

## واقع تنظيم وتسيير المؤسسة العمومية الاقتصادية في الجزائر ومدى مواكبتها للتطورات الراهنة.

بوجمعة محمد

جامعة الجزائر 1 – كلية الحقوق – الجزائر

Boudj\_ass@yahoo.fr

تاريخ النشر: 2022/12/28

تاريخ القبول: 2021/07/26

تاريخ الاستلام: 2021/07/01

## ملخص:

إن التنمية في المجتمعات تعتمد أساسا على المؤسسات الاقتصادية الايجابية والفعالة، وذلك من خلال التحكم في كفاءتها الإنتاجية، من خلال تجسيد مبادئ علم المناجمنت لعلمائها أخص بالذكر فايول وتايلور... من خلال المبادئ الخمسة التي حددها هذا الأخير والمتمثلة في التخطيط، التنظيم، التوجيه، التنشيط والرقابة، حيث أن هذه المبادئ تركز على أسس علمية مناجمنتية من جهة، وعلى الترسنة التشريعية والتنظيمية التي تواكب وتبني هذا التطور، عن طريق تأسيس خريطة واسعة المعالم في التنظيم والتنفيذ للمبادئ المتمثلة في تطبيق مبدأ عقلانية التسيير وترشيد النفقات من جهة، وتطبيق مبادئ الجزاء للمخالفين لهذا التشريع من جهة أخرى، مع الإشارة إلى الأجهزة المركزية والتشاركية التي تساهم في تسيير المؤسسات العمومية الاقتصادية لاسيما مجلس مساهمات الدولة ومجالس الإدارة منها.

**كلمات مفتاحية:** المؤسسات العمومية الاقتصادية، واقعها، تنظيمها، المواكبة، مجلس مساهمات الدولة، مبادئ

المناجمنت، التطورات الأخيرة .

**Abstract:**

The development of societies depends mainly on positive and effective economic institutions by controlling their productive efficiency by embodying the principles of mining science for its scientists Especially Faylor and Taylor.....through the five principles identified by the latter namely planning,organizing,directing, activation and oversight as these principles are based on scientific foundations on the one hand and on the legislative and organizational arsenal that keeps pace with and adopts this development by establishing a wide ranging map in the organization and implementation of the principles represented in the application of rational management and rationalization of expenditures on the one hand and the application of the principles of penalty for violators of this lgislation on the other hand,with reference to the central and participatory bodies that contribute to the management of public economic institutions ,Especially the state contributions council and the councils of directors thereof.

**Key words:** public economic institutions, their reality, their regulation, keeping up, council of state contributions, principles of mining, the latest developments.

مقدمة:

إن المتتبع للواقع الاقتصادي في الجزائر يلفت انتباهه أنه مبني على هياكل قائمة بذاتها تتجلى في مؤسسات عمومية اقتصادية كانت أو ذات طابع صناعي وتجاري، والتي رأسماها قائم أساسا على مساهمات الدولة كليا أو جزئيا، وكذا الشركات الاقتصادية الخاصة مثل الشركة ذات المسؤولية المحدودة، الشركة ذات الشخص الوحيد، أو شركات التضامن، التي تخضع في نظامها إلى تشريعات وتنظيمات تطورت بتطور المجتمعات، لاسيما في الجزائر منذ الاستقلال إلى يومنا هذا، هذا التغيير الجذري نلمسه من خلال القانون الأساسي والمتمثل في الدستور الجزائري، الذي تغير جذريا عبر الزمان، من سنة 1963 إلى 1976 والذي يدور في جوهره حول مبدأ الاقتصاد الموجه المتماشي ومبادئ النظام الإشتراكي من الناحية السياسية، إلى نقطة التغيير المحورية من خلال دستور 1989 أين أكد على التغيير الجذري للنظام، حيث أكد من خلال مبادئه على الاقتصاد الحر القائم على الحرية والمنافسة، والتي تعتبر من مبادئ النظام الرأسمالي، القائم على مبدأ الفصل بين السلطات ( والمتمثلة في السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية والسلطة القضائية )، هذا التغير في الترسانة القانونية كان نتيجة لانتهاج الحرب الباردة، وبحكم أن القاعدة القانونية تنظم سلوك الأفراد داخل المجتمع،

ولقد اعتمدنا المنهج الوصفي والتاريخي لتحليل هذه الظاهرة، ومن خلال ذلك نطرح التساؤل الآتي:

كيف مر النظام الاقتصادي في الجزائر منذ الاستقلال إلى يومنا هذا من حيث التنظيم والتسيير، وماهي أبرز المحطات التشريعية والتنظيمية التي حددها المشرع لغرض تنظيم هذا السلوك؟

من خلال هذه الإشكالية نحاول الإجابة عليها عبر التقسيم الثنائي:

المرحلة الأولى: من 1962 إلى 1989،

المرحلة الثانية: من سنة 1989 إلى يومنا هذا،

## المرحلة الأولى: من 1962 إلى 1989

لقد أثبتت التجارب أن الطريق نحو التنمية الاقتصادية قائم على نظام مسطر مجسد ضمن هياكل، يمر حتما عبر المؤسسات الاقتصادية التي تركز على التحكم في كفاءتها الإنتاجية، لذلك وجب على إدارتها أن تبحث في العمق عن طريق أساليب حديثة في تسيير وظائفها لتحقيق الاستخدام الأمثل للجهود البشرية والمادية، وإقامة علاقات جيدة بينها وبين العمال وإشراكهم في الرقابة، وهو ما أكدته العالم فايول في كتاب مبادئ المانجمنت، حين أكد على ضرورة الأهتمام بالموارد البشرية بنسبة 50% حتى يكون تسيير ناجع وفعال، أما 50% المتبقية فهو يوزعها على باقي الهياكل المشكّلة للمؤسسة الاقتصادية ( من مديرية الإنتاج إلى مديرية التسويق وكذا مديرية المالية والوسائل وغيرها... )، أخذا بهذا الرأي في كل ما من شأنه دفع وتطوير المؤسسة الاقتصادية ... وما إصلاح الهياكل الذي دخل حيز التنفيذ مع بداية الثمانينات والتسعينات وحتى الألفية الثالثة، والتحويلات المستمرة التي عرفتها الجزائر في تسيير الاقتصاد والقضاء على مختلف الاختلالات، الا ضرورة أملت المشاكل والمعوقات التي لازمت النشاط الاقتصادي على امتداد ما يقارب نصف قرن من الزمان، والتي واكبت مسيرة البناء الاقتصادي الوطني، حيث نلمس هذا التطور بعد الأزمة الاقتصادية سنة 1986 بعد الانخفاض الحاد لأسعار البترول والتي واكبتها الأزمة الاجتماعية سنة 1988 حين ثار المجتمع الجزائري مطالبا بالتغيير في السياسة الاقتصادية، حينها أتبعها المشرع الجزائري بسلسلة من التنظيمات والتي تعتبر كبادرة إيجابية ومؤشر حقيقي يعبر عن نية النظام أنذاك وقناعته الكاملة بمراجعة الترسنة القانونية والتنظيمية لمواكبة التطورات حسب ماتمليه مبادئ النظام الرأسمالي. وكان ذلك من خلال المرسوم 01-88 إلى غاية المرسوم 06-88.<sup>1</sup>

انطلاقا من هذه المكانة، تعتبر المؤسسة الوطنية العمود الفقري والركيزة الأساسية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية "

<sup>2</sup> وقد فرضت نفسها كمرجع مهم لتحليل تجارب القطاعات الاقتصادية في بلدان العالم، لاسيما

<sup>1</sup> المرسوم رقم 01-88 المؤرخ في 12 جانفي 1988، المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات الاقتصادية،

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

المرسوم رقم 03-88 المؤرخ في 12 جانفي 1988، المتعلق بصناديق المساهمة.

المرسوم رقم 04-88 المؤرخ في 12 جانفي 1988، المتضمن القانون التجاري ويحدد القواعد الخاصة المطبقة على المؤسسات العمومية الاقتصادية.

المرسوم رقم 05-88 المؤرخ في 12 جانفي 1988، المتعلق بقوانين المالية.

المرسوم رقم 06-88 المؤرخ في 12 جانفي 1988، المتعلق بنظام البنوك والقروض.

<sup>2</sup> علي حسين المقابلة: التحول نحو اقتصاد السوق بين النظرية والتطبيق، مجلة آفاق اقتصادية العدد 62، 1995، ص 39

الثالث منه". لذلك يمكن أن نلمس دور المؤسسة الاقتصادية باعتبارها واجهة من واجهات النشاط الاقتصادي الوطني، والتي مرت بثلاث مراحل أساسية محددة كالآتي:

1 - مرحلة ما قبل 1980.

2 - مرحلة ما بين 1980 و1989.

3 - مرحلة من 1989 إلى يومنا هذا.

المرحلة الأولى ما قبل 1980:

اعتمدت عملية البناء الاقتصادي والاجتماعي في هذه المرحلة على ما يسمى بالريع النفطي في لغة الاقتصاد، الذي يعتبر الينبوع المتدفق في تغذية وتعويض ميزانيات المؤسسات العمومية، "ويمكن تقسيم هذه المرحلة إلى فترتين، والتي ما زالت آثارها ومعالمها قائمة حتى الآن، تزامنت والكم الهائل من النصوص التشريعية والتنظيمية.

الفترة الأولى (1962 - 1980) ويمكن تقسيمها إلى مرحلتين:

1 - مرحلة التسيير الذاتي :

التي أعقبت الاستقلال مباشرة وامتدت إلى حوالي 1965 "المؤسسة المسيرة ذاتيا" وتعتبر هذه التجربة للمؤسسات الاقتصادية تكريسا لتوجهات سياسية معينة، ذلك أن الأساليب والتقنيات المعتمدة لضمان التنمية الاقتصادية قد سادتها وطغت عليها فكرة الإيديولوجية الاشتراكية.

2 - مرحلة التسيير "البيروقراطي":

والتي امتدت حتى سنة 1970، حيث تقلص حجم المشاركة العمالية إلى درجة كبيرة، وتعتبر هذه الفترة بمثابة هيمنة الدولة على القطاع العام والاستمرار في إضفاء الطابع الاشتراكي للمؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري، كما عرفت هذه المرحلة تراكمات كثيرة من التجارب والإصلاحات المتكررة في خدمة مسيرة التنمية الوطنية، بحيث بادرت السلطة السياسية آنذاك إلى ذلك الارتباط بالنظام الفرنسي ما يتنافى والسيادة الوطنية، قصد تقليص التبعية اتجاه الخارج، وبعث قطاع اقتصادي تابع للدولة يأخذ على عاتقه عملية البناء الاقتصادي والاجتماعي، تميزت هذه الفترة بخصوصية المبادرة بمجموعة من التأمينات للشركات الأجنبية العاملة بالجزائر آنذاك، والتي كانت فرنسية في

معظمها. وباعتبار أن سنة 1965 نقطة الانطلاق والأساس، حيث تمت صياغة الأهداف المتوخاة من البناء الاقتصادي والاجتماعي ضمن استراتيجية تنموية تهدف بالدرجة الأولى إلى:

- 1 - العمل على استغلال الثروات الوطنية التي تزخر بها البلاد.
- 2- قطع دابر التبعية الاقتصادية من خلال بعث قطاع صناعي قوي يأخذ على كاهله إنتاج الصناعات المختلفة.
- 3 - بعث تكامل منسجم بين القطاعات المشكلة للاقتصاد الوطني، لاسيما فيما بين القطاع الصناعي والزراعي.

وما يمكن استنتاجه من خلال هذه الفترة هو صياغة الأهداف العامة لاستراتيجية التنمية الوطنية، وتوفير الأرضية الصلبة لقيامها في الواقع وذلك من خلال ما يلي:

أ- التوسع في عمليات التأميم للاحتكارات الأجنبية وخاصة في المجال الصناعي باعتباره المتعامل الرئيسي لعملية التصنيع المستهدفة آنذاك.

ب- بعث مؤسسات وطنية بديلة عن هذه الاحتكارات، تضطلع بعمليات البناء والتشييد ومواكبة مخططات التنمية الوطنية عن كثب، مثل انشاء شركة سوناكوم لتصنيع المركبات الميكانيكية.

ج- اعتبار المؤسسات الوطنية العمومية الركيزة الأساسية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية وفرض نفسها، لاسيما تبنيها نموذج منفرد للتنمية المستقلة .

د- التركيز على إظهار المؤسسة الوطنية العمومية إلى حيز الوجود باعتبارها هدفا فيحد ذاته.

هـ- الاعتماد على الأسلوب التقليدي التلقائي في تنظيم و تسيير المؤسسة، وذلك لاعتباراتها متنوعة تتجلى في قلة الإطارات الكفؤة والمؤهلة، وانعدام التجربة الكافية لها، وكذا الوضعية السياسية والاقتصادية والاجتماعية السائدة آنذاك.

كما أشير أيضا كون أن هذه الفترة تميزت بأبرز وأهم التشريعات والتي لاتزال أحكامها سارية المفعول إلى يومنا هذا، لاسيما في النشاط الاقتصادي والتجاري، أبرزها القانون المدني الذي يعتبر بمثابة الشريعة العامة للتسيير إلى حد ما، وهذا منذ سنة 1975<sup>1</sup>، وفي نفس السنة، كسلسلة متتالية نجد القانون التجاري الذي ساهم هو الآخر في تنظيم وتسيير النشاط الاقتصادي منذ ذلك الحين<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> الأمر رقم 75-58 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975 المتضمن القانون المدني.

<sup>2</sup> الأمر رقم 75-59 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975 المتضمن القانون التجاري.

وهي فترة أسلوب التسيير الاشتراكي للمؤسسات، فترة الانتقال من شكل المؤسسة العامة، إلى شكل المؤسسة الاشتراكية، وكان هذا بتأثير عوامل عدة أهمها اعتبار تجربة التسيير الذاتي بكل إيجابياتها وسلبياتها، باعنا على ضرورة إيجاد صيغة لتجسيد المشاركة الفعالة في التسيير، وكذلك تحول تسيير المؤسسة الوطنية العمومية من الأسلوب التقليدي إلى أسلوب جديد، يتخذ من المستخدمين عناصر نشطة تضطلع بمهام التسيير والرقابة من خلال مساهماتهم الفعلية في ذلك، إضافة إلى ذلك تتجسد المشاركة العمالية في تسيير المؤسسة الوطنية العمومية، وفقا لميثاق التسيير الاشتراكي للمؤسسات، من خلال المجلس المنتخب الذي يسهر على حسن تسيير المؤسسة، زيادة الإنتاج والتحسين المستمر للجودة، القضاء على التبذير، ومراعاة النظام في العمل وتحقيق أهداف المخطط.

كما أن المشاركة العمالية في الجزائر هي نتيجة مباشرة للتسيير الاشتراكي للمؤسسات، حيث تتمثل مساهمتهم في اتخاذ القرار من جهة، والرقابة على تسيير المؤسسة من جهة أخرى. و لقد عرفت هذه الفترة عوائق عديدة يمكن الوقوف عليها سواء على مستوى المحيط الداخلي للمؤسسة أو على مستوى المحيط الخارجي لها.

#### أولا - المحيط الداخلي للمؤسسة

يمكن تلخيص هذه النقائص والتناقضات التي اتسمت بها عملية تسيير المؤسسة الوطنية العمومية في النقاط التالية:

1 - تعدد مراكز اتخاذ القرار: إن الأسباب التي أدت إلى الثنائية في التسيير و تعدد مراكز القرار وقيادة الشيء الذي أدى إلى ظهور توترات أخرى بحسب سير المؤسسات ترجع أساسا إلى ما يلي :

أ- جهل العامل لأسس و ميادين التسيير وقلة ثقافته و نقص تكوينه التقني والسياسي.

ب - بروز نوع من العلاقة التنافرية بين المسيرين و ممثلي العمال.

ج- تأثر المسؤولين المسيرين بنماذج التسيير المستوردة، وسعيهم لتطبيقها دون الأخذ بعين الاعتبار حقائق وخصوصيات الاقتصاد الوطني، وطبيعة المحيط السائد الذي ولد نوعا من الثنائية على مستوى تنظيم المؤسسة الوطنية العمومية، وتسييرها ١.

2 - تعدد المهام و الوظائف: إن تعدد المهام الثانوية و تبعثر مجهودات المؤسسة الوطنية العمومية صوب اهتمامات أخرى ذات طابع اجتماعي، إذ حظيت مشاكل الصحة و السكن والنقل والرياضة والترفيه، ودور أطفال العاملين باهتمامات وانشغالات بالغة، أثرت بشكل أو بآخر على سير العمل الإنتاجي للمؤسسة ومواردها المالية، أو انعكست آثار ذلك على الإنتاج والإنتاجية وبالتالي على أداء المؤسسة وفعاليتها\*

3 - ضخامة حجم المؤسسة : أن اضطلاع المؤسسات العمومية بعدد كثير من المهام الثانوية و التقليدية من تموين وتوزيع و إنتاج، أفرز تضخما في جهازها الإداري وفي هياكلها ووسائلها، مما سبب تبذيرا في الجهود، وتكرارا في العمل، وتشابك المسؤوليات، وتشعبا مفرطا لوحداها ووظائفها وأدى إلى صعوبة التحكم في تسييرها، وعدم القدرة على ضبط تكاليفها، واختلال وقصور نظام المعلومات بداخلها ومركزية القرار، الشيء الذي أدى إلى تحقيق خسائر كبيرة في نهاية العملية الإنتاجية لمعظم المؤسسات.

4 - نقصتأطير الكفاءات و تهميش الإطارات: نقص التأطير وعدم الاستيعاب للمهارات وعدم التحكم في سير العمل الإنتاجي بالصورة المطلوبة، والتهميش العمدي للإطارات الوطنية من طرف الشركات المتعددة الجنسيات المنفذة لمشاريع التنمية الوطنية في هذه الفترة، وهذا رغم المساعدات الفنية لاكتساب المهارات والتجربة من الخبرات الأجنبية، مما حال دون الاندماج الفعلي للإطارات لا سيما في المجال التطبيقي لكي يتمكنوا من إبراز قدراتهم و كفاءاتهم و فق اختصاصاتهم و ميولاتهم الذهنية والمعرفية.

5 - التضخم المفرط للمستخدمين: إن تكديس المستخدمين و عدم احترام حجمها من طرف مؤسسة إنتاجية، لاسيما منها الصناعية، حيث وصلت أكثر من 30% من الحجم الكلي للعمالة في بعض الحالات" راجع إلى انعدام الدراسات الاقتصادية المرجعية و جهل المسؤولين لأدوات التسيير و سوء تخطيط الاحتياجات الدورية وتوظيف مناصب العمل بحيث ظلت المؤسسة الوطنية العمومية موقفا خصبا لاستقطاب الأيدي العاملة بسبب طغيان النزعة الفردية في التسيير من طرف بعض المديرين.

نستنتج من خلال المحيط الداخلي للمؤسسة، أن المبدأ المناجماتي الثاني والمتمثل في التنظيم الذي أسسه وحدده العالم الأمريكي تايلور كمرتبة ثانية بعد التخطيط، لم يكن محترما مما أدى للاستقرار الداخلي لمختلف الهياكل المؤسساتية آنذاك.

## ثانيا - المحيط الخارجي للمؤسسة

تتمثل نقائص المؤسسة الوطنية العمومية خلال هذه الفترة في مجموعة من الإجراءات و القوانين المنظمة للعلاقات المتولدة بين المؤسسة و جهات متعددة، أسندت إليها مهام الوصاية و الإشراف و الرقابة و الوساطة في بعض الأمور، كما عرفت هذه الفترة بالمركزية المفرطة للعلاقات التي أعاققت المؤسسة العمومية عن أية مبادرة للنهوض بهذا النشاط أو تطويره و من بين هذه الإجراءات ما يلي :

1 - تدخل الجهة الوصية في كل صغيرة و كبيرة داخل المؤسسة، مما أدى بالمشرفين الإداريين إلى اعتماد سياسة المراوغة و إخفاء الحقائق عند إعداد تقارير الأداء الموجهة إليها، "كما أن الإطارات البشرية الموكل إليها مهمة تحليل و متابعة هذه

التقارير على مستوى الجهة الوصية ليسوا في أغلب الأحيان من ذوي الاختصاص التقني أو الاقتصادي الذي يؤهلهم للإلمام بمحتويات تلك التقارير ومواكبة المشاكل المستجدة على مستوى مواقع التنفيذ"

2- إعادة تقنين الدور المنوط بالمؤسسة وفق منظور جديد يأخذ على عاتقه ما يلي:

أ- التكلفة الحقيقي بالاحتياجات الاجتماعية، قصد تدارك النقص المسجل فيها وتحسين ظروف المعيشة في ظل التحديات القائمة .

ب - الرفع من مستوى الكفاءات الإنتاجية للاستفادة من الطاقات المتاحة.

ج- توجيه النظام الإنتاجي الوطني نحو الاستخدام الأمثل و الأفضل عبر تحسين ظروف الأداء و التكفل بضمان الانسجام و التكامل و التأمين لقنوات هذا النظام.

د- اعتماد إطار تنظيمي يرمي بالدرجة الأولى إلى رفع القيود واكتساح العوارض والمعوقات من خلال إنهاء الوصاية البيروقراطية ذات المشارب المتعددة و السعي لتوفير المحيط المناسب والكفيل بتجسيد الغايات السابقة الذكر، آخذا في الحسبان واقع التجربة المتحقق

## 2 المرحلة الثانية : استقلالية المؤسسات العمومية الاقتصادية( ما بعد سنة 1989)

كانت المؤسسة العمومية بحكم التجربة المتحققة مستهدفة آنذاك لعملية إصلاح شامل تأخذ على عاتقها الفعالية والكفاءة، أوالمهارة التي يمكن تحقيقها نتيجة حرية العمل وحرية أخذ القرار للارتقاء بمستوى أداء المؤسسة، وتحفيزها على النشاط الموكل إليها إلى مستوى الأهداف المرجوة في هذه المرحلة، وهذا ما أكده الميثاق الوطني لسنة 1986 على صنع المزيد من الاستقلالية الاقتصادية، قصد تحسين فعاليتها سواء على مستوى نموها الخاص أو على مستوى مساهمتها في التنمية الاقتصادية والاجتماعية الشاملة "خاصة عن طريق احترام معايير الإنتاج والإنتاجية، وعن طريق تحكّم أفضل في قواعد التسيير<sup>1</sup>.

ومما تجدر الإشارة إليه أن تجسيد مبادئ الميثاق الوطني لسنة 1986 قد تكرر وتدعم بترسانة قانونية وتنظيمية موسعة، أولها القانون 88-01 المؤرخ في 12 جانفي 1988 المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات الاقتصادية، لاسيما المادة 10 منه والتي تنص: " يجب أن يبين بدقة القانون الأساسي للمؤسسة العمومية الاقتصادية حسب الشكل المنصوص عليه في القانون التجاري على ما يأتي:

<sup>1</sup>محمد سعيد أوكيل و اخرون: استقلالية المؤسسة العمومية الاقتصادية تسيير واتخاذ القرارات في اطار المنظور النظامي، بدون دار نشر 1994 ص 65.

- تسمية المؤسسة والعنوان الصحيح لمقرها الرئيسي.

- الرأسمال التأسيسي المكتتب لدى انطلاقتها.

- الشؤون المخصصة للجمعيات العامة.

- تكوين مجلس الإدارة أو مجلس المراقبة ومجال اختصاصه.

- الصلاحيات المفوضة إلى المدير العام أو إلى المسير."

كما ينص نفس القانون وفي المادة 26 منه على تشكيلة مجلس الإدارة والمحددة من 7 الى 12 عضواً، من بينهم 2 ممثلين للعمال ومن 5 كحد أدنى الى 10 كحد أقصى يتم تعيينهم عن طريق الجمعية العامة.

الى جانب هذا الأخير نجد مجلس المراقبة<sup>1</sup>،

إن قانون المؤسسات الاقتصادية واستقلاليتها في حقيقة الأمر تكرر من خلال دستور 1989، أين تبعته نصوص قانونية أقل قوة قانونية، تمثلت في القوانين العضوية والقوانين العادية والأوامر، ناهيك عن النصوص التنظيمية والتطبيقية المجسدة لهذا السلوك والمتمثلة في المراسيم والمراسيم التشريعية هذه الأخيرة التي صدرت في بداية التسعينات أي بداية الأزمة السياسية، أين عاشت الجزائر مرحلة الفراغ الدستوري، بعدها مباشرة تطبيق مبدأ ازدواجية السلطة التنفيذية، أين صدرت النصوص التنظيمية في شكل مراسيم رئاسية ومراسيم تنفيذية، لكن ما يميز هذه الحقبة هو الاهتمام أكثر بالموارد البشرية لدى المؤسسات الاقتصادية، كان ذلك من خلال القانون 90-11<sup>2</sup>، والمرسوم التنفيذي 90-229<sup>3</sup>، إضافة إلى الترسنة القانونية والتنظيمية الموسعة التي مست العديد من الأنشطة المتعلقة بالسلوك الاقتصادي عامة والتجاري خاصة، نذكر من أهمها قانون التأمينات، قانون الضرائب، قانون البنوك لاسيما البورصة أيضاً قانون المنافسة وغيرهم من التشريعات والتنظيمات التي ساهمت ولازالت تنظم وتدعم النشاط الاقتصادي لأجل مواكبة الأنظمة الاقتصادية العالمية، والتفتح على السوق الخارجي.

ومما تجدر الإشارة إليه أنه سبق عملية "استقلالية المؤسسات" إجراءان في عام 1980 تمثلتا فيما يلي:

<sup>1</sup>المادة 29، القانون 88-01، المرجع السابق.

<sup>2</sup>القانون 90-11 المؤرخ في 21 أبريل 1990 المتعلق بعلاقات العمل، المعدل والمتمم بموجب القانون 91-29 المؤرخ في 21 ديسمبر 1991.

<sup>3</sup>المرسوم التنفيذي رقم 90-229 المؤرخ في 25 يوليو سنة 1990، يعدل ويتم المرسوم 89-224 المؤرخ في 5 ديسمبر 1989 المتضمن القانون

الأساسي الخاص المطبق على العمال المنتمين إلى الأسلاك المشتركة في المؤسسات والإدارات العمومية.

### 3 1. إعادة الهيكلة العضوية

#### 4 2. إعادة الهيكلة المالية

وكان الغرض منه هو تحويل مؤسسات القطاع العام إلى مؤسسات صغيرة الحجم وأكثر تخصصاً وكفاءة". ولقد كان تعداد المؤسسات الوطنية آنذاك 85 مؤسسة، وتعداد المؤسسات الجهوية والمحلية 526 مؤسسة، وكان العمل المستهدف هو تفتيت الأولى إلى 145 مؤسسة والثانية إلى 120 مؤسسة<sup>1</sup>

هذا الاهتمام بمراكز اتخاذ القرار هو تنويع لإعادة الهيكلة العضوية، وكان الغرض منها إعادة هيكلة ديون المؤسسة بإعادة تنظيم سجلات استحقاقات الفائدة ورأس المال وتصفية الذمم بين المؤسسات. كما يهدف هذا الإصلاح (استقلالية المؤسسات) إلى ما يلي:

أ- إعادة تنظيم المؤسسات الوطنية العمومية و تجنبها النقائص والانحرافات التي واكبت المرحلة السابقة .

ب- إعادة ترتيب أولويات المهام المنوطة بالمؤسسة في إطار هذا التوجه الجديد الذي يستمد أبعاده من شعار ( من أجل حياة أفضل)، كما يركز هذا الإصلاح على مبادئ نوجزها فيما يلي:

#### 5 - استغلال الطاقات البشرية:

يعتبر العنصر البشري بالغ الأهمية للمؤسسة، لذلك انصب السعي على النظر في توزيع واستغلال هذه الطاقات البشرية على مستوى الوحدات والفروع الإنتاجية عوضاً أن تتمركز في مقراتها الرئيسية وتنحاز عن اختصاصها ومنصب عملها الفعلي.

- كفاءة التسيير وتحقيق أهداف المؤسسة وبلوغ غاياتها المخططة، وذلك برد الاعتبار إلى المعايير والمؤشرات الاقتصادية الكفيلة بتمكين المؤسسة من قياس مدى فعاليتها وكفاءتها.

وذلك بالنظر في أسلوب اللامركزية المفرطة للموارد المالية سواء الداخلية منها أو الخارجية وبعث ميكانيزمات جديدة لتمكين المؤسسة من التصرف في مواردها المتاحة بسهولة وبحكمة، وإلغاء تمركز الإطارات والكفاءات البشرية بالمقرات الرئيسية.

- تفادي سلبات المرحلة السابقة وذلك من خلال إعادة النظر في المواضيع الشائكة.

- تعدد المهام وكثرة الوظائف الملحقة بالمهام الرئيسية للمؤسسة.

- كبر الحجم من خلال إعادة تقسيم العمل إلى مجموعة الوحدات المشكلة للمؤسسة الواحدة.

- استيعاب التكنولوجيا وذلك بإرساء هياكل تكوين وتدريب كفيلة بذلك.

<sup>1</sup>اللجنة الوطنية لإعادة هيكلة المؤسسات الوطنية: التقرير النهائي، وزارة التخطيط والتعبئة العمرانية، مارس 1980، ص 41.

-التوزيع الجغرافي والقطاعي للمشاريع، والاعتماد على الخارطة الاقتصادية للوطن والتنوع في المشاريع الجهوية وتوزيع الكفاءات البشرية عبر أرجاء الوطن.

- الآفاق المستقبلية للمؤسسة الاقتصادية، وذلك بمساهمة الخواص في رأس مالها، وكذا فتح المجال للدخول عالم المنافسة في جميع الأنشطة الاقتصادية.

أصبح موضوع التحول إلى اقتصاد السوق من الأهمية البالغة، حيث برزت ظاهرة التحول هذه والتي أطلق عليها وصف "الخصخصة" وبشكل ملموس بعد انتهاء الحرب الباردة.

تزايد الاهتمام بالخصخصة في السنوات الأخيرة، وذلك بفعل الضغوطات التي يمارسها صندوق النقد الدولي على الدول النامية المدينة، أكثر من ذلك أصبحت فكرة الخصخصة أمرا مقبولا حتى في الدول التي كانت تعارضها، لذا أصبح التفكير في البدائل أمرا منطقيا ومطلبا ملحا، وأولى هذه البدائل هو "التخلي عن الملكية العامة لأدوات الإنتاج، وبالتالي المشاريع الإنتاجية لصالح ما يعرف بالملكية الخاصة أي التحول نحو اقتصاد السوق.

والسؤال الذي يطرح الآن هو ليس فقط التحول نحو اقتصاد السوق أولا، بل في كيفية التغلب على المشاكل العديدة المصاحبة لهذا التحول، ويعتمد نجاح الخصخصة على مدى فهم الأدوات المستخدمة للتحول نحو اقتصاد السوق واختيار ما يناسب منها الاقتصاد الوطني<sup>1</sup>.

إن التراجع الذي عرفه الاقتصاد العالمي في السبعينات كان له الأثر على القطاع العمومي في الجزائر، وبدأ التفكير حول مدى قدرة الاقتصاد الوطني على التأقلم مع التغيير في الأسعار الدولية التي أثرت على فعاليته. من هنا بدأ التفكير في الخصخصة التي تعني تحويل ملكية القطاع العمومي إلى القطاع الخاص، والتعامل بقواعد السوق في تحديد الأسعار.

غير أن هذا الانتقال لم يعط ثماره نظرا لطبيعة التنظيم الاقتصادي السائد ومدى فعاليته في توفير الشروط الضرورية، وتوفير المناخ المناسب للمؤسسة الوطنية، التي فرضت عليها قيودا وحواجز مصنعة، لذا فإن آفاق المؤسسة الاقتصادية ونجاح الخصخصة مرتبط بعدة عوامل منها:

1- توفير المناخ الاقتصادي المحفز على الإبداع والابتكار.

2- تشجيع التعامل بالميكانيزمات الحقيقية لاقتصاد السوق.

لذلك تبقى هذه الإشكالية مطروحة لدى الباحثين والاقتصاديين في الجزائر حول كيفية التحول من اقتصاد مغلق، أمام التأثيرات الخارجية نتيجة سياسات الحماية المصنعة، أين كانت خزينة الدولة تتحمل خسائر المؤسسة الاقتصادية نتيجة

<sup>1</sup>عمر صخري: اقتصاد المؤسسة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1993، ص 52.

التغيرات في الأسعار الدولية وسوء مواكبة هذا الأخير إلى اقتصاد مفتوح، حيث المرور إلى هذه المرحلة في اعتقادنا لا يتم فيها تحويل الملكية فقط وإنما يجب البحث عن ما يلي:

هل يوجد قطاع خاص منتج بمفهومه الواسع يمكن له التكفل بصورة جدية بمؤسسات القطاع العمومي المفلسة؟ وهل مشاكل القطاع الخاص تختلف عن مشاكل القطاع العمومي؟

نتيجة لهذه التحليل، حول مراحل تطور المؤسسة الاقتصادية وآفاقها المستقبلية، فإنه يمكن القول أن سياسة المرحلة الأخيرة لاستقلالية المؤسسات، لم ترس بعد على قواعد ثابتة وآليات تحكمها بشكل دقيق، بدليل الهيكلة اللامستقرة والمتغيرة باستمرار تماشيا والتأثيرات الخارجية، مثل مجتمعات التابعة لقطاع الشغال العمومية والنقل، والمجمع الكبير التابع لقطاع السياحة والصناعات التقليدية والعمل العائلي، المتمثل في مجمع الفنادق والحمامات المعدنية، ومما زاد في تأرجحها هو تضخم القوانين والتنظيمات لكل نشاط من الأنشطة على حدى، لاسيما نشاط العقود والصفقات العمومية، الذي هو الآخر حظى باهتمام واسع والدقيق أيضا من طرف المشرع الجزائري.

إن الاهتمام بهذا السلوك في الوسط الاقتصادي لدليل على نية المشرع في إعطاء وتكريس مبدأ المنافسة والانفتاح نحو الاقتصاد الحر، حيث أن المبادئ التي كانت تحكمه قبل سنة 1989 باعتبارها نقطة محورية للتفتح على الاقتصاد الحر كانت دعما لتكريس مبدأ الاقتصاد الموجه، وهو ما يثبته المرسوم الصادر سنة 1967 والتعديل الذي طرأ عليه بموجب المرسوم الصادر سنة 1982، كما لا يفوتني أن أشير إلى النص التنظيمي المتعلق بنظام الصفقات العمومية والمتمثل في القرار الصادر سنة 1964 عن وزير الأشغال العمومية آنذاك والمتمثل في تحديد بنود دفتر الشروط الإدارية العامة، هذا الأخير ومن خلال بنوده يعتبر بمثابة مرجعية تنظيمية لكل النصوص المتعلقة بالصفقات العمومية، لاسيما التي صدرت بعد دستور 1989، والمتمثلة في المراسيم الرئاسية رقم 91-434، 02-250، 10-236، 15-247<sup>1</sup> وكذا المراسيم المكملة لها.

#### خاتمة:

برؤى مختلفة وطروحات متباينة بين مؤيد للقطاع العام ومعارضه، بالإضافة إلى التأثير المباشر وغير المباشر للنظام الدولي الجديد على مسار التنمية الاقتصادية في الجزائر، وانعكاس هذا التأثير على السياسات الاقتصادية والنظام الاقتصادي والاجتماعي السائد، فإننا نرى حتمية التوجه والدعم لمواكبة التطورات العالمية يجعل منا الاهتمام أكثر فأكثر نحو اقتصاد

<sup>1</sup> المرسوم الرئاسي رقم 91-434 المؤرخ في 9 نوفمبر 1991، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية.

<sup>1</sup> المرسوم الرئاسي رقم 02-250 المؤرخ في 24 يوليو سنة 2002، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية.

<sup>1</sup> المرسوم الرئاسي رقم 10-236 المؤرخ في 7 أكتوبر سنة 2010، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية.

<sup>1</sup> المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المؤرخ في 16 سبتمبر 2015، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام.

متفتح على العالم، بالموازاة تشجيع الفئة الشابة، لاسيما المبتكرة منها، هذا كله بالاعتماد على الترسنة القانونية ودعم المشرع بالمعطيات الخاصة لإثراء نصوصه وتطويرها حسب ما يتطلبه واقع السوق المحلي تماشياً والمتطلبات العالمية.

### قائمة المراجع:

- عمر صخري: اقتصاد المؤسسة ، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1993 ، ص 52.
- علي حسين المقابلة: التحول نحو اقتصاد السوق بين النظرية والتطبيق، مجلة آفاق اقتصادية العدد 62، 1995، ص 39
- محمد سعيد أوكيل و اخرون: استقلالية المؤسسة العمومية الاقتصادية تسيير واتخاذ القرارات في اطار المنظور النظامي، بدون دار نشر 1994 ص 65.
- اللجنة الوطنية لإعادة هيكلة المؤسسات الوطنية: التقرير النهائي، وزارة التخطيط والتهيئة العمرانية، مارس 1980، ص 41.
- الأمر رقم 75-58 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975 المتضمن القانون المدني، ج ر العدد 77.
- الأمر رقم 75-59 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975 المتضمن القانون التجاري، ج ر العدد 77.
- قانون رقم 90-11 المؤرخ في 21 أبريل 1990 المتعلق بعلاقات العمل، ج ر العدد 17 ، المؤرخة 25 أبريل 1990.
- قانون رقم 91-29 المؤرخ في 21 ديسمبر 1991، ج ر العدد 68 ، المؤرخة 25 ديسمبر 1991.
- مرسوم رقم 88-01 المؤرخ في 12 جانفي 1988، المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات الاقتصادية، ج ر العدد 2، المؤرخة في 13 جانفي 1988.
- مرسوم رقم 88-02 المؤرخ في 12 جانفي 1988، المتعلق بالتخطيط، ج ر العدد 2، المؤرخة في 13 جانفي 1988.
- مرسوم رقم 88-03 المؤرخ في 12 جانفي 1988، المتعلق بصناديق المساهمة، ج ر العدد 2، المؤرخة في 13 جانفي 1988.
- مرسوم رقم 88-04 المؤرخ في 12 جانفي 1988، المتضمن القانون التجاري ويحدد القواعد الخاصة المطبقة على المؤسسات العمومية الاقتصادية، ج ر العدد 2، المؤرخة في 13 جانفي 1988.
- مرسوم رقم 88-05 المؤرخ في 12 جانفي 1988، المتعلق بقوانين المالية، ج ر العدد 2، المؤرخة في 13 جانفي 1988.
- مرسوم رقم 88-06 المؤرخ في 12 جانفي 1988، المتعلق بنظام البنوك والقروض، ج ر العدد 2، المؤرخة في 13 جانفي 1988.
- مرسوم 89-224 المؤرخ في 5 ديسمبر 1989 المتضمن القانون الأساسي الخاص المطبق على العمال المنتمين إلى الأسلاك المشتركة في المؤسسات والإدارات العمومية، ج ر العدد 51، المؤرخة في 6 ديسمبر 1989.

- مرسوم رئاسي رقم 91-434 المؤرخ في 9 نوفمبر 1991 ، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية، ج ر العدد 57، المؤرخة في 13 نوفمبر 1991.
- مرسوم رئاسي رقم 02-250 المؤرخ في 24 يوليو سنة 2002، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية، ج ر العدد 52، المؤرخة في 28 يوليو 2002.
- مرسوم رئاسي رقم 10-236 المؤرخ في 7 أكتوبر سنة 2010، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية، ج ر العدد 58، المؤرخة في 7 أكتوبر 2010.
- مرسوم رئاسي رقم 15-247 المؤرخ في 16 سبتمبر 2015، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، ج ر العدد 50، المؤرخة في 20 سبتمبر 2015.
- مرسوم التنفيذي رقم 90-229 المؤرخ في 25 يوليو سنة 1990، المتضمن القانون الأساسي الخاص المطبق على العمال المنتمين إلى الأسلاك المشتركة في المؤسسات والإدارات العمومية، ج ر العدد 31، المؤرخة في 28 يوليو 1990.