

أداء المؤسسات العمومية الجزائرية بين الواقع و المأمول The performance of Algerian public institutions between reality and expectation



ط.د/ وردة حدوش^{*1}

¹المدرسة العليا للتجارة بالقليلة، مخبر إدارة وحوكمة، تجديد وأداء المنظمات-(الجزائر)

o_heddouche@esc-alger.dz

د/جدي فريدة²

² المدرسة العليا للتجارة بالقليلة-(الجزائر)

f_djeddi@esc-alger.dz

تاريخ الاستلام: 2021/09/20 تاريخ القبول للنشر: 2022/12/26 تاريخ النشر: 2022/12/29

ملخص: أصبحت المؤسسات العمومية الركيزة الأساسية للتنمية الاقتصادية و الاجتماعية و التوجهات الإستراتيجية في الدول الغربية، خصوصا بعد الأزمات المالية الكبرى التي شهدتها العالم خلال العقدين الأخيرين. عكس الدولة الجزائرية التي لا تزال تعاني من ضعف أداء مؤسساتها العمومية، فعوض أن تحقق هذه الأخيرة الهدف الاقتصادي المنشود منها، شكلت عبئا ثقيلا على الخزينة العمومية للدولة ، و ذلك بسبب الخلل الموجود في إدارتها و تسييرها حسب ما أكدته الدراسات و الأبحاث . لذلك أصبح من الضروري إعادة النظر في سياسة إدارة هذه المؤسسات و التوجه نحو البحث عن طرق و آليات جديدة لمعالجة الخلل الموجود في تسييرها من أجل الوصول إلى أحسن الأداء و الارتقاء بها و تأهيلها للاندماج في الاقتصاد العالمي. وهذا ما سنسعى له من خلال هذه الورقة البحثية.

الكلمات المفتاحية: المؤسسة العمومية، الاقتصادية، الأداء، تحسين، الجزائر.

Abstract: Public institutions have become the mainstay of economic and social development and strategic directions in occidental countries, especially after the major financial crises that the world has witnessed in the last two decades. Unlike the algerian state, which still suffers from the weak performance of its public institutions. A great burden on the state's public treasury, due to the defect in its management and management, as confirmed by studies and research.

Therefore, it has become necessary to reconsider the management policy of these institutions, and to go towards searching for new ways and mechanisms to address the existing defect in their management in order to reach the best performance, upgrade them and qualify them for integration into the world economy , and this is what we will seek through this research paper.

key words: public institutions; economics; performance; improvement; Algeria

1. مقدمة:

تعد المؤسسة العمومية بمثابة القاعدة الاقتصادية الارتكازية للتقدم و التطور نظرا للدور المؤثر و الأساسي الذي تلعبه في النشاط الاقتصادي للعديد من الدول . و لهذا تسعى هذه الأخيرة إلى تحسين أداء مؤسساتها اقتصاديا و اجتماعيا.....

و الجزائر على غرار باقي دول العالم، تحاول جاهدة تحقيق الغاية الاقتصادية و الاجتماعية من وجود المؤسسات العمومية منذ الاستقلال، غير أنها لم تتمكن من تحقيقها إلى يومنا هذا رغم الإصلاحات التي عرفتها المؤسسات العمومية الجزائرية، فهي لازالت تعاني من المشاكل و التحديات التي تحد من أدائها و تحول بينها و بين تحقيق الأهداف المرجوة.

فمن المفروض أن تكون المؤسسة العمومية مساهمة في الاقتصاد الوطني و مستقطبة لآفاق استثمار جديدة في مجالات نشاطها المختلفة، غير أن في الواقع أصبحت عبئا مزمنا على الخزينة العمومية و مصدرا لتبذير المال العام، و جب إعادة تمويلها في كل مرة حتى تتمكن من الاستمرار في نشاطها. فالأداء المخيب للمؤسسات العمومية في ظل المنافسة الحادة و تدهور إيرادات الدولة بسبب التراجع الحاد و المستمر لأسعار النفط عبر السنوات، يحتم على الدولة الجزائرية إيجاد الخلل الذي يعيق تحقيق أداء أفضل للمؤسسات العمومية و العمل على البحث عن طرق و أساليب حديثة في تسييرها لتحقيق الاستخدام الأمثل للإمكانيات البشرية و المادية و الوصول إلى أحسن الأداء و تحقيق النتائج الايجابية.

ونظرا للأهمية البالغة و لما يكتسي تحسين أداء المؤسسات العمومية من إيجابيات، جاء بحثنا هذا ليرز أين يكمن الخلل الذي يمنع المؤسسات العمومية من تحقيق أداء أفضل في ظل توفر الإمكانيات و كيف يمكن معالجته.

2. الإطار العام للبحث:

1.2 إشكالية البحث: مما سبق يمكن طرح الإشكالية التالية:

ما هو الواقع و التحديات التي تواجه المؤسسات العمومية الجزائرية ؟ وما هي التدابير الواجب اتخاذها في إطار النهوض بأدائها؟

بغية التوصل إلى إجابات عن هذه الإشكالية، تم صياغة التساؤلات الفرعية التالية:

- ما المقصود بالمؤسسات العمومية؟ و ما هي إشكالية الأداء بها؟
- ما هي الخطوات الجزائرية لإصلاح القطاع العام؟
- ما هي الإجراءات الواجب اتخاذها من أجل النهوض بالأداء المؤسساتي؟

2.2 أهمية البحث: تستمد هذه الدراسة أهميتها من خلال:

- المكانة الهامة للمؤسسات العمومية إذ ينظر إليها على أنها نوع من السيادة و نوع من الاستقلالية، و أداة فعالة في تغيير مواقع القرار السياسي و بسط نفوذ النظام السياسي.
 - يحتل موضوع أداء المؤسسات العمومية في نظر الحكومة الجزائرية و كذا في نظر المواطن الجزائري دورا كبيرا في تحقيق التوازن في المجالين الاقتصادي و الاجتماعي ، باعتبارها تعمل على توفير موارد مالية لتوسيع الاستثمارات من اجل تحقيق الفائض المالي الذي يقود إلى التنمية الشاملة و المستدامة.
 - كون المؤسسات العمومية و خاصة الاقتصادية منها أداة لتوزيع الثروة مع خلق مناصب عمل ، فهي توظف الآلاف من شباب الوطن، و تنفق عليها الدولة مليارات الدنانير.
- 3.2 أهداف البحث: تهدف الدراسة إلى:
- التعرف على المفاهيم الخاصة بمصطلح "المؤسسات العمومية و أدائها" باعتباره موضوعا حديثا و بالغ الأهمية و مطروح للدراسة منذ العشرية الأخيرة من القرن الماضي.
 - تشخيص واقع المؤسسات العمومية في الجزائر و إبراز مختلف الصعوبات التي تواجه تسييرها و التي تحول دون تحقيق أهداف الدولة من خلالها.
 - الوقوف على التدابير المتخذة من طرف السلطات للنهوض بأداء المؤسسات العمومية الذي لم يتحقق لحد الآن، مع اقتراح طرق بديلة في تسيير المؤسسات العمومية و مراقبتها لتحسين أدائها خاصة في الوقت الراهن .

4.2 منهجية البحث: تم اعتماد المنهج الوصفي التحليلي، حيث استخدمنا المنهج الوصفي في القيام بدراسة نظرية حول الموضوع ، كما تم استخدام المنهج التحليلي والذي تجسد من خلال جمع الحقائق الراهنة حول واقع المؤسسات العمومية في الجزائر و الإجراءات المتخذة بشأن تحسين أدائها من طرف السلطات و اقتراح آليات و بدائل لتفعيل أداء المؤسسات العمومية من اجل الوصول إلى نجاعتها.

5.2 تنظيم البحث: يحتوي البحث على أربعة أجزاء رئيسية، كل جزء مقسم إلى مجموعة من المحاور الفرعية، ففي الجزء الرئيسي الأول تم تناول الإطار العام للدراسة، وفي الجزء الثاني تم التطرق إلى الإطار المفاهيمي لموضوع المؤسسات العمومية في الجزائر و أدائها، أما الجزء الثالث فقد تم فيه تناول المجهودات المبذولة في إطار النهوض بأداء المؤسسات العمومية الاقتصادية بالجزائر. أما الجزء الأخير فقد تناول الأسباب الرئيسية لضرورة تعزيز أداء المؤسسات العمومية و كذا الآليات المقترحة لرفعه.

3. مفاهيم عامة حول المؤسسات العمومية و أدائها:

تنتشر المؤسسات العمومية بجميع دول العالم سواء المتقدمة اقتصاديا أو السائرة في طريق النمو، فمع تطور دور الدولة و تزايد نشاطها عبر التاريخ ، جعلها تلجأ إلى البحث عن صيغ تنظيمية لمواجهة المهام المتنامية للمواطنين بشكل مستمر و تكون لها القدرة على أداء الأعمال، هذا ما أدى إلى ظهور فكرة إنشاء المؤسسات العمومية و الغرض منها هو تنظيم الادارة العامة في الدولة.

1.3 تعريف المؤسسة العمومية:

تعددت تعاريفها و اختلفت حسب المرحلة و النظام السياسي السائد في تلك الفترة. و من بين أهم التعاريف ما يلي:

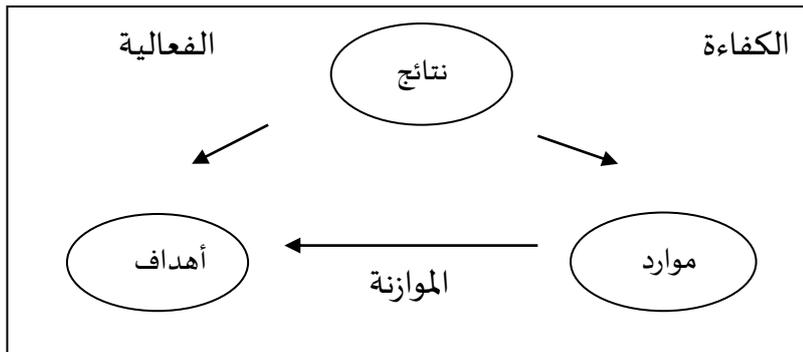
- تعريف منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية OCDE عرفت المؤسسات العمومية على أنها "المؤسسات التي تمارس الدولة عليها رقابة فعالة، سواء كانت المساهم الوحيد ، أو تمتلك أغلبية رأس المال أو تمتلك أقلية لكن مؤثرة" (بلقاسم & طاهرات, 2018, p. 88)
- كما عرفها الأستاذ houriou بأنها "عبارة عن إدارة عامة تتمتع بشخصية معنوية مستقلة ، و تتولى إدارة مرفق عام أو عدة مرافق عامة ، متخصصة ضمن حدود إقليمية معينة" (شنطاوي, 1990, p. 11).
- أيضا عرفها الدكتور خالد خليل الظاهر بأنها " أشخاص عامة تتمتع بالشخصية المعنوية تنشأها الدولة لإدارة مرفق عام ، و يمنحها القانون قدرا كبيرا من الاستقلال المالي و الإداري ، و هي صورة من صور اللامركزية المرفقية".
- أما الدكتور pierre lourent فعرفها بأنها "هي شخص معنوي من القانون العام يسير مرفق عمومي متخصص ، مستقل عن الدولة و الجماعات المحلية ، و لكنه مربوط بهما" (Frier, 2001, p. 190).
- كما تعرف أيضا بأنها " المؤسسة العمومية شخص معنوي الهدف من إنشائها هو التسيير المستقل لمرافق عمومية تابعة للدولة أو للمجموعات المحلية (الولاية ، البلدية) ".
- و أهم تعريف ذلك الذي قدمته الأمم المتحدة و هي أن المؤسسات العمومية عبارة عن " مشروعات تملك الدولة فيها جملة رأس المال أو أغليبيته" (بشايينة, 2003).
- و عليه يوجد ثلاث عناصر أساسية تكرر تقريبا في معظم التعاريف التي تناولت المؤسسة العمومية حسب delion سنة 1979 تتمثل في: المؤسسة العمومية هي شخصية معنوية ، تنتج سلع أو خدمات مقابل سعر، تمتلك أغلبية رأس مالها بشكل مباشر أو غير مباشر الدولة أو احد فروعها. (IDRISSI 2017, Janvier4)
- تعرف شامل: المؤسسة العمومية مرفق عام أو منظمة عامة، ملك للدولة، تتمتع بالشخصية المعنوية العامة و الاستقلال المالي و الإداري، غير أنها تخضع للسلطة و الرقابة الإدارية الوصائية للسلطات الإدارية المركزية التابعة لها.

2.3 تعريف الأداء:

يعتبر الأداء من المفاهيم الدينامكية التي نالت اهتماما كبيرا من طرف باحثي الدراسات الإدارية بشكل عام، كما تعددت مفاهيمه بتعدد الباحثين في هذا المجال. و لم يتفق علماء الادارة على تقديم

مفهوم شامل و دقيق، و هذا راجع لاختلاف المقاييس و المعايير و المؤشرات لدراسة الأداء و من ابرز ما جاء فيه ما يلي:

- المفهوم اللغوي للأداء: يعتبر قاموس اللغة الفرنسية Larousse كلمة الأداء "performance" كلمة انجليزية مشتقة من الكلمة القديمة "performance" حيث يعود أصل كلمة أداء إلى القرن الثالث عشر ، حيث تم اشتقاقها من كلمة perform التي تعني انجاز أو تنفيذ ("Dictionnaire Larousse de la Langue Française," 2001, p. 766)، واستمد المصطلح مفهومه الواسع في القرن الخامس عشر من اللغة الانجليزية بظهور الفعل to perform و الذي يعني انجاز عملية أو مهمة (طارق & سفيان, 2020, p. 338).
- أما Miller and Bromiley وضح الأداء في إشارة أكثر لمفهوم الكفاءة حيث تم النظر إلى "أن الأداء هو محصلة أو انعكاس لكيفية استخدام المنظمة لمواردها المالية و البشرية و استغلالها بالصورة التي تجعلها قادرة على تحقيق أهدافها" (جمال, 2019, p. 332).
- كما عرفه Peter Drucker على انه قدرة المؤسسة على الاستمرارية و الديمومة، بتحقيق التوازن بين رضا المساهمين و العمال (سفيان, 2018, p. 17).
- وعرفته المنظمة العربية للتنمية الإدارية بأنه "المنظومة المتكاملة لنتائج أعمال المؤسسة في ضوء تفاعلها مع عناصر بيئتها الداخلية و الخارجية و هو يشمل ثلاث أبعاد: أداء الأفراد في إطار وحداتهم التنظيمية المتخصصة، و أداء الوحدات التنظيمية في إطار السياسات العامة للمؤسسة، و أداء المؤسسة في إطار البيئة الناشطة بها (اقتصادية، اجتماعية، ثقافية، تكنولوجية) (جمال, 2019, p. 322).
- بينما يرى Bartoli بأنه يمكن تعريف أداء المؤسسة من خلال العلاقة بين عناصر: نتائج، موارد، أهداف، و الأبعاد: الكفاءة، الفعالية و الموازنة و التي تلخصت في مثلث الكفاءة كما يلي (عدون، الواحد, & p. 13):



من خلال التعاريف السابقة يمكن الجمع بينها على أن الأداء يعبر عن مفهوم عام يعكس النجاح أو الفشل الذي تحققه المؤسسات لما يعكس مدى قدرتها على تحقيق غاياتها و أهدافها الطويلة الأجل و بالتالي مدى قدرتها على البقاء في السوق و تحقيق النمو بالاستغلال الأمثل لمواردها.

3.3 إشكالية أداء المؤسسات العمومية:

من خلال ما سبق تبين لنا أن أداء المؤسسات العمومية مهما اختلفت طبيعتها يظهر من خلال ما تحصده من نتائج ايجابية مقارنة بالأهداف المسطرة، و تطويره كان و لازال من أكثر ما يهتم به مديرو المؤسسات العمومية الذي لا يكون إلا عن طريق تحسين كافة العوامل التنظيمية المتبعة في المؤسسة التي تؤثر على الأداء.

و بما أن الأداء في الجزائر يعكس الفشل و النتائج السلبية المحققة و عدم القدرة على تحقيق الأهداف المسطرة، أصبح هدف تطوير الأداء هاجسا لدى السلطات العمومية، و تطويره لن يتحقق إلا من خلال الدراسة الشاملة لكافة الأسباب التي أدت إلى ضعف أداء المؤسسات العمومية و عجز الكثير منها على الاعتماد على نفسها في التمويل (سارة، 2020، p. 354).

و حسب المختصين لقد تعدد أسباب هذه الوضعية، فمنهم من أرجعها إلى ضعف التسيير، و منهم من أرجعها إلى المركزية في التسيير، و منهم من أرجعها إلى ضعف أداء مواردها البشرية.

و نلخص فيما يلي أهم أسباب ضعف أداء المؤسسات العمومية الجزائرية (حولي & وارث، 2022، p. 190):

➤ تعود بشكل رئيسي إلى تراكمات فلسفية و إدارية و خلفيات سياسية، فالمؤسسات العمومية

ليست وليدة اليوم، و بالتالي تحدياتها تعود إلى الماضي، إذ مرت بظروف حيث تأسست في

السبعينات كبريات المؤسسات، ثم جاءت إعادة الهيكلة في الثمانينات بعدها الاستقلالية في

التسعينات، كل مرحلة من هذه المراحل التي عاشتها المؤسسة العمومية أورثتها جملة من المشاكل

في عديد الميادين خاصة التسييرية المتسمة بالبيروقراطية.

➤ تعقد المنظومة التشريعية و الجبائية و البنكية، فعدم تجاوب القوانين التشريعية مع عمل

و أهداف المؤسسات العمومية شكل اكبر عقبة أمام أدائها، إذ لا يمكن خلق مؤسسة قوية

اقتصاديا يمكنها اكتساح الأسواق العالمية بالقوانين الموجودة حاليا.

➤ عدم وجود تحفيزات و مكافآت للمسؤولين و العمال، فالكل يأخذ منحنه سواء كانت النتائج

ايجابية أو سلبية، بالإضافة إلى عدم وجود الشريك الاجتماعي الذي يضمن للموظف حقه سواء

كان عاملا أو مسؤولا، فالنقابات غائبة عن دورها تماما.

- عدم اتضاح الرؤيا من وجود المؤسسات العمومية، فعدم تحديد الدولة للهدف الاقتصادي من وجود مؤسساتها العمومية(مردودية، إنتاجية، كفاءة، فعالية...) و تغلب الغاية الاجتماعية جعل منها جهازا للتوظيف فقط و بدون جدوى اقتصادية.
- طغي المحسوبية في التوظيف على أساس الكفاءة في كل الميادين سواء بالنسبة للمسؤولين أو العمال في السابق، إضافة إلى تخوف الإطارات الكفئة من مسؤولية تسيير هذه المؤسسات، فالكفاءات العالية ترفض أن تتحمل المسؤولية في المؤسسة العمومية اليوم.
- التغييرات المستمرة و على المدى القصير للطاقتم الوزاري الذي يغير بدوره المسؤولين على رأس المؤسسات العمومية، و مشكل الولاء هذا يؤثر بشكل سلبي و مباشر على مخطط أهداف المؤسسة و بالتالي على أدائها.
- مشكل المركزية و التبعية للوصاية، فالمؤسسات العمومية تابعة للدولة أي الوصاية هي من تسيطر و تتخذ القرارات و ليس بناء على الجدوى الاقتصادية.

4. أنواع المؤسسات العمومية بالجزائر:

- تنقسم المؤسسات العمومية إلى عدة أنواع بالنظر إلى اعتبارات مختلفة من حيث طبيعة ما تقدمه إلى المستفيدين (مؤسسات إنتاج أو خدمات) و النطاق المكاني(مؤسسات وطنية أو محلية)، و حسب نشاطها الذي يعتبر من أبرز التقسيمات و التي سوف نتناول أهمها فيما يلي:
- المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري: هي عبارة عن مؤسسات ذات نشاط إداري و شخصية معنوية، تتمتع باستقلالية مالية و إدارية ، ترتبط بالسلطات الإدارية المركزية الوصية، و تكلف بتسيير مرفق عام إداري و تخصص في نشاط معين مثل مرفق التعليم و مرفق العدالة(الراس، 2017، p. 17).
 - و تخضع هذه المؤسسات في تنظيمها و عملها و نظامها القانوني للقانون الإداري كله و تخضع منازعاتها القضائية لاختصاص جهات القضاء الإداري المختص. فحسب المادة 43 من القانون 01-88 هي "الهيئات العمومية الإدارية تخضع للقواعد المطبقة على الإدارة ، و لمبدأ التخصص" إذ يحدد قواعد تنظيمها و سيرها حسب طبيعتها و غرضها التخصصي عن طريق قوانينها الأساسية المحددة عن طريق التنظيم.
 - يشمل هذا النوع 90% من المؤسسات العمومية في الجزائر مثل المكتبة الوطنية، الوكالة الوطنية للآثار و حماية المعالم و النصب التاريخية....(المادة 43 & التوجيهي، 1988)

➤ المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي و التجاري:

- هي عبارة عن هيئات عمومية تمارس نشاطات خاصة و تسيير كالمؤسسات الخاصة(الراس، 2017، p. 21)، و فيها نصت المادة 44 من القانون التوجيهي رقم 01-88 على ما يلي(المادة 44، 1998): "المؤسسة العمومية التي تتمكن من تمويل أعبائها الاستغلالية جزئيا أو كليا عن طريق عائد بيع إنتاج تجاري يحقق طبقا لتعريف محددة مسبقا و لدفتر الشروط العامة الذي يحدد الأعباء و التقييدات التي تعود على عاتق

المؤسسة و الحقوق و الصلاحيات المرتبطة بها، و كذا عند الاقتضاء حقوق و واجبات المستعملين، فإنها تتخذ تسمية هيئة عمومية ذات طابع تجاري و صناعي " فمن خلال نص المادة إذا توفرت العوامل الثلاث: الإنتاج التجاري، التسعير المسبق، دفتر الشروط العامة في مؤسسة عمومية فإنها تصنف ذات طابع صناعي و تجاري. و من بين المؤسسات ذات الطابع الصناعي و التجاري نجد الوكالة الوطنية لتنمية السياحة.

➤ مراكز البحث

نصت المادة 51 من القانون التوجيهي رقم 88-01 على أنه يمكن إنشاء مراكز للبحث العلمي و التقني عن طريق التنظيم، هياكل خاصة تحمل اسم " مركز البحث و التنمية" تمول في شكل مساهمات نهائية من الدولة (الأموال العامة)، تحدد قواعد تنظيمها و سيرها تبعا لطبيعتها، كما يمكنها استغلال أية براءة أو إجازة أو اخذ مساهمات في المؤسسات العمومية، أو إنشاء فروع تحكمها قواعد القانون التجاري(المواد51،52،53،54،1988).

➤ المؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي و التكنولوجي

تتمتع هذه المؤسسات بالشخصية المعنوية و الاستقلالية المالية مع خضوعها لنظام الرقابة المالية البعدية. و كفاءات إنشائها و تنظيم سيرها مبينة في المرسوم التنفيذي 99-256 المؤرخ في 16 نوفمبر 1999 الذي صدر مباشرة بعد المصادقة على القانون التوجيهي و البرنامج الخماسي حول البحث العلمي و التكنولوجي(1998-2002) و ذلك بهدف تحقيق تطور في مجال البحث العلمي و التكنولوجي و الارتقاء بالأدمغة الوطنية بما يخدم المجتمع(مداح, 2016, pp. 65-66).

➤ المؤسسات العمومية ذات الطابع الثقافي و الفني

هي مؤسسات تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي (القانون-01-04, 1999)، و تخصص في القيام بأعمال و تحقيق أهداف محددة ذات طبيعة ثقافية و مهنية حسب ما جاءت به المادة 32 من القانون 99-105 المؤرخ في 04 افريل 1999 المتضمن القانون التوجيهي للتعليم العالي. و لها عدة أشكال مثل: الجامعة، المركز الجامعي، المدارس و المعاهد.

➤ المؤسسات العمومية ذات الطابع الاقتصادي

تم تعريفها في المادة 02 من الأمر 01-04 المتعلق بالمؤسسات العمومية الاقتصادية و رقابتها، تسييرها و خصوصيتها كما يلي " المؤسسات العمومية الاقتصادية هي شركات تجارية تحوز فيها الدولة أو أي شخص معنوي آخر خاضع للقانون العام، أغلبية رأس المال الاجتماعي مباشرة أو غير مباشرة، و هي تخضع للقانون العام(المادة رقم02, 2001).

نذكر منها: الوكالة الوطنية للنشر و الإصدار، الشركة الوطنية للحديد و الصلب، الشركة الوطنية للتنقيب عن البترول و تصنيعه و تسويقه، الديوان الوطني للأسواق و التصدير، الشركة الوطنية للكهرباء و الغاز التي ستكون محل دراستنا هذه.

5.المجهودات المبذولة لإصلاح المؤسسة العمومية الاقتصادية بالجزائر:

الجزائر على غرار باقي دول العالم تحاول جاهدة تحقيق الغاية الاقتصادية و الاجتماعية من وجود المؤسسات العمومية منذ الاستقلال إلى يومنا هذا، حيث عرفت هذه الأخيرة عدة تطورات و إصلاحات بدءا بمرحلة التسيير الذاتي (1962_1965)، فبعد رحيل المعمرين الأوروبيين (إطارات و عمال)،(الدين & امحمد, 2018, p. 210) تحتم على الدولة الجزائرية انتهاج أسلوب التسيير الذاتي و تبنيه كتنظيم اجتماعي ، اعتمادا في ذلك على هياكل و تنظيمات تميزت بإحداث هيآت ترعى مهمة التسيير داخل المؤسسات تمثلت في الجمعية العامة، مجالس العمال ، لجنة التسيير و هيئة المدير. غير أن هذا التسيير كان مهددا بواسطة التوجه الاشتراكي المعلن عنه خلال مؤتمر طرابلس سنة 1961، فالدولة آنذاك لم تضع كل المؤسسات المعطلة تحت إشراف لجان التسيير الذاتي، بل تم وضع كل المؤسسات الهامة تحت وصاية الدولة ، و من جهة أخرى نقص الإطارات المسيرة و اليد العاملة المؤهلة، و كذا التناقضات التنظيمية الناجمة عن التداخل في الصلاحيات و الازدواجية في القيادة خاصة بين مدراء المؤسسات و رؤساء لجان التسيير، قلل من أهمية التسيير الذاتي لدى الأفراد العاملين، و هو ما أدى إلى انخفاض الروح المعنوية لديهم و تسبب في ضعف أداء و فشل المؤسسات العمومية خلال مرحلة التسيير الذاتي.

لقد أدت هذه الوضعية بالدولة الجزائرية إلى القيام بإنشاء الشركات الوطنية (الشركة الوطنية للمناجم "سوناريم" 1966، الشركة الوطنية لمواد البناء 1967، الشركة الوطنية للعبوات و الحافلات "سوناكوم" 1967، الشركة الوطنية للمصبرات 1966..... و غيرها ، و كذلك القيام بحركة تأميم واسعة و مختلفة بهدف خلق مناصب الشغل و التشغيل و السعي إلى جمع رؤوس الأموال و الإمكانيات، حيث تسيير هذه المؤسسات من طرف مدير عام يعين بموجب قرار وزاري تحت سلطة الوزارة الوصية بمساعدة هيئة استشارية دون مشاركة العمال، مما أدى إلى ظهور المشاكل البيروقراطية و الصراعات داخل المؤسسات بين الإدارة و العمال و المشرفين.

و من أجل وضع حد للتباين بين أشكال تنظيم القطاع العام و التحكم في دواليب التنمية الاقتصادية ، أصدرت السلطات ميثاق التسيير الاشتراكي للمؤسسات الذي نص أساسا على لامركزية اتخاذ القرارات، و التخلص من السيطرة البيروقراطية، و إعادة تنظيم العلاقات بين العمال و المسيرين على مستوى المؤسسات على خلاف التسيير الذاتي، غير أن الواقع كان غير ذلك، فالمركية في اتخاذ القرارات بقيت مسيطرة و استمرت خوفا على المصالح ، مما أدى إلى نشوب النزاعات بين مجالس العمال و المديرية، و هذا ما أعاق أداء المؤسسة العمومية و أضعفه رغم توفر الدولة للوسائل و الإمكانيات، و خلص إلى حتمية عجز العديد من المؤسسات مثل ما حدث في مرحلة التسيير الذاتي، ما ألزم الدولة الجزائرية بالبحث عن البديل التنظيمي الجديد، تمثل في القيام بجملة من الإصلاحات فبادرت بفكرة إعادة الهيكلة العضوية و المالية للمؤسسات التي حدد مضمونها المخطط الخماسي الأول (1980_1984)، (حولي & وارث, 2022, p. 191) إذ تم تقسيم المؤسسات العملاقة إلى عدة مؤسسات صغيرة و متوسطة

الحجم، بهدف التخلص من المركزية البيروقراطية التي قضت على روح المبادرة و الأداء الجيد، و سهلت بذلك توزيع السلطة و التحكم في الوظائف من خلال الاستغلال الأمثل للموارد المتاحة من أجل تحقيق الكفاءة و الفعالية.

لقد كانت إعادة الهيكلة نقلة نوعية نحو نمط جديد يختلف عما كان في السابق من أجل رفع مستوى الأداء الفردي و المؤسسي ، لكنها توقفت عند عمليات التفكيك و إعادة الانتشار الشكلي للمؤسسات ، فلم يتحقق الأداء المنشود من خلال عملية إعادة الهيكلة في الواقع رغم أن تبني مثل هذه الإصلاحات حدث دون تقويم حقيقي لأسباب الأزمة و دون معرفة ميكانيزمات التحول من نظام لآخر ، فهي لم تكن مبنية على دراسة أو إستراتيجية محددة ، لذلك استمر تآكل موارد هذه المؤسسات و ارتفعت ديونها من جديد ، الأمر الذي أدى إلى تدهور الوضع الاجتماعي لعمالها الذين نددوا برفض الواقع التنظيمي لهذه المؤسسات. و استمرار العجز و الإخفاق للمؤسسات العمومية الجزائرية و افتقادها للفعالية و الأداء رغم تدعيمها من طرف الدولة، إضافة إلى حدوث أزمة 1986 ، مما أدى إلى تبني مبدأ استقلالية المؤسسات و تم الإعلان عنه بموجب القانون التوجيهي للمؤسسة رقم 88/01 المؤرخ في 12 يناير 1988، بحيث أعطيت للمؤسسة الحرية الكاملة في التسيير وفقا لنظام السوق ، فأصبحت المؤسسة تتمتع بالشخصية المعنوية و مسؤولة أمام الدولة عن النتائج المحققة، و تقوم صناديق المساهمة بأداء دور المالك لرأس المال المؤسسة نيابة عن الدولة بهدف تحقيق أرباح مالية و ذلك بوصفها مؤسسة استثمارية مالية و من ثم دخلت المؤسسات في الإصلاح بشكل حقيقي.

لكن كثرة الإجراءات القانونية التي ظلت في ظل عدم تطبيقها حبرا على ورق، و كذا انحراف صناديق المساهمة عن المهام التي أنشأت من أجلها خصوصا و أن مسيرها هم أنفسهم مسيري المرحلة الاشتراكية، حيث جعلوا من هذه الصناديق وجها آخر من أوجه التسيير البيروقراطي للمؤسسات مستغلين الصلاحيات و السيطرة، هذا ما أدى إلى عدم تجسيد عملية الإصلاح فعليا و عدم الوصول إلى تحسين فعالية المؤسسات العمومية ، و منه عدم تحقيق النتائج المسطرة في ظل تبني نظام استقلالية المؤسسات و بالتالي الفشل في النهوض بأداء المؤسسات العمومية.

فظروف تسريح العمال و غلق المؤسسات من جهة، و ثقل المديونية الخارجية و ضغوطات المؤسسات المالية العالمية (البنك الدولي و صندوق النقد الدولي) من جهة أخرى، إضافة إلى التحديات الناجمة عن متطلبات العولمة فيما يتعلق بالانفتاح الاقتصادي و تراجع تدخل الدولة ، كلها لعبت دورا مؤثرا للتوجه نحو المنافسة و اقتصاد السوق. الأمر الذي استدعى لجوء الجزائر إلى عملية الخصخصة (حولي & وارث، 2022، p. 192) سنة 1995، و التي أشرفت عليها مجموعة من الأجهزة هي: مجلس مساهمات الدولة، الوزير المكلف بالمساهمات، لجنة الخصخصة، و لجنة المراقبة، كما تم وضع الخطوات العملية لخصخصة القطاع العمومي و القطاعات الاقتصادية المتمثلة في الفنادق و السياحة، التجارة و

التوزيع، النقل البري للمسافرين و البضائع الكيماوية، الصناعات النسيجية و الصناعات الزراعية و الغذائية.

جل هذه الإصلاحات و التحولات التي مرت بها المؤسسة العمومية الجزائرية، فمن التسيير الذاتي إلى التأميم و التسيير الاشتراكي للمؤسسات ، إلى الإصلاح و إعادة الهيكلة، ثم إقرار بالاقتصاد الحر و فتح السوق و المنافسة ، و ما تبعها من إجراءات الخروج من المأزق و تجاوز الأزمة كفتح رأس مال الشركات و الخصخصة و البيع أو التنازل، بغرض النهوض بالقطاع العام و تحقيق الأداء المطلوب في ظل اشتداد المنافسة و تحديات البيئة المتغيرة، لم تحقق النتائج المطلوبة .

6. حتمية تعزيز أداء المؤسسات العمومية الاقتصادية بالجزائر:

أصبح موضوع الارتقاء بأداء المؤسسات العمومية بالجزائر هاجسا و من بين الأهداف الإستراتيجية في السنوات الأخيرة، فتقديمها للنتائج السلبية و أداؤها المخيب يحتم على الدولة الجزائرية إعادة النظر في سياسة إدارتها و التوجه نحو إيجاد أنجع الطرق لتسييرها.

1.6 الأسباب الرئيسية لضرورة تحسين أداء المؤسسات العمومية

حسب النتائج المالية للمؤسسات العمومية الاقتصادية في الجزائر خلال مراحلها و خاصة في السنوات الأخيرة، يتضح لنا ضعف أدائها و عجز الكثير منها على الاعتماد على نفسها في التمويل. و بالتالي الحتمية المطلقة على توفير المناخ الملائم لعمل هذه المؤسسات و هذا حتى تقوم بدورها كاملا في خدمة المجتمع.

و من بين الأسباب الرئيسية التي تحتم تفعيل أداء المؤسسات العمومية حتى تتمكن من المنافسة في الأسواق الداخلية و الخارجية و تضمن بقاءها و استمرارها و تزيح العبء الثقيل على الدولة بسبب ضعف أدائها ما يلي:

➤ استمرار تدهور إيرادات الدولة بسبب التراجع المستمر لأسعار النفط عبر السنوات، و بالتالي

عجز الدولة على الاستمرار في عملية تمويل المؤسسات العمومية.

➤ ظهور نقائص في الميدان التسييري كنفجار الفساد المالي، مشكل الولاء و ما يصاحبه من تغيير

مستمر للمسؤولين، البيروقراطية في الادارة الجزائرية، انتشار المحسوبية على حساب الكفاءة في

كل الميادين، غياب الشفافية و التلاعب بحقوق المساهمين و الذي كان سببا في إفلاس عدة

مؤسسات كبرى مما نتج عنها تخوف و عدم ثقة المساهمين فيها، و بالتالي العديد من الفضائح

المحاسبية و المالية منذ بداية الألفينيات.

➤ التغيرات المتسارعة في محيط المؤسسات العمومية داخليا و خارجيا، جعل منها تواجه تحديات

كبيرة فرضت عليها، هذا ما ألزم المؤسسات العمومية أن تحدث تغييرات عديدة لمواكبة هذه

التحديات و تحقيق مزايا تنافسية تضمن بقاءها في مجال الأعمال و من بين هذه المتغيرات (شيهاني, 2009, p. 235):

- العولمة المتزايدة: بفعلمها زاد انتشار وسائل الاتصال و المعلومات و تعممت الخدمات و امتدت الاستثمارات عن طريق اختراق الأسواق و دخول المنتجات بكل حرية.
- التجديد التقني المتسارع: التطور المستمر في تقنيات الاتصال و المعلومات، فرض على الإدارات و التنظيمات مواكبة نشاطات التجديد التقني و مجاراة كل التغييرات و الابتكارات الفنية، حتى أصبح التجديد التقني بكافة وسائله و أدواته ضرورة لها أولوية في جميع نواحي الحياة الاقتصادية و الاجتماعية و السياسية و الثقافية..
- فجوة التقدم التقني: بالرغم من أهمية التقدم التقني فان الموارد المخصصة له ضئيلة و محدودة في معظم المؤسسات العمومية بالجزائر، مما عمق من فجوة التقدم التقني، و يرجع سبب فشل بعض المؤسسات في التغيير و إدارته إلى الرضا المبالغ فيه عن الوضع الحالي، فالمؤسسة الراضية عن نفسها لا تحشد الجهود اللازمة لإحداث التغيير، فمبادرات التغيير تفشل بسبب وجود مقاومة لها.

2.6 الآليات المقترحة لتحسين أداء المؤسسات العمومية

- التسيير التقليدي غير الفعال و النتائج السلبية لمؤسسات الدولة، دفعت إلى التفكير في نقل المؤسسات العمومية إلى طابع أكثر حداثة و تبني أسلوب أكثر كفاءة و فعالية، إذ حان الوقت المناسب لإعادة النظر في المنظومة العمومية. فمن اجل تطوير الاقتصاد الجزائري لابد من تطوير قطاع المؤسسات العمومية و إحداث قفزة نوعية بها، و هذا لا يتأتى إلا بإحداث إصلاحات (المؤسسة-العمومية-للتلفزيون-الجزائري, 2022) بها يمكن تلخيصها فيما يأتي:
- لابد من اتخاذ قرار سياسي يوضح الرؤية، إذ يستوجب إن تحدد الدولة الهدف من وجود مؤسساتها العمومية مع منحها استقلالية في التسيير حسب الأهداف المسطرة مع ضرورة الانتقال من التسيير الاجتماعي إلى التسيير الاقتصادي للمؤسسات العمومية و العمل وفق الحس الاقتصادي من اجل تحقيق النجاحة و الفعالية.
 - تبني نظام للمعلومات الإستراتيجية و الرقمنة، فلا بد من إحداث ثورة رقمية برقمنة جميع القطاعات من اجل التمكّن من متابعة و مراقبة جميع النشاطات.
 - إحداث ثورة رقمية في الادارة الجزائرية لان المؤسسة العمومية ليست بمعزل عن البيروقراطية التي تعاني من الادارة الجزائرية و التي تشكل عائق أمام نجاحة المؤسسات خاصة الاقتصادية منها.

- تغيير القوانين التي تحكم المنظومة العمومية حتى يتمكن مسيرو المؤسسات العمومية من تحرير طاقاتهم وإعادة بعث الثقة لهم حتى يتمكنوا من تغيير طرق التسيير بالإضافة إلى العمل على تحديد البرامج التدريبية و التطويرية اللازمة لتنمية قدرات المسيرين.
- وضع سياسة حقيقية مبنية على التضامن الاجتماعي حيث يكون الدعم للأشخاص و ليس للمواد، و بالتالي التوجه تدريجيا نحو الاعتماد على سياسة الأسعار الحقيقية و رفع الدعم عن المواد و توجيهه نحو الطبقات الضعيفة دون غيرها و بالتالي تطبيق الاسعار الحقيقية للوصول للنجاعة الاقتصادية.
- تشجيع الشراكة الأجنبية، فلا بد من اشراك الاجانب ذوي الخبرات للاستفادة من تجاربهم الناجحة في المجال العمومي مثل ما حدث مع مؤسسة سونطراك.
- فتح الشراكة بين القطاع العام و الخاص خاصة أن المؤسسات الخاصة تطورت بشكل لافت و لا يمكن تعويضها بها في تطوير الاقتصاد الجزائري نظرا لامتلاك المؤسسات العمومية خاصيات منفردة، و بالتالي من بين الحلول التي يجب أن تعتمد عليها الدولة هو شراكة القطاع الخاص مع القطاع العام.
- العمل على ايجاد الاليات المناسبة لتمويل نشاطات البحث و التطوير في مجال الأداء المؤسساتي و تدريبه في المؤسسات الجامعية، فلا بد من ضرورة توطيد العلاقة ما بين المؤسسات العامة و الجامعات و مراكز البحث لان الواقع يؤكد انفصال تام ما بين القطاع العمومي و البحث و التطوير، فإذا لم تستفد المؤسسات من مخرجات الجامعات و مراكز البحث المختلفة فان الموارد التي خصصتها السلطات العمومية في هذا المجال غير مجدية.
- ضرورة اعتماد إستراتيجية شاملة للتغيير تراعي مختلف العوامل الداخلية منها و الخارجية، و قبل هذا كله ضرورة إدخال إدارة التغيير في الثقافة التسييرية، فالمؤسسات العامة مطالبة اليوم بتأهيل طرق تسييرها و تطوير طرق و أدوات الإنتاج أو تقديم الخدمات و تطوير هياكلها التنظيمية.
- الاستعانة بالخبرات الدولية التي سبق لها المعاناة من ضعف أداء منظومتها العمومية كألمانيا و فرنسا في الثمانينات.
- ضرورة تبني إستراتيجية ابتكارية شاملة لمختلف الجوانب المرتبطة بالمؤسسة، فالابتكار في المنتج أو الخدمة، في العمليات، في الهياكل التنظيمية يعتبر الخيار الأساسي للمؤسسات و هذا

لسببين رئيسيين: لأن الابتكار يمثل وسيلة لخلق و تجديد القدرة على التنمية على المدى الطويل من جهة، و من جهة أخرى لأن الابتكار ينبع من طبعة هذه المؤسسات و محدودية مواردها.

➤ الاستفادة من المؤسسات التي سبق لها تبني التخطيط الاستراتيجي فلا بد من وضع مخطط استراتيجي لكل مؤسسة عمومية (05 سنوات مع تحديد أهداف رقمية).

➤ الاعتماد على الطرق و الأساليب العلمية الحديثة في تسيير و إدارة المؤسسات العمومية و ذلك بالاتجاه نحو التسيير المبني على النتائج من خلال تطبيق مبادئ الحوكمة، و باعتبار أن عقود النجاعة تعد من بين الآليات التي تساعد على تطبيق قواعد الحوكمة خاصة قاعدتي الشفافية و المساءلة، فهي تعد وسيلة تمكن من التأكد من حسن إدارة المؤسسات بطريقة تحمي أموال المستثمرين و تؤدي إلى خلق ضمانات ضد الفساد و سوء الادارة و تطور القيم الأساسية لاقتصاد السوق. حيث يتم إبرام هذه العقود بين الدولة ممثلة في الوزارة المعنية و المؤسسات العمومية التابعة لها، و تلتزم فيها المؤسسة بان تحقق نتائج مالية اقتصادية اجتماعية محددة، و في المقابل تلتزم الدولة بتوفير التمويل الكافي، حيث يحدد العقد بدقة التزامات المؤسسة و يؤكد على ضرورة تحسين أسلوب سيرها و نتائجها عن طريق تجسيد ميكانيزمات اقتصاد السوق.

الخاتمة:

رغم الإصلاحات المؤسساتية التي طبقتها الجزائر و لازالت، فان القطاع العام مازال يعاني قصورا في أدائه و ذلك لكون الإصلاحات تبقى محدودة و السياسات و الإجراءات لا تزال دون المستوى المطلوب.

فبلادنا اليوم تشكو من خلل واضح في تسيير مؤسساتها العمومية، حيث كشف الإحصائيات أن عددا كبيرا منها تخصص لها برامج تمويلية استعجالية بهدف إنقاذها من الإفلاس و الغلق لذلك وجب إحداث تغييرات ملموسة في نمط تسيير و إدارة المؤسسات العمومية تسمح بضمان تحقيق الأهداف المرجوة و ذلك من خلال:

- إعادة تشخيص المؤسسة العمومية الجزائرية من خلال معرفة القدرات الأساسية و الأزمات الرئيسية لها كمرحلة أولى و خطوة مهمة في إنشاء إستراتيجيتها،
- تحديد الأهداف بالاستناد على المشاركة مع برمجة و توفير الوسائل و الموارد الضرورية لتحقيق تلك الأهداف،
- اعتماد التقييم على أساس النتائج و تحقيق الأهداف و ليس على الإجراءات و هذا ما يستدعي الوقوف على الأدوات الإدارية الحديثة مثل عقود النجاعة .

قائمة المراجع:

أ- المراجع باللغة العربية:

1. الدين, ح. ز. م., & امحمد, ب. (2018). نحو حوكمة المؤسسات العمومية الجزائرية: المبادئ و الآليات, , المجلد 05, العدد 09, 2018. مجلة المالية و الاسواق, 05(09), 223-203.
2. الراس, ع. ا. ش. (2017). المؤسسة العمومية و مبدأ المنافسة, في القانون العام الاقتصادي. رسالة ماجستير, جامعة وهران2, الجزائر.
3. القانون التوجيهي للتعليم العالي المؤرخ في 18 ذي الحجة 1419 الموافق ل (1999).
4. المادة43, & التوجيهي, ا. (1988). المادة43 من القانون التوجيهي رقم 01-88
5. الجزائر.
6. القانون التوجيهي رقم 01-88 القانون التوجيهي (1998). (C.F.R.
7. المتعلق بتنظيم المؤسسة العمومية الاقتصادية و تسييرها و خصصتها الامر رقم 99-05 المؤرخ في 01 جمادى الثانية 1422 الموافق ل 20 اغسطس 2001 (2001).
8. القانون التوجيهي رقم 01-88 المؤرخ في 12 جانفي, 51, 52, 53, 54 (1988). (C.F.R.
9. المؤسسة-العمومية-للتلفزيون-الجزائري. (2022). برنامج الحوار الاقتصادي: بين السياسة و الاقتصاد....اي ملامح اقتصادية للمرحلة المقبلة, from https://www.youtube.com/watch?v=lr_aCd_vw5g
10. بشاينية, س. (2003). المؤسسات العمومية نهاية اسطورة: التشغيل السيء المتعلق بسلوك المسيرين. مجلة العلوم الانسانية(20).
11. بلقاسم, ا., & طاهرات, ع. (2018). تفعيل آليات الحوكمة و دورها في تحسين أداء المؤسسات العمومية- نماذج لتجارب دولية رائدة مجلة العلوم الانسانية, 18(02).
12. جمال, ك. (2019). دور مدخل ادارة الجودة الشاملة في تطور أداء المؤسسات (دراسة حالة المؤسسة المينائية سكيكدة). مجلة شعاع للدراسات الاقتصادية, 03(02), 336-317.
13. حولي, م., & وارث, ع. ا. ب. (2022). جهود تقويم أداء المؤسسة الاقتصادية العمومية الجزائرية بين الواقع و الأمل. 09(01).
14. سارة, م. (2020). أداء المؤسسات العمومية الناشطة في القطاع الصحي الجزائري- دراسة استطلاعية. مجلة المؤسسة, 361-353.
15. سفيان, ه. ع. ب. ب. (2018). اثر مراقبة التسيير على قياس و قيادة أداء الموارد البشرية, حالة المؤسسات العمومية للقطاع الصناعي في الجزائر.
16. شنتاوي, ع. خ. (1990). نظرية المؤسسة العامة و تطبيقاتها في المملكة الاردنية الهاشمية (Vol. ط1): دار الفكر للنشر و التوزيع.

17. شهباني, س. (2009). مدخل لثقافة الجودة الشاملة في المنظمات العمومية. مجلة الحقوق و العلوم الانسانية دراسات اقتصادية, 22(01), 233-250.
18. طارق, س.س. & سفيان, ب. د. (2020). أثر الادارة العالمية للموارد البشرية على أداء النمو و التعلم في المؤسسات الفندقية العمومية بالجزائر مع عرض تجربة مجموعة أكور(دراسة حالة سوفيتال الحامة). مجلة اقتصاديات شمال افريقيا, 16(22), 333-350.
19. عدون, ن. د., الواحد, ع. ا. ق., & مراقبة التسيير و الاداء في المؤسسة الاقتصادية. الجزائر: دار المحمدية العامة.
20. مداح, ي. (2016). فئات المؤسسات العمومية في الجزائر. ماجستير, جامعة المسيلة.

ب- المراجع باللغة الاجنبية:

21. Dictionnaire Larousse de la Langue Française. (2001.)
22. Frier, P. L. (2001). *Precis de droit administratif, édition montchrestien*. Paris E.J.A.
23. IDRISSE, A. E. (2017, Janvier4). *la gouvernance des entreprises publiques, perspective comparative Maroc-Europe*. doctorat, université de Lile, France .