

القطاع العام

شهدت العقود الماضية جدلاً فكرياً كبيراً بين مؤيدي ومعارضتي تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي، لعل أبرزه ما روجته المدرسة الاشتراكية التي منحت الدولة حق احتكار وإدارة النشاط الاقتصادي من خلال التخطيط المركزي، ومن ثم فإنها الوحيدة التي لها حق امتلاك موارد ووسائل الإنتاج وأدواته، بينما تبنت المدرسة الاقتصادية الكلاسيكية مفهوم الدولة الحارسة، التي تمارس وظيفة تقليدية تقتصر على مجالات الخدمات الأساسية من دفاع وأمن وقضاء، مع ترك النشاط الاقتصادي للأفراد بصورة جوهرية، إلا أن الاقتصاد الحر القائم على مبدأ "دعه يعمل دعه يمر"، ما لبث أن مرّ بالعديد من الأزمات الاقتصادية الواحدة تلو الأخرى لتتهز ثوابته والركائز التي قام عليها مع أحدث الأزمات التي واجهها، والتي تمثلت في الأزمة المالية العالمية.

المبحث الأول: مفهوم القطاع العام وتطوره

إنّ مصطلح "القطاع العام" ظهر بظهور الدولة، يستخدم للدلالة على النشاطات الاقتصادية القائمة على أساس ملكية الدولة لرأس المال ووسائل الإنتاج.

كما يوحى إلى ما تضطلع به الدولة من وظائف عمومية كشخصية اعتبارية من أولى أولوياتها خدمة المواطنين.

ونسوق أولاً مفهوم القطاع العام بما يحتويه من تعريفات (المطلب الأول)، ثم أهم مراحلها في الجزائر (المطلب الثاني).

المطلب الأول: تعريف القطاع العام :

كثيرة هي الآراء حول تعريف القطاع العام ، فمنهم من رأى أنّه وحدات قطاع الأعمال التي تدار من قبل الحكومة والتي لا يمكن أن تدار من قبل القطاع الخاص ، وتقوم المؤسسات العامة بإنتاج السلع والخدمات وتقديمها الى الجمهور بالأسعار الإدارية ، ويؤدي النشاط الحكومي بإدارة هذه المشاريع والمؤسسات الى تعطيل آليات السوق وتسوية المنظومة السعرية ، وعادة ما يرتبط القطاع العام بالتخطيط المركزي غير الضروري لوجوده ، ومنهم من رأى أنّها ذلك القسم من الاقتصاد الذي يعنى بصفقات الحكومة التي تتلقى الدخل من الضرائب وغيرها من الإيرادات وتؤثر على أعمال الاقتصاد من خلال قراراتها الاتفاقية والاستثمارية(مصروفات حكومية) وعبر سيطرتها(من خلال السياسة المالية والضريبية)على قرارات الإنفاق والاستثمار في قطاعات اقتصادية أخرى .

وهناك من يراه قطاعا يتم النظر فيه الى الدولة كوحدة اقتصادية تقوم بأنشطة اقتصادية مناظرة لأنشطة القطاع الخاص إلا أنها جزء من خطط وبرامج الدولة الاقتصادية.

ويعرّفه الدكتور زويتن أنه مجموعة المؤسسات الاقتصادية التي يكون رأس مالها مملوكا بصفة مباشرة أو غير مباشرة للدولة أو إحدى الجماعات العمومية التابعة لها إن كانت إقليمية أو مرفقية .

المطلب الثاني: القطاع العام في الجزائر

إنّ القطاع العام يفرض تدخل الدولة في عديد المجالات الاجتماعية والاقتصادية حفاظا على الفرد من المؤسسات الخاصة - لأنّ هذه الأخيرة تطمح للريح فقط مما يتقل كاهله بما لا يطيق من تبعات مادية - ، وتحقيقا للمساواة بتأمين الخدمات بصفة مستمرة وبمقابل تكافلي، وتطويرا للقطاعات التنموية ، وهذا ما كانت تطمح إليه الجزائر، لكنّها تبنت استراتيجيات متعددة في ظل أنظمة مختلفة تعاقبت عليها نوردها تباعا:

الفرع الأول : غداة الاستقلال :

فغداة الاستقلال لم تكن علاقة الدولة بالنشاط الاقتصادي واضحة ، فلا هي بالدولة الحارسة ولا هي بالدولة المتدخلة ، فقد كانت أوضاعها متردية في جميع المجالات ، ليس فقط المجال الاقتصادي نتيجة السياسات المطبقة من الاستعمار ، بل لأنه لم تكن لديها لا أموال ولا كفاءات ولا مؤسسات ولا خبرات فقد خلّف لها الاستعمار عديد المؤسسات والشركات التي كان قد أنشأها من أجل استنزاف الثروات الجزائرية.

وكانت الممتلكات التي شغرت بعدما هجرها أصحابها المعمرين، اللبنة التي انطلق منها القطاع العام الاقتصادي، وخصوصا المؤسسات الصناعية والزراعية.

مع العلم أن الجزائر حينها لا تملك مؤهلات ولا إطارات كفؤة في التسيير ، مما شلّ تلك المؤسسات ، وبالرغم من كل هذه المعوّقات إلا أنّ جهود العمال المبادرة لإعادة تشغيل المصانع المهجورة بالقدر المستطاع، كانت ناجحة الى حد ما في إعادة الحياة إليها، مما دعا السلطة حينها الى تقنين الوضع بصدور:

* الأمر 02/62 في 1962/08/21 لحماية وتسيير الأملاك الشاغرة .

*المرسوم 83/63 في 1962/11/23 المتعلّق بلجان التسيير في المؤسسات الصناعية الشاغرة.

*المرسوم 88/63 في 1963/12/23 لتنظيم الأملاك الشاغرة.

*المرسوم 95/63 في 1963/12/18 لتنظيم وتسيير المؤسسات المسيرة ذاتيا .

وهنا يجب التنويه أن العمال هم من كانوا يسيرون.

الفرع الثاني: الجزائر و التسيير الاشتراكي :

في 1962 كان الفلك العام للتحرك في العالم الثالث يتجه نحو الاشتراكية والحزب الواحد كوسيلة لتقويض النظام الاستعماري وبقياه.... في هذا الجو لا بد للجزائر المستقلة أن تأخذ هذا الطريق، لأن الكولون هم نتاج النظام الرأسمالي، ولتفكيك نظامهم لا بد من نظام بديل وهو الاشتراكية والاقتصاد الموجه.. وهي ظروف موضوعية تنبه لها الثوار في مؤتمر طرابلس... لأنهم أحسوا بحاجة الشعب إلى نظام بديل عن نظام الكولون الذي قوضته الثورة، فكان ميثاق طرابلس 1962 طافحا بالتوجه الاشتراكي والحزب الواحد.

وانعكس هذا الاختيار على كل النواحي بما في ذلك التنمية الاقتصادية، وظهرت بوادره في الخطوات الأولى عقب الاستقلال حيث أظهرت الدولة حينها خطة الطريق للاعتماد على النفس.

وكان النشاط الاقتصادي في تلك الفترة يركز على مؤسسات اقتصادية عمومية كانت تسمى بالمؤسسات الاشتراكية في ظل الأمر رقم 74/71 المؤرخ في 16 نوفمبر 1971 يتعلّق بالتسيير الاشتراكي للمؤسسات .

وفيما تعلّق بالتسيير فالدولة حينها كانت تحتكر كل الصلاحيات إذ تعيّن المدير ويكون آليتها للرقابة في الوقت الذي كانت تعتبر النشاطات الاقتصادية المهمة ملكية محوزة للدولة وحكر عليها.

أما الملكية الخاصة فكانت متاحة شريطة ألا تكون ملكية خاصة غير استغلالية ويمكن ان نستشف أن في تلك الفترة لم تكن الحرية الاقتصادية مكفولة، بل كان الاهتمام كله بالتطور نحو الاشتراكية التي كانت أسسها الملكية الجماعية لوسائل الإنتاج والتوجيه المركزي للاقتصاد الوطني، مع التذكير أن الاقتصاد يومها كان يعتمد على النفط مما ساعد في بلورة قاعدة اقتصادية.

الفرع الثالث: الجزائر بعد 1986:

إنّ انخفاض سعر البترول في الأسواق العالمية حينها يعني انخفاض مداخيل العملة الصعبة، وهذا يجعل الدولة في وضع عسير للغاية، خاصة إذا علمنا أن المديونية كانت مؤرّما آخر للمشكلة، وكل هذه المعطيات كانت عاملا ملّحا لتغيير السياسة الاقتصادية في الجزائر بالإضافة الى إيعاز صندوق النقد الدولي في مقابل تقديم القروض.

ويمكن القول أنّ هناك العديد من المشاكل التي أعاققت المؤسسات لتحقيق المردودية المطلوبة منها:

*المؤسسات لم يكن لها كيان قانوني مستقل عن الدولة نظرا لعدم الفصل بين المالك (الدولة) والمسير (إدارة المؤسسة) حيث احتفظت السلطة الاشتراكية بسلطة القرار ، وما ترتب عنه من عدم الفصل بين الذمة المالية للمؤسسة.

*رغم أن نص 74/71 نصّ على توحيد جهة الوصاية إلا أن المؤسسات خضعت للعديد من جهات الوصاية ،حيث خضعت لكتابة الدولة للتخطيط فيما تعلق بالاستثمار ،ولوزارة التجارة فيما يتعلّق بتحديد سعر المنتج وللوزارة المشرفة على القطاع فيما يخص تعيين أجهزة التسيير.

*خضوع المؤسسات لرقابات عديدة داخلية وخارجية ،كالرقابة الوصائية التي قيدت المؤسسة بشكل كبير في نشاطها الاقتصادي نظرا للتدخل المستمر لأجهزة الدولة عن طريق إصدار تعليمات إدارية دون مراعاة انعكاس ذلك على المردودية ،الى جانب رقابة البرلمان ،رقابة مجلس المحاسبة ،...تغليب الأولوية الاقتصادية

ومن هنا بدأت الدولة تتراجع عن سياسة الاحتكار الكلي للنشاط الاقتصادي،وبدأت بوادر حرية التجارة والصناعة بمرسوم 201¹/88 الذي يلغي التفرد بأي نشاط اقتصادي أو احتكار للتجارة ،وتغيّر نمط المؤسسات من اشتراكية الى مؤسسات عمومية اقتصادية، ويمكن هنا سرد مجموعة من القوانين التي واكبت هذا التغيير الاقتصادي :

*قانون 01/88 هو قانون توجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية ؛

*قانون 02/88 قانون التخطيط ؛قانون 03/88 يخص صناديق المساهمة؛

*قانون 04/88 القانون التجاري الذي يطبق على المؤسسات العمومية الاقتصادية .

وطبعا غني عن القول أنّ هذه القوانين كانت عينة من القوانين الكلية التي تغيرت بفعل تغيّر التوجّه السياسي في جميع المجالات.

أما سنة 1989 فحملت مجموعة مهمة من القوانين كان أبرزها قانون 12/89 في كيفية تحديد السعر 3 الفقرة 2 التي تعتبر أن العرض والطلب هما من يحدّد السعر،الذي ألغي بالأمر 06/95 واستبدل هذا الأخير بالأمر 03/03 ؛ومازالت النصوص القانونية تتوالى لنصل الى أمر 04/01 الذي ينظم المؤسسات العمومية الاقتصادية وكيفية تسييرها وخصوصتها علما أنّه يلغي أمر 22/95 الذي يجيز تنازل الدولة عن مؤسساتها الاقتصادية لصالح الخواص .

وكل هذه الإصلاحات لا يمكن أن تتأتى إلا بتغيير النصوص الدستورية ،وكان ذلك بإقرار الملكية الخاصة وحمايتها في المجال التجاري بموجب المادة 1/49 .

أما سنة 1996 فاعترف دستورها بحرية التجارة والصناعة كمبدأ دستوري في مادته 37 وكّرّس مجموعة من الإجراءات التي تساهم في إنعاش الاقتصاد كتحرير النشاطات

¹ الجريدة الرسمية عدد42 في 19 اكتوبر 1988.

الاقتصادية من القطاع العام وإعطاء المبادرة للقطاع الخاص كالتجارة الخارجية² مثلا والنقل الجوي...

أما سنة 2016 فقد شهدت التعديل الدستوري وواصل تكريس حرية الاستثمار والتجارة ومنع الاحتكار والمنافسة غير النزيهة في المادة 43.

ومما تقدّم يتضح لنا أنّ الجزائر انتهجت سياسة اقتصادية جديدة لتواكب الظروف المستجدة، فنجدها في الأمر رقم 06/95 المتعلق بمجال المنافسة قد تخلت عن السعر الإداري وانتقلت الى اقتصاد السوق وجعلت الأسعار حرة ثم استبدل بأمر رقم 03/03 المتعلق بالمنافسة حيث تؤكد المادة 4 منه على ان :

تحدّد أسعار السلع والخدمات بصفة حرة وفقا لقواعد المنافسة الحرة والنزيهة .
تتم ممارسة حرية الأسعار في ظل احترام أحكام التشريع والتنظيم المعمول بهما وكذا على أساس قواعد الإنصاف والشفافية لاسيما المتعلقة ب:

*تركيبية الأسعار لنشاطات الإنتاج والتوزيع وتأدية الخدمات واستيراد السلع لبيعها على حالها.

*هوامش الربح فيما يخص إنتاج السلع وتوزيعها أو تأدية الخدمات
*شفافية الممارسات التجارية.

ومع أنّ الأسعار قد حررت وفقا للعرض والطلب كقاعدة عامة إلا أنّ الدولة تتدخل لتسقيفها أو التصديق عليها بناء على اقتراحات القطاعات المعنية لأسباب معينة ، وطبعا هذا ليس تراجعا عن المبدأ ، ولكنه للحفاظ على القدرة الشرائية للمواطنين وتجنب المضاربة خاصة إذا سجل ارتفاع غير مبرر للأسعار مما يهضم حق المستهلك الضعيف وعدم تلاؤم استطاعته على مجابهة الجشع، ولعلّ الدولة تتدخل أيضا بكبح جماح ارتفاع الأسعار في حالة الكوارث أو طوارئ تحول دون التموين الاعتيادي للسلع ، وذلك دائما للحفاظ على المصلحة العامة ولا تضارب بينها وبين حرية المنافسة.

المبحث الثاني :المؤسسات العمومية الاقتصادية والتغيرات التي عرفتھا:

مع اختلاف الحقب التاريخية وتنوع التوجهات السياسية التي انعكست على التسيير وكذلك على التعريف والتكييف والنصوص القانونية ، فإنّ المؤسسة العمومية عرفت تعريفات مختلفة

المطلب الأول :الإطار المفاهيمي للمؤسسات العمومية الاقتصادية:

يجب أولا ضبط مفهوم المؤسسة العمومية بما في ذلك تعريفها، وتمييزها عن المؤسسة ذات الطابع التجاري والصناعي، ثم نتطرق للمراحل التي مرت بها.

الفرع الأول:التعريف الفقهي:

² أمر رقم 04/03 في 19 يوليو 2003 منشور في الجريدة الرسمية عدد43 في 20 يوليو 2003.

حسب قانون التسيير الاشتراكي تعرف المؤسسة العمومية على أنها:
المؤسسة التي يتكون مجموع تراثها من الأموال العامة وهي ملك للدولة التي تمثل الجماعة الوطنية تسيّر حسب مبادئ التسيير الاشتراكي، كما طفت آراء مختلفة تبين معنى المؤسسة وهذا جانب منها:

أولاً: التعريف الأول:

يرى أن المؤسسة تعني تجمعا إنسانيا متدرجا تستعمل فيه وسائل فكرية مادية ومالية لاستخراجه، تحويل ونقل وتوزيع السلع أو الخدمات طبقا لأهداف محددة من طرف الإدارة بالاعتماد على حوافز الربح والمنفعة الاجتماعية بدرجات مختلفة.

ثانياً: التعريف الثاني:

يفسر هذا التعريف المؤسسة على أنها تنظيم إنتاجي معين هدفه إيجاد قيمة سوقية معينة من خلال الجمع بين عوامل إنتاجية معينة ثم تتولى بيعها في السوق لتحقيق الربح من الفرق بين الإيرادات الكلية والنتيجة من ضرب سعر السلعة في الكمية المباعة منها ، وتكاليف الإنتاج.

ثالثاً: التعريف الثالث:

يعرفها بتجمع بين أشخاص ذوي كفاءات متنوعة تستعمل رؤوس الأموال وقدرات من أجل إنتاج سلعة ما ، والتي يمكن أن تباع بسعر أعلى من تكلفته..

الفرع الثاني : التعريف القانوني:

إذا أردنا أن نعرف المؤسسة العمومية الاقتصادية في القانون الجزائري فإننا نجد التعريف أخذ جملة من المعايير :المادي والعضوي والشكلي، في قانون 01/88 في مواد 5/4/3/2 حيث يبين أنها شخص من أشخاص القانون الخاص(معيار مادي) ووسيلة لإنتاج المواد والخدمات وتراكم رؤوس الأموال(معيار عضوي) ومنظمة في شكل شركة مساهمة أو شركة محدودة المسؤولية(معيار شكلي) ، وعدلت المادة 25 من قانون المالية التكميلي لسنة 1994 للمادة 5 من القانون 01/88 ، فأصبحت المؤسسة تعرّف أنها شركات ذات رؤوس أموال تحوز فيها الدولة أو أشخاص القانون العام الأغلبية المطلقة للرأس المال الاجتماعي .

وأزرها في ذلك الأمر 25/95 باعتباره المؤسسات العامة الاقتصادية شركات تجارية تخضع في إنشائها وتنظيمها وسيرها للأحكام المتعلقة بشركات رؤوس الأموال المنصوص عليها في القانون التجاري.

أما أمر 04/01 في المادة 2 اعتبر المؤسسات العامة الاقتصادية شركات تجارية تحوز فيها الدولة أو أشخاص القانون العام بصفة مباشرة أو غير مباشرة أغلبية الرأس المال الاجتماعي

وتخضع للقانون العام؛ أما إنشاء هذه المؤسسات وتنظيمها وسيرها تخضع لأحكام شركات رؤوس الأموال المنصوص عليها في القانون التجاري المادة 5 الفقرة 1.

مع التنويه أنّ الأمر 04/01 نزع عن المؤسسة العمومية بعض الاستثناءات التي كانت تتمتع بها في ظل قانون 01/88 كعدم خضوعها للإفلاس والتسوية القضائية، بحيث أصبح الرأسمال الاجتماعي للمؤسسة خاضع لقواعد القانون التجاري، وأصبحت كالشركات الخاصة تخضع لنظام الإفلاس شرط التوقف الحقيقي عن الدفع بسبب مالي يدعو إلى اليأس لا إلى أزمة مالية عابرة .

ومن التعاريف السالفة نجد أن المؤسسة العمومية ملكية كلية أو جزئية للشخص العمومي وتخضع للقانون الخاص، والقانون التجاري بالأخص لأنها تتخذ الشكل التجاري.

ويرى البعض أنّ المشرّع لجأ لهاته الأشكال (شركة المساهمة وشركة ذات مسؤولية محدودة) نظرا لإيمانه بصلاحيه الطرق الرأسمالية في إدارة مثل هذه المؤسسات التجارية لأنه لا بد للدولة حين تشتغل بالإنتاج أن تتخذ الأشكال السائدة في القطاع الخاص.

المطلب الثاني: المراحل التي مرّت بها المؤسسات العمومية الاقتصادية والتطورات التي طبعت القطاع العام:

تتميز التجربة الجزائرية في مجال الإصلاحات أو إعادة الهيكلة الاقتصادية بالتنوع المرتبط بأنماط التنظيم وأساليب التسيير التي تعاقبت على الاقتصاد الوطني، إلى أن وصل الأمر إلى تطور ملفت وهو التنازل لصالح المبادرة الخاصة وتبني الخصخصة.
الفرع الأول: المراحل التي مرت بها المؤسسة العمومية الاقتصادية:

المؤسسة الجزائرية مرت بمجموعة من المراحل تمثلت أساسا في التسيير الذاتي والتسيير الاشتراكي وإعادة الهيكلة والاستقلالية، وأخيرا إصلاحات ما بعد 1993 التي أدت إلى دخولها اقتصاد السوق.

أولا: المؤسسة العمومية الاقتصادية في مرحلة التسيير الذاتي 1962/1965:

لم تكن تجربة التسيير الذاتي في الجزائر تطبيقا لإيديولوجية واضحة المعالم بقدر ما كانت سائدة عبر مجمل الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية و فكرة على المستوى القانوني من أجل حمايتها من انتقالها إلى الأفراد حفاظا على الاقتصاد الوطني وركيزته القطاع العام بإصدار مجموعة من النصوص التشريعية والتنظيمية تحمي الأملاك الشاغرة وتسييرها وخلق لجان بهذا الشأن قصد تسييرها وتنظيمها.

شهدت الجزائر في 1963 وبعدها بفترة قصيرة نمط التسيير الذاتي للمؤسسات العمومية بمعنى مشاركة العمال في التسيير، حيث يصبح مدير المؤسسة العمومية الوطنية ليس الوحيد في اتخاذ القرارات أو الإجراءات المتعلقة بتسيير مصالح المؤسسة، بل يجب أن

تؤخذ آراء العمال يعين الاعتبار، إذ أنّ نمط التسيير الذاتي يقوم أساسا على مبدأ الملكية الجماعية لوسائل الإنتاج، وقد ظهر كتنظيم اجتماعي فرض نفسه بذهاب المعمرين وملاك المصانع مما خلق وضعية صعبة للمؤسسات لم تكن في الحسبان. وشكّلت الأملاك الشاغرة سندا قويا لأسلوب التسيير الذاتي رغم ما أثارته من جدل فقهي حول تكييفها القانوني، لكن مجموعة النصوص القانونية الصادرة بشأنها اعتبرت عملية انتقال الملكية الى المجموعة الوطنية المتمثلة في الدولة. والمؤسسة المسيّرة ذاتيا كانت تقوم حسب المواد من 02 الى 20 من مرسوم 59/63 على الهيئات التالية :

أ/:الجمعية العامة للعمال:

وتتكون من مجموع عمال المؤسسة وأعضاؤها يعينون من قبل المدير، تصادق على القانون المنظم للعمل و على مخطط التنمية أو الاستثمار و تحدّد وتوزّع المهام وتوافق على الحسابات وانتخاب مجلس العمال.

ب/:مجلس العمال :

ينتخب من طرف الجمعية العامة لمدة ثلاث سنوات بثلاثي الأعضاء من العمال قصد تفادي هيمنة الإطارات الإدارية والتقنية، وله أن ينتخب لجنة التسيير، ويقرّر ويبت في النظام الداخلي، القروض، توظيف وتسريح العمال ومراقبة لجنة التسيير قبل عرض حساباتها على الجمعية العامة في نهاية السنة المالية .

ج/:لجنة التسيير:

تنتخب من بين أعضاء مجلس العمال، ثلثهم من العمال المباشرين، تجدد ثلثها سنويا، تقوم بضبط القواعد والترتيبات المتعلقة بالعمل داخل المؤسسة، توزيع المسؤوليات، البت في ما يتعلّق بالمؤسسة، إعداد مخطط التنمية، القروض، توزيع المنتوج....

د/: المديرية:

هي الجهاز التنفيذي وتتولى التسيير الإداري ويراقب تقنيا وماليا .
ولابد أن نتطرق الى المشاكل الكثيرة التي أحاطت بهذا القطاع ونذكر منها:
1/افتقاره لليد العاملة المؤهلة نظرا لأنّ الفرنسيين غادروا دون أن يكسبوا العامل الجزائري أيّ كفاءة حقيقية.

2/مشكل التزود بالمواد الأولية، وحاجة البلد لها.

3/غياب المسيرّ وتداخل الصلاحيات .

وتراجع أسلوب التسيير الذاتي بفكرة تجميع المؤسسات المسيّرة ذاتيا في شكل اتحادات اقتصادية ذات بعد قطاعي تحت رقابة وإشراف الإدارة المركزية .

ثانيا:المؤسسات العمومية الاقتصادية في مرحلة المؤسسة العامة:

نظرا لهيمنة الدولة على القطاع العام وتدخلها في الاقتصاد، تمّ إضفاء الطابع الاشتراكي على الاقتصاد الجزائري بالطرق القانونية المألوفة المتمثلة في المؤسسة العامة الصناعية والتجارية والشركة الوطنية.

أ/ :الشركة الوطنية : 1971/1965:

نظرا للفشل الذي لحق المؤسسات العمومية في المرحلة السابقة ، كان لزاما على الدولة التفكير في طريقة تسيير أخرى لتجاوز النتائج التي لحقتها . فابتداء من سنة 1964 أنشأت العديد من الشركات الوطنية في مجالات وأنشطة اقتصادية متعدّدة تهدف الى تحقيق النمو الاقتصادي والاجتماعي من خلال تمويل السوق الوطنية بالمواد الضرورية مثل:

* الشركة الوطنية للنفط والغاز .

*الشركة الوطنية للصناعات النسيجية .

وكانت الشركات الوطنية تركز على أجهزة مداولة تتشكل من لجنة توجيه ومراقبة أعضاؤه ممثلون عن مختلف الوزارات ذات الصلة بالشركة وسلطات هذا الجهاز استشارية أكثر منها تفريرية .

واهم ما يشار إليه بخصوص الشركات الوطنية هو أنّ المردودية المالية لم تكن أولى أهداف هذه الشركات بل على العكس من ذلك ، فقد كان مشكل التشغيل وخلق مناصب الشغل يتربع على سلم أهداف الشركة مما جعلها في وضعية حرجة إلا أنها كانت تلجأ الى خزينة الدولة من أجل استثماراتها ، كما أنها لم تملك جهازا معلوماتيا فعّالا يسمح بإعطاء البنوك معلومات كافية وواضحة عن الشركة بهدف تسهيل عملية دراسة الملفات وتسريح القروض.

ب/:المؤسسات العمومية الاقتصادية في مرحلة التسيير الاشتراكي 1988/1971:

بعد تكريس الخيار الاشتراكي كنمط للتنمية الاقتصادية عرفت المؤسسات العمومية تحولات تنظيمية اقتضتها الضرورة واعتمد المخطط الرباعي 1973/1970 واعتُبر قانون يسيّر المرحلة وجعل المؤسسة مجموع التراث المكوّن للأموال العامة ملك للدولة التي تمثل الجماعة الوطنية تسيّر حسب مبادئ التسيير الاشتراكي .

واتخذ تسيير ومراقبة المؤسسة وجهين :

- احدهما يتم قبل جهات خارجية طبقا لنظام التسيير والتوجيه المركزي في الاقتصاد الموجه.

- الثاني ويشترك فيه العمال والمؤسسة العمومية تكون قاعدة نظامية لسياسة التنمية الاقتصادية المحددة والمتابعة من طرف الدولة فهي منشأة ومنظمة من أجل تحقيق الأهداف الإستراتيجية للتنمية.

ولأنّ القطاع العام الاقتصادي كان مسيرًا إداريًا، فقد تمّ توحيد الجهة المختصة بإعطاء التوجيهات والتعليمات حتى تتكرّس الإدارة المركزية للاقتصاد الوطن. وهذا ما أثر سلبًا على المردود المرجو منها.

ومما تقوم عليه المؤسسة الاشتراكية كما سلف ذكره الملكية العامة لوسائل الإنتاج وإشراك العمال في تسيير المؤسسة ومراقبتها مما أفرز المبادئ الموالية:

1/مبدأ شمولية التطبيق:

بمعنى تعميم تطبيق قانون التسيير الاشتراكي للمؤسسات على كافة المؤسسات الاشتراكية سواء كانت هذه الأخيرة مكلفة بأداء نشاطات اقتصادية أو اجتماعية أو ثقافية ولم تستثن المادة الأولى من الأمر 74/71 إلا القطاع الفلاحي الذي بقي خاضعًا للتسيير الذاتي أو القطاع التعاوني.

2/مبدأ الاختصاص:

في نشاط المؤسسة والفصل بين وظائف الإنتاج والتوزيع، والاستقلالية مما يعني إقرار مبدأ الفصل القانوني بين المؤسسات المنبثقة عن إعادة الهيكلة والمؤسسات الأم.

3/مبدأ المنتج المسير :

منح الأمر 74/71 للعامل صفة المنتج والمسير في نفس الوقت ويمارس العمال صلاحية التسيير من خلال جهاز مجلس العمال الذي يتولى اختصاصات الرقابة والتسيير وإصدار الآراء والتوصيات حول مواضيع معينة والاشتراك مع مجلس المديرية في إعداد سياسة الموظفين والتكوين المهني والبت في أرباح المؤسسة أو الوحدة في إطار ما يسمح به القانون وغيرها من الاختصاصات.

وفشلت المؤسسات الاقتصادية الاشتراكية لاعتمادها على مخطط تنظيم ممرکز وأيضًا قتل روح المبادرة والإبداع داخلها، واعتمادها في ميزانيتها على الخزينة العمومية للدولة بدون وجود إستراتيجية فعالة لتحقيق المردودية والمساهمة في تنمية البلاد، مما أدى بالدولة آنذاك الى ضرورة التفكير في وضع إصلاح شامل للقطاع الاقتصادي بصفة عامة والمؤسسة الاقتصادية بصفة خاصة بالاعتماد على منظومة قانونية تساهم في هاته المرحلة، وأيضًا إعادة الأساليب ومناهج تسيير المؤسسات العمومية الاقتصادية .

ثالثًا: مرحلة الإصلاحات الاقتصادية :

ونظرًا لما آل إليه الوضع الاقتصادي كما سلف تقديمه فقد كان لزامًا التفكير في الإصلاحات الاقتصادية لإعطاء نفس جديد وإنعاش الاقتصاد بإعادة الهيكلة بمخططات سنوالية ذكرها فيما سيأتي، ولكن لا بأس أن نذكر بمفهوم إعادة الهيكلة :

أ/ مفهوم إعادة الهيكلة:

عملية إعادة الهيكلة هي عملية إصلاح اقتصادي شامل هدفه التحكم في وسائل الإنتاج، وقد تكون هيكلة عضوية او مالية.

1/ إعادة الهيكلة العضوية للمؤسسات العمومية الاقتصادية :

لا يخفى أنّ تلك الفترة كانت تعتمد على النفط مما كان يصرف النظر عن إيرادات المؤسسات، فلم يكن الاهتمام بما تحققه من ربح أو إنتاج، ومرد ذلك حسب العارفين هو ضخامة حجمها مما أفقد الدولة القدرة على التحكم في تسييرها ومراقبتها. والآثار التي خلفتها المؤسسة في ظل التسيير الاشتراكي للمؤسسات والعراقيل التي شهدتها التسيير المذكور وصل بالمؤسسة الى نقطة يجب أن تتخذ فيها قرارا وحلولا عاجلة للخروج من المشاكل التي أصبحت تتخبط فيها، فأتخذت إجراءات منذ بداية الثمانينات لتطبيق من الخطة الخماسية الأولى³ كحل لهذه الأزمة، فلا مفر من إعادة الهيكلة:

• أسباب إعادة الهيكلة العضوية:

هناك مبررات مختلفة لإعادة الهيكلة العضوية منها: الهيكلية، المالية :

- المبررات الهيكلية:

* ضخامة حجم الشركات الوطنية الجزائرية :

مما نتج عنه صعوبة التحكم في تسيير هذه المؤسسات، وكذلك تركيز المسؤولية في أيدي فئة من المسؤولين (مركزية اتخاذ القرارات كتحديد حجم الإنتاج، والأسعار، والأجور الاستثمارات، التمويل الذاتي)، كذلك غياب سياسة اجتماعية فعالة وظروف ملائمة للعمل بحكم أنّ عددا كبيرا من العمال كان تحت إشراف المديرية .

* تعدّد مهام الشركة الوطنية :

بحيث كانت الشركات قبل إعادة الهيكلة العضوية متعددة الوظائف مما أدى الى تراكم بعض المشاكل مثل:

*نقص الفعالية والنجاعة نتيجة عدم الاستفادة من مبدأ التخصص وتقسيم العمل .

*نقص معدلات الإنتاجية بالنسبة لعوامل الإنتاج (مثلا تخصيص حافلة لنقل عمال الشركة يؤدي الى استغلالها في أوقات معينة فقط وتوقفها في اغلب الأوقات، في حين لو أنّ لو نفس الحافلة كانت تحت تصرف شركة مختصة في النقل فإن ذلك يعني استغلالها بأقصى درجة ممكنة).

* النتائج السلبية المحققة من طرف الشركات الوطنية :

³ محمد حسن بهلول، الجزائر بين الأزمة الاقتصادية والأزمة السياسية، الطبعة الأولى، منشورات دحلب، الجزائر، 1993، ص169.

(وكانت بسبب التخطيط المركزي) كما أنّ العدد الكبير من الوحدات التابعة لشركات وطنية واحدة صعب من إمكانية معرفة الوحدات الرابحة (ذات المرودية) من الوحدات الخاسرة .

* صعوبة انتقال المعلومات بين الوحدات في المؤسسة .

* العمالة الزائدة نتيجة سياسة التوظيف المتبعة من قبل الدولة .

- المبررات المالية :

* الأسعار مدعمة من طرف الدولة ولا تحقّق السعر الحقيقي للمنتوج.

* ضخامة الاستثمارات وطول فترة انجازها، إضافة الى نفقات لامبرر لها.

* الاقتراض المبالغ فيه سبّب العجز المتواصل نتيجة السحب على المكشوف .

و لذا اعتمدت الدولة المرسوم 242/80 في 1980/10/04 وما حمله من إجراءات تمثلت في إعادة الهيكلة العضوية التي تهدف الى الوصول الى تلبية الاحتياجات المتزايدة للاقتصاد الوطني وذلك ب:

* تحسين شروط وظروف تسيير الاقتصاد.

* التحكم في الجهاز الإنتاجي الوطني .

* ضرورة تحقيق المؤسسات الاقتصادية العمومية نتائج وفقا لأهداف التخطيط الوطني.

لقد اعتمدت إعادة الهيكلة العضوية على تجزئة الشركات الى مؤسسات عمومية صغيرة الحجم ، مما رفع عدد المؤسسات من 150 مؤسسة وطنية عام 1980 الى 450 مؤسسة عام 1984 وفق مجموعة مبادئ منهجية ومبادئ تقنية تتمثل في:

* المبادئ المنهجية:

في منهجية تطبيق نصوص إعادة الهيكلة لابد من الأخذ بعين الاعتبار :

- مبدأ الشمولية(الكلية):

يجب أن تكون إعادة الهيكلة ذات مضمون شامل لتعقّد المشاكل المدرجة للمعالجة ، إذ لا يمكن مناقشتها على حدة ، ففي الاقتصاد المخطّط قيمة هيكلة المؤسسة لا تهتمّ لوحدها فقد تستطيع أن تكون عامل حيوي بالنسبة لمورديها او زبائنها ومع كل من له علاقة تجارية مع المؤسسة.

- مبدأ التنسيق:

يقوم هذا المبدأ على تحقيق أكبر قدر من التناسق بين مختلف الوظائف داخل المؤسسة والوحدات الاقتصادية الأخرى ، وذلك على أساس ما كان منتظرا من عملية إعادة الهيكلة والتي من أهم أهدافها كان تقييم الشركات الجزائرية بحيث تكون الأهداف المسطرة لهذه المؤسسات غير متناقضة.

* المبادئ التقنية :

ويراعى فيها مجموعة المبادئ الموالية:

- مبدأ التخصص :

مفاده تخصص مؤسسة محل إعادة الهيكلة العضوية في نشاط معين بذاته وصفاته دون أن يرخص لها بالنشاط في مجالات أخرى، ولو كانت ذات صلة وثيقة بموضوع نشاطها المحدد في عقدها التأسيسي، بهدف تحسين الانتاج وساهم هذا المبدأ في تحديد الاختصاص الإقليمي للمؤسسات، بحيث فصل بين المؤسسات العمومية الوطنية التي تمارس اختصاصات وطنية تشمل كامل التراب الوطني، والمؤسسات العمومية الجهوية التي تمارس اختصاصات محددة في نطاق جهة معينة، والمؤسسات العمومية المحلية التي تمارس اختصاصات محددة بزوايا إقليمية معينة وتم استحداثها بموجب المرسوم 201/83 المتعلق بشروط إنشاء وتنظيم وسير المؤسسات العمومية المحلية، بما في ذلك مهام كل منها حيث يفصل بين وظيفة الإنتاج ووظيفة البيع ووظيفة انجاز الاستثمارات.

- مبدأ تحسين ودعم التسيير:

ونص على ما مجمله:

*الاستقلالية في التسيير مع تحميل مسؤولية عملية الإنتاج للمديريات والجماعات المحلية.

*الحد من عدد موظفي المديريات .

إعادة تركيز المديريات العامة في مناطق جغرافية قريبة لوحدات الإنتاج.

* مبدأ تقسيم الوظائف :

اعتمد عينة من الإجراءات نوجزها فيما يلي :

*فصل الإنتاج عن التسويق حيث أن التسويق يوكل الى مؤسسة غير التي أنتجته، قصد التحكم في تقنيات الإنتاج والإنتاجية والكم والنوع.

● أهداف إعادة الهيكلة العضوية:

- تبسيط وتنسيق وتفعيل التسيير على مستوى الوحدات الإنتاجية ومحاربة البيروقراطية.

- إنشاء وحدات إنتاجية صغيرة ومتوسطة الحجم متخصصة وفعالة وكسر الاحتكارات.

- تحقيق لا مركزية حقيقية في نظام اتخاذ القرارات لتنمية كفاءة المؤسسة.

- تدعيم التوازن الجهوي بأفضل توزيع للشبكة الصناعية.

- التحكم في تكاليف الإنتاج والتسويق برفع فعاليتها ومعدل استعمال القدرة الإنتاجية.
 - العمل على تحقيق التوازن المالي لها.
 - زيادة رقابة الدولة على التجارة الخارجية .
- والجدير بالذكر أنّ إعادة الهيكلة هذه لم تشهد التجسيد الفعلي إلا بعد إنشاء نوعين من اللجان المكلفة بذلك ففي نوفمبر 1980 تم تنصيب اللجنة الوطنية لإعادة الهيكلة من طرف الوزير المكلف بالتخطيط والتهيئة العمرانية، والنوع الثاني فهي لجان وزارية تم تنصيبها شيئاً فشيئاً حسب تقدّم عملية إعادة الهيكلة.

2/ إعادة الهيكلة المالية :

إنّ إعادة الهيكلة المالية هي بمثابة إعادة توزيع جغرافي لمراكز اتخاذ القرار كتتويج لإعادة الهيكلة العضوية من خلال إعادة التكيّف مع النظام المالي والمصرفي بصفة عامة وإعادة هذا الأخير مع الاحتياجات المالية اللازمة لأنشطة المؤسسة.

قانون المالية لسنة 1982 أكدّ على ضرورة الفصل بين الذمة المالية للمؤسسة العمومية الاقتصادية والذمة المالية للدولة و بإعفاء هذه المؤسسات من تسديد الديون وتكفل الخزينة العمومية بذلك، مع إقرار سياسة التقشف لكل المؤسسات والاعتماد على نفسها في تغطية نفقاتها.

وترشيد التسيير المالي للمؤسسات العمومية من خلال التركيز على رفع الطاقة الإنتاجية والتقليص من المصاريف غير الضرورية والبحث عن تدابير كفيلة بتشجيع الطاقات البشرية المتاحة في إطار ما يخدم المؤسسات العمومية الاقتصادية، إضافة الى العمل على رفع الطاقة الإنتاجية وتخفيض تكاليف الاستغلال، كما كان الاهتمام بالإصلاح الضريبي لتنشيط الإنتاج.

وبما أنّ هذه الإصلاحات خيبت ما هو مرجو منها، رأى القائمون أنّ المخرج هو اخذ المؤسسة العمومية بزمام المبادرة لتتخلص من المشاكل التي تواجهها وكان الرأي اعتماد الاستقلالية التي جاءت في المرسوم 01/88 في 12/01/1988.

وتعتمد على الاتكال على اللامركزية في تسيير شؤونها وتحمل مسؤولياتها في اتخاذ القرارات لاسيما المتعلقة بالتخطيط والتسيير والتمويل .

إذن بدخول المؤسسات العمومية الاقتصادية مرحلة الاستقلالية تمّ إنشاء صناديق المساهمة ثم الشركة القابضة، فشركات مساهمة الدولة ثم المجمعات الاقتصادية.

رابعاً: المؤسسات العمومية الاقتصادية في ظل نظام اقتصاد السوق:

درجة تدخل الدولة والآليات المستعملة تبقى مرهونة بتوافر أو عدم توافر اشتراطات المرحلة ، ويشمل هذا الحماية الحكومية أو إطلاق حرية التجارة والتي تتفاوت تبعاً

لدرجة المنافسة الدولية التي يتعرض لها الاقتصاد الناشئ، لذا فإنّ الدولة تنسحب ما إن يتبين أنّ آلية السوق قد ترسخت في الاقتصاد.

عرف الاقتصاد الجزائري في أواخر الثمانينات من القرن الماضي عدة تعقيدات بسبب تدهور أسعار البترول، أمام أزمة متعددة الجوانب تحتمّ على السلطات العامة خوض غمار الإصلاحات الاقتصادية للمرور الى اقتصاد السوق الذي ترتبط نتائجه مع الاقتصاد العالمي، فبينت هذه الأزمة نهائيا عدم نجاعة الاقتصاد الموجه المعتمد آنذاك وظهرت حتمية الإصلاحات: المرور من الدولة الرفاهية الى الدولة الضابطة عن طريق عملية إزالة التنظيم التي بموجبها تكفي الدولة بإعداد قواعد عامة دون التدخل في تسيير الاقتصاد عن طريق قواعد كثيرة.

فكان لا بد من إنقاذ الوضعية الاقتصادية في مظاهر التهاوي الملفت للاقتصاد الوطني، ويتطلب ذلك أن تترك الدولة المجال الاقتصادي لصالح الخواص متخليّة عن الاحتكار، واعتماد الليبرالية وما تنادي به من حرية الصناعة والتجارة .

أ/: تنظيم المؤسسة العمومية الاقتصادية في ظل اقتصاد السوق:

طرأت بعض الإصلاحات على كيفية نشأة المؤسسة العمومية الاقتصادية في ظل اقتصاد السوق، كما استحدثت هياكل تتمثل في صناديق المساهمة والشركات القابضة و شركات مساهمات الدولة، و المجمعات الاقتصادية، بحثا عن خروج من الأزمة واستقرار للاقتصاد:

1/ كيفية نشأة المؤسسة العمومية في ظل اقتصاد السوق:

حسب الأمر 74/71 المادة 5 تحدث المؤسسة الاشتراكية بموجب مرسوم باستثناء المؤسسات التي لها أهمية وطنية والتي تحدث بموجب قانون، وهنا نلاحظ صلاحية السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية في إنشاء المؤسسات العمومية الى أن صدر القانون 01/88 وسحب هذه الصلاحية من السلطة التشريعية وخص بها السلطة التنفيذية فقط ففي القانون 01/88 المادة 14 تنشأ المؤسسة العمومية الاقتصادية بموجب :

* قرار من الحكومة عندما يتعلق الأمر على الخصوص بتطوير أنشطة أولية أو فروع ذات أهمية إستراتيجية مرتبطة بالأهداف الداخلية والخارجية للتنمية المنصوص عليها في المخطط الوطني .

* قرار كل جهاز لاسيما الأجهزة التابعة لصناديق المساهمة مؤهل قانونا لتأسيس مؤسسة عمومية اقتصادية أو المشاركة في اكتتاب جزء من رأسماله عن طريق اكتساب أسهم وسندات مساهمة.

* قرارات مشتركة صادرة عن مؤسسات عمومية اقتصادية أخرى تتخذها الأجهزة المؤهلة لهذا الغرض طبقا لقوانينها الأساسية الخاصة ضمن الأشكال المشتركة قانونا.

و مما سبق يعني أنّ قرار الإنشاء تبعاً للنشاط فإما بيد الحكومة إذا كان نشاط المؤسسة ذو طبيعة إستراتيجية ترتبط بالأهداف الداخلية والخارجية للتنمية وإما بيد الأجهزة التابعة لصناديق المساهمة إذا كان نشاط المؤسسة لا يكتسي طابعاً إستراتيجياً .
أما المادة 1/5 من الأمر 04/01 فهي توّطر لإنشاء وتنظيم وتسيير المؤسسة العمومية الاقتصادية بنفس ما تخضع له شركات رؤوس الأموال المنصوص عليها في القانون التجاري.

وعليه فإن قواعد تأسيس المؤسسات العمومية الاقتصادية أصبح خاضعاً للقانون التجاري بنص صريح ، وبالرجوع للقانون التجاري نرى أنّ عملية تأسيس شركات المساهمة تتطلب الكثير من الإجراءات الطويلة والمعقدة ، ويعود هذا التعقيد الى ضخامة مثل هذا النوع من الشركات ، وما تقوم به من مشاريع اقتصادية كبرى يتطلب منها تجميع رؤوس أموال طائلة حتى تحقّق أهدافها وهي اقدر الشركات المساهمة في اجتذاب رؤوس الأموال من كبار المساهمين أو المدخرين الصغار الذين يرغبون في استثمار أموالهم عن طريق مساهمتهم بسندات مالية تحدّد مسؤوليتهم .

لكن هذه القاعدة ليست مطلقة بدليل أنّ المشرع في الأمر 04/01 واستناداً لمبدأ العمومية دائماً ، استثنى أيضاً بعض المؤسسات التي يكتسي نشاطها طابعاً إستراتيجياً على ضوء البرنامج وأخضعها لنصوص قوانينها الأساسية التنظيمية ، حيث أخضع هذا النوع من المؤسسات العمومية الاقتصادية التي تكون ذات إستراتيجية بالنسبة للدولة الجزائرية أخضعها في طريقة تأسيسها لقوانينها الأساسية الخاصة أو لنظام خاص يحدّد عن طريق التنظيم وبالتالي هنا المشرع لجأ هذه المرة للقانون الإداري في إنشاء وتسيير المؤسسة العمومية الاقتصادية ذات طابع إستراتيجي.

وتنشأ المؤسسات إذن بمبادرة من الدولة أو الجماعات المحلية أو المؤسسات من خلال مساهمتها في صناديق المؤسسة وتنقسم الى شركات ذات مسؤولية محدودة ، شركات أسهم . وترتكز في تسييرها على :

*جمعية عمومية :

هي تجمع يسود الشركة بمثابة جهاز مداولة في المؤسسة العمومية الاقتصادية ، تستقي قواعدها من القانون التجاري ، سواء من حيث تشكيلها أو تسييرها أو اختصاصاتها ، ما عدا ما كان منها ذو طابع إستراتيجي ، أو رأس مالها تحوزه الدولة فقد يُنصّ فيها على أشكال خاصة في تنظيمها حسب المادة 05 من الأمر 04/01 ، تجتمع على الاقل مرة سنوياً المادة 676 من القانون التجاري ، بينما الجمعية العامة غير العادية فانها تجتمع كلما استدعت الضرورة المادة 674 من القانون التجاري

ولجميع المساهمين المشاركة فيها ، أما مباشرة أو ينيبوا عنهم من يمثلهم .
وعن أهم الصلاحيات المخولة للجمعية العادية فهي :

- تعيين من يدير ويسير ويقوم بالرقابة المالية للمؤسسات العمومية.
- تعيين أعضاء من مجلس المراقبة حسب المادة 662 الفقرة 1 من القانون التجاري.

أما الجمعية غير العادية فبعض صلاحياتها:

حسب المادة 674 من القانون التجاري لها ان تعدّل القانون الاساسي ،ولها ان تعدل الرأسمال التأسيسي زيادة أو نقصانا حسب المادة 691 الفقرة الأولى والمادة 712 من القانون التجاري.
*مجلس الإدارة:

ويتكون من 3 على الأقل و 12 عضو على الأكثر، وتنتخبهم الجمعية العامة حسب المادة 611 من القانون التجاري، وينتخب رئيس مجلس الإدارة من بين أعضائه شريطة أن يكون شخصا طبيعيا المادة 635 من القانون التجاري، ومن أهم صلاحياته:

- القيام بكل ما يتعلق باجتماع المساهمين.

- التعيينات لمن يخول لهم القانون ذلك.

بالإضافة الى بعض المهام المتعلقة بمنح أجور استثنائية أو نقل لمقر الشركة...

*الهيئة التنفيذية (المدير ونوابه):

تتكون هذه الهيئة التنفيذية من 3 الى 5 أعضاء هم أشخاص طبيعيون على الأكثر يعينهم مجلس المراقبة ويراقبهم ، على أن يكون أحدهم مديرا وتعزلهم الجمعية العامة إذا رأى ذلك مجلس المراقبة، على أن يديروا الشركة بما يخوله لهم القانون من سلطة.
*مجلس المراقبة:

لم يكن هذا المجلس موجودا قبل المرسوم التشريعي 08/93 بالنسبة للمؤسسة التي تتخذ شكل شركة مساهمة ،أما الشركات ذات المسؤولية المحدودة فكان موجودا بموجب القانون 04/88 وبعدهما الغي أصبح بموجب الأمر 25/95 ،وينتخب أعضاؤه من قبل الجمعية العامة العادية مثلما نصت عليه المادة 662 من القانون التجاري ،ولها أن تعزلهم ،كما يتكون من عضوين يمثلان العمال حسب المادة 2/5 من الأمر 04/01 .

وحسب المادة 657 و658 من القانون التجاري فان مجلس المراقبة يتكون من 7 أعضاء على اقل تقدير الى 12 على الأكثر إلا في الشركات المدمجة فقد يصل الى 24 فيهم ممثلين عن العمال ،لهم رئيس ينتخبه مجلس المراقبة ،صوته مرجح.

أما صلاحياته فيتمثل مجملها في الرقابة على الشركة تصل لحد الترخيص المسبق منه خصوصا ما ذكرته المادة 2/654 من القانون التجاري،أضف الى تقديمه لملاحظاته ، وتزاول المؤسسة عملها بوسيط هو صناديق المساهمة وهيئات إدارية :

2/: الهياكل الوسيطة لتسيير الدولة للمؤسسة العمومية الاقتصادية:

بما أنّ الإصلاحات التي كانت في أوائل الثمانينات لم تؤت أكلها ،وما انجرّ معها من اضطرابات ومشاكل ،كان لزاما اللجوء الى إصلاحات جديدة ،كان أبرزها منح الاستقلالية للمؤسسات العمومية لتتكفل بتسييرها بنفسها ،فيعتبر هذا اهم حدث مسّ الاقتصاد الوطني كان لابد من الفصل بين الملكية العمومية والتسيير ، كما أنّه من الطبيعي حينما يتغير دور الدولة من محتكرة الى مساهمة ، تتغير طريقة التسيير ،فليس ممكنا أن تتدخل بشكل مباشر لأن القواعد القانونية تقف حائلا دون ذلك ،فتوجب عليها أن تستعين بهياكل وسيطة تمثلت في صناديق المساهمة ثم الشركة القابضة فشركات تسيير مساهمات الدولة ،فالمجمعات الصناعية.

• صناديق المساهمة في المؤسسات العمومية الاقتصادية:

ينص القانون رقم 03/88 المؤرخ في 12/01/1988 على: في إطار التنمية الاقتصادية يمكن أن تحدث في شكل شركات لتسيير القيم المنقولة مؤسسات عمومية اقتصادية تسمى صناديق المساهمة ،وبهذا الصدد يتولى الصندوق القيام بإشارات اقتصادية لحساب الدولة لا سيّما عن طريق المساهمة في رأس مال المؤسسات العمومية الاقتصادية بهدف تحقيق أرباح مالية ،وبهذا يشكّل حافظة للقيم المنقولة التي يتولى تسييرها .

فتعتبر صناديق المساهمة عون ائتماني للدولة فهي الممثل الاقتصادي لها على مستوى الأسهم والسندات والقيم المنقولة التي تقدمها الدولة والجماعات المحلية كحوص في الرأسمال التأسيسي للشركات العمومية ،كما تقوم بالاستثمار لحساب الدولة ،وتلعب دور شركات مالية مكلفة بتسيير حافظة أسهم الدولة.

إذن صندوق المساهمة وسيط في علاقة الدولة المساهمة بالمؤسسات العامة الاقتصادية تتسم بالتبعية المطلقة بالنظر لكونها منظمة في شكل شركات مساهمة لها جمعية عامة ومجلس إدارة ،ذلك لأنّ هذه الأخيرة تمارس حقها في الملكية على صناديق المساهمة بصفة مباشرة من خلال جهاز خاص مؤهل لممارسة صلاحيات الجمعية العامة العادية والاستثنائية لكل الصناديق يكون أغلب أعضائه من الوزراء ما يبرز حضور الدولة المساهمة بصفة مباشرة في الصناديق مما يؤكد عدم استقلاليتها تجاه الدولة.

وتتضح المهمة التي أوكلت لصناديق المساهمة:

*تسيير حافظة أسهمها من رأس مال المؤسسة.

*تضمن حصص الدولة بالتعويض بين المؤسسات الغنية والتي تعاني مشاكل مالية.

*يدرس الصندوق وينفذ كل تدبير يشجع التوسع الاقتصادي والمالي للمؤسسات العمومية التي يحوز حصصها في رأس المال ما بين (10 الى 40 بالمئة) .

*تقوم باستثمارات اقتصادية لحساب الدولة ويظهر ذلك من خلال أخذ مساهمات في رأسمال مؤسسات عمومية اقتصادية أو بإنشاء مؤسسات عمومية اقتصادية جديدة بهدف تحقيق الربح.

وقد أحدثت 8 صناديق مساهمة أملاها القانون 03/88 وهي:

_ صندوق الصناعات الغذائية والصيد.

_ صندوق المناجم والمحروقات والرّي.

_ صندوق التجهيز.

_ صندوق البناء.

_ صندوق الكيمياء والبيetro كيمياء والصيدلة.

_ صندوق الإلكترونيك،الاتصالات والإعلام الآلي.

_ صندوق النسيج،الجلود،الأحذية والأثاث.

_ صندوق الخدمات.

ولتحويل نمط التسيير الى استقلالية المؤسسة العمومية الاقتصادية دون اتخاذ إجراءات ضرورية ومنها تقسيم الذمة المالية للمؤسسات مع عدم تحديدها تحديدا واضحا ،ظهرت نتائج سلبية ،والدليل على ذلك العجز المالي الكبير الذي أصبحت تتخطى فيه الكثير من المؤسسات مما أدى الى سوء استخدام الطاقات الإنتاجية والتقنية،وانحراف صناديق المساهمة عن مهامها و استعمال الوصاية على المؤسسات العمومية وتداخل الصلاحيات في الصندوق الواحد لاحتوائه على العديد من المؤسسات ،كل هذا عقّد من وضعية المؤسسات الاقتصادية ،ويمكن القول أنّ صناديق المساهمة وجه آخر من أوجه التسيير الإداري والبيروقراطي للمؤسسات الاقتصادية، واستمر الحال الى أن حلت في 1995/12/25.

• الشركة القابضة:

جاء في الأمر 25/95 الشركات القابضة تحل محل صناديق المساهمة في الحقوق والواجبات ،وحسب نفس الأمر فإن الشركات القابضة العمومية هي مجموعات مالية تتخذ شكل شركات ذات أسهم تشترك فيها الدولة أو أشخاص القانون العام وتتولى تسيير رؤوس الأموال التجارية للدولة بتوظيفها في المؤسسات العمومية الاقتصادية والرقابة عليها عن طريق حيازة أغلب رأسمالها أو أغلب الأصوات في الجمعيات العامة.

وتعرف الشركة القابضة أنّها عبارة عن شركة مالية تمتلك حصة هامة من رأس مال شركات تنشط في نفس القطاع أو قطاع مشابه ولهذا فهي تمارس رقابة وتنسيق وتوجيه النشاطات وبالمقابل الشركة القابضة تشارك في تمويل شركاتها التابعة بزيادة رأسمالها أو إقراضها بديون طويلة الأجل.

ويعرفها آخرون أنّ لها سيطرة على شركة أخرى تسمى النامية حيث تستطيع الأولى أن تقرّر من يتولى إدارة الشركة التابعة أو تؤثر على القرارات التي تتخذها الشركة القابضة في إحكام قبضتها على الشركة والشركات النامية .

فالشركة القابضة هي الأداة الفاعلة لاستقطاب رؤوس الأموال وأقوى أداة لتحقيق المشاريع الكبرى وأنجع وسيلة للاستثمار ،فهي بذلك أداة للتطوير الاقتصادي.

وخصائص الشركة القابضة ذكرتها المادة 5 من الأمر 25/95 وتتمثل في:

*تعتبر الشركة القابضة أحد أشكال شركة المساهمة .

*تعتبر الشركة القابضة من شركات الأموال التي يكون فيها الاعتبار لرأس المال ،وتكون مسؤولة كل مساهم فيها بقدر ما قدمه من حصص.

*تقوم بالسيطرة المالية والإدارية على شركات أخرى تابعة لها من خلال امتلاكها نسبة 50 بالمئة من رأس المال الشركات التابعة لها.

*تتولى الشركة القابضة تسيير رؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة وإدارتها.

*تتكون أصول الشركة القابضة من قيم منقولة في شكل وسندات مساهمة وشهادات استثمار أو أي سند آخر يمثل ملكية رأس المال أو الديون في المؤسسات التابعة لها. تنشأ بموجب عقد موثّق.

● شركات تسيير مساهمات الدولة:

هذا النمط من المؤسسات جاء بعد حل الشركات القابضة ليسهر على عملية خوصصة المؤسسات العمومية.

وشركات تسيير مساهمات الدولة هي شركات ذات أسهم مسيّرة تعمل لصالح القراطيس المالية التابعة للدولة التي تملكها هذه الأخيرة في المؤسسات العمومية الاقتصادية،أنشئت بمقتضى المرسوم التنفيذي 183/01 في 24 سبتمبر 2001 ،وهي تتمتع بعهدة ممنوحة من مجلس مساهمة الدولة وصلاحيات واسعة في :

*إجراءات إعداد المؤسسات العمومية المراد خوصصتها.

*التفاوض في عمليات الشراكة ،وفتح رأس المال والخصوصية لمؤسسات تسيير المساهمات.

*تقديم ملفات الخوصصة لمجلس مساهمات الدولة لاتخاذ القرار النهائي والعمل على نقل الملكية في عمليات الخوصصة .

*بلورة وتنفيذ بأشكال تجارية مناسبة ،وخطط الإصلاح وإعادة التأهيل وتطوير المؤسسات العمومية الاقتصادية.

*بلورة وتنفيذ بأشكال تجارية مناسبة برامج إعادة الهيكلة وخصوصية المؤسسات العمومية الاقتصادية عن طريق جميع الترتيبات القانونية والمالية المناسبة (الاندماجات والانقسامات والمساهمات الجزئية من الأصول والتخلي عن الأصول المادية والمالية).

*متابعة تصفية المؤسسات العمومية المنحلة.

*ممارسة صلاحيات الجمعيات العامة التابعة للمؤسسات العمومية الاقتصادية وحقائبهم.
أما عن تنظيم مؤسسات تسيير المساهمات فإنه يكون وفقا لأشكال إدارية وتسييرية خاصة:

فلها مجلس إدارة يتكون من 3 أعضاء بما فيهم الرئيس، وجمعية عامة تتكون من الممثلين المعيّنين بقرار من مجلس مساهمات الدولة .

● المجمععات الصناعية العمومية :

تقرّر التخلي عن العمل بنظام شركات تسيير مساهمات لتحل محلها المجمععات الصناعية ، وذلك بموجب اللائحة الوحيدة رقم 1 للدورة 42 بتاريخ 28 أوت 2014 لمجلس مساهمات الدولة .

وجاء هذا الإصلاح لإزالة أو على الأقل التقليل من التوسط الذي كان يوجد بين الدولة كمالك والمؤسسات الاقتصادية العمومية حتى تتمكن هذه الأخيرة أن تعمل في ظل استقلالية أكبر لتتخذ القرارات الإستراتيجية الكبرى في تسييرها دون الرجوع في كل مرة الى هيئة أو أخرى حتى تصادق على هذه القرارات ولا يستثنى كل هذا تدخل مجلس مساهمات الدولة في رقابة المؤسسات الاقتصادية العمومية بحكم المادة 9 من الأمر 01/04 المؤرخ في 20 أوت 2001 يتعلق بتنظيم وتسيير وخصوصة المؤسسات العمومية الاقتصادية.

والآليات المنصوص عليها في الأمر السالف ذكره هي الإدماج والاندماج فقد تمّ إدماج شركات تسيير مساهمات الدولة ونتج عن 14 شركة تسيير مساهمات الدولة التي كانت قائمة على الإشراف على 300 شركة فرعية كانت تشرف من جهتها على المؤسسات الاقتصادية العمومية الموجودة، إحداث 12 مجمع صناعي عمومي يتكون من 07 مجمعات جديدة و05 مجمعات أخرى كانت موجودة من قبل ،والمجمععات الجديدة تخص شعب الصناعات الغذائية ،الصناعات الكيماوية ،التجهيزات الكهربائية ،التجهيزات الكهرو منزلية والالكترونية ،الصناعات المحلية ،الميكانيكا،الصناعة المعدنية والحديدية والنسيج والجلود .
وفي مرحلة ثانية تضمنت عملية إعادة تنظيم المؤسسات الاقتصادية العمومية لقطاع النقل ميلاد أربعة مجمعات صناعية جديدة هي مجمع النقل البري للبضائع واللوجستيك ،مجمع الخدمات المينائية ،ومجمع النقل البحري للسلع وأخيرا مجمع النقل البري للمسافرين بإدماج شركات تسيير مساهمات الدولة الثلاث التي كانت تشرف على مؤسسات القطاع .

تقييم المؤسسة العمومية في هذه المرحلة:

مما سبق فإننا نلاحظ أنّ المؤسسة العمومية الاقتصادية حظيت بالاستقلالية، وهذا ما ظهرت ملامحه في تسييرها حيث تلاشت العلاقة التبعية للجهات المركزية، وأصبحت سيّدة قراراتها دون اللجوء الى الجهة الوصية، سواء تعلّق الأمر بالناحية المالية أو التنظيمية .
فالفصل بين الملكية والتسيير هو السمة الجديدة، حيث تبقى الدولة مالكا وحيدا لرأس المال وتتكفل الشركات المالية بالتسيير (صناديق المساهمة) لتصبح المؤسسة العمومية الاقتصادية مؤسسة ذات أسهم، وذات مسؤولية محدودة لها الصفة التجارية، يطبق عليها القانون التجاري و يطالها الإفلاس ويمكن تصفيته .
فعن الإفلاس فإنّ الشركات ذات الأموال العمومية كليا أو جزئيا تخضع للإفلاس والتسوية القضائية⁴ بمقتضى شروط محددة قانونا.

الفرع الثاني: التطورات التي طرأت على القطاع العام:

نظرا للفشل الذي لاقته الإصلاحات الصناعية السالفة كان لزاما التفكير في سياسة جديدة وكان التفكير في إعادة الهيكلة الصناعية، علما أنّها تجسيد للالتزامات التي فرضها صندوق النقد الدولي، ومن الأسباب التي دفعت لذلك :
العجز الواضح في تأمين احتياجات الاقتصاد الوطني مع تسجيل كثافة التكاليف التي كانت بسبب التبذير الفادح لموارد البلاد، إضافة على ضعف القدرة التنافسية للمؤسسات العمومية الاقتصادية بالمقارنة مع غيرها دوليا.
والقصد من وراء الهيكلة الصناعية هو إعادة إنعاش الاقتصاد وإحداث تغيير يجاري المنافسة، وإعادة النظر في علاقة الدولة بالنشاط الاقتصادي، للتحول من الاقتصاد الموجه الى اقتصاد السوق التنافسي الذي يستلزم ألا تبقى الدولة مالكة لوسائل الإنتاج وللمؤسسات العمومية الصناعية والتجارية. وكان على الدولة أن تفتح المجال للقطاع الخاص ليملك ويسير تمهيدا للإصلاح الاقتصادي الذي يعرف بالخصوصية مع العلم أنّ المؤسسات دخلت الخصوصية منذ دخولها الاستقلالية.

أولا : خصوصية المؤسسات العمومية الاقتصادية :

خلال فترة التسعينات تم الانتقال من مرحلة النظام الاشتراكي و تحكم القطاع العام الى نظام اقتصادي حر يعتمد على المنافسة، دون تهيئة مسبقة إضافة الى الظروف الاقتصادية التي عقّدت الظرف، ودفعت الى اللجوء الى الاستدانة من صندوق النقد الدولي الذي فرض إصلاحات دفعت الى توجيه الاقتصاد الى اقتصاد السوق دون الالتفات الى الالتزامات الاجتماعية .

كما لم تستطع المؤسسة العمومية الاقتصادية النهوض بالرغم من سياسات الدعم المالي الذي واكب إصلاح هاته المؤسسات التي قارب عدة سنوات والتي استهلكت فيه الملايير من

الدولارات ،مما جعل الدولة تفكر في تقليص القطاع العام وعرض جل مؤسساته المتعبة وغير القادرة على مواكبة هذا التوجه إما للتنازل عنها أو بيعها للقطاع الأجنبي أو المحلي ،أي خصوصتها وهو ما تمّ بالفعل بصدور الأمر رقم 22/95 المؤرخ في 1995/08/26 المتعلق بالخصوصة وأيضا الأمر رقم 25/95 المؤرخ في 1995/09/25 المتعلق بالرساميل التجارية المملوكة للدولة حيث كان لا مفر من اللجوء الى خصوصة المؤسسات واعتماد أسلوب الشراكة الأجنبية لتدعيم المؤسسات الجزائرية ماليا وتكنولوجيا في غياب المستثمر المحلي وضعف الادخار الوطني .

والخصوصة هي سياسة تحويل المشروعات العامة الى مشروعات خاصة ،وهو تحويل يرتبط بالتحويلات الاقتصادية والاجتماعية السابقة واللاحقة لا يمكن تطبيقها إلا في بيئة تتسم بالحرية الاقتصادية ولهذا تعتبر الخصوصية أصعب مراحل برامج الإصلاح الاقتصادي وأطولها من ناحية الفترة الزمنية لتنفيذها .

وحسب الأمر 22/95 في مادته الأولى فالخصوصة هي كل معاملة تؤدي الى تحويل ملكية الأصول المادية أو المعنوية في مؤسسة عمومية أو جزء منها أو كل رأس مالها أو جزء منه لصالح أشخاص طبيعيين أو معنويين تابعين للقانون الخاص،أو تحويل تسيير مؤسسة عمومية الى أشخاص طبيعيين أو معنويين تابعين للقانون الخاص وذلك بواسطة صيغ تعاقدية يجب أن تحدد كيفية تحويل التسيير وشروطه وممارسته.

وتعتبر الخصخصة عن الانتقال التام أو الجزئي للملكية العامة لصالح الخواص أو تمكينهم بموجب عقد من إدارة المؤسسات مع بقائها مملوكة للدولة ،وتعتبر الخصخصة إحدى الدعائم المستعملة للانتقال الى اقتصاد السوق سعيا لتقليص حجم الدولة ،وعملا على ترشيد الإنفاق العام ورفع كفاءة المؤسسة ،كما أنها تعتبر أداة قانونية لتحسين أداء الوظيفة الاقتصادية للمؤسسات الإنتاجية،وهذه الوظيفة تتمثل أساسا في استحداث الثروة وتوفير السلع والخدمات الضرورية لإشباع حاجيات المجتمع ،كما أنّ الخصخصة قد تأخذ معنى فتح القطاع العمومي التنافسي أمام الرأسمال الخاص وطنيا أو أجنبيا رغبة من السلطات العمومية في توسيع القطاع الخاص ،وذلك لإكسابها القدرة على تجميع رؤوس الأموال وتعبئة الطاقات اللازمة بغرض القيام بالاستثمارات لاسيما المنتجة منها .

كما جاء في الأمر السالف الذكر في المادة 4 منه: أنّ الخصخصة تهدف الى إصلاح المؤسسة أو تجديدها والحفاظ على مناصب العمال المؤجرة فيها كلها أو بعضها ،والمالك الجديد ملزم بمواصلة نشاطها مدة 5 سنوات على الأقل ابتداء من تاريخ خصوصتها.

أما في الأمر 04/01 في مادته 13 فتعرف الخصخصة بصفقة تتجسد في نقل الملكية الى أشخاص طبيعيين أو معنويين خاضعين للقانون الخاص من غير المؤسسات العمومية أو جزء منه تحوزه الدولة مباشرة او بصفة غير مباشرة أو الأشخاص المعنويين الخاضعين

للقانون العام وذلك عن طريق التنازل عن أسهم وحصص اجتماعية أو اكتتاب لزيادة في رأسمال الأصول التي تشكّل وحدة استغلال مستقلة في المؤسسات العمومية التابعة للدولة. والأهداف التي من أجلها اتجه الاهتمام بالخصوصية .
أ/ دوافع الخصخصة:

دول كثيرة تبنت الخصخصة مرغمة ومنها الجزائر وتتباين ضغوطها بين اقتصادية ومالية واجتماعية، ولا ضير إن ذكرنا ملخصا لها:
1/ دوافع اقتصادية:

فرض الاقتصاد منطقه بأن اظهر أنّ القطاع الخاص يقدم سلعا وخدمات أفضل جودة وفعالية من القطاع العام .
2/ دوافع مالية :

لان القطاع العام يكلف الخزينة أعباء مالية باهضة نظير حفاظه على القدرة الشرائية ، فالقطاع الخاص يخفّف العبء عنها بحيث بتنازل القطاع العام عن مجموعة من الأنشطة للقطاع الخاص ويدفع الفرد مستحققاتها .

3/ دوافع اجتماعية :

يرى بعضهم أنّ الخصخصة تقضي على المحسوبية ،وتزيد من روح التنافس لتحسين الجودة.

ب/ أهداف الخصخصة:

- 1*رفع مستوى الكفاءة والفعالية.
- 2*تحسين مردودية المؤسسات والتخفيف من المديونية.
- 3*فرض الانضباط والجدية في استغلال المؤسسات.
- 4*الاهتمام بالعامل البشري.
- 5*التخفيف من تدخل الدولة في الاقتصاد.
- 6*تشجيع المنافسة.
- 7*تشجيع المبادرات الخاصة لزيادة الإنتاج الوطني والقضاء على البطالة.
- 8*إزالة الاختلال الداخلية والخارجية التي تعاني منها المؤسسات العمومية الاقتصادية .
- 9*رفع الكفاءة الإنتاجية للمؤسسات و الاهتمام بقدرات المسيرين في التسيير .
- 10*تشجيع الاستثمار الأجنبي.
- 11*الانفتاح على الاقتصاد العالمي .

12*تقوية سوق الأسهم الجماهيرية وترقية مساهمة العمال في رأس مال المؤسسة وإشراكهم في التسيير الحسن.

وكل ما سبق يجب أن يكون في ظل الاعتراف بحق الملكية الفردية و الدور الفعّال للقطاع الخاص .

13*تفادي عدم كفاءة نظم الرقابة والمحاسبة.

14*منح الأفراد فرصة التملك والزيادة في الإنتاج.

ج/ طرق الخوصصة:

تتم الخوصصة حسب المرسوم التنفيذي 353/01 المؤرخ في 2001/11/10 باللجوء لآليات السوق المالية من خلال العرض في البورصة أو عرض علني للبيع بسعر محدد إما عن طريق المناقصات وإما باللجوء الى إجراء البيع بالتراضي بعد ترخيص مجلس مساهمات الدولة بناء على تقرير مفصل للوزير المكلف بالمساهمات، وإما بواسطة طريقة أخرى تهدف لترقية مساهمات الجمهور الى جانب تكريس حق الإجراء للراغبين في استعادة مؤسساتهم في أجل شهر واحد ابتداء من تاريخ تبليغ عرض التنازل الى إجراء استفادتهم من تخفيض 15 بالمئة على الأكثر من سعر التنازل بشرط انتظامهم في شركات تجارية .

ويمكن أن نلخص أهم الطرق في الخوصصة كالتالي:

1/ عقد الإدارة:

وهو اتفاق يتم من خلاله تحويل حقوق التشغيل من القطاع العام إلى القطاع الخاص. بمعنى آخر، هو تعاقد مؤسسة عامة مع شركة خاصة لإدارة هذه المؤسسة. وغالباً ما تستخدم هذه الطريقة في تنشيط شركات خاسرة عبر إدخال القطاع الخاص إليها. وتبقى الدولة أو المؤسسة العامة مسؤولة عن نفقات التشغيل والاستثمار، بينما تحصل الشركة الخاصة على رسوم في مقابل خدماتها. وقد اتبعت دول كثيرة هذه العملية التي بيّنت تجربتها نجاحها في العديد من القطاعات.

2/ التأجير:

هو عقد تمنح بموجبه الدولة أو القطاع العام شركة خاصة حق استخدام الأصول والاحتفاظ بالأرباح في مقابل دفع إيجار. وغالباً ما تتراوح فترة التأجير بين ست وعشر سنوات. علماً أن الدولة في هذه الحال تبقى مسؤولة عن الإيجارات الثابتة بينما تتحمل الشركة الخاصة المخاطر التجارية.

3/ الامتياز:

يعرفه القانون المصري انه التزام المرافق العامة بغرض إدارة مرفق ذو صفة اقتصادية ، ويكون هذا العقد بين الإدارة المختصة بتنظيم هذا المرفق وبين فرد او شركة يعهد إليها استغلال المرفق فترة معينة من الزمن.

يتضمن عقد الامتياز كل مواصفات التأجير وشروطه. ويتحمل صاحب الامتياز المسؤولية الشاملة عن الخدمات بما في ذلك عملية الصيانة والإدارة، فضلاً عن الاستثمارات الرأسمالية طوال فترة الامتياز. وتعود الأصول إلى القطاع العام عند انتهاء المدة الزمنية المحددة للامتياز والتي قد تتراوح بين 25 و30 سنة.

ومن فوائد هذا النوع من العقود أنه يخفف عن الدولة بعض الأعباء المالية المتأتية من إدارة المشروع.

3/ البيع المباشر:

طريقة البيع شائعة كثيرا في الخصخصة، وتتخذ أشكالا منها:

*البيع الكلي:

ويتم ذلك عن طريق استدراج العروض أو البيع في المزاد العلني أو عن طريق السوق المالية أو البيع بالتراضي.

*البيع الجزئي:

ويتم بتقسيم المنشآت العامة الى اقسام أو اجزاء ويبيع جزء منها لتنتقل ملكيته للقطاع الخاص تمهيدا لخصخصة المنشأة مع احتفاظ الدولة بجزء من الاسهم قصد التدخل في مجلس الادارة، او توجيه الاستثمارات، او الرقابة على عملها.

وما يجمع هذه الصور فهو عدم وجود وسيط بين الدولة والمشتري.

وأما ما يميز هذه الطريقة أنها واضحة على مستوى عالٍ من الشفافية، علماً أنها بطيئة، وقد تتضمن فترة زمنية ليست بالقصيرة، وتترتب عليها نفقات إدارية مرتفعة.

د/ مبادئ الخصخصة:

المبادئ التي يجب أن تتصف بها الخصخصة فقد تكفل الأمر رقم 22/95 بذكرها وهي كالآتي:

1*مبدأ الشفافية: حيث يتم الإعلان والتشهير بالمؤسسات العمومية موضوع الخصخصة من اجل ضمان توسيع مشاركة الجمهور والمعنيين بالعملية في الاكتتاب في رأس مالها .

***2 مبدأ التدرج:** تحدّد قائمة المؤسسات العمومية المعنية بالخصخصة من طرف السلطات الحكومية حتى تقدم بشكل موضوعي وتسلسلي حسب وضعية كل مؤسسة وأهميتها وفق برنامج محدد مسبقا.

***3 مبدأ التقييم:** يتم تقييم عناصر الأصول والسندات المعنية بالخصخصة حسب المناهج المتعارف عليها دوليا مع الأخذ بعين الاعتبار القيمة التجارية الحقيقية للأصل .

***4 مبدأ عدم التمييز:** أي عدم التفرقة بين الفئات الاجتماعية وبين المتقدمين لحيازة المؤسسات المعروضة للخصخصة ،وقد تمّ لهذا الغرض تأسيس لجنة لمراقبة عمليات الخصخصة.

ولا يخفى أنّ الخوصصة لها آثار ايجابية وآثار سلبية :

ه/ الآثار الايجابية للخصخصة:

- *1 الحد من تبذير الأموال العمومية .
- *2 تشجيع الادخار وإعادة الأموال المكتنزة الى دائرة الاستثمار والإنتاج بواسطة السوق المالية أو البنوك.
- *3 فرض انضباط مالي أكثر جدية في استغلال المؤسسة بحيث تخضع لمراقبة الشركاء.
- *4 تحسين الإنتاج من حيث الكمية والنوعية من خلال المنافسة.
- *5 الشراكة الاقتصادية لجلب التكنولوجيا للمؤسسات.
- *6 التقليل من عجز الميزانية عن طريق توفير أموال من خلال التنازل عن أصول المؤسسات.

و/ الآثار السلبية للخصخصة:

- *1 تسريح العمال.
 - *2 انخفاض المستوى المعيشي للسكان.
 - *3 ظهور الطبقة في المجتمع.
 - *4 زيادة النفقات العامة الناجمة عن الخوصصة كتعويض العمال المسرحين ،التطهير المالي.
 - *5 صعوبة إيجاد مستثمرين في بعض القطاعات أو المؤسسات الضخمة.
- والجزائر سلكت اسلوب الخصخصة بقانون 95-22 ،واستحدثت وزارة الصناعة واعادة الهيكلة ،والمجلس الوطني للخصخصة،ومع ذلك وجدت بعض العقبات تخص المؤسسات
- موضوع الخصخصة نتلو بعضا منها :
- *6 فائض العمالة في المؤسسات العمومية.

7*العجز المزمّن لميزانيات المؤسسات العمومية .

8*سوء تسيير الموارد البشرية.

9*الشكل التنظيمي للمؤسسات العمومية الاقتصادية.

*حساسية اتخاذ قرار الخصخصة في الجزائر لاعتبارات تاريخية .

ثانياً: تطور دور الدولة في الرقابة على القطاع الاقتصادي :

يتحتم مع انسحاب الدولة كمحتكر للاقتصاد لحساب القطاع الخاص ألا تترك الحبل على القارب، فيجب أن تأخذ بزمام الضبط وتنظم العلاقات الاقتصادية وتنظم المنافسة حتى لا يطغى منطق الربح على حساب الفئات الضعيفة، ويتغول أصحاب رؤوس الأموال على محدودي الدخل، وتدخل الدولة يكمن في الرقابة، فقد تكون رقابة قضائية، وقد تتخذ شكلاً آخر، فاعتمدت الدولة الضبط الاقتصادي لتبقي على سلطتها في تقويم الانحراف . فلا بأس أن نعرف معناه ومساره عبر الحقب التاريخية التي عرفتها الجزائر.

أ/ مفهوم الضبط الاقتصادي:

إنّ أصل مصطلح الضبط لاتيني Régalis والذي يعني ما يصدر من الملك، ومن هنا يمكن قياس درجة الربط بين فكرة الضبط مع مصطلح Régalien والتشابه بين الضبط Régulation والتنظيم المرتبط بالدولة⁵ Réglementation.

أما المعنى الاستعمالي للمصطلح فهو من أصل اقتصادي حيث تطور في البلدان الانجلو سكسونية وهو يعني تدخل الهيئات العامة خاصة الفيدرالية منها لمراقبة بعض الأنشطة الاقتصادية من أجل تصحيح الاختلالات التي تمس السوق، وهذا الاستعمال امتدّ الى انجلترا في ظل مشروعات Tatcher للخصوصية، وفتح كبريات المرافق العامة البريطانية على المنافسة ومن بعدها تبناها القانونيون البريطانيون، ولكن المصطلح الانجليزي Regulation يترجم الى الفرنسية Réglementation (تنظيم) ومن هنا جاء الخلط بين الضبط والتنظيم، إذ لا يوجد توافق بين المصطلحين فالتنظيم يمكن أن ينظر إليه كطريقة من طرق الضبط "تلك التي تشير الى إنتاج القواعد التي تهدف الى تهذيب قطاع محدد".

1/ تعريف الضبط الاقتصادي:

5 بري نور الدين، محاضرات في قانون الضبط الاقتصادي، لطلبة السنة الثانية ماستر تخصص قانون أعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة بجاية، 2015/2016، ص 4.

كما جرت العادة تختلف الآراء في تعريف مصطلح أو شرح فكرة ،وهو ما حدث في تعريف الضبط الاقتصادي حيث يرى الفقيه Stéphane Braconnier أنّ الضبط هو حل وسط بين تدخل الدولة في الحقل الاقتصادي وانتهاج العمل الليبرالي.

وتعرّفه Marie –Anne بالوسيلة الأنجع لمراقبة قطاع معيّن من نظام الاحتكار الى نظام تنافسي.يقصد بالضبط الاقتصادي مجموع القوانين والتنظيمات المفروضة من قبل الدولة على النشاط الاقتصادي.

2/ الضبط الاقتصادي في الجزائر:

بتوجه الجزائر لاقتصاد السوق تغيّر دورها من دولة ضابطة الى دولة حارسة ،ونظرا لحدائة الدولة الجزائرية وطول مسار بناء الدولة وهياكلها الإدارية ،اعتمد المشرع الجزائري على نظيره الفرنسي في إنشاء السلطات الإدارية المستقلة وتعتبر هذه الأخيرة مؤسسات جديدة من المؤسسات المكوّنة لجهاز الدولة في الجزائر.

ففكرة الضبط الاقتصادي حديثة في القانون الجزائري ، ظهرت نتيجة التحولات الاقتصادية التي اتخذتها السلطة العامة في منتصف ثمانينات القرن الماضي ، والتي تظهر انسحاب الدولة من الحقل الاقتصادي بسبب عدة تعقيدات منها كما سلف ذكره تدهور أسعار البترول.

ونتج عن التحولات التي اتخذتها الجزائر تغيير شكل تدخل الدولة في الحقل الاقتصادي ،فبعدها كانت ضابطة النشاط الاقتصادي و مسيرة المرافق العامة ، مسؤولة عن الإستراتيجية الاقتصادية ،ضابطة للأسعار ومراقبة للأعوان التاريخيين وضابطة للمشاريع الاستثمارية ،فقد نظمت لنفسها انسحابها لصالح السوق ،فانتقلت من دولة منتجة للسلع و الخدمات الى دولة منتجة للقواعد العامة ،ومن دولة مسيرة الى دولة منظمة،ومن دولة حارسة الى دولة صانعة استراتيجيات ومن دولة متدخلة الى دولة ضابطة المرور من التسيير الموجّه للاحتكارات الى اقتصاد السوق بين الانتقال من الاقتصاد في التنظيم الى اقتصاد الضبط.

ولكن حتى وان انسحبت الدولة من الحقل الاقتصادي فإنّ هذا الأخير يحتاج الى تواجد السلطة العامة فيه ،وإلا سادت الفوضى ،وتحولت المنافسة الحرة الى خلق جو من الاحتكارات الخاصة ،والقضاء على الشركات الصغيرة .

وللإشارة فالمشرّع الجزائري في الأمر 03/03 في 19 جويلية 2003 في المادة 3 يعرّف الضبط بكل إجراء أيا كانت طبيعته صادر عن أية هيئة عمومية يهدف بالخصوص الى تدعيم وضمان توازن قوى السوق ،وحرية المنافسة ،ورفع القيود التي بإمكانها الدخول إليها

وسيرها المرن ،وكذا السماح بالتوزيع الاقتصادي الأمثل لموارد السوق بين مختلف أعوانها.

• ملامح الضبط الاقتصادي في الجزائر :

ظهر الضبط الاقتصادي في ملامح واضحة في الجزائر حيث نجد التخلي التدريجي للدولة عن نشاطات اقتصادية كالتجارة الخارجية مثلا تحت ضغط الديون الخارجية في محاولة منها لتدارك الوضع :

*قانون 29/88 بموجبه سمح للمؤسسات الخاصة الوطنية بمزاولة التجارة الخارجية التي كانت حكرا على الدولة شرط الحصول على رخصة الاستيراد.

*نظام رقم 03/91 يسمح لكل شخص طبيعي أو معنوي مسجل في السجل التجاري بالاستيراد لأيّ منتوجات يرغب فيها شرط أن لا تكون ممنوعة ولا مقيدة ،بمجرد ان يملك محل مصرفي دون موافقة أو رخصة مسبقة.

*الأمر 04/03 ابرز القواعد التي تطبق على استيراد البضائع وتصديرها .

* سلطات الضبط الاقتصادي في الجزائر قبل التعديل الدستوري 1996:

كثيرون من يربط بين فكرة الضبط وظهور السلطات الإدارية المستقلة لان الضبط يستدعي هيئات جديدة ،فتم الحديث عنه(الضبط) انطلاقا من وجودها ،لكنها مستوردة من التشريعات الغربية.

فقد ظهرت هذه السلطات الإدارية المستقلة في الدول الأنجلو سكسونية سنة 1887 ، وتمتد جذورها الى اللجان الأمريكية التي سميت باللجان المستقلة للضبط ، وظهرت أيضا في بريطانيا تحت مسمى المنظمات غير الحكومية شبه المستقلة ،كما ظهرت في فرنسا ابتداء من 1941 ،إلا أن فترة السبعينيات عرفت تسارعا في إنشاء السلطات الإدارية المستقلة ،واتسمت بشروط خاصة في توظيف أعوانها بموجب قانون 16/84 على عكس المشرعين الأمريكي والبريطاني اللذين اخضعا طريقة التوظيف لدى السلطات الإدارية المستقلة لقانون الوظيفة العمومية الذي تشترك فيه جميع الأسلاك .

واستحدثت هذه السلطات لغرض تجنب التدخل المباشر للدولة في القطاعات الحساسة ، فتحريير هذه القطاعات ووضع سلطات إدارية مستقلة يتماشيان معا وان الرجوع الى هذه الأجهزة مبرر بعدم تطابق الإدارة التقليدية مع المتطلبات الجديدة للضبط الاقتصادي والاجتماعي ولحماية الحريات .

كما سلف بيانه ، لقد ظهرت السلطات الإدارية المستقلة بإنشاء المجلس الأعلى للإعلام والذي اعتبر سلطة إدارية مستقلة ويتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي بموجب

المادة 59 من القانون 07/90 المتعلق بالإعلام، إلا أنّ مهامه بقيت معطلة ولم يعمر إلا ثلاث سنوات إذ حلّ بموجب المرسوم الرئاسي 252/93 المؤرخ في 26 أكتوبر 1993. وأنشئ في 1990 مجلس النقد والقرض وفي سنة 1993 أنشئت لجنة تنظيم عمليات البورصة، وفي 1995 أنشئ مجلس المنافسة، ووسيط الجمهورية .

● سلطات الضبط الاقتصادي في الجزائر بعد التعديل الدستوري 1996:

أنشئت سلطة الضبط للبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية في 2000، ثم سلطة ضبط سوق التبغ والمواد التبغية، فتلتها لجنة ضبط الكهرباء والغاز، وسلطة ضبط النقل. ثم تلتها سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه، وأنشئت الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية والوكالة الوطنية للجيولوجيا والرقابة المنجمية ووكالتي ضبط المحروقات. في المجال المتعلق بالصحة أنشئت الوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية بالقانون 13/08. وفي الأخير استحدثت سلطة ضبط الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام. ولا يفوتنا هنا أن نسوق المادة 43 من التعديل الدستوري التي اعترفت بحرية الاستثمار والتجارة في إطار القانون .

● **مهام سلطات الضبط الاقتصادي:** أنشئت هذه السلطات الإدارية المستقلة لتتكفل بضبط النشاط الاقتصادي، وتراقبه بسلطتها في اتخاذ القرارات، فالصلاحيات التي كانت بيد وزير التجارة أصبحت من صميم سلطة مجلس المنافسة باعتباره هيئة ضبط مستقلة، وصلاحيات وزير المالية آلت لمجلس النقد والقرض

تنقسم مهام سلطات الضبط الاقتصادي الى مهام ذات طبيعة إدارية ومهام ذات طبيعة قضائية :

*المهام ذات الطبيعة الإدارية :

تملك سلطة الضبط الاقتصادي إنشاء قواعد توجب التزامات على عاتق المتعاملين الاقتصاديين، كما يمكنها إصدار قرارات لفرض القانون مثل التراخيص

*المهام ذات الطبيعة القضائية:

لسلطة الضبط الاقتصادي أن تراقب وتبحث في قطاع معين بما يوصل الى معرفة ما يضمن حماية الاقتصاد الوطني، كما لها أن تقوم بالتحكيم تقريبا للجهد وحفاظا على الوقت وإبعادا للضغط، وزودت سلطة الضبط الاقتصادي به لتخفيف النزاعات الناتجة عن المصالح المتعارضة للمتدخلين في المجال الاقتصادي كونها من أصحاب الخبرة والدراية، كما تستطيع أن تسلط العقوبة بواسطة غرف لجان أوكلت لها هذه المهمة مثل الغرفة التأديبية والتحكيمية للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها

*أنواع العقوبات التي توقعها سلطات الضبط الاقتصادي :

يمكن أن تتخذ العقوبات الشكل المالي، وذلك بتوقيع عقوبات مالية تناسب المخالفة على شكل غرامات، كما يمكن أن تتخذ شكلا غير مادي، فحسب المادة 114 من الأمر 01/11 للنقد والقرض، العقوبات تتخذ إما شكل الإنذار، التوبيخ، حظر النشاط كليا أو جزئيا أو سحب الرخص أو الاعتماد.