

3

الملكية العمومية في ظل تحولات الجزائر الاقتصادية والسياسية

د. بوغزالة محمد ناصر

أستاذ في كلية الحقوق-جامعة الجزائر 1

مقدمة:

كانت الملكية العمومية ولا زالت لا تعرف استقرارا في التنظيم بحكم تنوع النظام السياسي وتوجهاته الذي تميز في كل فترة من الفترات التي شهدتها البلاد بطابع معين ، خاصة ان الجزائر قد عرفت نظام اشتراكيا في الفترة الموالية للاستقلال، ثم غيرت وجهتها السياسية والاقتصادية في آخر فترة تطبيق دستور سنة 1976، وتعمقت في ظل دستور 1989 وتعديلاته، وهذا راجع للظروف الدولية والاطوار الداخلية التي كانت تمر بها البلاد، مما جعل الجزائر تتوجه تدريجيا نحو اصلاح الاوضاع القائمة خلال فترة انتقالية دخلت فيها البلاد من خلال اصدار مجموعة من التشريعات التي نظمت الملكية العمومية.

ثم تبين ان هذا الامر لم يكن كافيا، فاقدمت الجزائر على سياسة الخوصصة في ظل عدم توافر الظروف المناسبة للقيام بها، التي تمت تحت املاءات وضغوط الدول والمنظمات الدولية المالية خاصة صندوق النقد الدولي ومجموعة البنك العالمي.

كل هذا حتم على الجزائر ان تنتهج طريقا أو أسلوبا مغايرا أو جديدا ، بعدما اقدمت على حل جزء من مؤسساتها العمومية وإعادة هيكلة بعضها وتشجيع الاستثمارات والصادرات خارج اطار المحروقات.

ثم ان الاستجابة لمثل هذه الاوضاع لم تكن سهلة على الجزائر حيث مرت باوجاع والام حادة كانت وطأتها شديدة على المؤسسات العمومية وعلى المواطنين، خاصة في ظل انهيار اقتصادي يكاد يكون شبه كلي في ظل وجود ازمة امنية حادة ، كانت من نتائجها تخريب عدد كبير من المنتج الوطني وغياب كثير من المواد ذات الاستهلاك الواسع في السوق الداخلي وتدني اسعار البترول الى ادنى مستوياتها التي وصلت الى سبعة دولارات للبرميل الواحد، وعجز كبير في ميزانية الدولة وغياب السيولة المالية مما ادى لارتفاع مديونية الدولة.

كل هذه العوامل ساهمت بدور سلبي في خضوع الجزائر لسياسة المؤسسات المالية الدولية التي طلبت منها ادخال عدة تحسينات كانت غير مقنعة بها من خلال اصدار مجموعة من التشريعات.

وبناء عليه ما هي مختلف المراحل التي شهدتها الملكية العمومية، بما في ذلك المرحلة الحالية؟

وتبعاً لما تقدم فإننا سنعالج هذه الاشكالية من خلال المراحل التالية:

-المبحث الاول: مرحلة بناء الملكية العمومية.

- المبحث الثاني: مرحلة اعادة النظر في الملكية العمومية.

المبحث الاول:

مرحلة بناء الملكية العمومية.

لدى استقلال الجزائر فإن القيادة السياسية والعسكرية للبلاد اختلفت في كيفية بناء الدولة، بما في ذلك الملكية العمومية حيث برزت ثلاثة اتجاهات:

الاتجاه الاول: يريد ان يبني الملكية والدولة على اساس التوجيه الراسمالي.

الاتجاه الثاني: يفضل بناء الملكية العمومية والدولة وفق التوجه الاسلامي المستمد من بيان

اول نوفمبر 1954.

الاتجاه الثالث: مؤمن ببناء الملكية العمومية والدولة على أساس المذهب الاشتراكي ، وقد

كتب لهذا التيار النجاح الذي انعكس بشكل خاص على الوثائق والنصوص القانونية التي حكمت البلاد في مراحلها الاولى.

واستنادا لهذا الطرح نتناول مرحلة بناء الملكية العمومية في نقطتين نخصص لكل منهما

مطالبا:

المطلب الاول: الفترة الانتقالية 1963-1976.

المطلب الثاني فترة تعميق بناء الملكية العمومية 1976-1987.

المطلب الأول: الفترة الانتقالية 1963 - 1976.

ما يمكن الاشارة اليه في هذه المرحلة انها مرحلة غير مستقرة من الناحية السياسية والاقتصادية حيث ان الدولة الجزائرية نالت استقلالها بفضل التضحيات الثقيلة التي تكبدتها في الارواح حوالي مليون ونصف المليون شهيد.

- 300 الف محارب

- 3مليون هجروا من ديارهم (هجرة داخلية ، محتشدات...)

- 400 الف لاجيء اغلبهم في المغرب وتونس.

- 300 الف مهاجر من الارياف الى المدن.

- 8000 قرية مدمرة.

- 300 الف من اليتامى وعدد كبير من الارامل

- انخفاض كبير في الماشية من 7 مليون الى 3 مليون.

- الهجرة الاروية الجماعية التي كانت تسيير الاقتصاد الوطني (حوالي 300 الف) منهم

ملاك المنشآت و100 الف اصحاب مهن حرة، وحوالي 35 الف من العمال المتخصصين، وحوالي 200 الف من ذوي الخبرة الفنية.

- فرار رؤوس الاموال الى الخارج

- تبعية الاقتصاد الجزائري لفرنسا بنسبة 80 %.

- الوضعية السيئة لكثير من الاملاك (مهجورة ، املاك شاغرة، املاك محروقة

مدمرة...)¹

1- ميثاق الجزائر 1964 المطبوعة الوطنية الجزائرية، صفحات 87 - 102.

- هذه الاوضاع وغيرها كان وقعها صعبا على السلطة الجزائرية بحيث جعلت الدولة تقبل بالمبادرة التي مست القطاع الفلاحي التي اطلق عليها (التسيير الذاتي) حيث انه لدى انسحاب المعمرين في صيف 1962، تركت الأحوال على حالها، فما كان من الفلاحين ان بادروا بتسييرها من تلقاء أنفسهم ، خاصة ان المحاصيل كانت تنتظر من يجنيها ، فما كان من الدولة الا الاعتراف بهذا النوع من التسيير، الذي نظم بشكل قانوني بموجب مراسيم صادرة في 18،22،18 مارس 1963.

وقد تدعمت هذه النظرة بموجب ميثاق الجزائر لسنة 1964 الذي ورد فيه في البند 17: (ان التسيير الذاتي يعبر عن ارادة الفئات الكادحة في البلاد في الصعود الى المسرح السياسي والاقتصادي وفي ان تشكل كقوة قيادية ...وفي الميدان السياسي طرح التسيير الذاتي مسألة العلاقات المتبادلة بين الحزب والدولة والنقابات والجماهير من خلال نظرة جديدة تستلزم التنمية المستمرة للطابع الديمقراطي لكل هذه المؤسسات في صلاتها مع الجماهير)¹.

تم ان ميثاق سنة 1964 قد ربط بين التسيير الذاتي وعملية التنمية وسيطرة الثورة الاشتراكية ضمن البند 18 الذي جاء فيه: (وان التسيير الذاتي الذي تجلّى فيه وسيظل يتجلّى التطور المتواصل للثورة الوطنية الشعبية الى ثورة اشتراكية...).

وفي حركة التحول لهذه يأخذ دور عمال المدن والعمال الزراعيين في القطاع المسير ذاتيا ،شكلا حاسما متزايدا.²

وقبل اصدار الدولة قانون استمرار العمل بالقوانين الفرنسية الا ما كان منها متعارضا مع السيادة الوطنية في إطار استكمال النقص الموجود في القوانين وسد الفراغات القانونية القائمة. فان شكل الملكية الموجود تنوع، ملكية خاصة، ملكية حبوس، ملكية على الشبوع، ملكية العروش...
ملكية العروش...

1- المرجع نفسه، ص40.

2- المرجع نفسه، ص41.

وأول تنظيم لجأت إليه الجزائر يتعلق بالتجارة التي تأسست بموجب مرسوم 63 - 298 الصادر بتاريخ 16/05/1963 الذي تعزز بموجب مجموعة من الأوامر:

-أمر 52-69 الصادر بتاريخ 17 /06/ 1969.

- أمر 69 - 80 الصادر بتاريخ 02 /10/ 1969.

- أمر 71 - 48 الصادر بتاريخ 15 /06/ 1971

-أمر 74 - 12 الصادر بتاريخ 30 /01/ 1974.

-أمر 78 - 02 الصادر بتاريخ 11 /02/ 1978 المتضمن احتكار الدولة للتجارة الخارجية.

وفي المرحلة الفاصلة بين 1963-1969 مارست الدولة رقابة محدودة على الصفقات التجارية غير أن بين سنتي 1971-70 شهدت الملكية العمومية نظام التاميمات في مجال التجارة الخارجية وعلى خلاف ذلك تميزت مرحلة 1969-63 بتسيير الدولة للمبادلات التجارية التي اتخذت طابع الرقابة المرنة عن الاستيراد التي في ظلها تم اعتماد ثلاثة أنواع من الرقابة :

- الرقابة عن طريق فرض التعريفة الجمركية¹

- الرقابة عن طريق ضريبة مالية تشجيعا للصادرات خارج المحروقات بعيدا عن الحظر التجاري المسجل ضمن البرنامج العام للاستيراد السنوي في إطار رخصة فردية أو جماعية.

1- Nachida bouzidi M' Hammsadji, l'autonomie de l'entreprise publique et monopole de l'etat sur le commerce Extérieur rasjep n2 1990,p263-264.

- الرقابة عن طريق التجمعات المهنية للشراء، التي هي جمعيات خاصة ، حلت سنة 1970 التي نجم عنها استيلاء مجموعة من المؤسسات الكبرى التي عددها حوالي 30 مؤسسة على الواقع القائم.

أما في المجال الجوي فإن النقل الجوي كان محكوما بقانون 64 - 166 الصادر بتاريخ 8/ 06/ 1964 المتضمن تنظيم المصالح الجوية، هذا النص مفهومه يتعارض مع الاطار العام لميثاق الجزائر لسنة 1964.

وهذا النص ظل ساري المفعول حتى صدور قانون احتكار الدولة للنقل الجوي عن طريق الامر 745 - 39 الصادر بتاريخ 17/ 06/ 1975 التي تناولت المادة الثانية منه هذا التوجه.

مع العلم أن التوجه السياسي السائد بموجب ميثاق الجزائر لسنة 1964 كان يؤمن بالقضاء على نوعين من الملكية :

- الاملاك الزراعية الخاصة الكبيرة.

- المؤسسات التجارية الكبيرة.

وهذه النظرة كانت تسير التوجه العام لدستور سنة 1963 الذي لم يتعرض لتحديد دقيق للملكية العمومية الا في اطار تطبيق النظام الاشتراكي وتشبيده، التي ربطت في كثير من الاحيان بالسياسة التي يعتمدها الحزب الواحد (جبهة التحرير الوطني) خاصة المادة 26 منه التي ورد فيها (جبهة التحرير الوطني تنجز اهداف الثورة الديمقراطية الشعبية وتشبيد الاشتراكية في الجزائر).

وبالرجوع الى ميثاق الجزائر سنة 1964 نجده قد حدد الخطوط العريضة لسياسة الدولة المبنية على تطبيق النظام الاشتراكي بتعميم استرجاع الملكية العمومية في كل المجالات حيث استنادا لهذا الميثاق وأمر 10 جويلية 1965 شرعت الدولة في حركة التأميمات:

- تأميم المناجم 1985.
- تأميم الصناعات الغذائية 1966.
- تأميم البنوك 1968.
- تأميم الاراضي الزراعية 1971 وصدور ميثاق الثورة الزراعية.
- تأميم المحروقات سنة 1971.

وعن طريق قوانين التأميم وسعت الدولة من إطار الملكية العمومية للدولة والولايات والبلديات ولم تبق الملكية الفردية الا في اطار ضيق جدا في اطار بناء المجتمع الاشتراكي، واستتبع هذا الاجراء بإصدار أمر 71 - 74 بتاريخ 16 / 11 / 1971 المتضمن قانون التسيير الاشتراكي للمؤسسات الذي طبق على كافة المؤسسات الاشتراكية التي تقوم بنشاط اقتصادي واجتماعي أو ثقافي الذي استثنى من ذلك القطاع الفلاحي المسير ذاتيا.

وقد عرفت المادة الثانية من الامر المؤسسة الاشتراكية بأنها (مؤسسة يتكون مجموع تراثها من الأموال العامة).

وقد بينت احكام هذا الامر في المادة الثالثة بان المؤسسات الاشتراكية هي ملك للدولة تمثل المجموعة الوطنية وتسير وفق التسيير الاشتراكي للمؤسسات وهي على نوعين ذات الالهية الوطنية التي تؤسس بموجب قانون، وذات الالهية الاقل تحدث بموجب مرسوم التي يتحمل العمال المنتجون فيها مسؤولية تسيير المؤسسة

ويعاب على المادة الرابعة من نفس المرسوم أن المؤسسة العمومية اعتبرها المشرع (شخصية قانونية) التي كان من المفروض ان تضبط صياغتها.

وقد عد التسيير الاشتراكي للمؤسسات نظاما نموذجيا تسيير عليه المؤسسات مهما كان نوعها (ثقافية، رياضية، اقتصادية، اجتماعية،...) المحكومة بقواعد القانون العام من حيث النشأة والنشاط باعتبارها مرافق عامة تؤدي خدمات عامة للجمهور.

وفي ظل هذه المرحلة كانت الصورة واضحة للملكية العمومية خاصة في نهايتها ، ما دامت انها توسعت إلى حد كبير حيث آلت اغلب الاموال للدولة في كل الانشطة.

المطلب الثاني: فترة تعميق بناء الملكية العمومية 1976 - 1987

اذا كانت الفترة السابقة تتميز بالتهيئة والتحضير لبناء المجتمع الاشتراكي فإن هذه المرحلة تتميز بالبناء الفعلي انطلاقا من الدستور والقوانين المنظمة للملكية.

1 - الميثاق الوطني 1976: لقد بين الميثاق الوطني فائدة تعميم الملكية العمومية وتطبيق التسيير الاشتراكي للمؤسسات بقوله (واصبحت المؤسسة الاشتراكية اليوم تعم تقريبا كل قطاعات الانشطة الوطنية بما فيها جزء من القطاع الزراعي الاشتراكي)¹.

ان ملكية الدولة تتحد بملكية المجموعة الوطنية من خلال الدولة المنبثقة عنها هي اعلى اشكال الملكية الاجتماعية كما ان المؤسسة الاشتراكية هي البنية الملائمة لما تقوم به الدولة في بناء الاشتراكية².

(وحيث ان الدولة هي الممثلة للمجتمع في مجمله فإنها المؤسسة الاكثر اهلية للاشراف على تسيير ممتلكات هذا المجتمع)³.

ثم ان الميثاق اعترف باهمية التجارة الخارجية وتجارة الجملة مؤكدا على ان هذا يعتبر مرحلة حتمية أملتها سياسة التنمية الاشتراكية وعاملا فعالا لحماية الاقتصاد الوطني، وان هناك دورا كبيرا للمؤسسات الاشتراكية التي منحها المشرع احتكارا في مجال التجارة الخارجية ضمن الاستيراد: (ان لا تترك أي مجال لتدخل القطاع الخاص، واستغلال التوسط لديها من أجل ان يتحول احتكار الدولة لفائدته)⁴.

1 - الميثاق الوطني، ص128.

2 - الميثاق الوطني، ص128.

3 - الميثاق الوطني، ص129.

4 - الميثاق الوطني، ص200.

وبذلك تركت تجارة التجزئة للقطاع الخاص.

كما أكد الميثاق على أهمية إمتلاك الجزائر لاسطول بحري وجوي لترقية التجارة الخارجية وتحسين النقل الجوي وتحديث شبكة المواصلات اللاسلكية عبر التراب الوطني.

2 - دستور 1976: طبقا للمادة السادسة منه فإن الميثاق الوطني هو المصدر الاساسي لسياسة الامة وقوانين الدولة، وهو المصدر الايديولوجي والسياسي لمؤسسات الحزب والدولة، ويعد كذلك المرجع الاساسي في تاويل احكام الدستور.

ولهذا فإن هناك تناسقا كبيرا بين احكام الدستور والميثاق الوطني في مجال بناء الملكية العمومية من خلال الثورات الثلاثة ، الزراعية ، الصناعية، الثقافية.

وتجدر الاشارة الى ان دستور 1976 قد تضمن مجموعة من المواد التي تنظم الملكية العمومية (166-82-61-32-23-15-14-13).

وهذه الاحكام تخضع للقاعدة العامة الواردة في المادة 14 من الدستور التي ورد فيها (تحدد ملكية الدولة بانها الملكية المحوزة من طرف المجموعة الوطنية التي تمثلها الدولة.

وتشمل هذه الملكية بكيفية لا رجعة فيها: (الاراضي الرعوية والاراضي المؤممة ، زراعية كانت ام قابلة للزراعة ، والغابات ، والمياه، وما في باطن الارض ، والمناجم ، والمقالع، والمصادر الطبيعية للطاقة والثروات المعدنية الطبيعية والحية للجرف القاري وللمنطقة الاقتصادية الخاصة.

تعد ايضا املاكا للدولة بشكل لا رجعة فيه ، كل المؤسسات والبنوك ومؤسسات التامين، والمنشات المؤهلة، ومؤسسات النقل بالسكك الحديدية والنقل البحري والجوي، والموانئ، ووسائل المواصلات والبريد والبرق والهاتف، والتلفزة والاذاعة، والوسائل الرئيسية للنقل البري، ومجموع المصانع والمؤسسات والمنشآت الاقتصادية والاجتماعية والثقافية التي اقامتها الدولة او تقييمها او تطويرها او التي اكتسبتها او تكتسبها.

يشمل احتكار الدولة، لارجعة فيها، التجارة الخارجية وتجارة الجملة.

يمارس هذا الاحتكار في اطار القانون)

هذه المادة نظمت ثلاث محاور ضمن ملكية الدولة

1 - كل ما تعلق بالارض الطبيعية

2 - الاملاك الاصطناعية (الصناعية)

3 - التجارة الخارجية وتجارة الجملة

ومايستخلص من المادة 14:

- الملكية لا رجعة فيها

- شمول الملكية للمؤسسات لما هو موجود حاليا ومستقبلا، وهذا ما يجعل الملكية

العمومية غير محددة ما دام انها قابلة للتوسع

غير انه ما يؤخذ على هذه المادة تسميه المنطقة الاقتصادية التي هي (خالصة) وليست

خاصة اما بقية المواد المنظمة للملكية العمومية في الدستور فكانت متباينة التنظيم:

-المادة 10: (الاشتراكية اختيار الشعب لا رجعة فيه وهي السبيل الوحيد الكفيل

باستكمال الاستقلال الوطني) وهذا تقييد للاجيال القادمة التي ليست له قيمة قانونية ، الا

بمجرد اماني اجتماعية.

اما المادة 82 فقد اكدت على حماية الجيش للملكية العمومية سواء كانت برية او جوية

او بحرية وهنا نسجل نفس الملاحظة التي تبدى في مجال المنطقة الاقتصادية الخالصة.

ونفس الدور انيط بالقضاء في المادة 166 المكلف بالدفاع عن المكتسبات الاشتراكية

3 - قانون احتكار الدولة للتجارة الخارجية (78 - 02) الصادر بتاريخ 11\2\1978:

لقد أكد هذا القانون على عدة توجهات منها:

- عدم ابرام العقود والصفقات الخاصة بالاستيراد والتصدير مع المؤسسات الاجنبية الامن قبل الدولة او احد هيئاتها المعروفة في المادة الثالثة

- تكلف هيئات الدولة المعنية بهذا الغرض بتطبيق احتكار الدولة للتجارة الخارجية التي تعني هيئة الدولة بمفهوم هذا القانون اية هيئة عمومية ذات طابع وطني وبوجه عام اية مؤسسة اشتراكية على المستوى الوطني، بما في ذلك الدواوين والمؤسسات العمومية ذات طابع وطنيا وبوجه عام اية مؤسسة اشتراكية على المستوى الوطني ، بما في ذلك الدواوين والمؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي او التجاري او الاداري

- يمنع منعاً بات (قطعا) تدخل الوسطاء بصورة مباشرة ، وغير مباشرة في التحضير او التفاوض او الابرام، او التنفيذ لاية صفقة او عقد

وتطبيقا لهذا البعد يجب ان تتضمن الصفقات او العقود التي تبرمها الدولة وهيئاتها مع المؤسسات الاجنبية شرط استبعاد الوسطاء التي تصاغ على النحو التالي: (يمنع القانون الجزائري منعاً باتا الاستعانة بالوسطاء....).

وتجدر الاشارة الى ان فترة السبعينات الى غاية سنة 1980 سمحت بتنمية وتطور مؤسسات القطاع العام وتعاونها عن طريق التعاقد مع المؤسسات الاجنبية في صورة المصنع في اليد، والمنتوج في اليد، او المفتاح في اليد، او الريح في اليد ، التي توصلت اليها الدولة عن طريق مجهوداتها وسياساتها وكذلك عن طريق تشجيع الاستثمار الخاص الوطني (حوالي 20 مؤسسة صناعية كانت تشكل النسيج الصناعي¹

وابتداء من سنة 1980 فان المؤسسات العمومية بدأ يعاد فيها النظر في دورها على مستوى التجارة الخارجية وحتى على المستوى الداخلي، حيث بدأ يتضح ان هذه المؤسسات لا تسري بطريقة عادية ، بل تسير بشكل سيئ مع اختلال مالي واضح ، الذي ادى الى افلاس بعضها ، وهذا ما كان دافعا لتقليص دور القطاع العام في المجال الاقتصادي الذي ارتبط مع ازمة الطاقة سنة 1986 التي ترتب عنها ازدياد مديونية الدولة

وهذه الاسباب كانت دافعا لعدم الالتزام او خرق قانون التجارة الخارجية التي تجلت بشكل واضح بعد سنة 1984 رغم التاكيد الصريح لاحتكار الدولة للتجارة الخارجية في كثير من الوثائق حتى اللاحقة منها على هذه السنة ، الا ان التوجيهات التي اعتمدها الحكومة من خلال الممارسة قد تجاوزت هذه الوثائق بما في ذلك قانون احتكار الدولة للتجارة الدولية

وقد اعترف قانون احتكار الدولة للتجارة الخارجية بحظر استيراد بعض المنتوجات والخدمات كما انه اعترف بذات الوقت بنوعين من القوائم ،قوائم المنتوجات والسلع التي تتم تحت اشراف المؤسسة العمومية ،الصنف أ يخص احتكار المؤسسة العمومية الذي يندرج ضمن اختصاصاتها والصنف ب الذي يمكن استيراده من قبل المؤسسة العمومية او من الخواص بتراخيص وشروط خاصة.

وحتى سنة 1986 كان هناك غلafa ماليا معتبرا تم اعتماده لتزويد احتياجات الدولة في اطار برنامج الاستيراد العام الذي وافقت عليه الحكومة¹

1 - A.GUASMI Le monopole de l'etat algerien sur le commerce Exterieur et la nouvelle Regle mentation concernant l'installation des grossistes et des concession rasjep N4 ,1991 ,p798

وهذا البرنامج تم تنفيذه من قبل المؤسسات القائمة بما فيها الجمارك والبنوك وأجهزة الرقابة التي تم تأسيسها للقيام بهذه المهمة.

وعليه فان الفكرة الأساسية كانت قائمة على احتكار الدولة للتجارة الخارجية الواردة في قانون 02-18 وكذلك الميثاق الوطني سنة 1976، وكذلك دستور 1976 ، مع وجود تراخيص واعتماد سياسة تنمية قائمة على المذهب الاشتراكي يضاف الى هذا رغم وجود قانون 02-78 فإن الممارسة الحكومية لم تكن تمنع التدخل في التجارة الخارجية عن طريق مؤسسات خاصة جزائرية التي كانت تقوم بالاستيراد والتصدير او علعللاقة بهما¹.

وتطبيقا للسياسة المرنة في مجال التجارة الخارجية فإن المؤسسات الاشتراكية (البلدية والولاية) والشركات ذات الاقتصاد المختلط كانت تحوز جزء من راس مال الدولة رخص لها القيام بالاستيراد مع الخضوع لشروط معينة.

ثم ان الاجانب الذين تعاقدوا مع الدولة الجزائرية او احد مؤسساتها فان الدولة قد منحتهم تراخيص لاستيراد ما يحتاجونه للوفاء بالعقود التي ابرموها الخاضعة لتقدير الدولة التي يجوز لها ان تضع حدا لها ، ثم ان الاستيراد قاصر على ما هو ضروري لتحقيق وانجاز الشروط الواردة في العقد.

وابتداء من سنة 1981 كما سبقت الاشارة اصبحت المعاملات التجارية تسودها او تحكمها نوع من المرونة من خلال ادراج التجارة ضمن المخطط الوطني بموافقة الجهات المركزية ، فضلا عن ذلك فإن هناك غلafa ماليا خصص للاستيراد بالعملة الصعبة في اطار التراخيص الشاملة ، أو الكلية للاستيراد.

1 -ibid, p799.

وكان هذا الاسلوب الاكثر اعتمادا من قبل الادارات المالية ، غير أنه بحلول سنة 1984 تغيرت الوضعية في إطار المخطط الرباعي ولهذا تم اعادة النظر في دور المؤسسات العمومية من الناحية التجارية ، ما دام ان هذه المؤسسات لم تستطع بلوغ الغايات المحددة لها، الامر الذي سمح بتدخل عدة اطراف في السياسة الخاجية التي نجم عنها تقليص صلاحيات احتكار القطار الانتاجي مادام انها تعمل في ظروف سيئة :

- ضعف الاقبال عن الشراء في مجال التجارة الخارجية نتيجة لتعدد التدخل الموازي المنافس الذي قللت من مجال المفاوضات الجزائرية في السوق الخارجية.

- استفحال المشاكل المصاحبة لقرار الاستراد نتيجة تعدد المتدخلين مع عدم وجود تنسيق بين المؤسسات التي جعلت الاستيراد محدودا.

ضخامة وتعدد اجراءات رقابة اجهزة الدولة السابقة ، التي ولدت عدة مشاكل، انعكست سلبا على سير عمل المؤسسات خاصة في مجال مواعيد التمويل السيئة التي اصبحت متذبذبة تجلت في طول مدد الاستلام ، وارتباطها مع قلة الاموال المخصصة للاستيراد، التي لم تساير الطلبات التي انعكست سلبا على انجاز المشاريع ممدعا لاصلاح جديد.

4 - قانون الاملاك الوطنية 16-84 الصادر بتاريخ 30 - 6 - 1984:

يعتبر هذا القانون منسجما نصا وروحا مع الدستور والميثاق الوطني وقانون احتكار الدولة للتجارة الخارجية (باستثناء التنظيم الذي يحكمها) ، ذلك أن الهدف من تسيير واستغلال واستصلاح الاملاك الوطنية هو تحقيق الاهداف الحقيقية للتنمية الوطنية ، وتحمل المستعملين والمستفيدين من التراخ يص مسؤولية الاضرار المترتبة عن استعمال واستغلال الممتلكات.

ومن اجل حماية هذه الممتلكات كان يجب ان يشملها جرد وطني الذي يعني تسجيل وصفي وتقييمي لمجموع الممتلكات التي هي حوزة مختلف اجهزة الدولة وهياكلها والمؤسسات الاشتراكية بمختلف انواعها وكذلك المجموعات المحلية (المادة 5).

والاملاك الوطنية تشمل أملاك الدولة وأملاك الولاية وأملاك البلدية التي هي غير قابلة للتصرف، وغير قابلة للتقادم وغير قابلة للحجر (والاصح الحجز عليها) التي يتولى الوزراء والولاة ورؤساء المجالس الشعبية تمثيل الدولة في تسييرها من خلال عقود التسيير ، حسب قواعد التفويض الممنوحة لهم.

مع العلم ان هذه الاملاك غير قابلة للحيازة او محل حقوق مالية (المادة 13)

واحتوت المادة 14 من نفس القانون تصنيفا للاملاك الوطنية (الوطنية، الصنيعة) التي يقصد بها الاصطناعية التي ورد تصحيحها في قانون الاملاك الوطنية لسنة 1990.

والملاحظ ان هذه الاملاك خاضعة للرقابة طبقا لنص المادة العاشرة.

وما تضمنته المادتان 15، 16 في علاقتهما بالمادة 14 من الدستور نجد نوعا من التطابق بينهما.

وما تجدر الاشارة اليه ان المادة 11 قسمت الاملاك الى اقتصاديه ومستحصنة (خاصة) وعسكرية وخارجية وهذا تقسيم تم اعادته النظر فيه سنة 1990.

ونفس العيب الذي اكتنف الدستور عم المادة 15 بخصوص المنطقة الاقتصادية الخالصة.

والملاحظ ان الملكية الوطنية تشمل الهبات والهدايا والممتلكات الشاغرة والملكيات المتخلى عنها والحطام، والتقادم الخماسي والتقادم (15 سنة)، والمبالغ المالية المودعة والسندات المودعة والاسهم والحصص.

وما يهمنا ان المؤسسات العمومية كانت تخضع لهذا القانون وهي احد مكوناته الاساسية التي تسير وفق احكامه.

5 - الميثاق الوطني 1986: لقد استمر الميثاق الوطني مدعما احتكار الدولة للتجارة

الخارجية ، خلافا للتنظيم الذي كان يتعارض في جزء كبير مع دستور 76 ، وحسب هذا الميثاق فإن احتكار التجارة الخارجية يعتبر مكسبا لدعم المتبادلات الخارجية وتوجيهها الذي ينبغي ان يظل موضوع تعديلات مستمرة للقضاء على تقييدات البيروقراطية ، بما في ذلك محاربة الاستيراد غير الضروري ، والعمل على تحقيق التوزيع الجغرافي لمبادلات الجزائر عن طريق انتهاج الطريق الاشتراكي للتنمية : (ان القيادة الثورية التي انبثقت عن حركة 19 جوان 1965 بتبنيها لمطالب الجماهير الاساسية وبلورتها قد مكنت الامة من تحقيق وثبة حاسمة عندما عجلت بنزع الطابع الاستعماري عن الاقتصاد، وشرعت في اقامة بنيات اشتراكية متينة، وهكذا فان الاسترجاع المخصص للاراضي والمناجم والمحروقات والتجارة الخارجية والبنوك وشركات التامين ووسائل النقل والاملاك العقارية الشاغرة وكل الشركات الاجنبية، قد وضع بين ايدي الامة جميع المقاليد الاقتصادية)¹.

وقد اعترف الميثاق الوطني بامكانية اعادة النظر في انماط تسير المؤسسة الاشتراكية والتسيير الذاتي : (فهي لا تشكل قواعد ثابتة غير قابلة للتغيير ، ومعنى هذا انه يمكن تعديل هذه الهياكل وتحسينها وطبقا لما تمليه التجربة وما يتطلبه تنفيذ الاهداف الجديدة ومسعى تنمية القوى الاجتماعية)².

وقد اعترف الميثاق الوطني على ان حالة المؤسسات العمومية الاقتصادية ليست على ما يرام لذلك أكد على ضرورة هيكلتها: (كما ان الاعمال التكميلية لاعادة الهيكلة المالية للمؤسسات الاقتصادية وملاءمة محيطها التجاري وتكثيف العلاقات الاقتصادية الداخلية

1 - الميثاق الوطني، 1986، ص40.

2 - نفس المرجع، ص123.

واصلاح نظام الاسعار والجباية وضمن انسجام سياسة الاجور وتطوير اساليب الحفز والتشجيع ، كلها من الاعمال التي ينبغي مواصلتها وتعميقها حتى يتسنى تدعيم المؤسسة الصناعية ضمن عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية¹

المبحث الثاني: مرحلة اعادة النظر في بناء الملكية

هذه المرحلة نسجل فيها تحول الطابع القانوني للملكية العمومية حيث ان التشريعات التي كانت تحكم المرحلة السابقة تم اعادة النظر فيها نتيجة لاقدام الجزائر على تحول جديد في ظل فترة انتقالية تميزت بتذبذب كبير حيث انطلقت الدولة باصدار مجموعة من التشريعات التي غيرت من طبيعة الملكية ، حيث ان تعديل دستور 1976 لم يكن كافيا لمواكبة التوجحات المستجدة.

وتبين لاحقا ان هذه الخطوات لم تكن قادرة على القيام بتحول المجتمع فاستتبع باصدار نصوص جديدة كرسست خصوصية المؤسسات العمومية ومحيطها.

وعليه فاننا نقسم هذا المبحث في المطالب التالية:

المطلب الاول مرحلة الاصلاح المؤسسات العمومية الاقتصادية (1994-88)

المطلب الثاني مرحلة خصوصية المؤسسات العمومية الاقتصادية (1995 الى الان)

1 - المرجع نفسه، ص126.

المطلب الاول: مرحلة الإصلاح المؤسسات العمومية الاقتصادية (88 - 1994)

رغم ان دستور 1976 مازال ساري المفعول الا ان الدولة بادرت باصدار مجموعة من التشريعات المتعارضة في جوهرها مع الدستور الميثاق الوطني لسنة 1986 بخصوص الملكية العمومية التي من بينها بشكل جوهري:

قانون 88 - 01 الصادر بتاريخ 12 / 1 / 1988 المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية

قانون 88 - 02 الصادر بتاريخ 12 / 1 / 1988 المتضمن التخطيط.

قانون 88 - 03 الصادر بتاريخ 12 / 1 / 1988 المتضمن صناديق المساهمة

قانون 88 - 04 الصادر بتاريخ 12 / 1 / 1988 المعدل والمتمم للامر 75 - 59 المؤرخ في 26 / 09 / 1975 المتضمن القانون التجاري الذي يحدد القواعد الخاصة المطبقة على المؤسسات العمومية الاقتصادية .

قانون 88-25 المتضمن قانون الاستثمارات.

قانون 88-29 الصادر بتاريخ 19 / 07 / 1988 المتعلق بممارسة الدولة للتجارة الخارجية¹.

والملاحظ ان هذه النصوص وغيرها لم تشر الى الغاء ميثاق التسيير الاشتراكي للمؤسسات بشكل صريح مما يفيد ان المشرع ابقى عليه وهذا واضح في حيثيات قانون 88 - 01، و88 - 04 أشار الى التسيير الاشتراكي للمؤسسات ، الامر الذي جعل المفاهيم والقواعد المطبقة على المؤسسات العمومية تعرف تناقضا وتعارضا حيث احتوت المادة الثانية في قانون

1- bouzidi m'hamsadji , L'autonomie de l'entreprise publique et le monopole de l'etat sur le commerce extérieur, RASJEP , 1989, N2, p263.

01-88 (المؤسسات العمومية هي مؤسسات اشتراكية ، تكتسي الاشكال القانونية التي ينص عليها هذا القانون والقوانين الخاصة التي تسري على الاعلام وعلى نمط تقويم الشروات الوطنية ولا سيما تلك المتعلقة بالمحروقات)

وهذه المؤسسات تشكل الوسيلة المفضلة لانتاج المواد والخدمات وتراكم راس المال في اطار عملية التنمية (المادة 3)¹.

ان هذا الطرح يتناقض مع نص المادة الخامسة من نفس القانون والمادة الثانية من قانون 88-04 اللتان اكدتا على ان المؤسسات العمومية تعد شركات تجارية (مساهمة او ذات مسؤولية محدودة) تقتصر على مساهمة الدولة المباشرة او غير المباشرة.

ان نشأة هذه المؤسسات على مستوى وطني يكون في شكل شركات مساهمة او شركات ذات مسؤولية محددة اما على المستوى المحلي فتتم تحت شكل الشركات ذات المسؤولية المحدودة فقط.

ويزداد التعقيد اكثر اذا علمنا ان هذه الشركات التجارية يمارس فيها العمال نفس صلاحيات التسيير الاشتراكي للمؤسسات التي هي هيئات عمومية ذات طابع صناعي وتجاري تخضع للقواعد المطبقة على الادارة في علاقتها بالدولة ، وتعد تاجرة في علاقاتها بالغير (المادة 45 من قانون 88-04).

ثم إن أموال المؤسسات العمومية التي تم الفصل بينها وبين اموال الدولة وعدم تحمل ابهما لالتزامات الطرف الاخر مع استثناء تحمل الدولة التزامات المؤسسة بمقتضى احكام صريحة على خلاف ما تقضي المادة الثانية من قانون التسيير الاشتراكي للمؤسسات.

1 - يوجد عدد خاص للمجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، سلط الضوء على المؤسسات العمومية الاقتصادية، رقم 01 سنة 1989 من 241-7.

ورغم ان القواعد المتعارف عليها في مجال التصرفات الواردة على المؤسسات العمومية التي كانت في ظل التسيير الاشتراكي للمؤسسات غير خاضعة للتقادم وغير قابلة للتصرف فيها تغيرت هذه النظرة ضمن المادة 20 من قانون 88 - 01.

مما سبق نبين ان ناقوس الخطر قد دق معلنا تأزم الاوضاع بشكل لا مثيل وانه يتعين الشروع في الاصلاحات الاقتصادية بوجود النصوص المذكورة وحينئذ توجهت البلاد نحو اقتصاد السوق .

وعيب مرحلة ما قبل سنة 1988 انها كانت قائمة على المركزية الشديدة التي ادت الى تبعية كل الجهات الى الجهاز المركزي ، فضلا عن تذبذب قانون 88 - 04 في محتوياته الناجم عن التسرع في التصدي لمعالجة التنمية الوطنية والمؤسسات العمومية.

لذا كان الهدف من وجود هذه الترسانة من القوانين هو تحقيق مردود انتاج يلي احتياجات الاستثمار والاستهلاك، بغية تأمين فائض يسمح بتخفيض حدة الهزات التي وقعت.

وعليه كان يعول على هذه الاصلاحات ان تنقذ البلاد والمؤسسات من تعثرها ، ذلك ان فكرة الاصلاح تكمن في اعادة تنظيم المؤسسات الاقتصادية من حيث ممارسة حق ملكية المؤسسة التي تصبح مالكة كليا لاموالها وهذا ما توضحه المادتان 16، 17 من القانون التوجيهي (88 - 01).

تم ان هناك قيادا آخر يضاف الى القيود السابقة الذي تضمنته المادة 20/2 من قانون 88 - 01 بعدم التصرف في اموال المؤسسة العمومية: (ويمكن التصرف في هذه الممتلكات وبيعها طبقا لقواعد القانون التجاري ، غير أنه لا يمكن في أية حال من الاحوال ان يقتني الآلات والتجهيزات المنتجة الا المؤسسات العمومية الاقتصادية او الهيئات العمومية ومراكز البحث والتنمية المنصوص عليها في الفصلين الاول والثالث من الباب الثالث ادناه، باستثناء الآلات والتجهيزات غير الصالحة أو محل التجديد)

كما أن هذه الاموال يمكن ان تكون محل مصالحة.

2 - قانون 29-88 الصادر بتاريخ 19 / 7 / 1988 المتضمن احتكار الدولة للتجارة

الخارجية: أكد هذا القانون على الأبعاد التالية:

أ- ربط هذا القانون مضمونه بنظام التخطيط الوطني القوائم:

- تحفيز تنمية الانتاج الوطني وتكامله

- تشجيع تنوع مصادر التمويل في البلاد وتخفيض الواردات وتكاليها

-المساهمة في ترقية الصادرات

تنظيم ارتباط المؤسسات العمومية والخاصة بالاسواق الخارجية وتطوير تنسيق المتدخلين

في مجال التجارة الخارجية وانضباطهم.

ب- يمارس الاحتكار عن طريق امتياز يمنح للمؤسسات العمومية وهيئات عمومية

وتجمعات ذات مصلحة مشتركة المنظمة بموجب احكام المواد (40-38 في قانون 04-88)

والمادة 33 من قانون 01-88 التي يجري تاسيسها من قبل المؤسسات العمومية الاقتصادية

التي تتخذ شكل الشركة المدنية أو التجمع الاقتصادي حسب المادة 196 من القانون

التجاري ، التي تم تاسيسها عن طريق عقود، التي لا يترتب عنها تمتعها بالشخصية القانونية

، والتي لا ترتب للغير علاقة قانونية الا مع من تعاقد معه من اعضاء التجمع (المادة 39 من

قانون 04-88)

ج- خضوع المؤسسة العمومية صاحبة الامتياز في علاقاتها مع الغير لقواعد القانون العام

(دون المساس بالاحكام القانونية الجاري بها العمل) رغم ان نصوص القانون 04-88

تؤكد على خضوعها للقانون التجاري مادامت انها شركات تجارية.

د- رغم وجود الاحتكار فان المادة التاسعة منه تعترف خارج اطار الامتيازات بتسليم رخص استيراد للمؤسسات العمومية والخاصة ، وبذلك بقي اصحاب الامتياز مالكين لاستيراد البضائع المخصصة للبيع على حالها بشكل منفرد.

هـ-زيادة على ما تقدم يمكن للحكومة منح رخص استيراد للمؤسسات الاجنبية الحائزة على صفقة او عقد

و- استمرار عدم اللجوء الى الوطاء المعروفون في المادة 14.

ز- ارتباط ابرام عقد الوكالة التجارية مع المؤسسة الاجنبية بغرض استيراد البضائع للمؤسسة العمومية وكذلك عقود الخدمات التي تستهدف الصياغة او الاستثمارات والتنظيم الصناعي بغية اكتساب الخبرة.

ن- امكانية الترخيص للمؤسسة العمومية الاقتصادية بانشاء مؤسسات في الخارج في اطار التبادل مع الخارج ومع امكانية اللجوء الى التجمع قصد تحقيق عمليات مشتركة للمبادلات مع الخارج.

وفي ظل هذا الوضع اصبح احتكار الدولة للتجارة الخارجية مفرغ من كل محتوى، لان الاحتكار لم يبق شكلا او مظهرا خارجيا.

3 - دستور سنة 1989: في البداية نشير إلى ان تعديل 3 نوفمبر 1988 لم تعط له الفرصة للتطبيق فداهمه صدور دستور 23 فبراير (3 أشهر وثلاثة وعشرون يوما) الذي طبع الملكية العمومية طابعا جديدا من خلال المواد (12، 17، 18، 19، 24، 37، 44، 63، 54).

حيث ان الحكم العام تضمنته المواد 17، 18، 19 بحيث ان هذه المواد سابقا في دستور 1976 كان مضمونها موجود في مادة واحدة وهي المادة 14

وهنا يطرح تساؤل اساسي ما الغاية من فصلها؟ الغاية هي اعادة تنظيم الملكية العمومية والحريات والحقوق العامة.

والمستخلص من هذه المواد الثلاثة مقارنا بمحتوى المادة 14:

-خروج الاراضي المؤتممة التي بدأت ترجع لاصحابها

-اعتراف الدولة واقعيًا بمنح تراخيص للمقالع

-خروج بعض البنوك وبعض مؤسسات التامين

-خروج جزء من وسائل المواصلات والهاتف والبرق

-تحرير النقل البري

-الغاء احتكار الدولة للتجارة الخارجية وحلول محلها (تنظيم الدولة للتجارة الخارجية)

-مخالفة احتكار الدولة للنقل الجوي (شركة الخليفة)

-سوء صياغة بعض المواد (مختلف مناطق الاملاك البحرية) وكذلك المادة 12 (تمارس

سيادة الدولة) والسيادة كما نعلم تبدا كاملة على اليابسة ثم ينتقص منها الى حقوق سيادية

حسب المجالات البحرية التي تطل عليها الدولة

4 - قانون 30-90 الصادر في 1\12\1990 المتضمن الاملاك الوطنية:

اكدت المادة الاولى من هذا القانون على المبادئ العامة للملكية الوطنية من حيث

التكوين والتسيير والمراقبة والاستعمال:

-اعتراف بان المؤسسات العمومية تدرج ضمن الملكية الخاصة للدولة، وهذا تغيير في

النظام القانوني الذي تخضع هذه المؤسسات التي ظلت في مهب الريح من طبيعة لآخري.

والاملاك سواء كانت وطنية او ولائية او بلدية لايمكن ان تكون محل ملكية خاصة بحكم طبيعتها او غرضها، اما الاملاك الوطنية الاخرى غير المصنفة ضمن الاملاك العمومية والتي تؤدي وظيفة امتلاكية ومالية تمثل الاملاك الوطنية الخاصة، والاملاك العمومية الوطنية غير قابلة للتصرف ولا للتقادم ولا للحجز ، مما يفيد ان الاموال العمومية الخاصة قابلة لكل هذه التصرفات ولكن هذا غير صحيح.

- وبعد تأكيد الدستور على ان هناك نوعين من الملكية العمومية العامة والاملاك الخاصة وضحت المادة الثانية الاملاك العمومية العامة، والاملاك الخاصة لكل من الدولة والولاية والبلدية.

- عدم ربط المؤسسات العمومية الاقتصادية بمخطط التنمية ، بل التأكيد على تحقيق هذه المؤسسات للاهداف المسطرة لها التي يقع واجب حمايتها والمحافظة عليها من قبل العامة ومستعملها بشكل خاص الذين يجب ان يسيروها حسب ما تمليه القوانين والتنظيمات الجاري بها العمل.

- الغاء التصنيف السابق الذي كان موجودا المقر للممتلكات الاقتصادية ، والمستخلصة، والعسكرية، والخارجية.

- تفصيل الاملاك العمومية الطبيعية والاملاك العمومية الاصطناعية ومسايرتها لاحكام المواد 17، 18، 19 من الدستور، بحيث ظهر انسجام كبير بينهما مع استمرار (المناطق البحرية الخاضعة لسيادة الجزائر) التي تبقى نفس الملاحظة تشملها

المطلب الثاني: مرحلة خصخصة المؤسسات العمومية (1995 الى الان)

صدرت مجموعة من النصوص القانونية التي اقرت الخصخصة لعل اهمها:

1 - أمر 22-95 الصادر بتاريخ 26\8\1995 المتعلق بخصخصة المؤسسات العمومية

الاقتصادية:

بينت المادة الاولى من هذا الامر ان قواعد الخوصصة بموجب هذا الامر تطبق على المؤسسات التي تملك فيها الدولة او احد اشخاصها الخاضعة للقانون بصفة مباشرة او غير مباشرة ، جزء من راسمالها او كله.

وقد تعلقت الخوصصة اما بتحويل الملكية او جزء منها لصالح اشخاص طبيعيين او معنويين تابعين للقانون الخاص ، واما تحويل التسيير ، وعليه فان الخوصصة تبعا لهذا الامر خصت فقط :

-الدراسات والاتجار في مجال البناء والاشغال العمومية واشغال الري.

- الفنادق والسياحة.

-التجارة والتوزيع.

- الصناعات النسيجية والصناعات الزراعية والغذائية.

- الصناعات التحويلية ، الميكانيكا ، الكهرباء، الالكترونك، الخشب ومشتاقته، الورق،

الكيمائية البلاستيك ، الجلود ، النقل البري للمسافرين والبضائع.

-اعمال الخدمات المينائية والمطارية.

- التامينات.

-الصناعات الصغيرة والمتوسطة والمؤسسات الصغيرة والمتوسطة(المادة2).

والخوصصة لا تعني ان الدولة تتوقف عن استمرار تلبية الخدمة العمومية التي ينبغي ان يكون القصد منها اما اصلاح المؤسسة واما تحديثها او الحفاظ على مناصب العمل فيها، ويبقى هذا الالتزام قائما طيلة 5 سنوات كحد أدنى لا بقاء المؤسسة في حالة نشاط بعد خوصصتها.

ان اعداد قوائم الخوصصة وكيفية تطبيقها يخضع لاختصاصات الحكومة وارانها ، التي يجب ان تخضع لعملية تقييم مسبق ، قبل الاقدام عليها، التي تثبت في دفاتر شروط تسييرها وشروط التنازل عنها ، واحتفاظ المتنازل مؤقتا بسهم نوعي.

على ان تعين الحكومة الهيئة المعنية بتنفيذ الخوصصة بالتشاور مع القطاعات المعنية التي يمكنها ان تقترح على الحكومة اجراءات الخوصصة.

وقد اعترفت المادة 11 من نفس الامر بضرورة احداث مجلس الخوصصة لدى الهيئة المكلفة بالخوصصة ، الذي يقوم بتقويم المؤسسات العمومية القابلة للخوصصة على ان تخضع هذه العملية للمراقبة (المادة 38).

ويسهر مجلس الخوصصة لدى تحويل الملكية على ضرورة اعداد تقرير لمراقبة الحسابات واعادة التقييم التنظيمي لجميع الاموال والاسهم والقيم المنقولة والاصول والاشهار وتعديلات القوانين الاساسية.

وكان هذا الامر محل تعديل سنة 97 باعتباره لم يكن كافيا لحكم جميع متطلبات المراحل اللاحقة فتم اصدار امر 04-01 الصادر بتاريخ 20\8\2001 المتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية وتسييرها وخصصتها.

وتجدر الاشارة الى ان الملاحظة الاولى المستقاة من هذا الامر هي تغيير طابع المؤسسات الاقتصادية بعدما كانت في البداية مؤسسة عمومية تخضع كليا لاحكام القانون العام، اصبحت تخضع في جزء من احكامها للقانون الخاص مع بقاء المساهمة المالية منها قاصرة عن الدولة او اشخاص القانون العام، وبموجب المادة الثانية من امر 04-01 اصبح جزء من الراسمال خاضع لمساهمة الخواص شريطة ان يكون الراسمال الاجتماعي اغلبيته لفائدة الدولة او احد اشخاصها في شكل حصص واسهم او شهادات استثمار وسندات او اية قيم منقولة أخرى في المؤسسات العمومية الاقتصادية

اما الملاحظة الثانية فتكمن في خضوع المؤسسات العمومية الاقتصادية للملكية الخاصة للدولة وبالتالي تغيرت طبيعتها وطبيعة القواعد القانونية التي تخضع فممتلكاتها قابلة للتنازل عنها وقابلة للتصرف فيها، ويشكل راسمالها الاجتماعي رهنا دائما للدائنين الاجتماعيين

يستثنى من الخضوع لهذا النظام المؤسسات الوارد ذكرها في المادة السادسة التي ورد فيها (بغض النظر عن احكام هذا الامر فان المؤسسات العمومية التي يكتسي نشاطها طابعا استراتيجيا على ضوء برنامج الحكومة تخضع لنصوص قوانينها الاساسية التنظيمية المعمول بها او النظام خاص يحدد عن طريق التنظيم)

والملاحظة الثالثة تتلخص في احداث مجلس مساهمات الدولة الذي يوضع تحت اشراف رئيس الحكومة الذي يراسه الذي حددت مهامه في المادة التاسعة من نفس الامر:

- يحدد الاستراتيجية الشاملة في مجال مساهمات الدولة والخصوصية

- يحدد السياسات والبرامج المتعلقة بمساهمات الدولة وتنفيذها

- يحدد السياسات وبرامج خصوصية المؤسسات العمومية ويوافق عليها

- يحدد ملفات الخصوصية ويوافق عليها (المادة 9)

وقد اعتمدت اغلبية القواعد التي كانت سائدة من قبل نقل الخصوصية من حيث التقييم ودفتر الشروط واحتفاظ المتنازل بسهم نوعي مؤقتا على ان تكون هذه العملية تحت اشراف الوزير المكلف بالمساهمات ، وتتولى متابعة الخصوصية لجنة يشكلها مجلس مساهمات الدولة، وبموجب هذا الامر تم حل الشركات القابضة

واستتبع هذا الامر بصدور قانون 01-17 الصادر بتاريخ 21\2\2008 المتضمن الموافقة على الامر 01-04 ، والامر 08-01 الصادر بتاريخ 28\2\2008 المتمم لامر 01-04 المتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية وتسييرها وخصوصيتها.

أما دواعي إقدام الجزائر على الخوصصة فيرجع إلى عدة أسباب لعل أهمها، انخفاض أسعار البترول التي بلغت سبعة دولارات، وارتفاع المديونية، وعجز في ميزان المدفوعات، ووجود أزمة أمنية حادة تمر بها البلاد. وهذه الأسباب وغيرها جعلت الجزائر ترضخ لسياسة صندوق النقد الدولي نتيجة لضعف النظام الضريبي. وكان على الجزائر إذا أرادت أن تخرج من أزمتها أن توفر ما بين 2 . 3 مليار دولار لتحريك السوق في ظل عجز مؤسساتي، مما استدعى حل البعض منها، وخوصصة البعض الآخر وأمام هذه الأوضاع فإن الخوصصة كانت حتمية لم تملك الدولة حرية في اتخاذ القرار فيها.

وبموجب تقرير البنك الدولي في 11 ديسمبر 1998 الذي تناول فترة (94 . 1998) ثمن البنك الجهود التي بذلتها الجزائر في كونها خطت خطوات معتبرة في مجال محاربة عدم التوازن الاقتصادي، في ظل ظروف صعبة للغاية، ما دام أن هذه التحولات كبيرة وجذرية، التي كان الهدف منها الوصول إلى اقتصاد السوق (اقتصاد مفتوح). في ظل انخفاض مستوى المعيشة بنسبة 60% ، وازدياد سريع في البطالة الأمر الذي جعل حيدوسي وزير المالية في ذلك العهد يقول (إذا أرادت حكومة حمروش الخروج من النظام القديم سيكون ذلك على حساب التغيير المؤلم)¹.

حيث أن تسيير الدولة للتجارة الخارجية كان أسوأ الاختيارات، وذلك أن الظروف لم تكن مساعدة تماما للقيام بأي إصلاح منشود، انطلاقا من محاربة الفساد والاقتصاد المشلول، والضغط السكاني وضعف المؤسسات القائمة، ولعلها السبب الرئيسي في استفحال الأزمة لانعدام فعاليتها: (ذلك أن التنمية ليست سياسة اقتصادية وقانونية، بل هي إصلاح من قبل كل الأمة)².

1 - Charvin d'un modèle a l'autre , la part de droit rasjep N03 ,2000,p35

2 -zahi , A aspects juridiques des reformes économiques en algerie ,RSJEP,N2,2000 .P61.

ذلك أن أفضل الاستراتيجيات وأفضل القوانين لا تعد شيئا إذا لم ترتبط بضمانات تنفيذها ، والخصوصية تعد مجرد وسيلة وليست غاية نهائية، وذلك أن البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة يعتمد بالدرجة الأولى على الإنسان.

مع العلم أن الخصوصية بدأت عن طريق بيع 89 مؤسسة (نزل وفنادق)¹

وبموجب الخصوصية تحول وجود الدولة إلى مجرد أداة مشرفة على حسن تنظيم وسير المؤسسات، خاصة بعد صدور قانون النقد والقرض 90 . 10 بتاريخ 4/4/1990 الذي يسمح للبنك المركزي بتوافر شروط معينة حق انشاء بنوك خاصة ومثالها CITI BANK S.GENERAL ،، الريان، السلام، BNP، BCIA.

ونفس الوضع عرفته التأمينات حيث تم إنشاء مجموعة من شركات التأمين بموجب امر 95 . 07 الصادر بتاريخ 25/1/1995.

ونتيجة الخصوصية وحل المؤسسات العمومية، تفاقم الوضع الاقتصادي في البلاد بتسريح العمال الذي ضاعف من نسبة البطالة التي نجم عنها إثارة دعاوى أمام القضاء حول شرعية هذا التسريح وكذلك حول عدم دفع تعويضات العمال، التي لم يتم حلها الا في ظل اجتماعات الثلاثية التي دامت لعدة سنوات بدون حل لعدم توافر الدولة على سيولة، خاصة بعدما فشلت سياسة بعض الحكومات الداعية للتششف التي قيل عنها آنذاك بأنها تريد إدخال البلاد في اقتصاد حرب..

وبموجب قوانين الخصوصية تحولت الجزائر لاسواق لسلع ومنتجات الدول، خاصة الدول الكبرى، حيث تم القضاء على المنتج الوطني كليا. وتحولت كل المواد دون استثناء لموضوع استيراد في ظل احجام الاستثمارات عن القيام بالاستثمار في الجزائر، لعدم وجود مناخ مساعد على الاستثمار خاصة من ناحية الجمارك والبنوك.

1-Ibid,p58.

2 - تعديل الدستور 1996: لم تتغير احكام الدستور كثيرا في مجال الاملاك العمومية، فقد ورد تنظيمها ضمن المواد (12، 17، 18، 19، 25، 27، 52، 57، 61، 62). هذه الاحكام وغيرها ظلت محافظة على الاطار العام للتصور الذي كان سائدا، في الدستور قبل التعديل، بل اكثر من ذلك حيث ان جزء من هذه الاحكام ظلت محتفظة كذلك بنفس الترتيب وما تجب ملاحظته هو ان المادة 12 / 2 اكدت على: (كما تمارس الدولة حقها السيد الذي يقره. القانون الدولي....)، احكام القانون الدولي لا تعترف للدولة بحقها السيد في المجالات البحرية التي تتبعها بل بحقوق سيادية فقط.

أما الملاحظة الثانية مفادها أن هناك تعارضا بين المادتين 37، 19 من الدستور حيث تقضي الأولى بان الدولة تنظم في تنظيم التجارة الخارجية، بينما تقضي الثانية بحرية التجارة والصناعة.

3 - التجارة الخارجية:

الملاحظ بعد سنة 1996 هو تعدد الأجهزة الخاصة بالتجارة الخارجية إلى أن استقر الأمر على إنشاء الوكالة الوطنية لترقية التجارة الخارجية وتنظيمها وسيرها، التي كانت محكومة بمرسوم تنفيذي رقم 04 . 174 ثم المرسوم التنفيذي 09 . 429 الصادر بتاريخ 30/12/2009 الذي أعاد النظر في حكم التجارة الخارجية من حيث الهيكلة بالتأكيد على الوكالة الوطنية لترقية الاستثمار، وإحداث لجنة متابعة التجارة الخارجية التي تحددت مهامها وتشكيلها وتنظيمها.

وهذه اللجنة مستحدثة على مستوى وزارة الخارجية التي تحددت مهامها في المادة الثانية من المرسوم التنفيذي 09 . 429 المتكونة من اغلب الوزارات وممثلين عن قطاعات عدة.

اما المرسوم 08 . 313 المتمم للمرسوم 04 . 174 الخاص بالوكالة الوطنية لترقية الاستثمار الذي حدد أهدافها ومهامها ضمن المادة 6 منه، والمتكونة من ممثلي الوزارات فقط.

ومن مجمل النصوص التي صدرت بعد سنة 1996 فان جملها أكد على الطابع الحر للتجارة الخارجية عن طريق منح تراخيص للأشخاص الطبيعيين والمعنويين لاستيراد السلع والمعدات.

4 - تعديل قانون الاملاك الوطنية (قانون 08-14) الصادر بتاريخ 20 /7/ 2008

المعدل والمتمم لقانون 30-90 السالف الاشارة اليه، حيث تقضي المادة الرابعة من هذا القانون على ان الاملاك الوطنية الخاصة غير قابلة للتقادم ولا للحجز، ماعدا المساهمات المخصصة للمؤسسات العمومية التي تخضع ادارة الاملاك والحقوق المنقولة والعقارية التابعة للاملاك الوطنية الخاصة والتصرف فيها طبقا لهذا القانون مع مراعاة الاحكام الواردة في النصوص التشريعية الاخرى (المادة 4/2)

ويبدو ان هذه المادة تتعارض مع المادة 4 امر 04-01 الصادر 20 /8/ 2001 التي اكدت: (ممتلكات المؤسسات العمومية الاقتصادية قابلة للتنازل عنها وقابلة للتصرف فيها طبقا لقواعد القانون العام واحكام هذا الامر.

ويشكل راسمالها الاجتماعي الرهن الدائم وغير المنقوص للدائنين الاجتماعيين)

وعموما فان تعديل قانون الاملاك الوطنية ليس جوهريا، حيث أن اغلبه مس فقرات في مواد وكانت الاحكام التي موضوع اضافة او الغاء قليلة ومثالها الاراضي الصحراوية التي ليس لها سند ملكية الواردة ذكرها في المادة 15 .

خاتمة:

المسجل في الاخير ان الملكية العمومية في الجزائر لم تعرف استقرارا في التنظيم حول كونها عامة ام خاصة فضلا عن تعدد النصوص القانونية التي تحكمها التي اتسمت في عدة حالات بالتعارض او عدم الانسجام ، زيادة على ذلك اختلاف المكانة القانونية للنصوص المنظمة للملكية ، القانون يعدل أمراو هو امر طبيعي ، ثم ان الامر يعدل القانون او يلغيه.

وقد ترتب على هذا ان بعض النصوص ارتفعت مكانتها القانونية في حيث أن البعض الاخرى تنازلت قيمتها القانونية هذا من جهة ، ومن جهة ثانية فإن تنظيم الملكية العمومية لم يكن عبر استراتيجية واضحة وسياسة حكومة محكمة يلعب فيها عنصر الزمن دورا بارزا فيها.

كما ترتب على سياسة الخوصصة والشروع فيها في بعض الاحيان ان بعض المؤسسات لازالت مقفلة الى يومنا هذا ومعطلة عن القيام باي نشاط اقتصادي، ومنها من بيع بأثمان بخسة عن طريق الاجراءات والبيوع الشكلية.

وعموما فان هذه المؤسسات التي تمت خوصصتها او تلك التي تنتظر لم تعد اداة اقتصادية ذات أهمية يعول عليها في نهضة الاقتصاد الوطني على مدى بعيد حتى يكون لها دور بارز مستقبلا وتساهم بدور فعال في عدم الاعتماد على المنتج الواحد ومداخيله ، خاصة إذا أدركنا انه معرض للنصوب بعد سنوات.