

تدخل الإدارة الجزائرية عبر المرفق العام في القطاع الاقتصادي

الأستاذ: بلقاسم بن العايب

جامعة الجلفة

.....

الزهرة سعيدي

جامعة الجلفة

مقدمة:

لقد عرف المرفق العام le service public في الجزائر كغيره من الأنشطة تطورا ملحوظا، لاسيما في القانون الإداري الجزائري بصفة خاصة، إذ يعد المرفق العمومي من أبرز الأنشطة التي تقوم بها الإدارة حيث يلعب دورا جوهريا وأساسيا في تحديد مجالات انطباق وبلورة معطيات وأسس نظرية القانون الإداري وبالتالي فالمرفق العام يحدو حذو القانون الإداري تطورا.

بالنسبة للدولة الجزائرية فكرة المرفق العمومي لم تحظى بنظام مستقرا والسبب في ذلك راجع أن الدولة الجزائرية عرفت فلسفة إيديولوجية استعمارية صعبة وذلك خلال الفترة الممتدة من 1830 إلى غاية 1962 وبالتالي فالدارس للقانون الجزائري الخاص

بالمرفق العامة يلاحظ دون شك صور الاختلاف في مجال النصوص بين المرفق العامة سواء كانت إدارية أو اقتصادية، وعليه فإن دراسة موضوع المرفق العمومي في الجزائر بعد الاستقلال أي بعد 5 جويلية 1962 يستدعي البحث عن إيجاد نظام قانوني آخر يتماشى وفلسفة الدولة المستقلة ويعزز مبدأ السيادة بعيدا كل البعد عن التشريع الفرنسي.

ولتأثر المرفق العام بالقطاع الاقتصادي فقد عرف الاقتصاد الجزائري منذ الاستقلال تغيرات عدة ساهمت بشكل كبير في تغيير المفاهيم الإيديولوجية وكذا الإستراتيجية وبالتالي تغير القرارات والأنظمة، تعتبر المرفق العامة الاقتصادية بمختلف قطاعاتها القلب النابض للاقتصاد الوطني، بالرغم أنها كانت ولا زالت مختبرا للعديد من التجارب والأنظمة المستوردة.

إن الواقع الحالي للتسيير في الاقتصاد الجزائري يلزم علينا الرجوع إلى الحقيقة التاريخية الماضية لتفسير الوضعية المتوصل إليها حاليا، وذلك من خلال استعراض أهم المحطات التي مرت بها المرفق العامة الاقتصادية.

وقد ظهرت هذه المرفق بعد أن بدأت الدولة المعاصرة تتدخل في مجالات النشاط الاقتصادي والتي كانت قبل ذلك من اختصاص القطاع الخاص، وأيضا بفعل الأزمات الاقتصادية وتطور وظيفة الدولة.

وتحديد مفهوم المرفق العمومي يعكس إحدى تصورات الدولة باعتبارها إطار تتفاعل

فيه عوامل سياسية واقتصادية وبالتالي فهو مفهوم مرتبط باعتبارات سياسية اقتصادية. وتعتبر الأساليب التقليدية لتسيير المرفق العام والتي اجتاحت الجانب الاقتصادي وبرزت من خلال تدخل الدولة في التحكم في دواليب الاقتصاد واحتكارها لذلك، لم تعرف الزوال وتعايشت مع النظام الاشتراكي بأسلوبين سواء نظام التسيير الذاتي أو نظام التسيير الاشتراكي للمؤسسات تم مرحلة إعادة الهيكلة مع بداية الثمانينات البارز في نصوصها القانونية التي أفرزتها هذه الفترة كثرة استعمال عبارة (مرفق عام) إداري أو اقتصادي.

ومع التطورات التي شهدتها العالم المعاصر في مختلف الميادين، أدركت الدولة الجزائرية إن السير الأفضل للتنمية والنهوض باقتصادها هو الانتقال إلى تحرير الاقتصاد الوطني بإتباع سياسة السوق الحرة ورفع الدولة يدها عن العديد من الأمور الاقتصادية وإبراز نية توجيهها السياسي نحو ما يسمى باقتصاد السوق وممارستها لدورها الجديد وهو دور المتحكم في الاقتصاد والموجه سواء للقطاع الخاص أو العام.

وعلى الدولة أن تحدد دورها في اقتصاد السوق اتجاه المؤسسات العمومية إذ لم يبق دورها المتمثل في المالك و المنتج الذي اثبت فشله في المراحل السابقة.

وعليه تم تبين كل مرحلة وأسباب تجسيدها مع إبراز أهم الدوافع المؤدية إلى فشل الأنظمة السابقة وفي الحقيقة أن فشل كل نظام يعد في حد ذات دافعا لقيام نظام تسيير

جديد نسلط الضوء من خلاله على مدى تبني الإدارة لنظام المرافق العامة ومدى تدخل الدولة في المجال الاقتصادي عبر المراحل التي شهدتها المرافق العمومية الاقتصادية منذ الاستقلال إلى يومنا هذا وبالتالي فالإشكالية المطروحة في بحثنا هذا هي.

ما مدى تدخل الإدارة الجزائرية عبر المرفق العام في القطاع الاقتصادي ؟

و للإجابة على هذه الإشكالية نتبع الخطة التالية:

المبحث الأول: التجربة الجزائرية لإدارة القطاع الاقتصادي عبر المرفق العام.

المطلب الأول: عبر قانون التسيير الذاتي للمؤسسات العمومية.

المطلب الثاني: عبر قانون التسيير الاشتراكي للمؤسسات العمومية.

المبحث الثاني: استقرار تدخل الادارة في الاقتصاد عن طريق المرفق العام.

المطلب الأول: غموض قانون المؤسسات العمومية الاقتصادية.

المطلب الثاني: الخصوصية كخطوة ثانية للإصلاح المؤسساتاتي.

المبحث الاول: التجربة الجزائرية لإدارة القطاع الاقتصادي عبر المرفق العام

لقد مر تنظيم القطاع الاقتصادي في الجزائر بعدة فترات متميزة و متباينة تبعا للنصوص التشريعية والتنظيمية المتعلقة

بالقطاع العام الاقتصادي، نظرا لدوره الفعال في عملية تحقيق التنمية الوطنية الشاملة.

تسعى أي دولة إلى القضاء على روابط التبعية الاقتصادية من خلال إرساء قواعد الاستقلال الاقتصادي، وضمان قيام قطاع عام كبير ومؤثر يمتلك السيطرة على الموارد الاقتصادية الوطنية والذي يعتبر بدوره شرطا أساسيا لتحقيق الاستقلال الاقتصادي بالإضافة إلى نوعية السياسات العامة التي تتحكم في هذا القطاع، حيث سنتطرق في هذا المبحث إلى وضعية المؤسسة العمومية الاقتصادية من خلال التعرض إلى مرحلة التسيير الذاتي وأسباب تجسيدها وكذا عوامل فشلها والتي كانت دافعا للانتقال للمرحلة الثانية وهي مرحلة التسيير البيروقراطي أو ما يعرف بمرحلة المؤسسة العامة بشكليها، ذات طابع صناعي تجاري والشركة الوطنية¹.

لقد شهدت الجزائر مباشرة بعد الاستقلال أزمة متعددة الأوجه، خاصة بعد الترحال الجماعي للأوروبيين، الذي ترك شغورا في معظم المؤسسات الزراعية الصناعية والخدمية، مع وجود جهاز إداري يكاد يخلو من الإطارات القادرة على تسييره نظرا لحدثة الاستقلال، وأمام هذا الوضع قام هذا الجهاز الإداري المفروض وبطريقة تلقائية بإدارة هذه المؤسسات دون خيار ولا تردد ولم تكن تجربة التسيير الذاتي في الجزائر تطبيقا لإيديولوجية

واضحة المعالم بقدر ما كانت أمرا واقعيا مفروضا أملتة مجموعة من العوامل والظروف².

الجزائر خلال هذه المرحلة تبنت نظاما قانونيا حاكم للمرافق العامة مستمد بصفة أساسية من النظام القانوني للمرفق العام الفرنسي، مع تحفظ واحد وهو استبعاد ما يتعارض مع سيادة الدولة، خاصة أن المستعمر الفرنسي لم يسعى لأي أهمية لإحداث التنمية الاقتصادية الفعالة حيث كان همه الوحيد هو نهب ثروات الجزائر وإحالتها إلى بؤرة تحويل غالبية الناتج القومي الجزائري إلى فرنسا، وفي ظل ذلك لم يشهد المرفق العام الجزائري في هذه الفترة تطورا مماثلا لما حدث في فرنسا حيث برز إلى الوجود العديد من أنماط المرافق العامة الاقتصادية تخضع لإدارة الأشخاص العامة، فقد بقيت المرافق العامة الجزائرية على حالها التقليدي مقتصرة على نطاق محدود وجميعها كانت محكومة بطابع التقسيم السياسي والعسكري الموروث عن السلطة العسكرية للمستعمر³.

لذلك فإن فكرة التسيير الذاتي لم تكن وليدة تفكير عميق وإنما أمر مفروض من أجل استمرار الاقتصاد الوطني من جهة والقضاء على الخلافات التي ظهرت بعد الاستقلال المتعلقة بتحديد الأسلوب الاقتصادي المتبع من

² المرجع السابق الذكر، ص 59.

³ محمد فاروق عبد الحميد، نظرية المرفق العام

في القانون الجزائري بين المفهومين التقليدي والاشتراكي، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1987، ص 120.

¹ رشيد واضح، المؤسسة في التشريع الجزائري بين النظرية والتطبيق، الجزائر: دار هومة، 2003، ص 57.

جهة أخرى، كما أن الرحيل الجماعي للمعمرين خلق أزمة حادة تتمثل في فراغ الجهاز الإداري من الإطارات والأفراد القادرين على إدارة المؤسسات، فقد رحل منهم ما يقارب 95% منهم أي ما يمثل 800 ألف شخص من بينهم عدد كبير من الإطارات، وقدر عدد الأوروبيين الناشطين بـ 300 ألف شخص أوروبي منهم 30 ألف أصحاب المنشآت و 15 ألف من الإطارات السامية وذوي المهن الحرة بالإضافة إلى 35 ألف من العمال المتخصصين¹، ومن هنا يمكن القول أن التجربة البلدية للتسيير الذاتي لم تكن تطبيق الإيديولوجية واضحة المعالم بل كانت نتيجة للظروف والوقائع السائدة آنذاك، فقد بقيت أساليب التسيير التقليدية بالرغم من وجود محيط سياسي إيديولوجي معادي لها، فاحتفظت بقوتها وتعايشت مع اشتراكية التسيير الذاتي في مجال أفرز وضعاً غير ثابت للمرفق العام آنذاك².

تبنت البلاد أسلوب التسيير الذاتي للمؤسسات بمقتضى المرسوم رقم: 95/63 المؤرخ في: 1963/03/22، حيث تقوم المؤسسة المسيرة ذاتياً على هيئات هي³:

الجمعية العامة، مجلس العمال، لجنة التسيير، المدير.

تعتبر ظاهر الأملاك الشاغرة انعكاس للوضع التي كانت سائدة عبر مجمل الحياة السياسية والاجتماعية، لذلك شكلت فكرة على المستوى القانوني من أجل حمايتها من انتقالها إلى الأفراد حفاظاً على الاقتصاد الوطني وركيزته القطاع العام، فصدرت مجموعة من النصوص التشريعية والتنظيمية من بينها⁴:

الأمر 20/62 بتاريخ: 1962/08/24

المتضمن تسيير وحماية الأملاك الشاغرة.

المرسوم 02/62 بتاريخ: 1962/10/22

لجان التسيير في المؤسسات الزراعية الشاغرة.

المرسوم 38/62 بتاريخ: 1962/11/23

المتعلق بلجان التسيير في المؤسسات الصناعية الشاغرة.

المرسومان الصادران بتاريخ: 22 و 28

مارس 1963 لتنظيم القطاع المسير ذاتياً.

الأمر 102/66 بتاريخ: 1966/05/06

المتضمن أيلولة الأملاك الشاغرة للدولة.

برنامج طرابلس 1962⁵ الذي قامت

بإعداده جبهة التحرير الوطني وتبناه المجلس

الوطني للثورة في جوان 62 حيث نص هذا

المشروع على أن التنمية الحقيقية للبلاد على

المدى الطويل لوثيقة الصلة بإقامة صناعات

قاعدية ضرورية لتلبية احتياجات زراعية

عصرية، ولهذا الغرض توفر الجزائر إمكانيات

¹ محمد الصغير بعلي، تنظيم القطاع العام في

الجزائر، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1993،

ص 10

² محمد أمين بوسماح، المرفق العام في الجزائر،

الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1995، ص 27.

³ المرجع السابق الذكر، ص 52.

⁴ رشيد واضح، المرجع السابق الذكر، ص 59.

⁵ زغبيدي محمد لحسن، مؤتمر الصومام وتطور

ثورة التحرير الوطني الجزائري 62/56، الجزائر: دار

هومة، 1983، ص 11.

ميثاق الجزائر 1964³ " l'ancharte d'Alger " قامت بإعداده جبهة التحرير الوطني وتبناه المؤتمر الأول لجبهة التحرير الوطني في أفريل 1964 ونص هذا الميثاق على أن السياسة الاقتصادية للبلاد يمكن إدراجها في النقاط التالية:

- خلق مناصب عمل جديدة طبقا لما تسمح به الربحية العامة للمؤسسة.
- توفير مواد الاستهلاك المحلي، وهذا يعني تخفيض استيراد مواد الاستهلاك وزيادة تصدير المواد نفسها ونتيجة لهذا العمل يجب أن تظهر أيضا في تمهيد مسائل جديدة للإنتاج الفلاحي ووضع قاعدة لتطويرها.
- إقامة مجمعات جديدة كقاعدة لبناء صناعة ثقيلة بالجزائر غير أن إقامة مثل هذه المجمعات يستلزم توفير أسواق كبيرة لضمان الربحية.

إن ميثاق الجزائر اعترف بوجود قطاع عمومي إلى جانب القطاع الاشتراكي يتجسد من خلاله تدخل الدولة في الاستحواذ على القطاع الاقتصادي وتسييره من خلال أساليب تقليدية بالرغم من أنها نتاج بالامتياز للإيديولوجية القانونية الليبرالية، وهذا ما يعتبر بمثابة إصابة لمفهوم المرفق العمومي في الجزائر وخضوعه لظاهرة التقهقر وعدم الاهتمام التي أرجعها الفقه إلى سبب تدهور مفهومه في مجال المنازعات وأيضا لكثرة

ضخمة للصناعات البترولية وصناعة الحديد والصلب وفي هذا يتعين على الدولة أن توفر الشروط اللازمة لإنشاء صناعات ثقيلة¹.

فمن هذا البرنامج يمكن أن نستخلص ضرورة تدخل الدولة في تحقيق تلك التنمية من خلال الإحاطة بالقطاع الاقتصادي وتسييره بأساليب تعتبر تقليدية آنذاك وليدة الإيديولوجية القانونية الليبرالية ومحاولة ملائمتها بالتوجه الاشتراكي الذي يعتبر محيط سياسي جديد ومغاير تماما²، فقد تم اللجوء لتحقيق ذلك باستعمال متفاوت لجميع أساليب المرفق العمومي والمتمثلة في: الوكالة، مؤسسة عامة، شركة عمومية وإشراك الأفراد في المرفق العام.

يسعى برنامج طرابلس إلى بناء مجتمع متوازن اجتماعيا واقتصاديا وعلى هذا الأساس فإن خطوطه العريضة تتمحور حول بناء اقتصاد وطني يركز على مبدأ التخطيط و ضرورة تدخل الدولة في تحقيق تلك التنمية لعدم قدرة رأس المال الخاص على القيام بهذه المؤسسات حيث نص في هذا المضمار (يجب على الدولة أن توجه مجهوداتها في اتجاه إقناع الصناعة الحرفية وإقامة الصناعة الصغيرة محلية أو جهوية تسير من قبل مؤسساتها الاقتصادية).

¹ ناصر دادي عدون، اقتصاد المؤسسة، ط1، الجزائر: دار المحمدية العامة، 1998، ص 25.

² ناصر لباد، القانون الإداري (الجزء الثاني النشاط الإداري)، الجزائر: مطبعة دالي براهيم، 2004، ص 107.

³ محمد العربي الزبيري، تاريخ الجزائر المعاصر 1954-1962 الجزء 2، دمشق: منشورات اتحاد الكتاب العرب، 1999، ص ص 229-230.

وعدد محدود من الوحدات في مجال الصناعات الحديدية والميكانيكية والكهربائية.

- إنشاء دواوين وطنية مثل الديوان الوطني للحبوب، الديوان الوطني للتجارة والديوان الوطني للإصلاح الزراعي ONRA الذي يضمن تمويل كل الأملاك المسيرة ذاتيا بمدخلات الإنتاج وتسويق منتجاتها، الديوان الوطني للتوزيع ONACO الذي يمثل احتكار الدولة لعملية الاستيراد لقائمة واسعة من المنتجات واحتكار التصدير لبعض المنتجات الأساسية.

- تم إنشاء شركات وطنية، سواء على أساس هياكل موجودة سابقا مثل شركة الكهرباء والغاز والشركة الوطنية لنقل وتسويق المحروقات.

إن نمط التسيير الذاتي لم يعمر طويلا، وعموما يمكن القول أن هذه الفترة تميزت بتعايش قطاعات ضمن الاقتصاد الجزائري والمتمثلة في قطاع التسيير الذاتي الذي يشمل مجموع وحدات انتقلت تدريجيا تحت رقابة الشركات الوطنية بعد إنشاء القطاع العام، هذا الأخير الذي نمت ابتداء من 1966 كقطاع آخر ورث ملكياته عن المستعمر وكونته الدولة من أجل إبراز دورها القيادي في عمليات التنمية وتلازم هذا التوجه الإيديولوجي مع انتشار الأفكار الماركسية التي نادت بضرورة هيمنة الدولة على جميع مجالات الحياة الاقتصادية واستهدفت الإدارة الجزائرية توسيع القطاع العام وصارت الدولة تؤدي دورا قياديا مهيمنًا على تقديم الخدمات من إسكان وتعليم وضمان صحي بأسعار منخفضة أو مجانا ضمن إطار

النصوص القانونية المتعلقة به فتم إدماجه كأسلوب التسيير¹.

أيضا ظاهرة الأملاك الشاغرة التي شكلت سندا قانونيا قويا لبروز هذا النوع من التسيير والتي مست بالدرجة الأولى القطاع الفلاحي، فعمدت الدولة إلى القيام بجملة من الخطوات والمتمثلة فيما يلي²:

- تأمين أراضي المعمرين وتطبيق نظام التسيير الذاتي 1963م.

- تأمين بنك الجزائر وإصدار عملة الدينار الجزائري، جانفي 1963م.

- تأمين البنوك الأجنبية، ماي 1966م.

- تأمين المناجم، ماي 1966م.

- تأمين شركات التأمين والتجارة الخارجية وقطاع النقل، ماي 1966م.

وموازاة مع ذلك ونتيجة للتخوف من هروب رؤوس الأموال شرعت السلطات الجزائرية في الرقابة على السياسة النقدية والمالية وذلك بإنشاء البنك المركزي 1963 والدينار الجزائري 1964، وبرز نظامان في إدارة الوحدات الاقتصادية³:

- التسيير الذاتي للمزارع والوحدات الصناعية الصغيرة الحجم التي تركها المعمرون تقدر بحوالي 330 مؤسسة بمجموع 3000 عامل سنة 1964 وتخص الصناعات الغذائية، مواد البناء المحاجر وصناعة الخشب

¹ ناصر لباد، المرجع السابق الذكر، ص 108.

² رشيد واضح، المرجع السابق الذكر، ص 60.

³ عبدالقادر حليمي، جغرافية الجزائر، ط2،

دمشق: مطبعة الإنشاء، 1968، ص 233.

تكريس التوجه السياسي على الأساليب والتقنيات المعتمدة لضمان التنمية والمتمثل في فكرة الاشتراكية، مما أدى إلى الحؤول دون وصول هذه المؤسسات إلى الأهداف المسطرة. عدم اعتماد هذا النظام على أساليب علمية تسمح بضمان التنمية الاقتصادية. سوء التنظيم في توزيع السلطة وتوزيع المداخل بين العمال وضعف التنسيق⁴.

اقتصار التخطيط قبل سنة 1965 على إعداد ميزانيات التجهيز السنوية والمخططات قصيرة المدى (قوانين المالية) وذلك بسبب نقص الإطارات الكفؤة، انعدام جهاز للإحصاء، ضعف القطاع الاقتصادي العمومي، تمركز جل القطاعات الاقتصادية في أيدي الأجانب بالإضافة إلى الأثر الواضح للدعم المالي والتقني الفرنسي، كل ذلك حال دون قيام سياسة تخطيط جادة وفعالة.

التوجه العام نحو التخطيط الاقتصادي، دعا إلى مزيد من تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي لتأمين تنفيذ الخطط الاقتصادية، كما طرح شعار الاشتراكية سياسيا واقتصاديا لتبرير تأميم القطاع الخاص وإحكام القبضة على الاقتصاد القومي، حيث كانت الجزائر في نظام اشتراكي يعتمد على الدولة في تسيير كل المرافق العمومية بكل ما تحمله من أعباء،

مرافق عامة التي ظهرت كمشروع حكومي أدى إلى زيادة تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي¹، وبالتالي أدى ذلك إلى تداعي وفشل أسلوب التسيير الذاتي وذلك بفعل قرارات التأميم التي حولت هذه الوحدات المسيرة ذاتيا إلى شركات وطنية تؤدي وظائف أساسية كالإنتاج والتوزيع والتسويق وتخضع لرقابة أجهزتها، فما هي أسباب فشل هذا النظام؟

كانت أسباب فشل نظام التسيير الذاتي ما ميز مرحلة 1962-1965 من أزمات متتالية مست المؤسسات المسيرة ذاتيا جاءت نتيجة:

حركة احتجاج عمالية بلغ عددها سبعة عشر إضرابا مست غالبية المؤسسات المسيرة ذاتيا طالبت الحكومة بضرورة فرض رقابة عمالية حقوقية على هذه المؤسسات، وقد شكلت سياسة الأجور المنخفضة منذ 1962 تحد صعب².

هيمنة العمال على أجهزة المؤسسات المسيرة ذاتيا وتمتعهم بصلاحيات واسعة وكان لهم الدور الكبير في التسيير إلا أنه بالمقابل تميزوا بضعف التكوين من الناحية التقنية لرفضهم الاستعانة بالخبرات الأجنبية ما عدا في بعض الحالات التقنية (الأشغال العمومية، الاتصالات)، وكانت تكلفة ذلك عدم اكتساب الخبرة المهنية بصفة سريعة³.

¹ ضياء مجيد الموسوي، الخصوصية والتصحيحات الهيكلية آراء واتجاهات، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية 2001، ص 13.

² رشيد واضح، المرجع السابق الذكر، ص 99.

³ عجة الجيلالي، قانون المؤسسات العمومية الاقتصادية، الجزائر: دار الخلدونية، 2006، ص 15.

⁴ ضياء مجيد الموسوي، المرجع السابق الذكر،

ص 15.

وسبب ذلك عدم وجود قطاع خاص وبرجوازية تستطيع تحمل عبء تسيير المرفق العام¹.

أيضا التوسع في عمليات التأمين للاحتكارات الأجنبية وخاصة في المجال الصناعي ومحاولة بعث مؤسسات وطنية بديلة واعتبارها الركيزة الأساسية للتنمية الاقتصادية والتركيز على إظهارها إلى حيز الوجود إلا أنه تم الاعتماد على الأسلوب التقليدي التلقائي في تنظيم وتسيير هذا النوع من المرافق العامة وذلك لاعتبارات تتمثل في قلة الكفاءة والتأهيل وانعدام التجربة الكافية والوضعية السياسية والاجتماعية والاقتصادية السائدة آنذاك².

أما بالنسبة لمرحلة التسيير البيروقراطي للمؤسسات الاقتصادية والتي امتدت من سنة 1970، تعتبر هذه الفترة فترة هيمنة الدولة على القطاع العام والاستمرار في إضفاء الطابع الاشتراكي للمؤسسات العمومية الاقتصادية، كما عرفت هذه المرحلة تراكمات كثيرة من التجارب والإصلاحات المتكررة في خضم سيرة التنمية الوطنية، بحيث بادرت السلطة السياسية آنذاك إلى بعث قطاع اقتصادي تابع

للدولة يأخذ على عاتقه عملية البناء الاقتصادي³، وتميزت هذه الفترة بخصوصية المبادرة بمجموعة من التأمينات للشركات الأجنبية العاملة بالجزائر والتي كانت فرنسية في معظمها، وباعتبار أن سنة 1965 نقطة الانطلاق والأساس، حيث تمت صياغة الأهداف المتوخاة من البناء الاقتصادي ضمن إستراتيجية تنموية تهدف إلى⁴:

العمل على استغلال الثروات الوطنية التي تزخر بها البلاد.

قطع دابر التبعية الاقتصادية من خلال بعث قطاع صناعي قوي على كاهلة إنتاج الصناعات المختلفة.

بعث تكامل منسجم بين القطاعات المشكلة للقطاع الاقتصادي الوطني لا سيما القطاع الصناعي والزراعي.

وترتبط الصورة التي ينشأ فيها المرفق العام الاقتصادي عادة بالظروف السياسية والاقتصادية التي عاصرت نشأته، وخلال الفترة من عام 1962- 1976 تاريخ استقرار صورة المرفق الاقتصادي في شكل المؤسسة الاقتصادية برزت الصور التالية⁵:

الصنف الأول: يتضمن المؤسسات العمومية التي تأخذ الشكل القانوني الذي

¹ Cherif Benbadji, *Mémoire de Séminaire de la 4^{ème} année, Section administration générale (30^{ème} Promotion)*, la concession des services publics en Algérie, ENA, 1996/1997, P03.

² فريد النجار، *إدارة مؤسسات المرافق العامة* بآليات القطاع الخاص اتجاه بعض المفاهيم الجديدة في التحويل المؤسسي، ندوة إدارة المرافق العامة باستخدام أساليب القطاع الخاص، القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2005، ص 10.

³ محفوظ لعشب، *الوجيز في القانون الاقتصادي*، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1993، ص 42.

⁴ A. Bouyakoub, *La Gestion de l'entreprise industrielles publique*, Alger, 1987, P 03.

⁵ ناصر لباد، *المرجع السابق الذكر*، ص 231.

شركة مساهمة وشركة وطنية، فقد احتلت الشركة الوطنية في الجزائر منذ سنة 1966 مكانة مرموقة في الاقتصاد الوطني باعتبارها الطريقة المفضلة لضمان تدخل الدولة وتأمين المشاريع والأنشطة.²

إن الشركة الوطنية La Société Nationale أو شركة الدولة هي نظريا شركة ذات رؤوس أموال يحكمها القانون التجاري وتمتلك الدولة رأس مالها كليا وهي نمط تسيير ينقل ملكية المؤسسة وتسييرها للدولة مع الاحتفاظ بشكلها كشركة خاضعة للقانون الخاص وفي نفس الوقت فإن بعض قواعد القانون العمومي تظهر في تنظيمها ومراقبتها³، وهي نادرا ما تقوم بنشاط يؤمن مرفق عام لأن لهدف منها هو ممارسة نشاط اقتصادي حسب قواعد القانون التجاري من أجل الحصول على أرباح لفائدة المجموعة الوطنية، وبالرغم من أنها تعمل من أجل المصلحة العامة فإنها لا تخضع لالتزامات المرفق العمومي.

لقد أصبح اللجوء إلى أسلوب الشركة الوطنية أكثر فأكثر بعد الاستقلال ابتداء من سنة 1962 وذلك لمرونتها في التدخل الإداري الاقتصادي وهذا بالرغم أن السلطات العمومية آنذاك وحسب ميثاق الجزائر اعتبرت الشركة العمومية أسلوب وقي يناسب المرحلة الانتقالية فقط.

² رشيد واضح، المرجع السابق الذكر، ص 64.

³ أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات

الإدارية، (ترجمة محمد صاصيلا)، ط3، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1985، ص 33.

يخضع لقواعد القانون العمومي، فيأخذ شكل المؤسسة العمومية الصناعية والتجارية (L'établissement public industriel et commerciale (EPIC).

الصف الثاني: يتضمن المؤسسات العمومية التي تأخذ الشكل القانوني الذي يخضع لقواعد القانون الخاص، فهو الشركة La société company. ومن بين المؤسسات العمومية التي كانت موجودة أو أنشئت عادة الاستقلال والتي كانت تأخذ هذين الشكلين، نذكر على سبيل المثال¹:

الديوان الوطني الجزائري المهني للحبوب Office Algérien (OAIC) Interprofessionnel des Céréales الذي أنشئ بموجب الأمر المؤرخ في: 12 جويلية 1962 في شكل مؤسسة صناعية وتجارية.

تعتبر المؤسسة العامة الصناعية أو التجارية أكثر الأشكال شيوعا لتدخل الدولة في الميدان الاقتصادي، وتقوم على جهازين هما: مجلس الإدارة، والمدير أحدهما للمداولة والآخر للتنفيذ.

أما بالنسبة للشركة الوطنية فقد لجأت التشريعات المختلفة إلى هذا الشكل لتنظيم المشروعات العامة إيماناً منها بصلاحيات الطرق الرأسمالية في إدارة المشروعات التجارية لأنه شكل يسمح بتطبيق القانون التجاري، وبالتالي استبعاد إجراءات ومظاهر السلطة العامة المعروفة في القانون الإداري، هذا التنظيم انتشر في معظم الدول الرأسمالية من خلال صورتين

¹ ناصر لباد، المرجع السابق الذكر، ص 234.

إن هذه المرحلة من سنة 1965 إلى 1971 كانت فاصلة بين سياستين اشتراكيتين متناقضتين ولم تدخل تغييرات جذرية على الوضع القانوني القائم آنذاك.

وكانت فكرة سيطرة الدولة على الاقتصاد سببا لتطور أسلوب الشركة العمومية على حساب المؤسسة المسيرة ذاتيا إلى جانب تماشي المؤسسة العمومية أيضا، وقد تم تحويل مرفقين عموميين كبيرين قائمين في شكل مؤسسة عمومية إلى شركتين وطنيتين هما¹:

الشركة الوطنية للنقل البري (SNTR) والشركة الوطنية للكهرباء والغاز (SONATRACH). وتم إنشاء العديد من الشركات ابتداء من سنة 1965.

ومن ناحية التنظيم الإداري والهيكلية فإن الشركة الوطنية يسيرها جهازان، جهاز تداولي وهو مجلس الإدارة والآخر للتنفيذ "المدير"، وانطلاقا من 1966 شكلت لجان مساعدة وهي لجنة التوجيه والرقابة².

لقد تبنت البلاد أسلوب الشركة الوطنية كمرحلة لاحقة للتسيير الذاتي للمؤسسات على إثر انعقاد المؤتمر الأول بحزب جبهة التحرير الوطني بتاريخ: 12 أبريل 1964 تحت عنوان ميثاق الجزائر، الذي اعتبر الشركة الوطنية الأداة التي يمكن بواسطتها القيام بالنشاطات الاقتصادية الرئيسية ولا بد

على هذه الشركة أن تعمل في إطار مبادئ وقوانين الشركة الاشتراكية هدفها تحقيق الفائدة أي المصلحة العامة وليس الربح فقط³. حيث أن رفض نظام التسيير الذاتي لم يكن بموجب قرار صريح صدر من طرف الحكومة وإنما هو نتيجة لاقتران عاملين أحدهما قانوني والآخر إيديولوجي، وتجب الإشارة أولا أن ميثاق الجزائر نفسه تضمن العناصر التي أدت بنظام التسيير الذاتي إلى الأزمة، لأنه ركز في النقطة السادسة المتعلقة بالتصنيع على أساليب أخرى للتسيير منها أسلوب الشركة الوطنية التي تعتبر مستعملة في النظام الليبرالي⁴.

إلا أن أسلوب الشركات الوطنية باء بالفضل لأنه تميز بمبدأ رجل الإدارة الواحد المسؤول المتمثل في الهيئة التنفيذية والذي حال دون تحقيق الأهداف التي وضعت من أجلها مما أدى إلى عرقلة عملها بالإضافة إلى عوامل أخرى أدت إلى فشل الشركة الوطنية تتمثل في: تكليف الشركات الوطنية بمسؤوليات خارجة عن نطاقها مما أدى إلى ضعف مردودياتها.

ابتعاد الجهات المخططة (المركز) عن الواقع العملي للمؤسسات. تفشي البيروقراطية داخل الشركة.

¹ محمد أمين بوسماح، المرجع السابق الذكر، ص 353.

² ناصر لباد، المرجع السابق الذكر، ص 246.

³ محمد أمين بوسماح، المرجع السابق الذكر، ص 15.

⁴ ناصر لباد، المرجع السابق الذكر، ص 277.

منتخب يسهر على تحسين سير المؤسسة وزيادة الإنتاج والجودة وتحقيق أهداف المخطط².

فسعت الجزائر إلى وضع نظام قانوني أساسي وإطار يحمي مختلف المؤسسات العامة خاصة الاقتصادية منها، حيث قررت السلطات السياسية أولاً إدخال ثورة على أساليب تسيير المرافق العمومية أي عندما أصدرت الأمر رقم: 71-74 المؤرخ في: 16 نوفمبر 1971 المتعلق بالتسيير الاشتراكي للمؤسسات، ثم قررت إلغاء التشريع الاستعماري المعمول به ابتداء من 05 جويلية 1975 بموجب الأمر رقم: 73-29 المؤرخ في: 05 جويلية 1973 ويشمل هذا الإلغاء كل القانون الوضعي بمعناه الواسع.

والملاحظ هنا أن المشرع الجزائري تولى عن الإشكالية الليبرالية مرتين وامتد أسلوب التسيير الاشتراكي الجديد بصفة تدريجية إلى المرافق العمومية الاقتصادية التي كانت تبرز في ذلك الوقت من خلال المؤسسة العامة أو الشركة العمومية، وقد اتفق الفقه على أن المؤسسة الاشتراكية تضم كلا الشكلين السابقين في قالبها العضوي³.

المؤسسة الاشتراكية تمثل الشكل النهائي الذي أخذه المرفق الاقتصادي الجزائري بمقتضى ميثاق التنظيم الاشتراكي للمؤسسات والمشروعات العامة الاقتصادية

الحجم الكبير للشركات الوطنية وعدم التناسق بين الشركة الأم والوحدات الاقتصادية التابعة لها.

كانت الدولة هي الجهاز المسيّر فأجبرت الشركات الوطنية على توظيف أعداد هائلة من الموظفين قد لا تكون الشركات بحاجة إليهم، أي تم العمل على تحقيق الفعالية الاجتماعية على حساب الفعالية الاقتصادية¹.

المطلب الثاني: عبر قانون التسيير الاشتراكي للمؤسسات

وهي فترة الأسلوب الاشتراكي في تسيير المؤسسات، وفترة الانتقال من شكل المؤسسة العامة أو المشروع العام إلى شكل المؤسسة الاشتراكية وكان هذا بتأثير عوامل عدة أهمها اعتبار تجربة التسيير الذاتي بكل إيجابياتها وسلبياتها باعثاً على ضرورة إيجاد صيغة لتجسيد المشاركة الفعالة في التسيير، وكذلك تحول تسيير المؤسسة الوطنية العمومية من الأسلوب التقليدي إلى أسلوب جديد يتخذ من العاملين عناصر نشطة تضطلع بمهام التسيير والرقابة من خلال مساهمتهم الفعلية في ذلك، إضافة إلى ذلك تتجسد المشاركة العمالية في تسيير المؤسسة الوطنية العمومية وفقاً لميثاق التسيير الاشتراكي للمؤسسات من خلال مجلس

² ضياء مجيد الموسوي، المرجع السابق الذكر،

ص 31.

³ محمد أمين بوسماح، المرجع السابق الذكر،

ص 15.

¹ رشيد واضح، المرجع السابق الذكر، ص 64.

والأمر الصادر في 16 نوفمبر 1972 بشأن التسيير الاشتراكي للمشروعات الاقتصادية، فأصبحت الصورة الموحدة للمرفق الاقتصادي سواء مؤسسة تجارية وصناعية أو شركة وطنية وإن احتفظ كلاهما بسمائهما الشكلي الظاهري إلا أنه تم خضوعها لنظام قانوني موحد يكرس ويبلور تحقيق مشاركة العمال في إدارة هذه المرافق وبالتالي يقلل من سيطرة السلطة المركزية تجنباً لمخاطر التعقيد البيروقراطي والتقني على أعمالها¹.

صدر ميثاق وقانون التسيير الاشتراكي للمؤسسات بموجب الأمر رقم: 71- 74 المؤرخ في: 16 نوفمبر 1971، حيث نصت المادة الأولى منه: "تطبق أحكام هذا للأمر على تنظيم وتسيير المؤسسة الاشتراكية التي تهدف إلى القيام بنشاط إقتصادي أو اجتماعي أو ثقافي باستثناء القطاع الفلاحي المسير ذاتياً أو القطاع التعاوني"².

أما من الناحية الإيديولوجية فميثاق التنظيم الاشتراكي وميثاق الجزائر تم تبني من خلالهما تطوير المرافق العامة، فقد أشارت مقدمة الميثاق الوطني إلى تطوير المرافق العامة بما فيها الاقتصادية، وقد خصص بابه الأول لبناء المجتمع الاشتراكي واعتبار الاشتراكية قاعدة جوهرية لحكم مسار البلاد السياسي والاقتصادي، وفي البند الثامن من الباب الأول وضع المبادئ الأساسية لبناء الاشتراكية من

بينها إعطاء الأولوية لتلبية الحاجات الأساسية للجماهير الشعبية لتحقيق التنمية الاقتصادية.

وفي مجال تحديد أساليب التسيير حدد الميثاق مفهوم المؤسسة الاشتراكية باعتبارها "البنية الملائمة لما تقوم به الدولة في بناء الاشتراكية، أن المؤسسة الاشتراكية باعتبارها وحدة تابعة للملكية الدولة التي تشرف عليها مباشرة هي الأداة الأكثر ملاءمة لتجسيد أهداف الثورة في مجال تحقيق اشتراكية وسائل الإنتاج... وتشكل زيادة عن ذلك إحدى الأدوات المباشرة لنشاط الدولة في المجال الاقتصادي... وتعزز القطاع الاشتراكي في الجزائر بنوعين جديدين من المؤسسات: مؤسسة الولاية ومؤسسة البلدية بحيث أصبحت كل من الولاية والبلدية أرضية جديدة لدعم وتوسيع نطاق القاعدة الاقتصادية الاشتراكية في الجزائر".

إن الجزائر اختارت الاشتراكية طريقاً لتحقيق أهدافها وآمالها في التقدم والتنمية الاجتماعية والاقتصادية وكسبيل لدعم واستقرار الإستقلال الوطني، وقد برزت أهمية المرفق العام كأداة لتنفيذ سياسة الدولة الخدمية والاقتصادية، حيث جعلت الإدارة من تطوير وتدعيم المرافق العامة واحداً من أهم الأهداف الكبرى للتنمية بالجزائر³.

إن الانتقال إلى شكل مؤسسة اشتراكية يتلاءم تماماً مع المبادئ الكبرى لتوزيع السلطة

¹ محمد فاروق عبد الحميد، المرجع السابق الذكر، ص 141.

² ناصر لباد، المرجع السابق الذكر، ص 242.

³ ضياء مجيد الموسوي، المرجع السابق الذكر،

ص 91.

واللامركزية¹، وتعتمد المؤسسة الاشتراكية في تسييرها على أدوات معينة وهي: المدير، مجلس العمال، مجلس الإدارة اللجان الدائمة، يقوم التسيير الاشتراكي على مبادئ لضمان حسن تطبيقه على جميع المؤسسات بما فيها المؤسسة الاقتصادية ذات طابع الاقتصادي فهو يقوم على:

مبدأ شمولية التطبيق: فبمقتضى نص المادة الأولى من الأمر رقم: 74/71 يطبق هذا النمط من التسيير على جميع المؤسسات ذات الطابع الاقتصادي والاجتماعي والثقافي وذلك لإقامة نظام موحد وتجنب تعدد أنظمة المؤسسات.

مبدأ المنتج المسير: وذلك من خلال مجلس العمال، الذي يخوله المساهمة في تنظيم وتسيير المؤسسة².

لقد كان عدد الشركات الوطنية سنة 1971 أي عشية تطبيق التسيير الاشتراكي 50 شركة وطنية منها ما هو تجاري ومنها ما هو إنتاجي بالإضافة إلى عدد قليل من الدواوين المتخصصة في المجال التجاري ومؤسسات بنكية³.

وفي سنة 1972 طبق نظام التسيير الاشتراكي الذي قام بدمج المؤسسة العمومية والشركة الوطنية، لأن المؤسسة الاشتراكية

لها القابلية للتوسع إلى كل النشاطات العمومية خاصة منها الاقتصادية، ويعتبر هذا التطور لقانون المؤسسات العمومية قد نتج عنه تغيير في اتجاه مفهوم المرفق العمومي حيث أصبح كل شيء في الجزائر مرفقا عموميا، باعتبار أن المؤسسات العمومية قد كلفت أولا وقبل كل شيء جعل الاقتصاد في خدمة المجتمع.

لذلك تجب الإشارة أنه باستثناء النشاط الذي يؤمن عن طريق التسيير المباشر La Régie فإن المرفق العمومي مهما كان نوعه يأخذ فقط شكل المؤسسة الاشتراكية أي أن المؤسسة الاشتراكية هي المعبر الذي يجب أن يمر عنه المرفق العمومي⁴.

إلا أن هذا الشكل من التسيير كان يقابله الفشل ذلك أن عملية تطبيق هذا النظام أفندت في الواقع عدة صعوبات ومشاكل ساهمت في إرتفاع النزاعات داخل المؤسسات وأدت إلى تعطل في الإنتاج على إثر الإهمال أو التوقفات عن العمل، ففي المرحلة ما بين 1974 و 1978 بلغ عدد العمال إلى 202012 عامل و 794 وحدة، أما المؤسسات فوجدت حوالي 55 مؤسسة.

فبالرغم من كل التسهيلات التي قدمت لمؤسسات القطاع العام بقيت ميزانياتها تعاني من اختلالات مالية، وعجز دائم أكدته عملية السحب على المكشوف التي قدمتها البنوك بشكل مستمر، وعدم قدرتها على تسديد

¹ عمار بوضياف، الوحيز في القانون الإداري، الجزائر: دار ربحانة للنشر، 1999، ص 15.

² ناصر لباد، المرجع السابق الذكر، ص 255.

³ محمد أمين بوسماح، المرجع السابق الذكر،

ص 28.

⁴ محمد الصغير بعلي، المرجع السابق الذكر،

ص 19.

قروضها طويلة الأجل، كل هذه المعطيات تؤكد عجز القطاع العام وعدم قدرته على الاستمرار من وجهة نظر اقتصادية، بحيث عجزت الدولة عن تغطية الخسائر لهذا القطاع كما كانت تفعل من قبل لأن الوضع تزامن مع الأزمة العالمية التي بدأت في منتصف الثمانينيات وتأثرت بها البلدان المصدرة للبترول، مما أدى إلى إعادة النظر في الدور الذي تلعبه المؤسسات العامة¹.

إن النظام الثلاثي الذي اتخذته الدولة في مجال الاقتصاد والمتمثل في كونها (مالكة ومسيرة، وقوة عمومية) قد عرقل عمل المؤسسة الاشتراكية كمؤسسة حقيقية بما تستلزمه من متطلبات لتصبح ناجحة على اعتبار أنها مرفق عمومي مملوك بنص الدستور للدولة ويخضع للتخطيط المركزي وخطة الدولة العامة من ناحية، وهو يدار بأسلوب التسيير الاشتراكي وبمشاركة العمال والتنظيمات السياسية الجبهوية بعيدا عن تحكم البيروقراطية للسلطة المركزية²، وإن الدولة ما فتئت تذكر بأنها مالكة فقد حاولت دون بروز ثقافة مؤسساتية إلى تسييس المسار الاقتصادي والاستحواذ عليه تدعيما للجانب الإيديولوجي الذي تنتهجه مما أدى إلى إعادة النظر في الدور الذي تلعبه هذه المؤسسات حيث أصبح على الإدارة أن تتماشى مع الوضع الجديد، فقررت

الجهات المسؤولة تغيير الأسلوب السابق ولهذا الغرض شكلت لجنة مؤقتة في 1979 على مستوى اللجنة المركزية لجهة التحرير الوطني وانطلاقا من هذا الوضع ظهر المرسوم رقم: 242/80 المؤرخ في 1980/10/04 والمتعلق بإعادة الهيكلة.³

مرحلة إعادة الهيكلة (1980 - 1988) (الإصلاحات)، تميزت مرحلة التسيير الاشتراكي بضخامة المؤسسات العمومية وغياب التخصص في نشاطها، مما أدى إلى تفكير السلطات في الحد من الوضع المتأزم عن طريق إعادة الهيكلة لتجنب الاختلالات والانحرافات التي واجهت المؤسسات العمومية، والعنصر الجوهري الذي جاءت به إعادة الهيكلة هو تجزئة المؤسسات الكبرى إلى مؤسسات عمومية صغيرة.⁴

فمن خلال الآثار التي خلفتها المؤسسة العمومية في ظل التسيير الاشتراكي للمؤسسات والعراقيل التي شهدتها تم الوصول إلى نقطة استوجبت اتخاذ القرار والحلول العاجلة للخروج من المشاكل التي أصبحت تتخبط فيها، فاتخذت إجراءات منذ بداية الثمانينيات لتطبق ابتداء من الخطة الخماسية الأولى (1980-1984)، تدعى بإعادة الهيكلة العضوية والمالية واستمرت حتى نهاية الثمانينيات، لتبدأ بعدها إصلاحات

³ رشيد واضح، المرجع السابق الذكر، ص 74.

⁴ محمد بلقاسم بهلول، الجزائر بين الأزمة الاقتصادية والأزمة السياسية، الجزائر: منشورات دحلب، 1993، ص 169.

¹ علي زغدود، المؤسسات الاشتراكية ذات الطابع الاقتصادي في الجزائر، الجزائر: الشركة الوطنية للنشر والتوزيع، 1982، ص 21.

² المرجع السابق الذكر، ص 24.

أخرى، فلقد تفاقم العجز المالي في المؤسسات العمومية خاصة والذي بلغ سنة 1978 حوالي 180 مليار دينار، إلى ضرورة مراجعة نظام التسيير باعتماد نظام الاستقلالية والاحتكام إلى قانون السوق في العمل الاقتصادي¹.

إعادة الهيكلة ترمي إلى تحقيق التحكم في تسيير المؤسسات مع إعادة توزيع وتأطير المهارات حسب ما تقتضيه مواجهة حاجيات البلاد²، هي عبارة عن عملية لإعادة التوازن إلى المؤسسة ومن خلال مفهومها الإستراتيجي يعرفها الكاتب "مارك أوليفي" على أنها مجموعة بدائل اختارتها السلطة لتصحيح مسار التنمية الهدف منها فك العزلة عن المناطق النائية أو المحرومة عن طريق اللامركزية للتوظيف والتصنيع³.

وقد تمثلت إعادة الهيكلة في نقطتين أساسيتين هما إعادة الهيكلة العضوية والمالية العمومية وإعادة تشكيل الإطار القانوني لهذه المؤسسات من أجل تدعيمها باستقلالية أكبر. ويقصد بإعادة الهيكلة العضوية هي عملية تجزئة المؤسسات الكبرى التي تعاني من صعوبة التسيير إلى وحدات أو مؤسسات عمومية صغيرة الحجم يمكن للمسؤولين التحكم في تسييرها وتحسين مردوديتها المالية والاقتصادية.

¹ محمد بلقاسم بهلول، المرجع السابق الذكر، ص 171.

² رشيد واضح، المرجع السابق الذكر، ص 77.

³ محمد الصغير بعلي، المؤسسات العمومية الاقتصادية في التشريع الجزائري، الجزائر: المعهد الوطني للدراسات والبحوث النقابية، 1988، ص 37.

وقد تمت إعادة الهيكلة العضوية بموجب المرسوم رقم 242/80 المؤرخ في 1980/10/04 والتي تم على إثرها تفتيت المؤسسات الكبرى والتي عددها (70) إلى مؤسسات أصغر وصل عددها حوالي 450 مؤسسة⁴.

لقد كانت الانطلاقة الفعلية لعملية إعادة الهيكلة بصدر المرسوم رقم: 242/80 في: 04 أكتوبر 1980 المتعلق بإعادة هيكلة المؤسسات لتترجم وتجسد الأهداف المرسومة في العملية.

وقد تم في سبيل تحقيق ذلك تنصيب اللجنة الوطنية لإعادة الهيكلة بتاريخ 15 نوفمبر 1980 بالإضافة إلى لجان أخرى وزارية وأيضاً لجان بين القطاعات، حيث تم اتخاذ عدة قرارات من طرف هذه اللجان وعلى رأسها اللجنة الوطنية لإعادة الهيكلة وذلك ضمن مجال زمني مقسم لمرحلتين⁵:

المرحلة الأولى: من بداية 1981 إلى نهاية 1982 تم فيها تحديد وفحص التنظيمات البيانية لإعادة الهيكلة للمؤسسات وانتهت بإنشاء 348 مؤسسة جديدة.

المرحلة الثانية: من بداية 1982 تتعلق بمتابعة تطبيق إعادة الهيكلة لمختلف المؤسسات وتحضير ظروف نشاط عادية وفق مبادئ محددة مسبقاً.

⁴ محمد بلقاسم بهلول، المرجع السابق الذكر، ص 182.

⁵ ناصر دادي عدون، المرجع السابق الذكر، ص 192.

إن الحديث عن المشاكل والصعوبات المسجلة في تنظيم المؤسسات الاقتصادية خاصة، خلال فترة التسيير الاشتراكي للمؤسسات وبعدها فترة إعادة الهيكلة، والتي تعتبر فترة انتقالية يؤدي البحث والحديث عن أزمة تسيير الاقتصاد من طرف الإدارة المركزية لأن المؤسسات بقيت تشكو من نفس العراقيل والمشاكل حتى بعد تطبيق إعادة الهيكلة¹، لأن هذه الأزمة كانت وليدة محيط سياسي اقتصادي واجتماعي وقانوني ناتج عن تطبيق النصوص القانونية المرتبطة بالمؤسسات، إذ بالرجوع إلى الميثاق الوطني لسنة 1976 ودستور نفس السنة في مادته 13، اعتبرت المؤسسة الوطنية آنذاك ملكا للدولة، والدولة هي أعلى شكل للملكية الجماعية، فلا يجوز بيعها ولا التصرف فيها، جعلت من المؤسسة أداة في يد الدولة لتطبيق السياسات الاقتصادية في إطار إيديولوجي معين.

أما بالنسبة لإعادة الهيكلة المالية فإنها تقوم على مبادئ كما تسعى إلى تحقيق أهداف معينة، حيث تتمثل هذه العملية في اتخاذ مجموعة من الإجراءات تهدف إلى تحسين الهيكل المالي للمؤسسة العمومية، وذلك قصد تمكينها من التكيف مع وضعها الجديد، وقد تمثلت هذه الإجراءات في إدخال عدد من التقنيات الحديثة كالحساب الاقتصادي

وأساليب تسيير حديثة كالبرمجة الخطية للوصول إلى تحقيق أهدافها². إن النتائج التي ترتبت من عملية إعادة الهيكلة العضوية والمالية أدت إلى التفكير في إصلاح اقتصادي آخر يتماشى مع التغيرات العالمية الجديدة والخروج من الأزمة التي يتخبط فيها الاقتصاد الجزائري بصفة عامة، والمؤسسات العمومية الاقتصادية بصفة خاصة، رتب إتباع سياسة منح الاستقلال للمؤسسات العمومية والاقتصادية كبدية للدخول في هذه المرحلة³.

أيضا من الأهداف الأساسية التي أرادت الدولة تكريسها في قوانين هذه المرحلة هو تكريس استقلالية تسيير المؤسسات العمومية، مع ما يترتب على هذا المبدأ من نتائج خاصة منها خضوع المؤسسة العمومية لآليات إقتصاد السوق وهذا من حيث المردودية والمعاملات التجارية والرقابة الممارسة عليها وقواعد المنافسة، وبالتالي القضاء على البيروقراطية التي تربط الدولة بالمؤسسات العمومية⁴.

² عماري أحمد، النظام القانوني للوحدات الاقتصادية في الجزائر، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1984، ص 89.

³ بوهزه محمد، الإصلاحات في المؤسسة العمومية الجزائرية بين الطموح والواقع، الملتقى الدولي "اقتصاديات الخصوصية والدور الجديد للدولة"، الجزائر- سطيف- : جامعة فرحات عباس، 2004، ص 5.

⁴ محفوظ لعشب، المرجع السابق الذكر، ص 87.

¹ رشيد واضح، المرجع السابق الذكر، ص 87.

وفي هذا السياق تجسدت فكرة استقلالية المؤسسات من خلال القانون التوجيهي للمؤسسات الوطنية والذي صدر بشأنه مرسوم 88-01 المؤرخ في: 12/01/1988 المتعلق باستقلالية المؤسسات والذي لم الليبرالية، الذي يقال عنه أنه تيار بيروقراطي فهو في تنامي كبير بحيث أنه سيفرض نفسه أثناء الإصلاحات المتعلقة بالمؤسسة العمومية¹، أي الإصلاحات التي تجسدت في إطار القانون رقم: 88-01، وهذا ما نبينه من خلال المبحث الأول، ثم مرحلة الخصخصة التي جاءت كتمهيد لاحق للمرحلة السابقة والتي فرضتها العولمة من خلال الفروقات التي وضعت من طرف المنظمات العالمية المتخصصة (صندوق النقد الدولي، البنك الدولي للإنشاء والتعمير) وهو ما سوف نتطرق إليه من خلال المبحث الثاني.

المبحث الثاني: استقرار تدخل الإدارة في الاقتصاد عن طريق المرفق العام.

المطلب الأول: غموض قانون المؤسسات العمومية الاقتصادية:

نظرا لأهمية القطاع العام الاقتصادي بالنسبة للجزائر، فإن التحول الذي اختارته البلاد يرافقه إصلاح عميق على مستوى تطور نظرة المؤسسة وطرق التسيير، فكانت التغييرات التي شرعت فيها الدولة منذ 1988 والتي

تتواصل إلى يومنا هذا، الهدف منها الانتقال من اقتصاد مخطط أو مركزي إلى اقتصاد السوق².

بظهور مجموعة دراسات وتحليل أجريت ابتداء من سنة 1986 كان من الضروري إعادة النظر الكلي في هذا النظام الاقتصادي، أي بالخروج من اقتصاد موحد إلى اقتصاد أكثر حرية وطلاقة، فسمح للمؤسسة العمومية ابتداء من سنة 1988 بتحقيق نوع من الاستقلالية في إطار الإصلاحات وذلك بالمصادقة على مجموعة من قوانين استقلالية المؤسسات بتاريخ 12/01/1988 التي صاحبها إصلاحات على المستوى الإداري والسياسي للدولة للخروج من تسيير اقتصادي مركزي اشتدت أزمته خاصة بعد التعامل مع صندوق النقد الدولي والاعتراف بصعوبة الوضعية التي آلت إليها الجزائر.

تجب الإشارة أولا، أنه يقصد بالإصلاح مجموع الإجراءات المتخذة في إطار القوانين المؤرخة في 12 جانفي 1988، وهذه القوانين هي³:

القانون رقم 88-01 المؤرخ في 12 جانفي 1988 المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية.

القانون رقم 88-02 المؤرخ في 12 جانفي 1988 المتعلق بالتخطيط.

القانون رقم 88-03 المؤرخ في 12 جانفي 1988 يتعلق بصناديق المساهمة.

² رشيد واضح، المرجع السابق الذكر، ص 88.

³ ناصر لباد، المرجع السابق الذكر، ص 277.

¹ محمد أمين بوسماح، المرجع السابق الذكر،

1995، ص 27.

ويمكن تعريف المؤسسة العمومية كما يلي: على أنها شخص معنوي خاضع للقانون العام وهي مكلفة بتسيير مرفق عام³.

بالنسبة لمفهوم المؤسسة العمومية الاقتصادية فإنه تنص المادة 2 من القانون رقم 88-01 "المؤسسات العمومية الاقتصادية هي مؤسسات اشتراكية تكتسي الأشكال القانونية التي ينص عليها هذا القانون والقوانين الخاصة التي تسري على الإعلام وعلى نمط تقويم الثروات الوطنية ولا سيما تلك المتعلقة بالمحروقات"⁴.

وتضيف المادة 5: "المؤسسات العمومية الاقتصادية هي شركات مساهمة أو شركات محدودة المسؤولية تملك الدولة أو الجماعات المحلية فيها مباشرة أو بصفة غير مباشرة جميع الأسهم أو الحصص".

وتم إدخال تغيرات في الميدان التجاري بموجب القانون رقم 88-04 المؤرخ في 12 جانفي 1988 الذي يعدل ويتمم الأمر رقم: 75-59 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975 المتضمن القانون التجاري ويحدد القواعد الخاصة المطبقة على المؤسسات العمومية الاقتصادية⁵.

إن لهذا القانون دلالة تتمثل في الرجوع والعمل بالنظام التقليدي للشركة التجارية، وهو نظام طبق في مرحلة ما من حياة المؤسسة العمومية الاقتصادية، وأيضا ألغى النظام

القانون رقم 88-04 المؤرخ في 12 جانفي 1988 يعدل ويتمم الأمر رقم 75-59 المؤرخ في 26 ديسمبر 1975 والمتضمن القانون التجاري ويحدد القواعد الخاصة المطبقة على المؤسسات العمومية الاقتصادية.

القانون رقم 88-05 المؤرخ في 12 جانفي 1988 يعدل ويتمم القانون رقم 84-17 المؤرخ في 07 جويلية 1984 المتعلق بقوانين المالية.

القانون رقم 88/06 المؤرخ في 12 جانفي 1988 المتعلق بنظام البنوك والقرض.

بالإضافة إلى نصوص أخرى لها علاقة مباشرة في عملية إصلاح المؤسسة العمومية.

ومن الأهداف الأساسية التي كرسها هذه القوانين المؤرخة في 12 جانفي 1988 ولا سيما القانون رقم 88-01 استقلالية تسيير المؤسسات العمومية l'autonomie de gestion des entreprises publiques.

واستنادا على هذا فإن المؤسسة العمومية تتمتع بالشخصية المعنوية وتسري عليها قواعد القانون التجاري أي تصبح تسيير وفق الشركات التجارية¹.

لذلك يمكن تعريف المؤسسة العمومية على أنها: المؤسسة هي طريقة وسطى لتسيير المرفق العمومي بين التسيير المباشر "les règles" وتفويض التسيير².

³ محمد أمين بوسماح، المرجع السابق الذكر،

ص 02.

⁴ ناصر لباد، المرجع السابق الذكر، ص 281.

⁵ عماري أحمد المرجع السابق الذكر، ص 90.

¹ ناصر لباد، المرجع السابق الذكر ص 279.

² المرجع السابق الذكر، ص 182.

وتتمثل الطبيعة القانونية لنشاط وعمل المؤسسة العمومية الاقتصادية حسب نص المادة 3/14 من القانون رقم 88-01: "تنشأ المؤسسة العمومية الاقتصادية بموجب:

- قرارات مشتركة صادرة عن مؤسسات عمومية اقتصادية أخرى تتخذها الأجهزة المؤهلة لهذا الغرض طبقا لقوانينها الأساسية الخاصة بها وضمن الأشكال المشتركة قانونا". وحسب المواد 16 و 19 فإن للمؤسسة العمومية الاقتصادية رأسمال تأسيسي مكتسب ومدفوع بكامله حسب الأشكال التي نصت عليها قواعد القانون التجاري، ويتم تسييرها المالي والحاسبي وفق الشكل التجاري ويتولاه محاسب يعينه المدير العام تحت مسؤوليته الخاصة⁴.

تتمتع المؤسسة العمومية الاقتصادية بالشخصية المعنوية التي تسري عليها قواعد القانون التجاري إلا إذا نص صراحة على أحكام قانونية خاصة ومنه يبرز الفرق بين المؤسسة العمومية (EP) والمؤسسة العمومية الاقتصادية (EPE) من خلال خضوع هذه الأخيرة لأحكام القانون التجاري بما فيها قواعد الإفلاس عكس المؤسسة العمومية التي لا تخضع لهذا الإجراء⁵.

ومن كل ما سبق ذكره يمكن القول أن الهدف من إصدار القانون رقم 01/88 هو إعادة ترتيب ممارسة السلطة داخل المؤسسة الاشتراكية والتي أصبحت تسمى المؤسسة العمومية، أما من الناحية الشكلية فإن القانون رقم 01/88 كان واضحا في هذا بحيث اعتبر

القانوني للمؤسسة الاشتراكية ذات الطابع الاقتصادي وألغى علاقتها مع إدارات الدولة التي كانت تمارس عليها الرقابة والتوجيه بموجب الأمر رقم: 75-76 المؤرخ في 21 نوفمبر 1975 المتضمن تحديد العلاقات الرئيسية بين المؤسسة الاشتراكية وسلطة الوصاية والإدارات الأخرى التابعة للدولة¹.

وقد أنشأ القانون رقم 88-01 المؤرخ في 12 جانفي 1988 المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية، المؤسسة العمومية الاقتصادية (EPE) L'entreprise publique économique، والمؤسسة الجديدة أي المؤسسة العمومية الاقتصادية على ضوء القانون الجديد أي القانون رقم: 88-01 والقانون رقم 88-04 أصبحت تعرف إما أنها شركة مساهمة (SPA) Société par action، إما أنها شركة ذات مسؤولية محدودة (SARL) Société à responsabilité limitée مع ما يترتب على هذا الشكل من نتائج يحددها صراحة القانون التجاري².

فلقد نصت المادة 2 من القانون رقم: 88-04 أن "المؤسسات العمومية الاقتصادية أشخاص معنوية تخضع لقواعد القانون التجاري وتؤسس هذه المؤسسات في شكل شركة مساهمة أو في شكل شركة محدودة المسؤولية"³.

¹ رشيد واضح، المرجع السابق الذكر، ص 92.

² ناصر لباد، المرجع السابق الذكر، ص 284.

³ المرجع السابق الذكر، ص 285.

⁴ ناصر لباد، المرجع السابق الذكر، ص 290.

⁵ رشيد واضح، المرجع السابق الذكر، ص 93.

الدولة أصبحت مالكة ومساهمة في رأسمال المؤسسة لكنها لا تسييرها⁴.

يعتبر صندوق المساهمة شركة مساهمة عمومية وقد أنشئت صناديق المساهمة بموجب القانون 03/88 المؤرخ في 12/01/1988 بلغ عددها في شهر جوان 1988 ثمان صناديق مع تخصيص مشاركة مهيمنة لكل واحدة منها في أحد القطاعات.

ويعد صندوق المساهمة ضامنا لمقابل القيمة في الأسهم والحصص والسندات والقيم الأخرى التي تقدمها الدولة والجماعات المحلية⁵، ويقوم بمراقبة المؤسسات وتوجيهها، وذلك بالتدخل في إعداد ومتابعة تنفيذ مخططاتها، ويلعب دور المراقبة الإستراتيجية بشكل يسمح بضمان الحفاظ على حصص الدولة، إلا أنه لا يمكنه التدخل في إدارة وتسيير المؤسسات الاقتصادية العمومية⁶.

وتجب الإشارة أن صناديق المساهمة قد تم إلغاؤها بموجب الأمر رقم 25/95 المؤرخ في 25 سبتمبر 1995 يتعلق بتسيير رؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة، وعوضت بما يسمى

أن المؤسسة العمومية من حيث الشكل تعتبر شركة وتأخذ شكل إما شركة ذات مسؤولية محدودة أو شركة مساهمة، إذن فهي مؤسسة عمومية من حيث تنظيم السلطة بين مختلف الأطراف المشاركة في عملية الإنتاج وهي شركة من حيث الشكل¹.

إن الحديث عن واقع المؤسسات العمومية الاقتصادية في ظل الاستقلالية سيخضع هذه المؤسسات إلى جملة من الإجراءات التي تحدد المحيط الاقتصادي للمؤسسة وأهدافها، حيث تميزت هذه الإجراءات بميزتين أساسيتين:

محاولة تحرير وديمقراطية اقتصادية أكثر والفصل بين مفهوم ملكية الدولة وتصرف المؤسسة فيها².

يقصد بمحاولة التحرير، تحرير المؤسسة الاقتصادية الوطنية من القيود التي كانت تخضع لها في السابق لتخرج من وضعية التدهور والخمود وذلك من خلال دراسات متأنية قامت بها لجان مختصة، تكفلت بحوصلة المشاكل واقتراح الحلول لتظهر في شكل قوانين خاصة باستقلالية المؤسسات³.

أصبح القانون يفصل بين حق ملكية رأس المال من طرف المؤسسة، وصلاحيات الإدارة والتسيير فيها، إذ أصبح للمؤسسة الاقتصادية شخصية معنوية متميزة عن الدولة، أي أن

⁴ ناصر لباد، المرجع السابق الذكر، ص 292.

⁵ ج.ج.د.ش، القانون رقم 01/88 مؤرخ 12 جانفي 1988 يتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية، الجريدة الرسمية الصادرة بتاريخ 13 جانفي 1988، العدد: 2، المادة: 12.

⁶ ج.ج.د.ش، القانون رقم 01/88 مؤرخ 12 جانفي 1988 يتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية، المرجع السابق الذكر، المادة: 58.

¹ ناصر لباد، المرجع السابق الذكر، ص 291.

² محفوظ لعشب، دراسات في القانون الاقتصادي، الجزائر: المطبعة الرسمية، 1989، ص 41.

³ رشيد واضح، المرجع السابق الذكر، ص 95.

الشركات القابضة العمومية، أي نظام الهولدينغ ¹. Les holdings publiques.

وتم إلغاؤها بموجب الأمر رقم 01-04 المؤرخ في 20 أوت 2001 المتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية وتسييرها و خصوصيتها، وحل محلها ما يسمى شركة تسيير المساهمات la société de gestion des participations (SGP) التي تعتبر مثلها مثل الشركة القابضة وصندوق المساهمة.

لقد واجهت المؤسسة العمومية الاقتصادية عدة مشاكل أثناء فترة التسيير السابق وهذه العراقيل صعبت على المؤسسة تأدية عملها على أكمل وجه وحالت دون تحقيق هذه المؤسسات أهدافها في إطار التنمية الاقتصادية.

ولقد حققت إصلاحات بداية الثمانينيات بعض التقدم من حيث النتائج، غير أن هذا لا يمكن أن يخفي ضعف الاقتصاد الوطني في مواجهة التغييرات التي يمكن أن تحدث على المستوى العالمي خاصة وأن الإدارة اعتمدت على نفس المؤسسات في ظل نفس التوجه وإن أدخلت بعض المرونة فيها، وهذا ما أثبتته الأزمة التي تعرض لها الاقتصاد العالمي في منتصف الثمانينيات والتي انعكست نتائجها مباشرة على الاقتصاد الجزائري، مما أدى بالسلطات إلى إعادة النظر في سياستها الاقتصادية ².

وبالتالي الوصول إلى مرحلة التخلي عن القطاع العام بعد تأكيد الدولة الجزائرية من أن الأزمة التي تعرض لها الاقتصاد الجزائري هي أزمة هيكلية وليست وقتية، ومن أجل هذا فضلت الدولة سياسة التدرج في الانتقال إلى الاقتصاد الحر بما في ذلك من الانسحاب التدريجي من الحياة الاقتصادية، ويمكن استنتاج أهم مظاهر هذا الانسحاب للدولة من القوانين التالية ³:

صدور قانون 70/86 للترقية العقارية يسمح بموجبها إنشاء السكنات من طرف الخواص.

صدور القانون 86-13 المعدل والمكمل لقانون 82-13 المتعلق بتأسيس وتشغيل مؤسسات الاقتصاد المختلط.

صدور القانون 87-19 الذي يقضي بتحرير القطاع الزراعي.

صدور قانون 87-26 ينشئ المجلس الوطني للتخطيط، ويلغي وزارة التخطيط.

قانون 88-29 يخفف من احتكار الدولة للتجارة الخارجية.

نشر نص الدستور الجديد يوم 05 فيفري 1989 يقر التعددية الحزبية، وعدم الاعتماد على الاشتراكية كمرجع.

لقد شهدت فترة 1989-1994 إمضاء ثلاث اتفاقيات تدور مجملها حول السياسة النقدية من خلال الحد من الدينار والوصول إلى قيمته الحقيقية، والحد من التضخم النقدي وأيضا القضاء على العجز في الميزانية

¹ رشيد واضح، المرجع السابق الذكر، ص 94.

² محفوظ لعشب، دراسات في القانون

الاقتصادي، المرجع السابق الذكر، ص 60.

³ ناصر لباد، المرجع السابق الذكر، ص 276.

المطلب الثاني: الخصوصية كخطوة

ثانية للإصلاح المؤسسي

بدأت فكرة الخصوصية تفرض نفسها بقوة مع سنوات السبعينيات تحت تأثير عامل سياسي المتمثل في الإشكالية القائمة بين النظام الاشتراكي والنظام الرأسمالي من جهة ومن جهة أخرى عامل اقتصادي المتمثل في تحويل الملكية العامة إلى ملكية خاصة والإصلاحات الهيكلية وعدم التكيف مع التحولات الاقتصادية.

مما أدى إلى تجسيد فكرة الخصوصية التي لجأت إليها بلادنا، لأنها تعتبر وسيلة انفتاح رسمي على الإستثمارات والتي تركز على القطاع الخاص بدل القطاع العام بتنشيط المراكز الاقتصادية من أجل تنمية اقتصادية شاملة التي تسمح بدخول البلاد إلى اقتصاد السوق وتطبيق قوانينه.

لم تكن عبارة الخصوصية la privatisation حرة الاستعمال في الجزائر، ولم تصبح فكرة متداولة وموضوع جدال إلا مع مجيء الإصلاحات في بداية التسعينيات، بحيث أن التجسيد القانوني لفكرة خصوصية المؤسسات العمومية الاقتصادية ولأول مرة بدأت مع صدور قانون المالية التكميلي لسنة 1994 أي المرسوم التشريعي رقم 94-08 المؤرخ في 26 ماي 1994 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 1994⁵، ولا سيما من خلال المادة 24 منه، والمرسوم التنفيذي رقم 94-415 المؤرخ في 28

من خلال تقليص النفقات العمومية سواء نفقات التجهيز أو تثبيت كتلة أجور الوظيف العمومي وأيضا رفع إيرادات الخزينة من المردود الضريبي من جهة أخرى¹.

نالت نتائج هذه القرارات رضى الصندوق الدولي، مما جعله يوافق على خضوع الجزائر لبرنامج التصحيح الهيكلي تلتزم بتنفيذه خلال الفترة (1985/1988) والذي يتضمن مجموعة من السياسات الاقتصادية والمالية².

وكنتيجة نجد أن معدل النمو الاقتصادي قد ارتفع خصوصا بعد إعادة توزيع الأدوار بين القطاعين العام والخاص وفتح المجال لهذا الأخير للاستثمار، وانسحاب الدولة من بعض الأنشطة الاقتصادية وتخليها عن بعض المرافق العامة الاقتصادية³.

هذا ما وضع قرار الدولة وبشكل رسمي الشروع في تنفيذ سياسة الخصوصية باعتبارها جزء لا يتجزأ من برنامج الإصلاح الاقتصادي مع توفر الظروف التي أدت إلى ذلك بدءا بفسل القطاع العام وتحمل الدولة تكاليف تشغيله وخسائره المتتالية إلى غاية الخضوع إلى برنامج التصحيح الهيكلي الذي بموجبه أصبحت الدولة مجبرة على تنفيذ الخصوصية⁴.

¹ بوهزه محمد، المرجع السابق الذكر، ص 26.

² بوهزه محمد، المرجع السابق الذكر، ص 30.

³ ضياء مجيد الموسوي، المرجع السابق الذكر، ص 18

⁴ المرجع السابق الذكر، ص 20.

⁵ ج.د.ش، الجريدة الرسمية الصادرة بتاريخ

28 ماي 1994، العدد: 33

نوفمبر 1994 الذي يحدد كيفيات تطبيق المادة 24 من المرسوم التشريعي رقم 94-08 المؤرخ في 26 ماي 1994 والمتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 1994، قد أدخلت إمكانية التنازل لأكبر عارض جزء من المقاول العمومية أو كلها¹.

في شهر أوت 1995 صدر الأمر رقم 95-22 المؤرخ في 26 أوت 1995 المتعلق بخصوصية المؤسسات العمومية، وهو أول نص يتعلق بخصوصية المؤسسات العمومية، وفي سنة 2001 صدر الأمر رقم 04/01 المؤرخ في 20 أوت 2001 يتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية وخصائصها.

أما الخصوصية فقد عرفت المادة 13 من الأمر رقم 01-04 على النحو التالي:² (يقصد بالخصوصية كل صفقة تتجسد في نقل الملكية Le transport de Propriété إلى أشخاص طبيعيين أو معنويين خاضعين للقانون الخاص من غير المؤسسات العمومية وتشمل هذه الملكية: كل رأس مال المؤسسة la capital Social de l'entreprise أو جزء منه تحوزه الدولة مباشرة أو الأشخاص المعنويين الخاضعون للقانون العام، وذلك عن طريق التنازل عن أسهم أو حصص اجتماعية أو اكتتاب لزيادة في الرأسمال.

الأصول Les actifs التي تشكل وحدة استغلال مستقلة في المؤسسات التابعة للدولة. تمثلت الدوافع المؤدية إلى تجسيد عملية الخصخصة والمبادئ التي قامت عليها فيما يلي:

- ضعف تسيير القطاع العام.
- انخفاض مستوى الأداء الإداري.
- التوسع السريع في قاعدة الدولة دون دراسة.
- انعدام فعالية أجهزة المراقبة للتعقيد على مستوى الهياكل الإدارية.
- ثقل يد البيروقراطية الإدارية وبطئها في الحركة.
- انخفاض سعر البترول ابتداء من سنة 1986، حيث انخفض سعر البرميل من 30 دولار إلى 15 دولار، وانهارت إيرادات البلاد الخارجية من المحروقات.
- زيادة حجم الاندماج في السوق الرأسمالية العالمية.
- أزمة الاقتصاد العالمي وآثارها على الاقتصاد الجزائري.
- ثقل المديونية الخارجية.
- تضمن الأمر رقم 01-04 المتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية وتسييرها وخصائصها على هيئات جديدة تمثلت في:
- مجلس مساهمات الدولة والذي يختص بتحديد الاستراتيجيات وسياسات وبرامج الخصخصة وكذا دراسة ملفاتها.

¹ ناصر لباد، المرجع السابق الذكر، ص 311.

² ج.ج.دش، الأمر رقم 04/01 المؤرخ في 20 أوت 2001، المتضمن القانون الخاص بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية وخصائصها. الحريدة الرسمية الصادرة بتاريخ 22 أوت 2001، العدد: 47

• أو عدم التخلي عن الملكية "خصوصية التسيير" عن طريق إبرام الدولة عقود إيجار أو عقود تسيير مع متعاملين خواص بهدف رفع الكفاءة والمردودية.

واجهت الدولة أثناء تنفيذ عملية الخصخصة عدة عراقيل منها ما هو مرتبط بالجانب المالي كصعوبة خصخصة المؤسسات العمومية الاقتصادية التي تعاني العجز المالي مما يحتم الأمر إلى تصفيتها أو تطهيرها.

أيضا تعتبر إعادة الهيكلة الاقتصادية والصناعية التي فتحت مجال أمام القطاع الخاص الداخلي والخارجي ثم الوطني والأجنبي قد تركزت على عمليتين هامتين، بحيث أنها استثنيت المؤسسات الإستراتيجية التي تحوز فيها الدولة مجموع الرأسمال من عملية الخصخصة واستبعدتها وأخضعت المؤسسات التي ليس لديها إمكانية الاستثمار كمؤسسة عمومية، سواء لظروفها أو لاعتبارها غير إستراتيجية بالنسبة للدولة³.

بالنسبة للعراقيل التي واجهت المؤسسات العمومية الاقتصادية التي تخلت عنها الدولة:

• عراقيل اقتصادية تظهر من خلال العجز المالي للمؤسسات العمومية الاقتصادية في ظل انعدام الاستقرار للاقتصاد الوطني مما لا يشجع المستثمرين الخواص على المغامرة في امتلاك هذه

• مجلس الوزراء ويختص بالمصادقة على إستراتيجية الخصخصة وبرنامجها.

• الوزير المكلف بالمساهمات.

• لجنة مراقبة عمليات الخصخصة.

وقد نص الأمر رقم 04/01 في الفصل الخامس منه على كفاءات الخصخصة والتي تتضمن عدة أساليب¹:

• الخصخصة عن طريق السوق المالية سواء بالعرض في البورصة أو عرض علني للبيع بسعر محدد.

• الخصخصة عن طريق المناقصات.

• إجراء البيع بالتراضي بترخيص من مجلس مساهمات الدولة.

• أي نمط آخر للخصخصة يهدف إلى ترقية مساهمات الجمهور.

ونلاحظ أن المشرع قد استبعد أسلوب خصخصة التسيير الذي نص عليه الأمر رقم 95-22 وعلى العموم يمكننا التمييز بين سلسلتين من الأساليب وكل سلسلة تنطوي على عدد تقنيات لخصخصة المؤسسة العمومية وعلى الدولة الاختيار بين أحد الأسلوبين².

• إما التخلي عن الملكية "خصوصية الملكية" عن طريق بيع الأسهم.

¹ ج.دش، الأمر رقم 04/01 المؤرخ في 20 أوت 2001، المتضمن القانون الخاص بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية وخصصتها، المرجع السابق الذكر، المادة: 26.

² رشيد واضح، المرجع السابق الذكر، ص 111.

³ نفس المرجع السابق الذكر، ص 100.

كل هذه العوائق أثرت سلباً على التطبيق الكامل لبرنامج الخوصصة والتي برزت علاقتها بالمرافق العمومية الاقتصادية من خلال نص المادة 16 من الأمر 01-04 أنه عندما تكون المؤسسة عمومية اقتصادية تؤمن مهمة مرفق عام موضوع الخوصصة تتكفل الدولة بضمان استمرارية المرفق العمومي¹.

فكان الأمر واضحاً بالنسبة لموفق السلطات العمومية من الخوصصة وآثارها على المؤسسات التي لها علاقة بالمرافق العمومية، بحيث أن المؤسسات العمومية التي يكتسي نشاطها طابع استراتيجي على ضوء برنامج الحكومة تخضع لنصوص قوانينها الأساسية التنظيمية المعمول بها أو لنظام خاص يحدد عن طريق التنظيم، وبالتالي فللدولة السلطة التقديرية في اختيار المؤسسات العمومية التي تخضعها لبرنامج الخوصصة لا سيما بالنسبة للمؤسسات التي تعتبر إستراتيجية بالنسبة للدولة وخاصة منها التي لها علاقة بما يسمى بالمرافق العمومية الكبرى Les grands services publics مثل القطاعات المتعلقة بالماء والكهرباء والغاز، والنقل بالسكك الحديدية والصحة².

خاتمة:

عندما بدأت الجزائر المستقلة بصياغة توجهاتها الإنمائية أرادت أن تجعل منطلقاتها للتنمية والتخطيط ذات إطار شمولي يستهدف تطوير الحياة الاقتصادية والاجتماعية معاً،

المؤسسات وبالتالي صعوبة بيعها.

- عراقيل مالية وهيكلية تظهر أيضاً من خلال عدم استقرار المسيرين وبالتالي هذا يؤثر سلباً على التسيير من حيث عدم استقرار الطاقم الإداري.
- التسيير المركزي والتقدير النسبي للمخاطر والدور المحدود للبنوك الوطنية.
- عراقيل سياسية واجتماعية بحيث يمكن حصر أهم الصعوبات التي عرقلت حسن تنفيذ عملية الخوصصة للمؤسسات العمومية الاقتصادية وحالت دون تحقق الأهداف المرجوة منها من خلال انعدام الاستقرار السياسي وتدهور الوضع الأمني السائد ومرور البلاد بأزمات سياسية وأمنية مما أدى إلى نقص الإستثمارات.

أيضاً مشكل البيروقراطية الذي يقوم عليه الإطار التنظيمي داخل المؤسسات والذي نجم عنه سوء التسيير وتفشي الفساد الإداري. أيضاً ضعف المنظومة القانونية خاصة في إصدار القوانين الجديدة والمتعلقة بالخوصصة فبعد الأمر 04/01 المتعلق بخوصصة المؤسسات العمومية الاقتصادية وكيفية تسييرها لم يطرأ أي جديد في هذا الميدان بالرغم من أن الاقتصاد في تطور مستمر.

¹ ناصر لباد، المرجع السابق الذكر، ص 326.

² نفس المرجع السابق الذكر ص 327..

فعمدت على تسيير مؤسساتها، بشكل يتناسب مع أهداف مخططات التنمية فلجأت في بادئ الأمر إلى أسلوب التسيير الذاتي مبرهنة به أنها قادرة على التسيير مؤسساتها العمومية والاقتصادية.

ولكن بعد بداية الثمانينات وجدة البلاد نفسها تعاني من إختلالات هيكلية، فأصبح من الضروري القيام بتقويم جذري للتوجه الاقتصادي وهو ما قادها في التحول في سلسلة من الإصلاحات الهيكلية بهدف الدخول إلى الاقتصاد السوق الإنتاج إلى الاقتصاد العالمي.

فلجأت البلاد في البداية إلى إعادة الهيكلة العضوية أي إعادة تقسيم المؤسسات العمومية الاقتصادية ثم إعادة الهيكلة المالية، وفي كل مرة لم تنجح هذه السياسات في تحقيق الكفاءة والنمو الاقتصادي.

وعلى اثر هذا الانفتاح على الاقتصاد العالمي، وهذا التحول نحو اقتصاد السوق، كان من الواجب على المشرع من تهيئة الأرضية المناسبة لتجسيده على أرض الواقع.

عمدت الجزائر لتجسيد التحول نحو اقتصاد القيام بجملة من الإصلاحات الاقتصادية بما فيها الإصلاح المؤسساتي وقد جاء هذا الأخير عبر مراحل تدريجية لمسيرة الوضع الاقتصادي المزري ساد تلك الفترة ولمرحلة تحضيرية لتهيئة الأرضية المناسبة للتحول الاقتصادي وتبني النهج الرأسمالي، اعتنق البلد لتسيير مؤسساتها الاقتصادية أسلوب الاستقلالية بإصدار القانون التوجيهي رقم 01/09 فأعطى لهذه المؤسسات مفهوم بإصدار مفهوم ومبادئ وأشكال جديدة ونظام

قانوني جديد سعيًا منها لتفادي الأوضاع المتدهورة التي حطت من مردودية هذه المؤسسات، إلا أن هذا الأسلوب لم يعمر طويلاً، وسرعان ما استبدل بأسلوب آخر إلا وهو أسلوب التعديل الداخلي.

وبسبب ضعف تسيير القطاع العام والتوسع السريع لتدخل الدولة من خلال مرافقها العمومية وانعدام أجهزة مراقبة فعالة على تسيير هذه المؤسسات وكذلك بسبب المديونية الخارجية والضغط الخارجية الممارسة على الدولة بقيادة صندوق النقد الدولي، كان لابد من مساندة العمولة الاقتصادية والتي تجسدت من خلال تبني سياسة الخصخصة وهذا بتحويل الملكية من القطاع العام إلى القطاع الخاص.

وفي هذا الإطار انطلقت من الدوافع الحقيقية التي كانت وراء تبني سياسة خصخصة المؤسسات العمومية الاقتصادية إلى غاية التحديات التي واجهت تطبيق هذه العملية، وتم التوصل إلى أن الخصخصة هي سياسة إصلاحية في الجزائر تهدف إلى تنمية الاقتصاد الوطني.

قائمة المراجع:

باللغة العربية

1- أحمد عماري، النظام القانوني

للوحدات الاقتصادية في الجزائر، الجزائر:

ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1984،

- 2- الجليلي عجة، قانون المؤسسات العمومية الاقتصادية، الجزائر: دار الخلدونية، 2006
- 3- الزبيري محمد العربي، تاريخ الجزائر المعاصر 1954-1962 الجزء 2، دمشق: منشورات اتحاد الكتاب العرب، 1999
- 4- النجار فريد، إدارة مؤسسات المرافق العامة بآليات القطاع الخاص اتجاه بعض المفاهيم الجديدة في التحويل المؤسسي، ندوة إدارة المرافق العامة باستخدام أساليب القطاع الخاص، القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2005
- 5- الموسوي ضياء مجيد، الخصوصية والتصحيحات الهيكلية آراء و اتجاهات، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية 2001
- 6- بعلي محمد الصغير، المؤسسات العمومية الاقتصادية في التشريع الجزائري، الجزائر: المعهد الوطني للدراسات والبحوث النقابية، 1988
- 7- بعلي محمد الصغير، تنظيم القطاع العام في الجزائر، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1993
- 8- بوسماح محمد أمين، المرفق العام في الجزائر، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1995
- 9- بهلول محمد بلقاسم، الجزائريين الأزمة الاقتصادية والأزمة السياسية، الجزائر: منشورات دحلب، 1993
- 10- بوضياف عمار، الوجيز في القانون الإداري، الجزائر: دار ريحانة للنشر، 1999
- 11- واضح رشيد، المؤسسة في التشريع الجزائري بين النظرية والتطبيق، الجزائر: دار هومة، 2003
- 12- حليمي عبد القادر، جغرافية الجزائر، ط2، دمشق: مطبعة الإنشاء، 1968
- 13- زغدود علي، المؤسسات الاشتراكية ذات الطابع الاقتصادي في الجزائر، الجزائر: الشركة الوطنية للنشر والتوزيع، 1982
- 14- لباد ناصر، القانون الإداري (الجزء الثاني النشاط الإداري)، الجزائر: مطبعة دالي إبراهيم، 2004
- 15- لحسن زغدي محمد، مؤتمر الصومام وتطور ثورة التحرير الوطني الجزائري 56/62، الجزائر: دار هومة، 1983
- 16- محمد بوهزه، الإصلاحات في المؤسسة العمومية الجزائرية بين الطموح والواقع، الملتقى الدولي "اقتصاديات الخصوصية والدور الجديد للدولة"، الجزائر- سطيف: جامعة فرحات عباس، 2004
- 17- لعشب محفوظ، الوجيز في القانون الاقتصادي، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1993
- 18- محيو أحمد (ترجمة محمد صاصيلا) محاضرات في المؤسسات الإدارية، ط3، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1985
- 19- عبد الحميد محمد فاروق، نظرية المرفق العام في القانون الجزائري بين المفهومين التقليدي والاشتراكي، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1987

20- عدون ناصر دادي، اقتصاد

المؤسسة، ط1، الجزائر: دار المحمدية العامة،
1998

باللغة الفرنسية

21- Cherif Benbadji, Mémoire de Séminaire de la 4^{ème} année, Section administration générale (30^{ème} Promotion), la concession des services publics en Algérie, ENA, 1996/1997

22- A. Bouyakoub, La Gestion de l'entreprise industrielles publique, Alger, 1987

القوانين:

23- ج.ج.د.ش، الأمر رقم 04/01 المؤرخ في 20 أوت 2001، المتضمن القانون الخاص بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية وخصصتها. الجريدة الرسمية الصادرة بتاريخ 22 أوت 2001، العدد: 47

24- ج.ج.د.ش، القانون رقم 01/88 مؤرخ 12 جانفي 1988 يتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية، الجريدة الرسمية الصادرة بتاريخ 13 جانفي 1988، العدد: 2

25- ج.ج.د.ش، الجريدة الرسمية الصادرة بتاريخ 28 ماي 1994، العدد: 33