة¹.

أولاً: مفهومها

التسيير الفعال والتنظيم المحكم وهي نظام إقتصادي مبني على اللامركزية في التسيير وتحمل المؤسسة الإقتصادية المسؤولية التامة²، وتحريرها من الضغوطات وتدخلات السلطة حتى تسمح لها بالتمتع بالإستقلال المالي والذمة وجاء هذا الإصلاح من خلال القانون 01/88 الصادر بتاريخ 88/01/12 حث منح هذا القانون للشركات الحق في إدارة منقلة لشؤونها دون تدخل الدولة من طرف الإدارات الوصية ولقد بين المشرع أسس الإستقلالية التي تتمتع بها المؤسسة في إطار تنظيم إقتصادي جديد.

¹ واقع المؤسسة العمومية في ظل التحولات الإقتصادية، مذكرة تخرج لنيل شهادة ليسانس في العلوم التجارية تخصص تسيير، 2004 / 2005، المركز الجامعي دكتور مولاي الطاهر، سعيدة ص42.

² محمد سعيد أوكيل، إستقلالية المؤسسة الإقتصادية العمومية، الشركة الوطنية للنشر والتوزيع، ص 130.

ثانياً: شروط الإستقلالية

إن إنتقال المؤسسة إلى مرحلة الإستقلالية يستلزم إنتهاج تسيير ديناميكي ووضع تنظيم مرن بالنسبة للتسيير الديناميكي فهو ينطوي على السعي المستمر في تحسين الأداء والتحكم في التكاليف باستخدام تسيير أكثر نجاعة، أما التنظيم المرن فهذا يرتبط بالمشكلة التشكيلية ومتوى إتخاذ القرار باعتبار التعليمات والتغيرات التي تتعرض لها الإقتصاديات المعاصرة¹.

1- تبني إستراتيجية معينة:

إن المؤسسة بدون إستراتيجية لا ينظر منها أن تعيش وتزدهر، كما أن للإستراتيجية بعدد مستقبلية ترتبط بالإتجاه الذي سوف تتخذه المؤسسة، خاصة وأن الإستراتيجية تساعد على تسهيل مهام التخطيط على مستوى كل مؤسسة ووحدات العمل التابعة لها.

2- تواجد القدرات التكنولوجية وتطويرها:

تتمثل في قدرة المؤسسة على القيام وتنفيذ النشاطات التالية: الإنتاج، الأعمال الهندسية والإبداع التكنولوجي.

وليس على المؤسسة شرط القيام بكل هذه النشاطات وإما أن تكون قادرة على ذلك بمعنى إذا لم تقم المؤسسة بإتخاذ إستراتيجية قصد تكوير مثل هذه النشاطات فإن القدرة على البقاء والإستقلالية تصبح معرضة للتدهور.

3- الإهتمام بالموارد البشرية:

أصبحت معاملة المستخدمين أو الموظفين بكل أصنافهم من طرف المؤسسات الحديثة وظيفة بحد ذاتها، معنى ذلك أن الموارد البشرية أصبحت تتطلب معاملة تمكن من

¹ واقع المؤسسة العمومية في ظل التحولات الإقتصادية، مذكرة . مرجع سابق ص43

استخدامها وتسييرها بكيفية جيدة وإنسانية، من بين الإجراءات المتخذة في ظل الإستقلالية فيما يخص هذا الأمر هو عملية الإشتراك في إتخاذ القرار التقرب من العمال وبذل الجهد لحل مشاكلهم وإزالة الفوارق غير الموضوعية بينهم.

الفرع الثاني: أسس إستقلالية المؤسسة ومؤشراتها

تعددت أسس ومؤشرات الاستقلالية لذلك سنتطرق إلى الأسس التي قامت عليها الاستقلالية. إضافة إلى المؤشرات التي من خلالها تمت هذه الاستقلالية و التي جاءت كحتمية اقتصادية¹.

أولاً: الأسس

1- الأساس القانوني:

جاء في المادة 03 من القانون 01/88 "إن المؤسسة تتمتع بشخصية قانونية ومعنوية التي تسري عليها قواعد القانون التجاري" أي أنها تصبح صاحبة حقوق ومسؤولية عن واجباتها.

بالإضافة إلى إكتسابها الأهلية القانونية وبالتالي يطبق عليها القانون التجاري لكي في حالة تعرضها لإفلاس أو عجز فتطبق عليها قوانين إقتصادية.

2- الأساس الإداري:

تنص المادة 58 من القانون (01/88) على أنه "لا يجوز أي تدخل في الإدارة أو تسيير المؤسسة العمومية الإقتصادية خارج الأجهزة المشكلة قانونا والعاملة في إطار الصلاحيات الخاصة بها وتشكل كل مخالفة في هذا الحكم تسيير ضمني ويترتب عنها تطبيق القواعد المسؤولية المدنية والجزائية المنصوص عليها في هذا الشأن" حيث نصت المادة السالفة الذكر على عنصر التسيير الضمني كما تم إستبعاد جزء كبير من الأنظمة

¹ واقع المؤسسة العمومية في ظل التحولات الإقتصادية، مذكرة . مرجع سابق ص44

القائمة على مجال الرقابة فكان الهدف منه تحقيق وإطلاق سراح المؤسسة إلى أن تتماشى مع سرعة وحركية الإقتصاد الحديث.

3- الأساس الإقتصادي:

يعتمد في القضاء على الإختلالات الإقتصادية التي أفقدته توازنه والقيام بنشاط فعال ومنسق لضمان السير الحسن¹.

إن الأساس الإقتصادي لإستقلالية المؤسسة يتجلى في ضبط الوتيرة الإقتصادية وذلك من خلال تدعيم الحضور الإقتصادي وتشجيع العلاقات التعاقدية بين المؤسسة في إنجاز المخططات دون تدخل بيروقراطي.

ثانيا: المؤشرات

أ/ زوال التبعية للهيئات المركزية:

من خاصيات المؤسسات الإقتصادية خضوعها للنظام المركزي في إتخاذ القرارات وإلتزامها بالتخطيط، كذلك المؤة المالية، إن هذا التنظيم الجديد والذي يقوم على مبدأ الإستقلالية يعني في الحقيقة زوال علاقة التبعية للجهات المركزية مهما كان نوعها.

ب/ التحكم في الأمور المالية:

إن عدم تحكم المؤة في مواردها المالية يقودها إلى الإختلالات وصعوبات خطيرة، لذا يجب معرفة التكاليف بكل عناصرها، وهذا باستعمال تقنيات المحابة والأخذ بسياسة التمويل الذاتي وذلك إعتمادا على الموارد البشرية وفائض الأرباح.

ج/ تحسين مستوى التسيير:

¹ واقع المؤسسة العمومية في ظل التحولات الإقتصادية، مذكرة . مرجع سابق ص44

حتى تكون الإستقلالية فعلية لا بد أن يكون متخذ القرارات حرا ورشيدا ولا يكون هذا إلا بإدخال تعديلات في مسألة التسيير عن طريق تحسين أداء المسيرين وحسن المعاملة والإستقبال.

وتحمل المسؤولية إتجاه المساهمين على سمعة المؤسسة وكذا إستعمال الوسائل العصرية والتكنولوجيا والحصول على المعلومات واستخدامها في إتخاذ القرارات المختلفة.

مضمون الإستقلالية:

يحتوي برنامج الإستقلالية على النقاط التالية:

- تتحمل المؤسسة مسؤولية أعمالها وتسييرها كاملة.
- يؤول التضامن ميزانيات المجموعات المحلية وتشتغل كل مؤسسة برأسمالها منفردة.
- لا يمكن للسلطة العامة التدخل في مجال التسيير وليس لها أي إختصاص لتعيين الأجهزة بها.

الفرع الثالث: دواعي وأهداف الإستقلالية

دواعي إستقلالية المؤسسة: تكمن دواعي استقلالية المؤسسة العمومية الاقتصادية فيما يلي :

- سقوط سعر برميل النفط سنة 1980 أدى إلى إنخفاض العائد من المحروقات وكذا إنخفاض معدل النمو الإقتصادي 0.6 % ونقص مستوى الإستهلاك العائلي بـ 0.04 %¹.
- محاولة تخفيض تكاليف الإنتاج وتشجيع الإستثمارات من أجل تحقيق مناصب شغل.
- إحتكار الدولة للقطاعات إقتصادية وتدخلها في تسيير المؤسسات الإنتاجية.

¹ د. محمد حسين جلول، إستقلالية المؤسسات العمومية، ديوان المطبوعات الجامعية، 1994، ص 300.

- عدم التحكم في الطاقة الإنتاجية بسبب عدم سيطرتها على التموين للمواد الأولية لكون الإستثمار كان مركزيا.
- تخفيض المؤسسة عدة مشاكل خاصة مشاكل التسيير نظرا للعلاقات التي تربطها مع الإدارة المركزية الإحتكارية.
- الإحتلال البيروقراطي جعل من المؤسسة عونا تنفيذيا عوض أن يكون للإبداع والتجديد.

ثانيا: أهداف الإستقلالية

ترجع أهداف الاستقلالية إلى ما يلي¹ :

- 1- إعطاء المؤسسة المسؤولية في القيام بعملياتها الإقتصادية والتجارية.
 - 2- إعطاء المؤسسة العمومية دورها الإقتصادي وذلك بابتعاد الدولة عن شؤونها.
 - 3- تمكين المؤسسة من جلب الموارد بهدف تحقيق الأرباح.
 - 4- إعادة الإعتبار لشخصية المؤسسة العمومية.
 - 5- تشجيع قدرات المؤسسة بالدخول إلى نظام إقتصاد الوطني الذي يعتمد على المنافسة.
- ليست الإستقلالية فصل الملكية فحسب ولكن هي أساس إتخاذ القرارات بموضوعية ويلاحظ أن نجاح الإصلاح كان مرتبط بعاملين أساسيين هما:
- إضفاء الطابع الديمقراطي في ضرورة مشاركة العمال الواسعة وهذا للتقليل من حدة البطالة.
 - يمس محيط المؤسسة نفسها عن طريق إقامة أدوات ضبط إقتصادية مرنة تتلائم مع مبادئ وميكانزمات المنافسة الحرة، ونظرا لطبيعة الإصلاح لم يتمكن

¹ د. محمد حسين جلول، إستقلالية المؤسسات العمومية، المرجع نفسه ص301.

الإقتصاد الوطني من التأقلم مع هذين مما أخل وقلل من مصداقية المنهج المتبنى¹.

¹ واقع المؤسسة العمومية في ظل التحولات الاقتصادية - مذكرة - مرجع سابق - ص 47.

الفصل الثاني

أهم الإصلاحات الاقتصادية المعتمدة
على النظام القانوني للمؤسسة العمومية
الاقتصادية .

الفصل الثاني

أهم الإصلاحات الاقتصادية المعتمدة على النظام القانوني للمؤسسة العمومية الاقتصادية .

إن صدور القانون 01/88 المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية بداية التغيير ، فقد أبرز التوجيه الليبرالي للمشرع الجزائري و لعلى أهم الأهداف التي جاء بها هذا القانون ، هو إخضاع المؤسسات العمومية لأحكام القانون التجاري ، و كتحصيل لذلك تتمتع المؤسسة بنفس أجهزة الشركات التجارية .

إلا أن نفس القانون نص على استثناءات تبرز الخصوصية والطابع العمومي للمؤسسة ، و ذلك حفاظا على المال العام و تحقيق الأهداف الإستراتيجية للتنمية ، بإتباع قواعد الإدارة الاقتصادية بالمحافظة على الميزان الإقتصادي و تحقيق الفائض النقدي .

ثم جاءت نصوص كرسست الإستقلالية و لعل أهمها الأمر 25/95 المتعلق بتسيير الأموال التجارية للدولة ، و ذلك تماشيا مع تغيير المعطيات الاقتصادية الدولية و انتقال الجزائر إلى نظام إقتصاد السوق و كان لهذه الإصلاحات أثرها البالغ على المبادئ و القواعد التي تحكم المؤسسات .

و جديد ما جاء به الأمر 25/95 هو إدراج أجهزة جديدة ضمن الهيكل التنظيمي للمؤسسة ، و لعل أهمها الشركات القابضة و التي تعتبر ضرورة حتمية أملتها سياسة تحول الإقتصادي إلى إقتصاد السوق ، حيث إعتبرت الأداة التي تساعد المؤسسة على الخوض في عملية المنافسة مع الشركات الأجنبية .

و في سنة 2001 صدر أهم نص يتعلق بتسيير المؤسسة العمومية الاقتصادية و هو الأمر 04/01 المتعلق بتسيير و تنظيم المؤسسات العمومية و تسييرها و خصوصتها ، حيث سعى المشرع من خلال هذا الأمر و ما لحقه من نصوص تنظيمية إيجاد أشكال جديدة و منح حرية أكثر للمؤسسات في إختيار الشكل القانوني لتنظيمها وفق إحتياجات كل مؤسسة و منح القائم بالإدارة

صلاحيات أوسع من أجل تحقيق أهداف الشركة و ضمان بقائها بتقوية قدرتها على المنافسة و إدماجها اكبر في إقتصاد السوق .

و الجديد الذي جاء به الأمر 04/01 هو رأسمال المؤسسة العمومية الإقتصادية لم يعد حكرا على الدولة أو أشخاص القانون العام فقط ، بل أصبح إلى جانبها أشخاص القاون الخاص ، حيث أصبحت الدولة تحوز على أغلبية رأس المال و الباقي يمكن لأشخاص القانون الخاص أن يملكوا مساهمات فيه ، و يمكن لهم المشاركة في الجمعية العامة بها و تسييرها إلى جانب الدولة و ممثلين عن العمال و هذا من خصائص القانون الخاص.

و على هذا الأساس إرتأينا دراسة هذا الفصل من خلال البرامج التي تبعتها الجزائر من خلال الإصلاحات الإقتصادية على المؤسسة العمومية الإقتصادية بدءاً ببرنامج إعادة الهيكلة (المبحث الأول) وبرنامج الخصخصة و التأهيل (المبحث الثاني) .

المبحث الأول : أثر مرحلة إعادة الهيكلة على النظام القانوني للمؤسسة العمومية الاقتصادية.

لقد أعتبرت هذه العملية ضرورة حتمية نتيجة التراكمات السلبية في مختلف المجالات ، ارتفاع نسبة التضخم و البطالة ، عدم التوازن في الميزانية العامة و سوء التوازن في مؤسسات القطاع العام فجاءت هذه العملية لإعادة التوازن للاقتصاد الوطني و توفير الشروط اللازمة لانطلاقة اقتصادية فعالة ، و هذا عن طريق إعادة هيكلة المؤسسات هذا الإجراء مس بداية المؤسسات الإستراتيجية فقط ، حيث يعتمد على برنامج تعديل هيكلي بناء على معطيات مخطط التقويم الداخلي الذي تحضره المؤسسة ، كما يتم إمضاء عقد نجاعة بين ممول المؤسسة والوزارة القطاعية المختصة هذه العملية تعتبر اتفاقية للمرور بالمؤسسات الى اقتصاد السوق .

المطلب الأول : مفهوم إعادة الهيكلة والأهداف المرجوة منها.

لدراسة مفهوم إعادة الهيكلة و جب الرجوع الي اصلها باعتبارها فكرة جاء بها الاتحاد السوفياتي عن طريق النهج الاشتراكي الذي اتبعته الجزائر

الفرع الأول: مفهوم إعادة الهيكلة.

هي عبارة عن سياسة تهدف الى التعجيل بالتقدم الاجتماعي والاقتصادي و اشاعة التجديد في جميع نواحي الحياة و اول ما ظهرت كانت في الاتحاد السوفياتي سابقا و هي تسمى بالبيريسترويكا " املا في مستوى المجتمع بصورة عقلانية و مركزة باحثين دائما عن الافضل فيما يخض الكم و النوع في جميع المجالات و هي كما يراها الرئيس السوفياتي " غورباتشوف " تتبنى مبادئ اساسية لعملية تحويل جذرية للتسيير الاقتصادي و ان الإصلاح بالمفهوم الحالي يشتمل على التركيز في جميع المستويات على أساليب التسيير الاقتصادي بدل التسيير الإداري¹

و من خلال المرسوم رقم 242/80 المؤرخ في 1980/10/04 م يتعلق بإعادة هيكلة المؤسسات . و خاصة المادة الأولى : " تطبق إعادة هيكلة المؤسسات وفقا للمقرارات و البرامج التي تقرها الحكومة في إطار هذا المرسوم ."

أنشئ نوعين من اللجان²

- أ- اللجنة الوطنية لإعادة الهيكلة : تم تنصيبها من قبل وزير التخطيط و التهيئة العمرانية و تتشكل من ممثلي مختلف الوزارات ، تتمثل مهامها في العمل على تطبيق برنامج إعادة الهيكلة المصادق عليه من طرف الحكومة و أنشئت هذه اللجنة فرق عمل مكلفة .
- ب- اللجان الوزارية لإعادة الهيكلة : تتكون هذه اللجان من أعضاء معينون من طرف الوزير الوصي على القطاع و الذي يكلفها بوضع تصورات لإعادة الهيكلة إنطلاقا من النتائج التي توصلت إليها فرق العمل المنشأة من قبل اللجنة الوطنية لإعادة الهيكلة وذلك على مستوى كل قطاع على حدى .

¹ ضياء مجيد الموساوي - الخصصة و التصحيحات الهيكلية - آراء و اتجاهات - ديوان المطبوعات الجامعية الطبعة الثالثة - 2005 ص 87،88.

عجة جيلالي مرجع سابق ص 96²

الفرع الثاني : أهداف تبني إعادة الهيكلة.

من أهم الأسباب التي أدت إلى برنامج إعادة الهيكلة هي الإصلاحات التي اعتمدها الدولة من أجل التنمية الشاملة و رفع من القدرات الإنتاجية الاقتصادية و التلبية المتزايدة لاحتياجات الاقتصاد و احتياجات المواطنين وذلك عن طريق¹ تحسين صندوق سير الاقتصاد .

تحكم أكثر في جهاز الإنتاج

الالتزام بنتائج أنشطة المؤسسات على ضوء الأهداف التي رسمها التخطيط الوطني .

و بهذه الصفة نستهدف إعادة هيكلة المؤسسات مايلي :

- أ- تشجيع المبادرات المبدعة التي تقوم بها هيئات المؤسسة و وحدتها بهدف الاستعمال العقلاني للكفاءات البشرية و التعبئة العقلية لموارد المؤسسات المادية
- ب- تحرير مستويات الاضطلاع بالمؤسسات على اختلاف أنواعها و لاسيما على المستوى وحدات الإنتاج و بذلك تدعم اللامركزية و توزيع السلطة في تسيير الأنشطة الخاصة بإنتاج المواد .
- ت- إقامة علاقات تكاملية سواءا بين المؤسسات التابعة للقطاع الواحد أو التابعة لقطاعات متعددة ، على أساس تحديد تعاقدية في علاقاتها مع مراعاة إنسجام النسب و الأهداف و الآجال المخصصة
- ث- توخي الملائمة القصوى بين حجم المؤسسة و مستوى عملها و إختصاصها الإقليمي مع مراعاة الدور التكميلي المنوط بالمؤسسات المحلية .
- ج- القيام بتمويل المؤسسات و السكان بانتظام و جودة عن طريق التخطيط الدقيق و الفعال للمبادلات عبر مجموع التراب الوطني و ذلك لمواجهة الاحتجاجات و الحتميات الناتجة عن تطبيق السياسة الاقتصادية و الاجتماعية بصفة عامة و التوازن الجهوي بصفة خاصة.

المادة 2 من المرسوم الرئاسي 242/80 المؤرخ في 1980/10/4 المتعلق بإعادة هيكلة المؤسسات¹

و لأجل الحصول الى تحقيق هذه الأهداف يجب مراعات¹.

- 1- التنسيق الاقتصادي في مابين المؤسسات
- 2- الملائمة بين الهيكلة الجديدة ونظام التخطيط والتكيف مع النظام المالي والمصرفي بصفة خاصة.
- 3- تحسين الإجراءات والإدارات الاقتصادية والقانونية.
- 4- التطهير المنهجي للمؤسسات بأعمال تتناول الهياكل المالية والكلف والأسعار وجميع العوامل التي تسمح ببلوغ أقصى نجاعة.

المادة 3 من المرسوم 242/80¹

المطلب الثاني : السياسة الاقتصادية لإعادة الهيكلة .

وجدت رهانات إعادة الهيكلة نفسها ، وهي في بداية التكوين أسيرة عدة تصورات متناقضة، يسعى كل تصور إلى الهيمنة على باقي التصورات الأخرى و يعود سبب هذا التناقض إلى حجم الرهانات التي صادفت عملية إعادة الهيكلة .

و هذه الرهانات يمكن تمييزها إلى رهانات ذات طابع شكلي و أخرى ذات طابع موضوعي¹

الفرع الأول : الرهانات ذات الطابع الشكلي .

تتعلق هذه الرهانات بإشكالية تحديد نطاق برنامج إعادة الهيكلة أو بالإجابة على السؤال التالي : ماهو النشاط الذي نبدأ به لتنفيذ هذه العملية ؟ و هل سنكتفي بالمؤسسات العامة ذات الطابع الاقتصادي ؟ ، أم يمكن إعادة الهيكلة إلى باقي المؤسسات الأخرى ؟ .

في هذا الإطار برزت أطروحتان الأولى تعتقد بإمكانية تعميم أسلوب إعادة الهيكلة على كافة المؤسسات أيا كانت طبيعتها أو أهميتها ، تماشيا مع الأمر رقم 74/71 و أطروحة ثانية و التي تحصر عملية إعادة الهيكلة في نطاق المؤسسات العمومية ذات الطابع الاقتصادي باعتبارها الحقل الطبيعي لهذه العملية .

و حتى ضمن هذه الأطروحة فهناك طريقتين :

- الطريق الأول: يطالب بضرورة تطبيق إعادة الهيكلة على المؤسسات العادية دون الإستراتيجية نظرا لحيوية هذه المؤسسات في الإقتصاد الوطني حيث أن كل خطأ في التطبيق يؤدي إلى أضرار جسيمة تمس الإقتصاد الوطني ، و إخضاع هذا المنهج الى فترة تجريبية ثم تعميمه إن نجح .

- الطريق الثاني: يبدو أكثر اعتدالا إذ يرى بأنه لا ينبغي الشرع في تطبيق أسلوب إعادة الهيكلة بل يجب تطبيقه على مرحلتين .

عجة جيلالي مرجع سابق ص 92¹

مرحلة أولى تجريبية : تتناول فقط مؤسسات التوزيع دون الإنتاج نظرا لقيامها على مرونة العرض و الطلب ، و كذا المؤسسات العامة في قطاع البناء و الأشغال العمومية و التي لها القابلية أكثر من غيرها لمفاهيم إعادة الهيكلة من حيث إنتشارها الجغرافي و الديمغرافي .

مرحلة ثانية : و فيها يمكن تعميم أسلوب إعادة الهيكلة على باقي المؤسسات في حالة التأكد من نجاح فترة التجربة إذ يجوز الشروع في عملية التعميم إلا بعد تقييم نتائج المرحلة الأولى من حيث الفعالية و المردودية .

موقف السلطة جاء مغاير لمجمل هذه الأطروحات بحيث عمدت منذ البداية عملية إعادة الهيكلة على كافة المؤسسات العمومية دون إستثناء و من بينها شركة سوناطراك التي تم تفكيكها إلى أكثر من ثلاثة عشرة (13) مؤسسة منبثقة عنها¹

الفرع الثاني : الرهانات ذات الطابع الموضوعي

إذا كان من السهل تجاوز الرهانات الشكلية بقرارات فوقية تفرض اختيار على آخر فانه من الصعب التحكم في الرهانات الموضوعية التي تتطلب مواجهة تحدي مزدوج

- أما التحدي الأول: و يتمثل بالالتزام بالأهداف المخططة المقررة في المخطط الخماسي الأول و المتعلق أساسا بإشباع الحاجات الاجتماعية للمستهلك في إطار سياسة " من أجل حياة أفضل " .

- و تحدي ثان : يجبر المؤسسة على احترام قاعدة التوازن المالي والعمل على تحقيق الربح و التحكم الأمثل في تسيير عوامل الإنتاج طبقا لمعايير العقلانية الاقتصادية .

و أمام هاذين التحديين سعت سلطة إعادة الهيكلة المثقلة بعبئ الوظيفة الاجتماعية إلى إعادة تنظيم الوظيفة الاقتصادية من منطلق رد الاعتبار لها دون المساس بالوفاق الاجتماعي و أمام هذا الشرط الواقف و وجود تنازع بين الوظيفتين بخصوص من لها أولوية برنامج إعادة الهيكلة فكانت الوظيفة الاجتماعية لها السبق . بسبب وفرة الريع النفطي و لكن سرعان ما تعرضت

¹ عجة جيلالي مرجع سابق ص 94

لنقد شديد من طرف المخطط السنوي لسنة 1983 حيث تبني هذا المخطط سياسة التقشف، من خلال تدعيم المكانة الوظيفية الاقتصادية و تأسيسا على هذه الرهانات الموضوعية لم تجد المؤسسات المنبثقة من إعادة الهيكلة غير المطالبة بالمزيد من المساعدات لمواجهة أعباءها المتزايدة و قد اتخذت هذه المساعدات من البداية شكل مخططات التطهير التي تضمن لها التخلص من عبئ الديون المحالة إليها بعد إعادة هيكلة المؤسسات الأم¹

- رغم هذا التطهير الذي منح لها امتياز اكتتاب الأصول دون الخصوم إلا أن هشاشة اقتصاد المؤسسات المنبثقة عن إعادة الهيكلة أجبرتها على اللجوء إلى الانكماش المصرفي ليس من أجل تمويل الاستثمار و لكن من أجل دفع أجور عمالها المتأخرة، و لعل سبب أزمة السيولة، لا يعود إلى كثرة أعبائها بقدر ما يعود إلى الفوضى التنظيمية و المحاسبية التي تعاني منها، و هو ما يدفع بالدولة إلى التفكير بحل البعض منها. لكن هذا التفكير سرعان ما توقف تحت ضغط حدوث اضطرابات اجتماعية

محتملة، بحيث فضلت تكليف الخزينة العمومية بمد يد المساعدة إلى هذه المؤسسات إلى غاية تجاوزها مرحلة العجز²

الفرع الثالث: الشروع في مرحلة إعادة الهيكلة.

شرعت الدولة في التنفيذ الميداني لبرنامج إعادة الهيكلة حيث تم تفكيك 66 مؤسسة عمومية وطنية إلى ما يقارب 348 مؤسسة جديدة منبثقة عنها و ارتفع عدد هذه المؤسسات ليصل في نهاية 1984 إلى أكثر من 574 مؤسسة تتكفل كل منها بنشاط اقتصادي مبني على أساس مبدأ الفصل بين النشاط الإنتاجي و النشاط التوزيعي على سبيل المثال تفكيك شركة سوناكوم الى ستة (06) مؤسسات جديدة و شركة سوناطراك الى 13 مؤسسة و استمر عدد المؤسسات المنبثقة من عملية إعادة الهيكلة في التصاعد، و يتميز أغلبها بأنها ذات بعد جهوي أو محلي، و خاصة المؤسسات المحلية، التي عرفت انتعاش ملحوظ بعد صدور المرسوم رقم 201/83 حيث بلغ عددها إلى حوالي الف

عجة جيلالي مرجع سابق ص 95¹

عجة جيلالي مرجع سابق ص 95²

(1000) مؤسسة بلدية و أكثر من 700 مؤسسة ولائية ، تشغل أغلبها في قطاع البناء و الأشغال العمومية¹

المطلب الثالث: الآثار الناتجة عن تبني إعادة الهيكلة.

بعد أربعة سنوات من الشروع في تطبيق برنامج إعادة الهيكلة شرعت الدولة في مرحلة التقييم و المتابعة ، حيث عمدت السلطة إلى تحليل الآثار المترتبة عن هذا البرنامج و ذلك من خلال الآثار الناتجة عن تبني هذه الاستراتيجية .

الفرع الأول : آثار إعادة الهيكلة على أساس التشغيل

يعتقد بعض الكتاب أن ارتفاع نسبة التشغيل في عهد إعادة الهيكلة ، ليست بظاهرة إيجابية لأنه إعتد على سياسة التشغيل دون مقابل إنتاجي أو ما يعرف بالبطالة المقنعة ، وكان من آثارها هذه السياسة أن كتلة الأجور أصبحت تستهلك أكثر من نصف إيرادات المؤسسة²

في حين أن المستوى الدولي في هذا الشأن لا يتعدى نسبة 15% على أقصى تقدير ، و رغم هذه الملاحظة الجادة إلا أن صندوق النقد الدولي في تقريره صادر عنه في جانفي 1985 إمتدح نسبة التشغيل المحققة من قبل الجزائر ، التي بلغت 4% و هي من أعلى النسب في العالم ، كما أنها تحققت في ظرف صعب يمر به الاقتصاد الدولي الذي تميز بالكساد و التضخم و انفجار أزمة المديونية في بعض الدول النامية كما حدث في المكسيك سنة 1982³

و قد روجت سلطة إعادة الهيكلة كمثل هذا النجاح المصطنع و اعتقدت أنه من ثمار إعادة الهيكلة ، و التي اعتمدت على لامركزية التوظيف أين تم تزويد المسيرين المحليين بسلطة التوظيف المباشر دون الرجوع للوصاية ، غير أن هؤلاء المسيرين أساؤوا استعمال هذه السلطة ، حيث لجأوا الى التوظيف لأغراض عشائرية و شخصية و عائلية أكثر منها اقتصادية ، و هو ما أدى إلى التضخم في عدد العمال .

¹ عجة جيلالي مرجع سابق ص 98

² عجة جيلالي المرجع نفسه ص 99

³ عجة جيلالي مرجع سابق ص 99

الفرع الثاني: آثار إعادة الهيكلة على سياسات الاستثمار.

الملاحظ أنه خلال فترة إعادة الهيكلة تم تقليص نسبة الاستثمارات الانتاجية لفائدة الاستثمارات الاجتماعية، وهو ما أدى إلى تراجع نسبة

التنمية، و قد بررت السلطة مثل هذا التوجه بالعجز الملحوظ الذي تعاني منه بعض القطاعات كالسكن، الصحة، التعليم، على أن تترك الاستثمارات الاقتصادية لمجموع المؤسسات المنبثقة عن عملية إعادة الهيكلة وهو ما لم يتحقق في الواقع نظرا لمشاكل التمويل التي تعاني منها هذه المؤسسات، بحيث عجز الكثير منها عن توفير أموال التشغيل فما بالك بأموال الاستثمار.¹

الفرع الثالث : آثار إعادة الهيكلة على علاقة المؤسسة بمحيطها .

لا يمكن لأي مشروع سواء كان سياسي أو اقتصادي أو قانوني أن ينشأ دون أن يتأثر أو يؤثر في محيطه الخارجي من خلال عدة آثار تبرز من خلال ما يلي :

أولا : علاقة المؤسسة بالجهة الوصية

أثر برنامج إعادة الهيكلة على المؤسسة بجهة الوصاية بحيث أصبحت تقوم هذه العلاقة على قاعدة تحديد المسؤوليات، و التي تفرض على كل طرف تحمل مسؤولياته من منطلق المسائلة و المحاسبة أمام أجهزة الرقابة بمختلف أنواعها و كانت هذه القاعدة بمثابة الأساس الذي استندت إليه السلطة² اثناء مباشرتها لحملة التطهير و المتابعات القضائية التي مست العديد من الإطارات المسيرة .

ثانيا : علاقة المؤسسة بالجهاز المصرفي

تأثرت هذه العلاقة بفعل تضخم مديونية المؤسسات إتجاه المصارف الوطنية، جراء اللجوء الدوري و المكرر إلى طلب القروض لتغطية أعباء الإستغلال، و في بعض الحالات دفع أجور العمال، الأمر الذي أدى ببعض البنوك إلى رفض منح المزيد من القروض إلى المؤسسات العاجزة و كاد هذا الرفض أن يؤدي إلى وقف نشاط المؤسسة لو لا تدخلات السلطة العمومية لدى

عجة جيلالي المرجع نفسه ص 99¹

عجة جيلالي مرجع سابق ص 100²

هذه المصارف و التي أجبرتها على ضخ المزيد من الأموال لهاته المؤسسات ، إلا أن الأمر

ما لبث أن يتغير بعد صدور القانون رقم 12/86¹ الذي أعاد النظر في أسلوب الإقتراض كما فرض على المؤسسات العمومية تقديم ضمانات مصرفية للحصول على القرض ، هذه القواعد لم تجد سبيلها إلى التطبيق نظرا للعجز المزمن الذي تعاني منه أغلب المؤسسات العمومية.

عموما رغم النتائج السلبية لإعادة الهيكلة إلا أنها لم تنهي عزيمة الدولة عن مواصلة تطبيق هذه العملية .

و كنتيجة لعملية إعادة الهيكلة يمكننا التوصل إلى النتائج التالية :

أ/ أغلب المؤسسات المنبثقة من عملية إعادة الهيكلة تنتمي إلى قطاع الأشغال العمومية ، بحيث إحتلت سنة 1985 المرتبة الأولى في قائمة المؤسسات المعاد هيكلتها ، بعدد يناهز 685 مؤسسة جهوية ، 65 مؤسسة وطنية يتلوها في المرتبة الثانية قطاع الصناعة و التجارة الذي يضم في نفس السنة 51 مؤسسة وطنية و 380 مؤسسة جهوية .

ب/ إرتفاع نسبة التشغيل لدى المؤسسات المنبثقة من عملية إعادة الهيكلة إذ إرتفع عدد العمال من 360000 عامل سنة 1980 إلى أكثر من نصف مليون عامل سنة 1985 و نفس الظاهرة عرفتتها المؤسسات العمومية الجهوية و التي إرتفع عدد عمالها من 28000 عامل سنة 1980 إلى أكثر من 173000 عامل سنة 1985 م .

أما بالنسبة لطبيعة النشاطات التي مستها إعادة الهيكلة فالملاحظ أن هذه العملية لم تستثن أي نشاط من نطاق تطبيق هذه العملية مع التفاوت في النسب بين القطاعات .

القانون 12/86 المؤرخ في 19/08/1986 المتعلق بنظام البنوك و القرض ¹

المبحث الثاني: أثر مرحلة الخصخصة على النظام القانوني للمؤسسة العمومية الاقتصادية و تأهيلها .

أمام فشل إعادة الهيكلة الصناعية في تحقيق الأهداف المسطرة لها على أساس مختلف المستويات ، وجدت الجهات المسؤولة نفسها مرة أخرى أمام ضرورة تبني إصلاحات جديدة ، بحيث إرتبطت قرارات الإصلاحات في هذه المرحلة بظروف سياسة معينة ، كانت المساهم الأساسي في دفع الدولة إلى إعادة النظر في النظام القانوني للمؤسسة الاقتصادية فظهر بذلك مصطلح الخصخصة على الساحة الوطنية ، في وقت عرفت فيه هذه الظاهرة نشاطا واسعا على المستوى العالمي ، اعتبرت الخصخصة في الجزائر نقطة تحول في علاقة الدولة بمؤسساتها العمومية ، حيث تحولت الدولة الى مالكة لرأسمال المؤسسات العمومية الاقتصادية عن طريق صناديق المساهمة و ليست مسيرة للمؤسسة كما اصبحت علاقة الدولة بالمؤسسة خاضعة لقواعد الفعالية والمردودية الاقتصادية و كنظرة اصلاحية للمؤسسة العمومية الاقتصادية و البرامج المتعددة التي واجهتها من بينها الخصخصة، فسيقتصر تعريفنا للخصخصة على المادة 13 من الأمر 04/01 المؤرخ في 20 اوت 2001 المتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية و تسييرها وخصصتها " يقصد بالخصخصة كل صفقة يتجسد في نقل الملكية إلى أشخاص طبيعيين أو معنويين خاضعين للقانون الخاص من غير المؤسسات العمومية و تشمل هذه الملكية :

- كل رأسمال المؤسسة أو جزء منه ، تحوزه الدولة مباشرة أو غير مباشرة ، أو الاشخاص المعنيون الخاضعون للقانون العام ، و ذلك عن طريق التنازل عن أسهم أو حصص إجتماعية أو إكتتاب لزيادة في الرأسمال .
- الأصول التي تشكل وحدة إستغلال مستقلة في المؤسسات التابعة للدولة .

و لتسليط الضوء على هذا المبحث إرتئينا أن ندرس نشوء فكرة الخصخصة و العوائق التي واجهتها (في المطلب الأول) أبعاد و اهداف الخصخصة و شروط تنفيذها (المطلب الثاني) برنامج تاهيل المؤسسة العمومية و تأثيرها باقتصاد السوق (المطلب الثالث).

المطلب الاول: نشوء فكرة الخصخصة و العوائق التي واجهت تطبيقها .

إن فكرة الخصخصة ليست حديثة النشأة بل تبنتها عديد الدول وخاصة الرأسمالية منها لاعتبارها أساس النظام الاقتصادي والملكية الخاصة علي الرغم من عديد المشاكل التي واجهتها

الفرع الأول : نشوء فكرة الخصخصة

جاءت الخصخصة بعد موجة التأميم التي سادت في السبعينات حيث صادرت الدولة ممتلكات من القطاع الخاص لمصلحة القطاع العمومي إلا أنه و بعد عقد من الزمن ،جاءت موجة إعادة المؤسسات العامة إلى القطاع الخاص بعد المشاكل التي تراكمت من عدم الكفاءة في الإدارة و الخسائر التي أثقلت كاهل الدولة و تعود أسباب نشوء و إنتشار الخصخصة إلى نوعين من العوامل داخلية و خارجية¹

أولاً : العوامل الداخلية.

على إثر إخفاق الملكية العامة في تحقيق الأهداف المنشودة وإظهار عدم كفاءته على عكس القطاع الخاص الذي أثبت من خلال الممارسة العملية كفاءته مما دفع بالمفكرين و الخبراء الاقتصاديين إلى الإهتمام بهذا القطاع و ظهرت عدة آراء و نظريات أهمها :

- **نظرية حقوق الملكية :** تشير إلى أن الحكومة تواجه مصاعب في تقديم الحوافز المناسبة لطبقة المديرين و مراقبة أدائهم مع ضيق حرية التصرف لديهم في القطاع العام عكس نظرائهم في القطاع الخاص الأمر الذي يؤدي إختصار عمل المديرين على الأهداف الموضوعية التي غالبا ما تكون متواضعة .

- **نظرية الاختيار العام :** مفادها أن مديرو القطاع العام يمكنهم الإستحواذ على مال السلطة ، المكانة الاجتماعية بالمقارنة مع نظرائهم في القطاع الخاص ، فتنشأ تحالفات و جماعات مصالح و هذا بدوره يؤدي إلى تضخم الميزانيات الذي أصبح هدفا وظهر ذلك في السبعينات مما جعل الإقتصاد عاجز عن التكيف مع الأسعار العالمية .

و كذلك من العوامل الداخلية التي أدت إلى إتساع نطاق الخصخصة هو رغبة الحكومة في ترشيد الإنفاق الحكومي من خلال التخلص من أعباء الدعم المادي الذي تتحمله الحكومة لمنتجات و خدمات المرافق في الشركات العامة

رياض الزغبي الخصخصة و دورها في تفعيل المؤسسة ص 1

¹ و توفير مصدرا من المال يمكن أن يساهم في دعم الموازنات و تغطية العجز . و على دفع القطاع الخاص لتولي الإستثمارات بدلا من القطاع العام الذي يعاني من قلة و تراجع الإستثمار الذي يحول دون التوسع في تقديم الخدمات . و المنتجات لمواجهة الطلب المتزايد عليها ، مع أن القطاع الحكومي لا يستطيع الصمود أمام الإقتصادات العالمية و بالتالي فهو مسؤول عن إهدار كثير من إمكانات التنمية الإقتصادية .

ثانيا : العوامل الخارجية

تمثلت هذه العوامل في معونات الدول المتقدمة إلى الدول النامية لكي تقوم هذه الأخيرة بإتباع سياسة إقتصادية ترتكز على الإصلاحات الهيكلية ، كترشيد الإنفاق ، تحرير الإقتصاد ، إعتماد أليات السوق ، دعم أطر المؤسسة الإقتصادية للإستثمار ، إصلاح الإدارة الإقتصادية و النظم القانونية و الخوصصة ، و لتجسيد ذلك في النصف الثاني من السبعينات قامت مجموعة البنك الدولي بتقديم مساعدات مالية و فنية من خلال

- 1 إعادة إستراتيجية و منهج تطبيق الخوصصة .
- 2 وضع المؤسسات المرشحة للخوصصة مع توفير الدراسات والبيانات
- 3 وضع جداول زمنية لتنفيذ خطة الخوصصة

الفرع الثاني : العوائق التي واجهت تطبيق الخوصصة

إن عملية الإنتقال إلى إقتصاد السوق ليست بالأمر الهين ، كما أن الخوصصة تحتاج إلى تهيئة ظروف ملائمة و مناسبة ، و من ثم فإن هناك عدة حواجز ووقفت في وجه خوصصة المؤسسات العمومية على عدة أصعدة ، منها ما يرتبط بالجانب المالي من خلال العجز المالي الذي تعاني منه المؤسسة العمومية الإقتصادية و هيكلية مما يتطلب تطهيرها ومنها ما هو إجتماعي من حيث تكلفة الخوصصة ما يجعلها تنعكس على القدرة الشرائية و البطالة ، كما أنها ترتبط بالجانب السياسي كتضارب الآراء حول المنهج الواجب إتخاذه لتفادي المضاربة و من هذه الصعوبات :

¹ واقع الخوصصة في الجزائر ما بين الحتمية و الخيار - مذكرة تخرج . المركز الجامعي مولاي الطاهر سعيدة سنة، 2007 ص07.

1- الصعوبات الاقتصادية

قد تتعدد الصعوبات على مستوى المؤسسة المراد خصوصتها ونذكر منها مايلي¹

- أ- عجز ميزانية المؤسسة العمومية الاقتصادية
- ب- المحافظة على السلوك و النمط التفكيرى السابق في إطار مرحلة التسير الجديد
- ت- الشكل التنظيمي الحالي للمؤسسة العمومية الاقتصادية
- ث- صعوبة تقييم المؤسسات المقبلة على الخوصصة

و من جهة أخرى فإن الإقتصاد الوطني يتصف بعدم الإستقرار وعدم وجود سوق لرؤوس الأموال ، و غياب البورصة كذلك نقص الخبراء المختصين في عمليات تقييم الأسعار ، التنازل أو إصدار الأسهم الذي يعتبر عقبة كبيرة أمام سير عملية الخوصصة في أحسن الظروف .

2-الصعوبات المالية : تكمن العوائق على مستوى المالي للمؤسسة الاقتصادية العمومية ذلك من خلال :

أ- غياب سوق مالية عملية:

من البديهي أن تقوم الأسواق المالية بدور أساسي في تحديد أسعار أسهم المؤسسات ، كما تمثل ركن

اساسي في إقتصاد السوق الحر ، كون هذه الأسواق تساهم في توسيع قاعدة الملكية من خلال التداول و الإكتساب و طرح الأسهم في السوق .

فغياب البورصة في الجزائر يشكل عائق أمام تنفيذ عملية الخوصصة بفعالية ونجاعة كبيرتين ، فعملية عرض الأسهم للجمهور تواجه صعوبات عند تطبيقها كما هو معلوم أن عملية أو إمكانية إستعمال البنوك التجارية الجزائرية في هذه الفترة لعدم إستجابتها الفعلية للتحويلات الاقتصادية .

ب- دور البنوك المحدود :

واقع الخوصصة في الجزائر ما بين الحتمية و الخيار - مذكرة - مرجع سابق ص 83¹

مما لا شك فيه أن عملية الخصخصة كي تتم بفعالية فإنها تحتاج إلى موارد مالية محلية موجهة نحو القيام

بالإستثمارات ، فالخواص و عند شراءهم للمؤسسات المطروحة للخصخصة فإنهم بحاجة إلى موارد مالية¹ لكن الملاحظ أن القطاع البنكي في الجزائر لا يلعب دوره كوسيط مالي ، حيث يشهد نقصا كبيرا في افدخار مما يؤدي إلى نقص الموارد المالية التي يجب توافرها عند القيام بعملية الخصخصة ، كما يشهد نقصا في السيولة التي تغذي

الإقتصاد الوطني ، و ضعفا كبيرا لعمل البنوك التجارية ، حيث يلاحظ قلة في تقديم القروض متوسطة و طويلة الأجل الشيء الذي يقلل من طموحات المستثمرين الخواص المحليين في تملك المؤسسات العمومية المراد خوصصتها و بالتالي تشكل عائقا أمام السير الحسن لبرنامج الخصخصة .

كنتيجة للعوائق الإقتصادية التي نرجعها إلى الظروف الإقتصادية للبلاد و عدم حيوية المحيط الإقتصادي كعدم فعالية النظام المصرفي والجمركي و النقل و التأمينات إلى جانب تباطئ مجلس القروض في الإستجابة لطلب الخواص في إنشاء بنوك جديدة .

3- الصعوبات القانونية : هناك عدة صعوبات تقف عتبة في وجه الخصخصة وإنها و

إن لم تعالج تحول دون نقل ناجح للملكية

العامّة إلى الملكية الخاصة منها :

- قيود قانونية صريحة تنص بأن الحكومة وحدها تؤدي خدمة معينة يمكن أن تكون حاجزا أمام برنامج الخصخصة و في بعض الحالات يكون القانون الإداري مبهما أو غير واضح ، مما ينبغي دراسة القانون و تعديله و صياغته ليصبح أكثر تحديدا و وضوحا

- وجود هياكل قانونية غير كافية ، حيث يعتمد برنامج الخصخصة على إستعداد المتعهدين بالمخاطرة بأموالهم من أجل تطوير مشروع قادر على مقابلة إحتياجات عدد كافي من المستهلكين و ربما يسمح بتغطية نفقة المتعهد² فبالرغم من صدور قانون الخصخصة للمؤسسات العمومية لم تقلح بعد في إعطاء إنطلاقة حقيقية لعملية الخصخصة ، فكل ما وعدت به الدولة في مجال

¹ واقع الخصخصة في الجزائر ما بين الحتمية و الخيار " مذكرة " مرجع سابق ص 84

² واقع الخصخصة في الجزائر ما بين الحتمية و الخيار " مذكرة " مرجع سابق ص 84

الخصوصية منذ 1995 م يطبق بالشفافية اللازمة التي تعد أهم عامل لنجاح مسار الخصوصية ، هذا ما أدى بمجلس الخصوصية إلى إنشاء المركز الوطني للدراسات و التحليل من أجل تقرير الخبرة سنة 1998 م ، الذي يتعلق بالأدوات القانونية والآليات المؤسسية لخصوصية المؤسسات العمومية الاقتصادية في الجزائر .

4 - الصعوبات الإجتماعية:

إن المشاكل الإجتماعية هي المشاكل الأكثر تحويطا للمجتمع الجزائري في برنامج الخصوصية ،خوفا من البطالة التي قد تتولد عن التسريح مع قلة المستهلكين خوفا من إتهاب الأسعار الناتجة عن تفاعلات العرض و الطلب مع الموازنة في القدرة الشرائية للمستهلكين و هذا ما يفسر بالخوف من فقدان الوظيفة و التسريح . فإنتقال الملكية من القطاع العام المعروف بالإمتيازات الهامة التي لا تقاس بمقاييس الكفاءة و الإنتاجية كما هو متبع في الاقتصاد الحر إلى القطاع الخاص الذي يتمتع بإدارات جديدة قد تتخذ قرارات بعض العمالة الفائضة أو تعديل الإمتيازات و الأجور أو تعديل ساعات العمل ، أو تقرر إتباع قياس أداء مختلف كما كان مألوف سابقا¹ إن تخلي الدولة عن سياسة دعم أسعار المواد الواسعة الاستهلاك استجابة

شروط صندوق النقد الدولي FMI

تحرير الأسعار من الدعم المالي للخزينة العامة للدولة - تثير صعوبات تتمثل عموما في تأثر المستوى الاستهلاكي لدى شريحة كبيرة من المجتمع و عليه فإن الخوف و القلق من الخصوصية عند المستهلكين يكمن في ارتفاع الأسعار ، ذلك أن السوق يصبح منظما و محدد حسب قانون العرض و الطلب .

5- الصعوبات السياسية : تتمثل فيما يلي :²

- وجود معارضة شديدة من أطراف مختلفة لاسيما أصحاب التوجه الاشتراكي
- غياب الدعم السياسي من خلال تضارب بين التيارات ،بين الحكومة و النقابات من جهة و أرباب العمل و المقاولين من جهة أخرى حول الكيفية المناسبة لخصوصية المؤسسات قصد الدخول الميداني في اقتصاد السوق .
- عدم وجود إدارة سياسية ترغب في إجراء التغيير الجذري ومحاولة معالجة المشاكل مثل الإجراءات المتضمنة لرأس مال

عمر دياب التميمي الخصوصية -6- و التكيف الهيكلي .مجلة العربي عدد 407 ديسمبر 96 ص 11¹
واقع الخصوصية في الجزائر ما بين الحتمية و الخيار " مذكرة " نفس المرجع ص 87²

- المؤسسات جزئياً بنسبة 49 % يبقى الانشغال حول عدم اللجوء إلى الخوصصة الكلية لرأس المال لأنها الوسيلة الوحيدة التي تتماشى واقتصاد السوق الحقيقي .
- المحافظة على نفس المسيرين و الموارد البشرية في تسيير اقتصادها ووجود نفس الذهنيات و نقص التجربة و تعقد التكنولوجيا .
- معارضة النقابات العمالية لعملية خوصصة المؤسسات العمومية الاقتصادية التي وجدت صدى من قبل الجمهور
- أسأل أقلام الصحافة الوطنية و العديد من شخصيات المجتمع الوطني .

المطلب الثاني : أبعاد و أهداف الخوصصة و شروط تنفيذها:

لكل نظام أو برنامج أيا كان أبعاد يرجي الوصول إليها وشروط يجب تنفيذها و أهداف يجب تحقيقها .

الفرع الأول : أبعاد الخوصصة

إن البعد الاقتصادي المرجو من عملية الخوصصة الرامي إلى الدفع بالتنمية الاقتصادية و ترشيد نفقات الدولة لتخفيف أعباء الميزانية . مع الدخول إلى اقتصاد السوق الذي يتطلب إرادة سياسة و توجه عقلائي اقتصادي جعل الدولة من خلال المؤسسات العمومية أن تجد في الخوصصة الطريق الأنسب للنهوض بالتنمية . و عليه فإن أبعاد عملية الخوصصة تتجلى في¹:

- تعتبر الخوصصة أهم الإجراءات في برنامج الإصلاح الاقتصادي إذ أنها تتجسد في جانب محوري من جوانب الإصلاحات الهيكلية .
- المرجو من الخوصصة هو استعمال الموارد بشكل أفضل لتقديم سلع و خدمات أجود و أرخص .
- تساهم الخوصصة بنظم رقابية على العاملين و أخرى إدارية متقدمة تساعد بالوصول إلى الهدف و بأقل تكلفة .
- الرقابة في المؤسسات المخصصة تتم من خلال ملاكها و بالتالي الحرص على المصلحة الاقتصادية يكون أكثر مقارنة بالمصلحة السياسية .
- زيادات إيرادات الدولة من خلال التحول إلى القطاع الخاص والاستثمارات التنموية .

¹ واقع الخوصصة في الجزائر ما بين الحتمية و الخيار " مذكرة " مرجع السابق ص 21،22

- البحث عن المنافسة التي تنعكس إيجابا على المستهلك و الاقتصاد ككل في إطار الخصوصية .
- محاولة فرض سوق رأس مال على الشركات الخاصة وانضباط مالي و اقتصادي في أدائها
- توافر فرص حقيقية لملكية الشعب للشركات بعيدا عن التوجه لاقتصاد الموجه .

الفرع الثاني : أهداف الخصوصية

إن أهم الخصائص الرئيسية للوضع الاقتصادي في الجزائر كباقي الدول العربية ، هي سيطرة القطاع العام على نسبة عالية من الأنشطة الاقتصادية و جاءت هذه الهيمنة عن طريق امتلاك الدولة لعناصر الإنتاج ،سواء عن طريق التأميم أو قيام مشاريع اقتصادية عامة مع تراجع دور القطاع الخاص¹ ، لكن هذه المشاريع العامة عانت من خسائر هامة و تدني العائد و الإنتاجية بها و نسبة عالية من طاقتها معطلة مما جعل المؤسسات الاقتصادية تساهم بشكل كبير في تنامي الدين العام وللخصوصة منظورين اقتصادي و سياسي فمن المنظور الاقتصادي تهدف إلى استغلال المصادر الطبيعية و البشرية بكفاءة و إنتاجية أعلى وذلك من خلال تحرير السوق و عدم تدخل الدولة إلا في حالات الضرورة ، أما من المنظور السياسي فالخصوصة تدعو اختزال دور الدولة ليقصر

على مجالات أساسية مثل الدفاع و القضاء و الأمن الداخلي و الخدمات الاجتماعية و بالتالي فإن أهداف الخصوصية يمكن حصرها فيما يلي²:

- إعادة توزيع الأدوار بين القطاع العام و القطاع الخاص و انسحاب الدولة تدريجيا من بعض النشاطات الاقتصادية و فتح مجال الاستثمار .

- التخفيف من الأعباء التي تتحملها الدولة نتيجة دعمها منشآت الاقتصادية الخاسرة .
- تطوير السوق المالية و تنشيطها و إدخال الحركية على رأس مال المؤسسات بقصد تطويرها و تنمية قدرتها الإنتاجية
- تشجيع و تعزيز الكفاءة الإنتاجية عن طريق تعزيز الأسواق و المنافسة
- تحديد الموارد المالية المحدودة للدولة ، ذلك لتمويل قطاعات أخرى مثل التعليم و الصحة .

¹ فاتح أبو عامرية . الخصوصية و تأثيراتها الاقتصادية ، دار أوسامة الطبعة الأولى 2008 ص 17

² فاتح أبو عامرية . الخصوصية و تأثيراتها الاقتصادية نفس المرجع ص 18

- نشوء استثمار جديد متضمنا الاستثمار الأجنبي الخاص مع توسيع قاعدة الملكية .

الفرع الثالث : شروط تنفيذ الخوصصة .

إن عملية الخوصصة ليست هدفا في حد ذاتها وإنما هي وسيلة من وسائل السياسة الاقتصادية العامة للدولة ، وهذا يعني أن فعاليتها ليست مطلقة و غير مشروطة ، إذ يجب لضمان نجاحها و تنفيذها بشكل أوسع و أحسن تهيئة الظروف المناسبة لضمان فعالية التحويل . إن عملية التحويل ليست سهلة بل معقدة و تتطلب وقتا و جهدا كبيرين و تهيئة الظروف اللازمة لضمان حسن سيرها . ينبغي توافر مجموعة من الشروط الرئيسية التالية¹ :

- القدرة على إقناع القيادة السياسية بضرورة الإصلاح عبر التحويل ، و هذا الأمر يتطلب صياغة للأسباب الموجهة لهذه العملية أهدافها فوائدها الإستراتيجية ، و الأساليب التي ستتبع لتعظيم النتائج الاقتصادية .
- مدى التغلب على مقاومة ضغوط مختلف الفئات التي ستصدر من هذا الإصلاح بحيث لا يقع عبئ الإصلاح على اليد العاملة.
- إنشاء بيئة مناسبة للتحويل ، و هذا بغرض زيادة تعظيم درجة المنافسة و كسر الاحتكار و إعادة النظر في النظم الضرائبية و حقوق الملكية و غيرها .

- دراسة المؤسسات العمومية الاقتصادية قيد التحويل بشكل معمق وتصنيفها وفقا لمعايير الإنتاجية و الربحية ثم دراسة الأسلوب الأمثل لتحويل كل من المؤسسات ذات الأداء الإنتاجي الضئيل و الخطوات الواجب إتباعها لتحقيق الإصلاح .

- وجود سوق مالية متطورة لمواكبة عملية الإصلاح ذلك أن السوق المالي يشكل الإطار المناسب لتسهيل هذه العملية

لإعطاء القطاع الخاص الموارد اللازمة لاكتساب المؤسسات العامة .

- تحرير الأسعار و سوق العمل حيث يعطي لقوة العرض و الطلب الفرصة ليقوم بتحديد الأسعار و توجيه تخصيص الموارد الاقتصادية وفقا لآليات السوق و توزيع العمال و تشجيع الاستثمارات ، كل ذلك يؤدي إلى كفاءة اقتصادية تحدث انخفاض في التضخم.

- زيادة دعم المنافسة في السوق لتحقيق الكفاءة في الإنتاج ثم تحقيق التوزيع الأمثل للموارد في المجتمع ، مع تحقيق فرص متكافئة للمشروعات و وضع تشريعات لمواجهة الاحتكار .

¹ واقع الخوصصة بين الحتمية و الخيار - مرجع سابق ص 31،30

- تحرير النظامين النقدي و المالي اللذان يعدان أساسا لتحرير الأسعار و دعم المنافسة وفقا لـ:
 - تحرير سعر الصرف
 - الزيادة في استقلالية البنك المركزي
 - تحرير سعر الفائدة
 - تطوير سوق الأوراق المالية (سوق البورصة)
 - إصلاح النظام الضريبي
- تحرير القطاع الخارجي من خلال التعريفية الجمركية المتدرجة والمتنوعة حسب نوع السلع و تخفيض للقيود الكمية ، وهذا يحتاج فترات طويلة حتى لا يلحق الضرر بالإنتاج¹.

المطلب الثالث : برنامج تأهيل المؤسسة العمومية الاقتصادية و تأثرها باقتصاد السوق.

إن من بين أهم البرامج التي عرفتها المؤسسة العمومية الاقتصادية والتي زادت من قوتها الاقتصادية من حيث الانتاج و الخدمات و تحقيقا لأهداف التنمية الشاملة، برامج التأهيل سواء بمخططات محلية أو بخطة ودعم من صندوق النقد الدولي و الاتحاد الأوروبي تفعيلا للشراكة الأورو متوسطة .

الفرع الأول : برنامج تأهيل المؤسسة .

هي آلية من أهم الآليات للنهوض بالإنسان الجزائري كما هي شرط أساسي يساهم في تطوير المؤسسة ، و يضمن صمودها في سوق المنافسة لذلك على أرباب العمل أن يقتنعوا بأنه لم يبقى أمامهم الكثير من الوقت للربح السريع ، على حساب صحة وسلامة و دخل المستهلك² و على هذا الأساس وواقع الاقتصاد الوطني حتم على السلطات تداركه في برنامج رئيس الجمهورية بغلاف مالي تجاوز الأربعة (04) مليارات دولار مع دفع السلطات بالمؤسسات نحو قواعد لعبة السوق من تقييس للمنتجات (الايزو) و تطبيق لعلوم التسويق و تحليل الكلفة وأن تعمل على تصحيح الخلل الوارد في سوقي الشغل والاستهلاك عن طريق تشريعات

¹ واقع الخصوصية بين الحتمية و الخيار - مرجع سابق ص 31

² عبد الرحمان تومي - الإصلاحات الاقتصادية في الجزائر - دار الخلدونية عام 2011- ص 327

تلزم بموجبها المؤسسات على دخول برامج التأهيل حتى تتمكن فيها بعد من الالتحاق بالسوق المالي فيما يخص عولمة الاقتصاد، دور التجارة الخارجية، الاستثمار الأجنبي، الشراكة مع التكتلات الاقتصادية، كلها عوامل في صالح المؤسسة الاقتصادية العمومية¹

اعتمدت السلطة على سياسة الانتعاش الاقتصادي و التنمية المستدامة ضمن برنامجها الاقتصادي من خلال فكرتين²

أولا : فكرة التسويق السياسي للسوق الجزائرية

تسعى هذه الفكرة إلى تحسين صورة الجزائر عبر ما يسمى بالماركتينغ السياسي لإبراز مزايا الجزائر في المحافل الدولية من خلال :

- وجود سوق ضخمة تقدر بأكثر من 30 مليون مستهلك
- وجود طاقة متوفرة بشكل مناسب لتمويل الاستثمار (النفط ، الغاز)
- انخفاض كلفة اليد العاملة
- التقرب من مكان إنتاج السلع و تموقع الجزائر في منطقة ذات أهمية جيواستراتيجية باعتبارها بوابة إفريقيا و المنفذ الأقرب إلى أوروبا والمسلك السهل للعالم العربي .
- وجود عمالة مؤهلة كافية لتلبية رغبات المستثمر .
- توفر الجزائر على منشآت قاعدية ضخمة و مهمة
- وجود نسيج صناعي معتبر و إن كان غير فعال
- وجود قطاع خاص في طور الإنعاش
- وجود قطاع فلاحي هام يشكل 20% من الدخل الخام الجزائري ويضاف إلى هذه المزايا التفاضلية وجود ترسانة قانونية متعددة تضمن حرية الاستثمار ، و المنافسة ، و هناك نية لدى سلة الإنعاش لتعديلها قصد توفير أكبر قدر ممكن من الحماية و الضمانات ، كما أن الدولة ملتزمة من خلال رئاسة الجمهورية بتوفير المناخ الملائم للمستثمرين الأجانب ناتج عن حرص السلطة على بعث اقتصاد الجزائر .

¹ عجة جلاي -قانون المؤسسات العمومية الاقتصادية من اشتراكية التسيير إلى الخصوصية - مرجع سابق ص 327

² عجة جلاي -قانون المؤسسات العمومية الاقتصادية من اشتراكية التسيير إلى الخصوصية - مرجع سابق ص 471

ثانيا : فكرة بعث المنشآت القاعدية و الهياكل الأساسية.

يهدف أسلوب الإنعاش الاقتصادي إلى تحويل الجزائر إلى ورشة أشغال لمشاريع المنشآت القاعدية و الهياكل الأساسية و في سبيل هذا المسعى خصصت السلطة 4.5 مليار دولار لتمويل برامج الإنعاش وتضاف هذه البرامج إلى المخططات البلدية للتنمية و المخططات الولائية للتنمية و الغرض منها مايلي :

- أداة للتشغيل و مكافحة البطالة حيث ينتظر تشغيل أكثر من 300 ألف عامل

- وسيلة دعم الاستثمار المباشر عن طريق صيانة الطرقات ،توفير الكهرباء و الغاز و المياه

- الاستجابة للانشغالات الاجتماعية الملحة

انطلاقا من هذه الأفكار الأساسية ظهر أسلوب الإنعاش كبديل لأسلوب التعديل الهيكلي

يعتمد برنامج الإنعاش الاقتصادي على مبدأ عدم التمييز بين الشركاء الاقتصاديين فهو يقوم على تصور دور جديد للدولة ينحصر في مراقبة التوازنات الكبرى للاقتصاد¹.

الفرع الثاني : تأثير المؤسسة العمومية الاقتصادية باقتصاد السوق.

أمام قصور صناديق المساهمة في وضع حد لتدهور الحالة الاقتصادية و الآلية للمؤسسات العمومية الاقتصادية ، و هذا ما ألزم المشرع الجزائري على انتهاج سياسات جديدة عن طريق ملائمة الأنظمة التسييرية الجديدة للمؤسسة . يمنح الحرية للمؤسسات في اختيار شكل أجهزة التسيير التي تتلاءم مع نشاطها ، و منح المسير صلاحيات للتصرف باسم الشركة لتحقيق الربح ، مع إحلال هيئات رقابية محل أخرى و إنشاء هياكل رقابية جديدة ،من أجل ضبط نشاط الأجهزة المسيرة وفق الصالح العام للشركة و حمايتها من أي انحراف عن الأهداف المسطرة و ذلك كله قصد ضمان نجاعة المؤسسات العمومية الاقتصادية في مواجهة المنافسة الشديدة التي

¹ عجة جلاي - قانون المؤسسات العمومية الاقتصادية من اشتراكية التسيير إلى الخوصصة - مرجع سابق ص 472

تفرضها قواعد اقتصاد السوق ، لتمكن الجزائر من الاندماج في الاقتصاد العالمي وتعزيز سبل الشراكة¹

أولا : إحلال الشركات القابضة محل صناديق المساهمة .

بصدور الأمر رقم 25/95 المؤرخ في 25 ديسمبر 1995 المتعلق

بتسيير رؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة و الذي

ينص في مضمون مواده على ضرورة إنشاء نظام جديد يكلف بتسيير هذه الأموال ذات الطبيعة التجارية التابعة للدولة ،أنشأ هذا النظام الجديد الشركات القابضة العمومية التي تعتبر ضرورة و حتمية فرضتها سياسة تحول البلاد إلى اقتصاد السوق .

و تعد الشركة القابضة الوسيلة الحديثة المتطورة و الأداة المفضلة لتحديد المسؤولية المباشرة عن تسيير أموال الدولة ، في القطاع الاقتصادي و لذا تطلبت إعادة هيكلة القطاع تجميع المؤسسات العمومية المختلفة في شركات قابضة ، على شكل شركات مساهمة ،

وهي ممثل عنصر الملكية الخاصة للدولة لتحل محل صناديق المساهمة²

و هذه الشركة (القابضة) هي شركة تمسك مشاركات أو مساهمات في شركات أخرى و تخلف الشركات القابضة عن صناديق المساهمة من عدة جوانب.³

1- مميزات الشركات القابضة عن صناديق المساهمة :

- **من حيث الإصلاحات :**

تتولى الشركة القابضة تسيير و إدارة الرساميل التجارية التابعة للدولة ، بينما يقتصر عمل صناديق المساهمة على التسيير الآلي لرؤوس الأموال الاجتماعية للمؤسسات العمومية الاقتصادية .

- **من حيث النظام الأساسي :**

تتمتع الشركات القابضة بحق الملكية على الرساميل التجارية للدولة – على خلاف صناديق المساهمة التي هي مجرد أعوان إئتمانية لها .

- **من حيث المهام :**

¹ مدون كمال – النظام القانوني لإدارة المؤسسات العمومية الاقتصادية مذكرة ماجستير. جامعة الجبلا لي اليابس –سنة 2009 ص 72

مدون كمال – المرجع نفسه- ص 73²

عجة جيلالي – مرجع سابق ص 323-324³

- تسعى الشركات القابضة إلى تحقيق المردودية ، و استثمار القيم المنقولة المعهودة إليها من قبل الدولة ، أما صناديق المساهمة فتقوم بالاستثمار لحساب الدولة قصد تحقيق أرباح تجارية
- **من حيث الوظيفة و الرقابة :**
- تسيير الشركات القابضة مجلس مديرين أو رئيس المدير العام الوحيد ، و مجلس مراقبة مشكل من سبعة أعضاء بينها صناديق المساهمة فهي مسيرة من قبل مجلس إدارة ، يشكل من خمسة أعضاء إلى تسعة أعضاء على الأكثر و رئيس منتخب و رئيس عام.
- **من حيث الوصاية :**
- تخضع الشركات القابضة لوصاية مجلس لمساهمات الدولة يرأسه رئيس الحكومة ، في حين تشكل الجمعية العامة لصناديق المساهمة من مجموعة وزراء .
- **من حيث العلاقات مع المؤسسة العمومية الاقتصادية :**
- ليس هناك أي تمثيل مباشر للشركات القابضة لدى المجالس الإدارية للمؤسسات العمومية في حين تتمتع صناديق المساهمة بتمثيل في مجلس الإدارة .
- **من حيث طبيعة التصرف في التراث المالي للمؤسسة :**
- حسب الشركات القابضة نظامها قابل للتنازل و التصرف فيه عكس صناديق المساهمة الذي يجعل هذا التراث مال عمومي خاضع لحماية المال العمومي - و يشتركان في شكل شركة مساهمة .
- **2- مهام الشركات القابضة :**
- تثمين محفظة الأسهم و إعطاء أكثر مردودية لها¹
- المساهمة في تنمية جميع المؤسسات الصناعية و التجارية و المالية المنوطة تحت مراقبتها فهي بذلك تضع إستراتيجية و سياسات الاستثمار و التمويل للمؤسسات و كذا وضع تعديل هيكل ما تراه مناسبا²
- تنظيم حركة رؤوس الأموال بين المؤسسات وفق ما تسمح به القوانين المعمول بها³

المادة 9 من الأمر 25/95¹

المادة 02/9 من الأمر 25/95²

المادة 01/10 و المادة 24 من الأمر 25/95³

- السهر على حماية استقلالية الذمم المالية للشركات المنتمية لها¹
- مساهمة الشركات القابضة في وضع السياسات الاقتصادية للحكومة في إطار الاتفاقيات المبرمة²

ثانياً: استحداث مجلس مساهمات الدولة و شركات التسيير للمساهمة 1 مجلس مساهمات الدولة:

تم تنظيم مجلس مساهمات الدولة بموجب المرسوم التنفيذي رقم 253/01 المتعلق بتشكيلة و سير المجلس و يتولى رئاسته رئيس الحكومة حيث يتولى هذا المجلس الرقابة الدائمة و المستمرة للمؤسسات العمومية الاقتصادية ، و هو الهيئة الوصية عليها

أ (تشكيل مجلس مساهمات الدولة

حسب المرسوم 253/01 السالف الذكر عملاً بنص المادة 08 من الأمر 04/01 التي تنص على أن تحدد تشكيلة و سير مجلس مساهمات الدولة عن طريق التنظيم . تحدد تشكيلة كالاتي :

- رئيس الحكومة كرئيس للمجلس
_ وزير الدولة (المالية ، العدل ، الداخلية و الجماعات المحلية الشؤون الخارجية)

_ وزراء (المساهمة و تنسيق الإصلاحات ، التجارة ، العمل والضمان الاجتماعي ، تهيئة الإقليم و البيئة ، الصناعة و إعادة الهيكلة)

_ الوزير المنتدب لدى وزير المالية المكلف بالخزينة و إصلاح المالية

_ الوزير المعني او الوزراء المعنيين بجدول الأعمال

ب) صلاحيات مجلس مساهمات الدولة:

إن أهمية أهم الصلاحيات الموكلة له هي ضبط تنظيم القطاع العمومي الاقتصادي³ كما يتولى تحديد الإستراتيجية الشاملة في مجال

¹ المادة 02/10 من الأمر 25/95

² المادة 08 من الأمر 25 /95

³ المادة 11 من الأمر 04/ 01

مساهمات الدولة و الخصوصية و هو الذي يتولى تحديد السياسات فيما يخص مساهمات الدولة و تنفيذها¹

و يتجلى دور المجلس في رقابة المؤسسات العمومية الاقتصادية، في أنه يتولى مهام الجمعية العامة للمؤسسات العمومية الاقتصادية التي تحوز الدولة أو أحد أشخاص القانون العام فيها الرأسمالية الاجتماعية بطريقة مباشرة أو غير مباشرة ممثلون مؤهلون قانونا من مجلس مساهمات الدولة² و له صلاحيات أيضا في إخضاعها للشكل الخاص المنصوص عليه في المرسوم التنفيذي 283 /01 ، كما انه هو الذي يقرر تشكيلة مجلس المديرين³

كما له الصلاحيات في المصادقة على برنامج الخصوصية و كذا الإجراءات المتعلقة بنقل الملكية⁴ و يتلقى التقرير السنوي الذي يعده الوزير المكلف بالمساهمات عن عمليات الخصوصية.

2- شركات التسيير للمساهمة .

أنشئت بموجب المرسوم 283/01 طبقا للمادة 05 فقرة 3 من الأمر 04/01 و هي مؤسسات عمومية مكلفة بتسيير مساهمات الدولة في المؤسسات العمومية الاقتصادية ، تحوز الدولة أو أي شخص معنوي آخر خاضع للقانون العام مجموع الرأسمال الاجتماعي لها بصفة مباشرة أو غير مباشرة

تنشأ بموجب لائحة تصدر عن مجلس مساهمات الدولة ، بحيث هو الهيئة المخول لها قانون صلاحية إخضاع المؤسسة العمومية الاقتصادية لهذا الشكل⁵

و هي شركات أموال تأخذ شكل شركة مساهمة لها شكل خاص لأجهزتها (الإدارة، التسيير) غير أن رأسمالها تقود ملكيته للدولة أو أحد أشخاص القانون العام و تتكون من:
أ) الجمعية العامة.

¹ المادة 09 من الأمر 04/ 01

² المادة 12 من الأمر 04/ 01

³ المادة 3،4 من المرسوم التنفيذي 283 / 01 المؤرخ في 24/09/2001 يتضمن الشكل الخاص بأجهزة إدارة المؤسسات العمومية الاقتصادية و سيرها

⁴ المادة 21 من الأمر 04/01

⁵ المادة 03/05 و 04 و المادة 17-01 من المرسوم التنفيذي 283/01

تتكون من مثليين مفوضين قانونا من مجلس مساهمات الدولة ويشترك فيها أعضاء مجلس المدير العام الوحيد لكن ليس لهم أصوات تداولية¹ ، حيث تفصل الجمعية العامة في كل المسائل المتعلقة بحياة المؤسسة و كذا صلاحيات الفصل فيما يلي :

- البرامج العامة للنشاطات
- الحصيلة و حسابات النتائج
- تخفيض النتائج
- الزيادة في الرأسمال الاجتماعي و تخفيضه
- إنشاء فروع في الجزائر أو الخارج
- الإدماج أو الانفصال
- تقييم الأصول و السندات
- التنازل عن السندات أو عناصر الأصول
- مخطط تطهير المؤسسة و إعادة هيكلتها و شروط تطبيق ذلك .
- إقتراحات تعديل القانون الأساسي .
- تعيين محافظ أو محافظي الحسابات

ب) مجلس المديرين:

هو هيئة للإدارة الجماعية ، يتكون من ثلاثة أعضاء من بينهم رئيس يقرر تشكيلة مجلس مساهمات الدولة ،حسب مهام المؤسسة العمومية الاقتصادية ، و طبيعتها و حجمها و عندما يمارس شخص واحد مهام مجلس المديرين يسمى المدير العام الوحيد²

يتمتع مجلس المديرين بكامل السلطات للقيام بإدارة المؤسسة العمومية الاقتصادية و تسييرها والإشراف عليها في حدود الصلاحيات المنصوص عليها في العقود التي يبرمونها مع الجمعية العامة التي تحدد لهم مهامهم و حقوقهم وواجباتهم ، أي صلاحياتهم تكون موضوع عقد مع الجمعية العامة - عن طريق ما يسمى بعهدة التسيير ، حيث يلتزم مجلس المديرين بتنشيط صلاحيات مجلس المديرين بصفة منتظمة ، و هو مسؤول عن السير العام للمؤسسة ، و يمارس السلطة السلمية على المستخدمين .

تعتبر مسؤولية أعضاء مجلس المديرين تضامنية و غير قابلة للتجزئة طبقا لأحكام القانون التجاري لا سيما المواد 648، 649، 653،

¹ المادة 04 من المرسوم التنفيذي 283/01

² المادة 02 من نفس المرسوم

- و من أهم مهام شركات تسيير للمساهمة:
- تحديد صلاحيات الدولة المالكة المفوضة لشركات تسيير المساهمات
 - شروط حيازة و تسيير الأسهم و غيرها من القيم المنقولة التي تحوزها الدولة على المؤسسات العمومية الاقتصادية
 - شروط التسيير المحاسبي و المالي لكافة العمليات التي تقوم بها شركات تسيير المساهمات لحساب الدولة .
 - شروط إضفاء الطابع التعاقدي على العلاقات بين الهيئات الاجتماعية سواء فيما يخص ممارسة الصلاحيات المفوضة، أو قياس الأداءات المنجزة ، أو نمط إعلام المساهم .

ثالثا- الشراكة الأورومتوسطية و أثرها على المؤسسة العمومية الاقتصادية

(أ) الشراكة الأورومتوسطية :

لقد تعرضنا في الفصل الأول المبحث الأول عن مفهوم الشراكة وتقسيمها و مجالاتها و لم نتحدث عن مشروع هذه الشراكة مع أوروبا و خاصة مشروع الشراكة الأورومتوسطي :

وقعت الجزائر في 18 ديسمبر 2001 إتفاقية الشراكة مع الإتحاد الأوروبي في إطار عملية برشلونة للشراكة الأورو-متوسطية و التي هي أداة ثنائية بين الأعضاء في الإتحاد الأوروبي من جهة و بين الشريك المتوسطي و هو الجزائر من جهة أخرى و هي معاهدة دولية ملزمة للطرفين تركز على التجارة و التكامل الاقتصادي و الأمن و الحوار السياسي

و لكن دخول هذه الشراكة حيز التطبيق سيطرح أمام مؤسساتنا موضوعين أساسيين و هما²:

- **موضوع الجودة** : أي إعادة النظم بالموصفات الذي يتطلب مواصفات تتماشى و المواصفات الدولية ، مع توفير مختبرات لديها شهادات جودة تتطابق مع متطلبات الأسواق الدولية .

- **موضوع التقاليد و الثقافة القضائية** : حيث أننا في حاجة ماسة لتطوير عمل المحاكم للبت بالقضايا و المنازعات التي قد ترفعها المؤسسات

¹ دخلت هذه المعاهدة حيز التنفيذ في 2005/09/01 م

² مدون كمال مرجع سابق ص 148

،بسرعة و نزاهة ، إذ أن قيم الديمقراطية و اقتصاد السوق لدولة القانون هي من الشروط الأساسية مع الإتحاد الأوروبي .

(ب) أثر الشراكة على المؤسسة العمومية الاقتصادية

من أهم الأهداف المنتظرة من هذا التعاون هو تأهيل الاقتصاد الجزائري للاندماج في الاقتصاد العالمي و من بين الأهداف والعوامل المؤثرة في عمق الاقتصاد و المؤسسة الاقتصادية العمومية هي ¹

- 1 بالنسبة لتحسين الأداء :

نظرا للعجز الدائم المسجل من طرف المؤسسات منذ بداية السبعينات (باستثناء قطاع المحروقات) تسعى الجزائر إلى اغتنام فرصة التعاون الاقتصادي في إطار التكتلات الإقليمية لتعزيز اقتصادها و تحسين أداء مؤسساتها بما يتماشى و التغييرات الدولية ، تسعى الجزائر من خلال هذه المساعدة الخارجية و التي تراها مناسبة لتعزيز التعاون مع دول الإتحاد الأوروبي بواسطة التأهيل الشامل للاقتصاد .

- إن احتكاك المؤسسات الجزائرية مع المؤسسات الكبرى الأوروبية يؤدي بها إلى اكتساب الخبرات و المهارات التسييرية و جعلها تقارب نظيرتها الأوروبية

-2 تأهيل المؤسسات الجزائرية :

من أهداف برنامج التأهيل الذي يظهر على ثلاثة مستويات :

- **المستوى الكلي** : عصرنة القطاع الصناعي بما يناسب و المطلوب دوليا
- **المستوى الوسيطي** : تدعيم و تقوية قدرات هياكل الدعم و دفع الصناعة للمنافسة .

- **المستوى الجزئي** : تحسين قدرات المنافسة للمؤسسة العمومية الاقتصادية من خلال تحديث طرق و آليات الإنتاج المستخدمة و نوعية الخدمات في المؤسسة و تطوير الكفاءات التسييرية و محاولة تقليص نقاط الضعف لديها² .

-3 استفادة من نقل التكنولوجيا :

¹ مدون كمال مرجع سابق ص 149

² مدون كمال نفس المرج ص 152

حيث أن دول الإتحاد الأوروبي قطعت شوطا كبيرا في عملية الاستثمار و هو العامل الأساسي للرفع من أداء المؤسسات

وعليه يجب استغلال التكنولوجيا المحولة التي لا تتجسد إلا باليد العاملة المؤهلة و الكفاءات القادرة على التكيف مع التكنولوجيات المعروضة دوليا .

4- الاستفادة من المساعدات المالية المقررة في برامج التأهيل :

توفر الجزائر مساعدة فنية و مالية من اجل دعم الإصلاح المالي والاقتصادي و وضع أسس إدارية ، قانونية ، مؤسساتية و قضائية مع احتياجات البلاد ، حيث تحصلت الجزائر على مساعدات مالية لتأهيل القطاع الصناعي من طرف الإتحاد الأوروبي بواسطة برنامج " ميدا " لدعم تأهيل النسيج الصناعي حيث وجهت هذه المساعدات لكل القطاعات الصناعية كما خصت مساعدات أخرى لدعم برنامج خوصصة المؤسسات العمومية .

وحتى تتمكن الجزائر من جلب رؤوس الأموال الأجنبية إليها واستغلال الاستثمارات الأجنبية عليها أن تعرض يد عاملة مؤهلة ورخيصة لاستقطاب الأسواق إليها بالإضافة إلى الدور الذي يلعبه البنك الأوروبي للاستثمار في هذا الإطار .

الخاتمة

ما يستخلص في نهاية هذا البحث هو أن التنظيم الجديد للمؤسسة العمومية الاقتصادية ليس مجرد إعادة هيكلة تقنية لها بقدر ما هو نتاج لتفاعل عوامل متعددة و متنوعة أبرزها التطور الاقتصادي و السياسي و الاجتماعي للبلاد منذ الاستقلال

فالتسيير الذاتي (1952) و التسيير الاشتراكي (1971) للمؤسسات بغض النظر عن المعطيات التي أفرزتها و النتائج التي حققتها، لم تبلغ أهم الأهداف التي وجدت من أجلها لتغيير علاقات الإنتاج بمنح مجالس العمال دورا رئيسيا في عملتي : التسيير و الرقابة ، و هو الدور الذي بقي محدودا و ظاهريا أمام جهاز إداري (المديرية) يتمتع بسلطات تقريرية و وصاية قوية ، تتسم بأغلب خصائص السلطة الرئاسية ، الأمر الذي أدى إلى اختلالات و توترات بين الأطراف الاجتماعيين داخل المؤسسة ، كما انعكس سلبا على الردود الاقتصادية بانحصار أساليب و آليات التسيير التجاري لحساب انتشار و ترشيح التسيير الإداري للاقتصاد

إن الواقع العملي فرض التوجه نحو إعادة الاعتبار للدور الاقتصادي للمؤسسة العمومية الاقتصادية لمواجهة الأزمات و التوترات التي باتت تعيق الدولة لمواصلة التنمية و هو ما تجسد بما عرف بإعادة الهيكلة (1984) ثم ما سمي بالاستقلالية (1988) و ذلك بموجب إصدار منظومة تشريعية و تنظيمية خاصة بالمؤسسات العمومية الاقتصادية ترتكز في وجودها على اعمال قواعد الادارة الاقتصادية إلى ابعد مدى ممكن .

و بدراستنا للقانون الاقتصادي الجزائري ، فقد بين لنا توجه المشرع وسعيه الدائم في الاحالة على قواعد القانون الخاص (التجاري) و محاولة تطبيقها على مجمل النظام القانوني للمؤسسة العمومية الاقتصادية

و في الواقع أنه لم يحدث تغيير كبير في طريقة تنظيم المؤسسة العمومية الاقتصادية ، مقارنة مع النظام السابق الذي كان معمول به في القانون 01/88 و الأمر 25/95 ، حيث أصبحت شركات تسيير مساهمات الدولة في ظل النظام

الجديد الذي جاء به الأمر 04/01 مسيرة فقط للمساهمات التي تملكها الدولة في المؤسسات العمومية الاقتصادية بعد ما كانت الشركات القابضة العمومية مالكة لمساهمات الدولة و ليس فقط مسيرة ،كما أصبح إلى جانب الدولة أشخاص القانون الخاص كمساهمين في المؤسسات العمومية الاقتصادية .

و ما يستحسن في جديد النصوص القانونية ،هو فتح المجال أمام المستثمرين الخواص تماشيا مع نظام اقتصاد السوق الذي تبنته الجزائر .

و كذلك منح الهيئات الجديدة سلطات واسعة لإعطاء دفع جديد لهذه السياسة التي فرضتها المعطيات الاقتصادية الراهنة ، خاصة مع عقد إتفاق الشراكة مع الاتحاد الأوروبي و تهيئة المناخ للدخول إلى المنظمة العالمية للتجارة و محاولة إنشاء منظمة للتبادل الحر بين دول المغرب العربي و دول الاتحاد الأوروبي و لهذا أخضعت المؤسسات العمومية الاقتصادية في تنظيمها و تسييرها للأحكام العامة للقانون التجاري رغم طابعها العمومي ، وهذا ما تقتاضيه متطلبات اقتصاد السوق .

و أخيرا يمكن القول بأن الاصلاحات السابقة لم تحقق الأهداف المرجوة من طرف السلطة .

لأن عملية الاصلاحات كانت تتم دوما في إطار اقتصادمركزي مراقب من طرف الدولة . و بالتالي لم يتم تسيير المؤسسة العمومية الاقتصادية تسييرا حقيقيا .

إن النظام الإداري المعتمد في تسيير المؤسسة الاقتصادية العمومية الجزائرية لا يلائم طبيعة الأهداف المتوخاة منه ، و لا يتكيف مع ما تقره متطلبات اقتصاد السوق و لا الإطار الجديد للتسيير ، من خلال عدم المقدره على توليد معلومات ذات مصداقية معبرة على الوضعية الحقيقية للمؤسسة و ملائمة لاتخاذ القرارات الفعالة في الوقت المناسب .

كانت أهداف المؤسسة العمومية الاقتصادية سياسية و اجتماعية أكثر منها مالية ، بتحملها أعباء اجتماعية كثيرة أثرت على تحقيق الانتاجية و طرح فائض مالي لضمان بقائها .

لم يعطي لمحيط المؤسسة الأهمية اللازمة في جميع الإصلاحات التي أدخلت على المؤسسة العمومية و عليه فإن :

* اي تغيير أو إصلاح لا بد أن ينطلق من تشخيص دقيق و فحص عام شامل من قبل العارفين لا السياسيين مع الاهتمام بالعنصر البشري لأن المشكل الأساسي في عدم تحقيق المؤسسة لأهدافها هو عقلية المسيرة و ليس في النصوص القانونية المنظمة للأجهزة المسيرة باعتبارها أساليب التسيير الحديثة لأن علوم التسيير أصبحت أكثر دقة ، و أن أي تسيير استراتيجي يستدعي تحسين القدرات الانسانية و تحفيزها ، من أجل إعطاء إنتاج و فعالية أكثر .

كما أن الشراكة تعتبر أحد البدائل الهامة لحل الأزمة التي تتخبط فيها مختلف القطاعات الاقتصادية و ذلك بالنظر إلى الدور الذي تلعبه في إعادة التوازن الاقتصادي و المالي للمؤسسات الاقتصادية ، و بالنظر إلى التحدي الذي تفرضه العولمة بالدخول إلى اقتصاد السوق بمؤسسات إنتاجية تنافسية ، فهي بذلك تتيح انتقال الصناعة ، و ترقى البحث العلمي و تطور الإنتاج و ذلك باستعمال التقنيات القصورية في تسيير المؤسسات المالية في إطار إعادة بناء المؤسسات الاقتصادية و تحسين قدرتها التنافسية .

قائمة المصادر و المراجع

أولاً : المصادر

النصوص القانونية و التنظيمية :

1/ الأمر 59/75 المؤرخ في 26/09/1975 المتضمن القانون التجاري، المعدل والمتمم

2/ الأمر 58/75 المؤرخ في 26/09/1975 المتضمن القانون المدني، المعدل والمتمم

3/ الأمر رقم 25/95 المؤرخ في 25/09/1995 المتعلق بتسيير رؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة .

4/ القانون 01/88 المؤرخ في 12/01/1988 المتعلق بالقانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية

5/ القانون 04/88 المؤرخ في 12/01/1988 يعدل و يتم الأمر 59/75 المتضمن القانون التجاري - يحدد القواعد الخاصة المطبقة على المؤسسات العمومية الاقتصادية .

6/ الأمر 04/01 المؤرخ في 20/08/2001 المتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية و تسييرها و خصصتها .

7/ الأمر 73/71 المؤرخ في 08/11/1971 المتعلق بالثورة الزراعية .

8/ الأمر 23/72 المؤرخ في 07/06/1972 المتعلق بالقانون الاساسي العام للتعاونيات و التنظيم السابق لإنشاء التعاونيات في الفلاحة .

9/ القانون رقم : 19/87 المؤرخ في 08/12/1987 المتضمن ضبط كيفية استغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأملاك الوطنية و تحديد حقوق المنتجين وواجباتهم

10/ المرسوم التنفيذي رقم 242/80 المؤرخ في 1980/10/04 المتعلق بإعادة
هيكلية المؤسسات

11/ المرسوم التنفيذي رقم 253/01 المؤرخ في 2001/09/10 المتعلق بتشكيلة
مجلس مساهمات الدولة و سيره

12/ المرسوم التنفيذي رقم 283/01 المؤرخ في 2001/09/24 المتعلق بالشكل
الخاص بأجهزة إدارة المؤسسات العمومية الاقتصادية و سيرها .

ثانياً: المراجع

1 - الكتب:

- 1/ أحمد مني - اقتصاد الجزائر المستقلة . ديوان المطبوعات الجامعية . طبعة 1993
- 2/ إسماعيل العربي - التنمية الاقتصادية في الدول العربية - طبعة 1989 م
- 3/ فاتح ابو عامرية - الخصخصة و تأثيرها الاقتصادية - دار أوسامة للنشر والتوزيع - الأردن - الطبعة الأولى سنة 2008 م
- 4/ رشيد واضح - المؤسسة في التشريع الجزائري بين النظرية و التطبيق - دار هومة للنشر - طبعة 2003 م
- 5/ رشيد واضح - علاقات العمل في ظل الاصلاحات الاقتصادية في الجزائر - دار هومة للنشر طبعة 2005 م
- 6/ رياض عيسى - النظام القانوني للمؤسسات الاقتصادية الاشتراكية في الجزائر - ديوان المطبوعات الجامعية - الجزائر ، الطبعة '11' سنة 1987 م
- 7/ رياض الزغبى -الخصوصية و دورها في تفعيل المؤسسة .
- 8/ محمد الصغير بعلي -تنظيم القطاع العام في الجزائر (استقلالية المؤسسات) - ديوان المطبوعات الجامعية ،الجزائر ، الطبعة الثانية سنة 1992 م
- 9/ محمد حسين القاسم جلول - استقلالية المؤسسات العمومية - ديوان المطبوعات الجامعية سنة 1994 م

10/ ضياء مجيد الموساوي - الخوصصة و التصحيحات الهيكلية (آراء واتجاهات)، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر .

11/ ناصر دادي عدون - اقتصاد المؤسسة - دار المحمدية العامة الطبعة الثانية.

12/ ناصر دادي عدون - عبدالله قويدر الواحد - مراقبة التسيير و الأداء في المؤسسة الاقتصادية . (المؤسسة العمومية في الجزائر) - دار هومة العامة الجزائر .

13/ عجة جيلالي -قانون المؤسسات الاقتصادية من اشتراكية التسيير إلى الخوصصة ، دار الخلدونية طبعة 2006 م

14/ عبد الرحمن تومي - الإصلاحات الاقتصادية في الجزائر -الواقع والأفاق - دار الخلدونية عام 1911.

2- الرسائل و المذكرات :

أ - الرسائل :

1/ لخضر بقدر - النظام القانوني للمؤسسة العمومية الاقتصادية ،رسالة ماجستير -معهد العلوم القانونية - جامعة الجيلالي اليابس سيدي بلعباس عام 1996.

2/ مدون كمال - النظام القانوني لإدارة المؤسسة الاقتصادية ،رسالة ماجستير في القانون العام ،كلية الحقوق ،جامعة الجيلالي اليابس ،سيدي بلعباس سنة 1999.

ب - المذكرات :

1/ واقع الخوصصة في الجزائر ما بين الحتمية و الخيار - مذكرة تخرج شهادة

ليسانس - المركز الجامعي الدكتور مولاي الطاهر سعيدة سنة 1996

2/ واقع المؤسسة العمومية في ظل التحولات الاقتصادية - مذكرة تخرج شهادة

ليسانس في العلوم التجارية تخصص " تسيير " المركز الجامعي الدكتور مولاي

الطاهر سنة 2005/2004

3- المجالات :

1/ عامر دياب التميمي-الخوصصة و التكيف الهيكلي- مجلة العربي العدد 407

ديسمبر 1994.

فهرس المواضيع

- 01..... 1/ مقدمة
- * الفصل الأول : مفهوم المؤسسة العمومية و نظامها القانوني في الجزائر...04
- * المبحث الأول : مفهوم المؤسسة العمومية الاقتصادية و تطورها.....05
- * المطلب الأول : مفهوم المؤسسة العمومية الاقتصادية.....05
- الفرع الأول : تطور مفهوم المؤسسة العمومية الاقتصادية.....05
- الفرع الثاني : تعريف المؤسسة العمومية الاقتصادية.....07
- * المطلب الثاني : تطور المؤسسة العمومية الاقتصادية.....11
- الفرع الأول : المؤسسة العمومية الاقتصادية قبل القانون 01/88.....11
- الفرع الثاني : المؤسسة العمومية الاقتصادية بعد القانون 01/88.....19
- * المطلب الثالث : أهداف المؤسسة العمومية الاقتصادية.....22
- الفرع الأول : الأهداف الاقتصادية.....22
- الفرع الثاني : الأهداف الاجتماعية.....23
- الفرع الثالث : الأهداف الثقافية.....24
- * المبحث الثاني : النظام القانوني للمؤسسة العمومية الاقتصادية.....26
- * المطلب الأول : إنشاء و حل المؤسسة العمومية الاقتصادية.....26
- الفرع الأول : إنشاء المؤسسة العمومية الاقتصادية.....27
- الفرع الثاني : حل المؤسسة العمومية الاقتصادية.....33
- * المطلب الثاني : أجهزة المؤسسة العمومية الاقتصادية.....40
- الفرع الأول : جهاز المداومة (الجمعية العامة).....42
- الفرع الثاني : جهاز الإدارة (مجلس إدارة ، مجلس المراقبة).....45
- الفرع الثالث : جهاز التسيير (المدير العام ، المسير).....48
- * المطلب الثالث : استقلالية المؤسسة العمومية الاقتصادية.....54
- الفرع الأول : مفهوم و شروط الاستقلالية.....54
- الفرع الثاني : أسس استقلالية المؤسسة و مؤشراتها.....56

- 59..... الفرع الثالث : دواعي و أهداف الاستقلالية.
- *الفصل الثاني : أهم الإصلاحات المعتمدة على النظام القانوني للمؤسسة
العمومية الاقتصادية.....61
- * المبحث الأول : أثر مرحلة إعادة الهيكلة على النظام القانوني للمؤسسة العمومية
الاقتصادية63
- * المطلب الأول : مفهوم إعادة الهيكلة و أسباب تبنيها63
- الفرع الأول : مفهوم إعادة الهيكلة63
- الفرع الثاني : أهداف تبني إعادة الهيكلة.....65
- * المطلب الثاني : السياسة الاقتصادية لإعادة الهيكلة.....67
- الفرع الأول : الرهانات ذات الطابع الشكلي.....67
- الفرع الثاني : الرهانات ذات الطابع الموضوعي68
- الفرع الثالث : الشروع في مرحلة إعادة الهيكلة70
- * المطلب الثالث : الآثار الناتجة عن تبني إعادة الهيكلة70
- الفرع الأول : آثار إعادة الهيكلة على سياسة التشغيل.....71
- الفرع الثاني : آثار إعادة الهيكلة على سياسة الاستثمار.....72
- الفرع الثالث : آثار إعادة الهيكلة على علاقة المؤسسة بمحيطها.....72
- *المبحث الثاني : أثر مرحلة الخصخصة على النظام القانوني للمؤسسة العمومية
الاقتصادية و تأهيلها.....74
- * المطلب الأول : نشوء فكرة الخصخصة و العوائق التي واجهت تطبيقها.....75
- الفرع الأول : نشوء فكرة الخصخصة75
- الفرع الثاني : العوائق التي واجهت تطبيق الخصخصة.....77
- * المطلب الثاني : أبعاد و أهداف الخصخصة و شروط تنفيذها82
- الفرع الأول : أبعاد الخصخصة82
- الفرع الثاني : أهداف الخصخصة.....83
- الفرع الثالث : شروط تنفيذ الخصخصة.....84

86	و تأثيرها باقتصاد السوق.....
86	- الفرع الأول : برنامج تأهيل المؤسسة العمومية الاقتصادية.....
88	- الفرع الثاني : تأثير المؤسسة العمومية الاقتصادية باقتصاد السوق.....
99	- الخاتمة.....
102	- قائمة المراجع.....
107	- الفهرس.....