

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

Université Abou Bekr Belkaid
Tlemcen Algérie



جامعة أبي بكر بلقايد

تلمسان الجزائر

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم القانون الخاص

مطبوعة في مقياس:

المؤسسات العمومية الاقتصادية

محاضرات مطبوعة موجهة لطلبة السنة الأولى ماستر LMD

تخصص: قانون عام اقتصادي

من إعداد :



د. حيمي سيدي مُجّد، أستاذ محاضر قسم "ب"

جامعة أبو بكر بلقايد - تلمسان -

السنة الجامعية: 2020-2021

قائمة أهم المختصرات
Liste des principales abréviations

1- باللغة العربية:

ج:	الجزء.
ج.ر:	جريدة رسمية.
د.د.ن:	دون دار النشر.
د.م.ج:	ديوان المطبوعات الجامعية.
د.س.ن:	دون سنة النشر.
ص:	صفحة.
ط:	طبعة.
ف:	فقرة.
ق.ت.ج:	القانون التجاري الجزائري.

2- باللغة الفرنسية:

CF:	Confer voyer
E.P.E :	Entreprise Publique Economique
Edit:	Edition
N:	Numéro
Op.cit:	Ouvrage précité
OPU:	Office des Publications Universitaire
P:	Page
R.A.S.J.E.P:	Revue Algérienne des sciences juridiques, économique et politique
R.D.P :	Revue de droit public
R.F.A.P:	Revue Française D'Administration Publique
R.I.D.C ;	Revue international de droit comparée
R.S.C:	Revue de Science Criminelle et de Droit Pénal Comparé
T:	Tome
V:	Volume

لقد احتلت المؤسسة العمومية الاقتصادية في مختلف تطوّر الاقتصاد الوطني صلب إشكالية التنمية حيث اعتبرها النظام الاشتراكي، أداة كتحشيد الاشتراكية بينما استخدمها النظام الذي حلّ محله كوسيلة لتحقيق الرأسمالية.

كما يشكل القطاع العام الاقتصادي الأداة الرئيسية في القيام بعملية التنمية الشاملة في الجزائر بإنشاء المؤسسات الاقتصادية تعبيراً عن تطوّر وظيفة الدولة وتدخلها في شتى الميادين، خاصة منها الميدان الصناعي والتجاري استجابةً لمتطلبات المجتمع، ذلك أنّ أهمية القطاع العام الاقتصادي تبقى حقيقة ثابتة وقائمة في مختلف الأنظمة، وما يتغيّر إنّما هو فقط أساليب التنظيم وقواعد التسيير¹.

كما عرفت المؤسسة العمومية الاقتصادية خلال الأربعة عقود السابقة مراحل مختلفة في تطوورها، فبعد المؤسسة المسيرة ذاتياً التي عرفها تنظيم القطاع العام الاقتصادي عقب الاستقلال سنة 1962، تمّ الانتقال سنة 1971 إلى التنظيم الاشتراكي المستند في وجوده على المشاركة العمالية في الإدارة والتسيير².

ونظراً لأهمية القطاع الاقتصادي بالنسبة للجزائر، فقد كانت للإصلاحات الاقتصادية والسياسية الأخيرة أثرها البالغ على مبادئ والقواعد التي تحكم المؤسسات الاقتصادية.

فالمرحلة التي أعقبت الاستقلال تميّزت بتوسع حجم القطاع العام، ومع تزايد حدّة تدخّل الدولة في النشاط الاقتصادي تساؤل الفقه عن معنى هذا التدخّل: هل يندرج ضمن إطار الاقتصاد الاشتراكي أم أنّه شكل من أشكال رأسمالية الدولة؟، إلّا أنّ الإجابة لم تكن موحدة على هذا

¹ مُجّد الصغير باعلي، تنظيم القطاع العام في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1992، ص.03.

² واعتباراً من أنّ التسيير الاشتراكي للمؤسسات لم يكن سوى أسلوب في التنظيم، فقد كان محلّ دعوة إلى تعديله وتطويره إلى حين إصدار القوانين والنصوص الأساسية المتعلقة باستقلالية المؤسسات لسنة 1988. نقلا عن مُجّد الصغير باعلي، مرجع سابق، ص.04.

التساؤل، حيث يرى البعض أنه ينسجم مع العقيدة الاشتراكية والتي ليست حتماً الاشتراكية المعهودة لدى "كارل ماركس" ولكنها اشتراكية على الطريقة الجزائرية¹.

أما بشأن اعتبارها كوسيلة لتحقيق الرأسمالية، فلقد استخدمت السلطة العامة المؤسسات الاقتصادية المملوكة للدولة كجسر يعبر من خلاله لاقتصاد السوق، حيث شرعت في بداية الأمر بنقد أسلوب التسيير الاشتراكي للمؤسسات معتبراً إيّاه السبب الرئيسي في افتعال الأزمة الاقتصادية، وانتهى بتجريم الاشتراكية وتبني الرأسمالية. وبهذا التبنّي تمّ منح الاستقلالية للمؤسسة العمومية الاقتصادية بموجب القانون التوجيهي رقم 88-01 المؤرخ في 12/01/1988².

وعلى هذا الأساس غيّرت السلطة من سياستها الاقتصادية اتجاه القطاع العام الاقتصادي وذلك بتبني أحكام وقواعد القانون الخاص بما فيها أحكام القانون التجاري وإسقاطها على المؤسسات العمومية الاقتصادية، وهو ما اصطلح عليه باستقلالية المؤسسات العمومية الاقتصادية.

كما أنّ سلسلة الإصلاحات الاقتصادية وتبني مفاهيم جديدة تتناسب وجدوى الاستقلالية للمؤسسات لم تتوقف، حيث أصدر المشرع الجزائري الأمر 95-25 المتضمن تسيير رؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة، حيث كان لا مفر للجوء إلى خصوصية المؤسسات واعتماد أسلوب الشراكة الأجنبية لتدعيم المؤسسات في غياب المستثمر المحلي وضعف الادخار الوطني، وقد أكد هذا المسعى صدور الأمر 01-04 والذي حسم في اتخاذ الشكل القانوني للمؤسسة وإخضاعها لقواعد القانون التجاري.

¹ عجة جيلالي، قانون المؤسسات العمومية الاقتصادية، من اشتراكية التسيير إلى الخصوصية، دار الخلدونية، الجزائر، 2006، ص.06.

² حيث يهدف هذا القانون إلى إضفاء صفة الشركة التجارية على المؤسسة العمومية، إضافة إلى الفصل بين الذمة المالية للمؤسسة والذمة المالية للدولة، كذلك إخضاع المؤسسة لمنطق القانون الخاص باستثناء أحكام الإفلاس والتسوية القضائية.

أما بخصوص مسألة الرقابة على المؤسسات، طرح إشكال يتمحور حول الاكتفاء بمجال الرقابة الداخلية اعتماداً على أجهزة المؤسسة باعتبار أنّ هذه الأخيرة شركة تجارية أم أنّ مجال الرقابة الداخلية تتعداه رقابة خارجية من طرف هيئات وأجهزة مؤهلة أوكلت لها صلاحية رقابة المال العام.

بناءً على هذه المعطيات الموضوعية تمّ تقسيم هذه المحاضرات إلى ثلاث محاور أساسية:

المحور الأول: يتضمن الإطار المفاهيمي للمؤسسات العمومية الاقتصادية، حيث يتم التطرق إلى معركة المفاهيم والمصطلحات، التي تبناها المشرع في كلّ مرحلة من مراحل تطور المؤسسات، وذلك في ظلّ النظام الاشتراكي والنظام الرأسمالي، فهي دراسة تعتمد على تحليل وبسط النصوص من منظور فقهي يهدف إلى وصفها في إطار من المقارنة والتأصيل الفكري من حيث معالجتها وفق النظريات والآراء الفقهية المستخلصة من دراسات القانون الاقتصادي.

أما المحور الثاني، فسيتضمن النظام القانوني المالي والتسييري للمؤسسات العمومية الاقتصادية، حيث سيتمّ التناول بالدراسة، طرق إنشاء وحل المؤسسات ومقارنتها بالشركات التجارية خاصة منها شركة المساهمة والشركة ذات المسؤولية المحدودة، إضافةً إلى طرق إدارة وتسيير المؤسسات مالياً، مبرزين في ذلك أهم الاختلافات القائمة بين المؤسسات القطاع العام الاقتصادي والشركات التجارية في القانون الخاص.

وبخصوص المحور الثالث، فقد تمّ التطرق إلى تحديد مفهوم الرقابة بمختلف أشكالها، إضافةً إلى ما جاء به الأمر 01-08 المعدّل للأمر 04-01 والمتضمن الرقابة على المؤسسات العمومية الاقتصادية، حيث أنّ المشرع أعاد للرقابة الخارجية دورها الذي كان مهمّشاً في ظلّ أحكام القانون التوجيهي 01-88، وهذا كلّه لاعتبارات متعلقة بالمال العام التي تحوزه هته المؤسسات.

الفصل الأول

الإطار المفاهيمي للمؤسسات العمومية الاقتصادية

ليس هناك عملاً قانونياً أكثر تعقيداً من مسألة تتبع مراحل المؤسسات العمومية الاقتصادية، فلقد مر تنظيم هذه الهيئات في الجزائر قبل المرحلة الحالية (استقلالية المؤسسات) بعدة مراحل مازالت بعض آثارها ومعالمها قائمة إلى حدّ الآن.

فوجود تنازع حول مشروعية المفاهيم والمبادئ التي تنظم سير المؤسسة بين جمهور فقهاء القانون ودواليب السلطة حرّك معركة المفاهيم في الجزائر.

لذا يجدر بنا في البداية أن نحدّد مفهوم المؤسسة العمومية الاقتصادية باعتبارها الوحدة الأساسية في القطاع العام عبر مختلف مراحل تطوّر الاقتصاد الوطني بدايةً من عهد التسيير الاشتراكي ووصولاً إلى مرحلة التسيير الرأسمالي.

المبحث الأول

مفهوم المؤسسة العمومية الاقتصادية في ظلّ النظام الاشتراكي.

اختلفت وتباينت المفاهيم المتعلقة بمؤسسات القطاع العام الاقتصادي بصفة عامة والمؤسسات العمومية الاقتصادية بصفة خاصة، وذلك بسبب اختلاف المراحل والظواهر القانونية التي عرفها النظام الاشتراكي للمؤسسات، ولهذا فإنّنا سنعمد إلى تتبع مسار تطور تنظيم القطاع العام منذ الاستقلال إلى غاية مرحلة الإصلاحات نظراً لما تركته أساليب التنظيم المتعاقبة من قوالب وأفكار دخلت في تحديد مفهوم المؤسسة العمومية الاقتصادية كشكل جديد في التنظيم، وعليه، فما هو مفهوم المؤسسة العمومية في ظلّ هاته الظواهر؟.

المطلب الأوّل

مفهوم المؤسسة العمومية الاقتصادية في ظلّ التسيير الذاتي

برز المفهوم القانوني للمؤسسة العمومية الاقتصادية في ظلّ ظاهرة التسيير الذاتي بمقتضى المرسوم رقم 95/63¹، فما هو أساس هذا المبدأ، وما هي أهم الأجهزة المعتمدة آنذاك في سياسة صنع القرار؟.

الفرع الأوّل

أساس المبدأ

عندما خرجت الجزائر من حرب التحرير، كان اقتصادها شبه مدمر، و90% من العاملين بالإدارة والمراكز الحساسة كانوا من المعمرين والأجانب، ومباشرةً بعد الاستقلال غادر هؤلاء مناصبهم تاركين وراءهم مؤسسات ومزارع وإدارات مهملّة، حيث غادر خلال 6 أشهر 800 ألف شخص. وأمام هذا الواقع وكردّ فعل لحماية البلاد، فقد قام العمال بطريقة تلقائية بإدارتها لأنّه لم يكن هناك أيّ مجال للاختيار أو تردّد ممكن².

ولقد كانت فكرة الأملاك الشاغرة على المستوى القانوني انعكاساً للوضعية السائدة عبر مجمل الحياة السياسية والاجتماعية والاقتصادية وذلك لمنع انتقال أموال الأوروبيين ومؤسساتهم إلى ملكية الأفراد حفاظاً على الاقتصاد الوطني وركيزته القطاع العام، كما أنّ حالة الشغور هذه تتحدّد بتوافر الشروط التالية:

1. من حيث المالك: حيث تعتبر شاغرة الأملاك أو الأموال المعايين شغورها بتاريخ 22 مارس 1963، وهو ما يقتضي وجود المالك في حالة ترك وتخلّ بسبب ذهابه من الجزائر.

¹ المرسوم رقم 95/63 المؤرخ في 22/03/1963 المتضمن سياسية التسيير الذاتي للمؤسسات الاشتراكية، ج.ر، رقم 15 مؤرخة في 22/03/1963، ص.115.

² خير الدين حسيب، مساهمة العمال في الإدارة في الوطن العربي (دراسة مقارنة)، دار الطليعة للطباعة والنشر، بيروت، 1971، ص.108.

2. من حيث الاستغلال: بالرغم من حضور المالك فإنّ المال أو الملك يعتبر شاغراً بالنظر إلى مدى استغلاله واستثماره.

ففكرة الأملاك الشاغرة التي شكّلت سنداً قوياً لأسلوب التسيير الذاتي قد أثارت جدلاً فقهيّاً حول تكييفها القانوني¹، إلا أنّ الظاهر من مجموع النصوص المتعلقة بها تجعلنا نذهب إلى أنّها تعبير عن انتقال حق الملكية إلى المجموعة الوطنية ممثلة في الدولة الجزائرية.

فالمؤسسات المسيّرة ذاتياً شكّلت من خلال هذه المرحلة واجهة الاختيار الاشتراكي، حيث أصبحت الاشتراكية الجزائرية تعني التسيير الذاتي.

إلا أنّّه وكما نصت عليه المادة الأولى من المرسوم 63-95 المتعلق بتنظيم وتسيير المؤسسة المسيّرة ذاتياً. يمكن بقرار من رئيس الحكومة إلحاق بعض المؤسسات أو أماكن الاستغلال ذات الأهمية الوطنية بالقطاع العمومي وتسييرها من قبل هيئات عمومية أو من طرف شركات وطنية.

الفرع الثاني

الأجهزة المعتمدة في سياسة التسيير الذاتي

تعتبر الجمعية العامة، مجلس العمال، لجنة التسيير، المدير، إحدى الدعائم والهيئات الأساسية التي تقوم عليها المؤسسة المسيّرة ذاتياً.

أولاً- الجمعية العامة للعمال:

في الوقت الذي كان فيه البحث جارياً حول نمط التسيير الواجب إتباعه، خرج العمال على اختلاف فئاتهم إلى المزارع، المصانع والإدارات المهمة لتسييرها من خلال خلايا ومجموعات تكوّنت

¹ حيث ذهب البعض إلى أنّ التصريح بحالة الشغور ما هو إلا إجراء تحفظي لإدارة تلك الأملاك ليس من شأنه نقل الملكية إلى الدولة.

نقلاً عن، مُجد الصغير باعلي، المرجع السابق، ص.12.

لهذا الغرض، حيث كان الهدف من ذلك هو حماية الاقتصاد الوطني ومواصلة العملية الإنتاجية قصد مجابهة احتياجات المجتمع¹.

كما أنّ موضوع العضوية في هذه الجمعية يطرح اكتساب صفة العامل في المؤسسة المسيّرة ذاتياً والمتمثلة في الجنسية الجزائرية، 18 سنة من العمر، التمتع بالحقوق المدنية والسياسية، الديمومة في العمل، كما أنّ قائمة أعضاء الجمعية العامة للعمال تدخل ضمن السلطة التقديرية للمدير، إذ هو الذي يعيّن سنوياً العدد اللائق من العمال الدائمين والضروريين فنياً لإنجاز البرنامج الاقتصادي للمؤسسة أو محل الاستثمار².

ثانياً- مجلس العمال:

تنتخب الجمعية العامة مجلساً للعمال يتراوح عدد أعضائه بين 10 و100 عضو وذلك لمدة 3 سنوات على أن يحدّد انتخاب ثلثهم كل سنة.

وتجدر في هذا الصدد، إلى ضرورة أن يتوافر نصاب 1/3 أعضاء المجلس لكي يباشروا العمل في عملية الإنتاج³.

وفيما يتعلق بالتسيير، فإنّ مجلس العمال يعقد اجتماعاً عادياً في الشهر بقرار من لجنة التسيير، كما يمكنه الاجتماع استثنائياً بطلب من ثلث الأعضاء.

كما أنّ لجنة التسيير يتمّ انتخابها من طرف مجلس العمال، إضافةً إلى أنّ المجلس يقوم بالتقرير والبت في التنظيم الداخلي للمؤسسة، وارتباطاتها الخارجية⁴.

¹ مُجَدّ الصغير باعلي، المرجع السابق، ص.13.

² المادة 05 من المرسوم 63-95 سالف الذكر.

³ المادة 11 من المرسوم 63-95 سالف الذكر.

⁴ عمار عوابدي، مبدأ الديمقراطية الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1984، ص.128.

ثالثاً- لجنة التسيير:

ينتخب مجلس العمال من بين أعضائه لجنة التسيير التي يتراوح عدد أعضائها بين 3 و11 عضو حسب أهمية المؤسسة.

أما بخصوص جلسات التسيير، فهي تقوم بعقد اجتماع دوري عادي خلال كل شهر، ويمكن للجنة أن تدعو رئيسها للانعقاد ولكن بصفة استثنائية. ونظراً للدور المنوط بهذا الجهاز، فإنّ التسيير الذاتي أصبح يعرف بلجنة التسيير ذلك أنها تتكفل بتسيير المؤسسة وتوزيع المسؤوليات واستخدام العمال المرسمين. إضافةً إلى إعداد مخططات التنمية، الإنتاج، الحساب الختامي، القروض، الشراءات¹.

رابعاً- المديرية:

عرفت مرحلة التسيير الذاتي في الجزائر وجود ثنائية داخل القاطرة الإدارية والمتمثلة في كل من رئيس لجنة التسيير والمدير، فإذا كان رئيس لجنة التسيير عضواً منتخباً، فإنّ المدير تنفرد الدولة بتعيينه كمسيّر للمؤسسة، وذلك بعد موافقة ما يسمّى آنذاك بالمجلس البلدي².

فالمدير يُعيّن من طرف الوزارة الوصيّة على القطاع، ويحتلّ المدير بعد تعيينه مركز الموظف العمومي التابع للدولة، فهو مسؤول أمامها باعتباره الممثل القانوني عنها داخل المؤسسة المسيّرة ذاتياً³، ويستند هذا التمثيل آلية التعيين ومتطلبات السلطة الرئاسية، ولذلك فهو مجبر على الخضوع لتعليمات الإدارة المركزية التي قامت بتعيينه⁴.

¹ مُجّد الصغير باعلي، المرجع السابق، ص.15، 16.

² وهو ما نصت عليه المادة 26 من المرسوم 63-95 وهو مؤلف من رؤساء لجان التسيير، ممثل للحزب والإتحاد العام للعمال الجزائريين، الجيش الوطني الشعبي والسلطات الإدارية.

³ عمار عوابدي، المرجع السابق، ص.128.

⁴ عجة جيلالي، المرجع السابق، ص.14.

أما بخصوص الصلاحيات فهو يعمل على الحفاظ على شرعية التسيير المالي للمؤسسة، أما باعتباره عنصراً وهيئة بالمؤسسة فهو يتولى التسيير الإداري والمالي¹.

في الأخير يمكن القول، أنّ فكرة التسيير الذاتي لم تكن وليدة تفكير عميق وإنما كانت استجابة لظروف اقتصادية، سياسية، اجتماعية معيّنة فرضت العمل بهذا النمط، إضافةً إلى أنّه لم يعمر طويلاً حيث بدأ العمل على التقليل من انتشاره، وما قرارات التأميم إلاّ تأكيداً على ذلك، بعد تلك القرارات تحوّلت هذه المؤسسات إلى شركات وطنية تؤدي وظائفها الأساسية تحت المراقبة المباشرة للدولة، وأصبح العمال موظفين تابعين لها.

الفرع الثالث

المؤسسة العامة (المشروع العام)

نظراً لاستمرارية وقوة تدّخل الدولة، واحتكارها لجل النشاطات الاقتصادية واعتباراً لوجود معطيات تُوحى إلى إعادة التنظيم الاقتصادي الوطني²، ظهر جلياً أنّ السلطة تميل نحو فرض تسيير دولتي للاقتصاد تهيمن عليه مؤسسات وشركات تابعة للدولة، وبرز هنا وبالتحديد منذ 1964 شمس الدولة المقاوله التي استغلت عدّة صيغ قانونية لتبرير تدخلها في الاقتصاد³.

فبعد أن كان التسيير الذاتي هو الطريقة القانونية السائدة في تنظيم المؤسسات، فإنّه هذه المرة قد تمّ الاستمرار في إضفاء الطابع الاشتراكي على الاقتصاد الجزائري بالطرق القانونية المألوفة في موضوع المؤسسات العامة ذات الطابع الصناعي والتجاري⁴، والمتمثلة أساساً في شكلي المؤسسة العامة الصناعية والتجارية والشركة الوطنية.

¹BOUSSOUHAH (M.), *Entreprise socialistes en Algérie*, OPU, Alger, 1982, p.144.

²Ganeau LOUBRESSE, *Structure et réalités juridiques des nationalisations Algériennes*, R int, Dr. Comp, N°01, 1985, p.79.

³عجة جيلالي، المرجع السابق، ص.17.

⁴Ganeau LOUBRESSE, op.cit, p.87.

أولاً- إخضاع المؤسسة العمومية لصيغة الهيئة العامة ذات الطابع الصناعي والتجاري:

يعود أصل هذه الصيغة على القانون الفرنسي¹ الذي استخدمها عقب الأزمات الاقتصادية لتميز تدخله في الحياة الاقتصادية. حيث نتج عن كثرة هذه المؤسسات نشوء أزمة المرفق العام². وانطلاقاً من ذلك، استوردت الدولة الناشئة شكل المؤسسة العامة الصناعية والتجارية. ولقد قام هذا الشكل من المشروعات العامة على جهازين أساسيين أحدهما للمداولة والآخر للتنفيذ.

1- مجلس الإدارة: والمؤلف من ممثلين عن الدولة والحزب، وفي غياب مشاركة العمال، ومدير عام للمؤسسة معيّن من قبل الدولة، بموجب مرسوم تنفيذي³، ويتميز تسيير هذه المؤسسة بجمع كافة الاختصاصات بيد الجهاز التنفيذي، في حين يتم استبعاد كل المفاهيم المتعلقة بالمؤسسة المسيّرة ذاتياً. أمّا من حيث الاختصاص، فإنّ اختلاف طبيعة ونطاق نشاط المؤسسة، قد جعل سلطات وصلاحيات مجالس الإدارة مختلفة بدورها، حيث ظلّت متباينة إلى سنة 1966 بصدور قانون المالية، حيث أصبحت مجرد اختصاصات نظرية مع تقليصها. والنتيجة المنطقية تمثلت في تركيز الصلاحيات بيد جهاز التنفيذ⁴.

¹ عجة جيلالي، المرجع السابق، ص.19.

² حيث انقسم الفقه الفرنسي بشأن معالجتها إلى فريقين متعارضين؛ فريق أول يكتفيها على أنّها مرفق عمومي نظراً لوجود نقاط مشتركة بينهما تتعلق بالتسيير والتنظيم والانتماء للقانون العام والتمتع بامتيازات السلطة العامة، أمّا الفريق الثاني فيصرّ على إدماجها ضمن القانون الخاص معتمداً على طبيعة النشاط الممارس.

³ رشيد زوايمية، محاضرات في قانون المؤسسة العمومية الاقتصادية، جامعة تيزي وزو، 1990-1991، ص.08 و11.

⁴ ممّا أدّى إلى تعطيل البعض منها مع أحداث "لجان إدارة"، وذلك مع استبعاد تمثيل العمال فيها (خاصة القطاع المصرفي)، كما تمّ إلغاؤها تماماً في بعض القطاعات الأخرى وتعويضها بجهاز استشاري وهو ما يسمى بلجنة الرقابة والتوجيه، نقلاً عن، محمد الصغير باعلي، المرجع السابق، ص.20.

2- المدير: يتّسم الجهاز التنفيذي بازدواجية في إدارة المشروع بوجود رئيساً لمجلس الإدارة ومديراً في آن واحد، ولتفادي تداخل الصلاحيات بين الهيئتين، فإنّ الاتجاه في الجزائر قد مال إلى إسناد مهمّة الإدارة إلى مدير يتمّ تعيينه بموجب مرسوم¹.

أمّا بخصوص الصلاحيات، وبالرّغم من اختلافها لاختلاف وتعدّد النصوص القانونية، فإنّه يمكن استنتاج بعض الصلاحيات المشتركة:

ففي المجال الداخلي؛ يقوم المدير بوضع وتحديد النظام الداخلي، كما يلعب دوراً مهماً بالنسبة لعلاقة العمل بين المشروع العام والعاملين سواء من حيث انعقادها أو ترتيب آثارها أو إنائها².
أمّا على الصعيد الخارجي والعلاقات الخارجية؛ فالمدير أوكلت له مهام التمثيل أمام الجهات الخارجية (الإدارية والقضائية) وإبرام الصفقات العمومية، كما يقوم برفع الأعمال والقرارات التي تحتاج إلى مراقبة الجهات الوصائية المختصة.

ولكن تجدر الإشارة إلى أنّه ظاهرياً يتّضح أنّ لمدير المؤسسة الصلاحيات الفعلية وهو المهيمن عليها، لكن في حقيقة الأمر أنّ الوزير كان يشارك في أعمال الإدارة والتسيير³.

ثانياً- الشركات الوطنية:

لقد ساهم انقلاب 1965/06/19، أو كما أطلقت عليه السلطة آنذاك حركة التصحيح الثوري في إنعاش هذه المصطلحات ضمن أدبيات السلطة التي عمدت إلى تبني النظرية الاشتراكية

¹ وإن كان في وضع تنظيمي لائحي إلاّ أنّه لم يكتسب أو يخضع، حتماً للقانون الأساسي للتوظيف العمومي، أنظر في هذا الصدد:

المادة الأولى من القانون الأساسي للتوظيف العمومي الصادر بموجب الأمر 66-133، بتاريخ 02/06/1966، ج.ر، رقم 46، ص.542.

² وذلك طبقاً للتشريع الجاري به العمل آنذاك، والذي اتسم بتعدّد في الأنظمة، ذلك أنّ النظام القانوني للعاملين بالقطاع العام قد كان يحتوي على مزيج من القواعد القانونية (قواعد قانون التوظيف العمومي، قواعد قانون العمل)، الأمر الذي أدّى إلى ما يسمّى "بالترحال الوظيفي"، نقلاً عن، عمار عوابدي، المرجع السابق، ص.85.

³ عن طريق ما يسمّى بالمجالس الاستشارية، والتي لها دور مهم في توجيه ومساعدة المدير أثناء القيام بمهامه، أنظر: BOUSSOUMAH (M.), op.cit, p.336.

للتنمية¹ محرّكها الأساسي القطاع العمومي المقبول في شكل شركات وطنية²، كما تعتبر أداة مثلى لتوسيع القطاع الاشتراكي، ومثل هذه الفكرة، قد سبق وأن تمّ اعتمادها في ميثاق الجزائر الذي اعتبرها الوسيلة المفضلة لضمان تدّخل الدولة وتأمين إنجاز المشاريع المخططة، وقد ازدادت أهميتها بعد فشل سياسة المؤسسات المسيّرة ذاتياً مثلما أريد له.

ولا اعتبارات متعلقة بصلاحيّة الطرق الرأسمالية في اعتماد هذه الأشكال من المشروعات لجأت العديد من التشريعات المختلفة إلى صيغة الشركة الوطنية، ذلك أنّ هذا الشكل يسمح بتطبيق القانون التجاري والعادات والأعراف التجارية ويمكن بالتالي استبعاد القانون الإداري بما يتضمنه من إجراءات ومظاهر للسلطة العامة³.

أمّا في الدول الاشتراكية، فإنّ شركات المساهمة العامة مستبعدة من حيث المبدأ، فمشروعات الدولة حتى وإن أخذت هذا الإطار القانوني فإنّها لا تعدّ من قبيل الشركات الفعلية، ذلك أنّ إضفاء وصف الشركة على المشروعات العامة لا يعني تمثيلها بالشركات التجارية المعروفة في القانون الخاص⁴.

وفي الجزائر، فإنّ الشركات الوطنية قد احتلت مكانة مرموقة داخل الاقتصاد الوطني، خاصّة بعد انهيار أسلوب التسيير الذاتي داخل القطاع الصناعي والتجاري، حيث اعتبرت الطريقة المثلى لتأمين المشاريع من طرف السلطة.

ونظراً لهذه الأهمية، فلقد تمّ تبسيط التنظيم الإداري للشركة، الذي يتكون من جهازين

أساسيين:

¹ عجة جيلالي، المرجع السابق، ص.17.

² وفي هذا الصدد، يرى الرئيس الراحل "هواري بومدين" أنّ الشركة الوطنية هي الصبغة الأكثر تلائم لتسيير الصناعة الوطنية.

³ أكتم أمين الخولي، الاتجاهات الكبرى في قانون المشروع العام، مجلة إدارة قضايا الحكومة، مصر، سنة 1965، عدد 02، ص.24.

⁴ حيث يؤدي الطابع العمومي الذي تتمتع به إلى تمييزها على الشركات الخاصّة سواء فيما يتعلق بتأسيسها أو تنظيمها أو علاقاتها، لأنّها تعتبر تاجراً عمومياً.

1. لجنة التوجيه والرقابة: حيث أنه ابتداءً من سنة 1966 شكّلت في أغلب الشركات الوطنية لجان توجيه ومراقبة لمساعدة مدير الشركة، فخضعت أحياناً لدى الوزارة الوصية، وهو مؤلف من أعضاء يمثلون مختلف الوزارات التي لها علاقة بالشركة، وله صلاحيات استشارية أكثر منها تقديرية، وغالباً ما يتم استشارته في المسائل المتصلة بإعداد الخطط والبرامج الاستشارية وكيفية تمويلها¹.

2. الجهاز التنفيذي: يعيّن على رأس كل شركة وطنية مدير عام بموجب مرسوم صادر بناءً على اقتراح من الوزارة الوصية. ويتم فصله بالإجراء نفسه طبقاً لقاعدة توازي الأشكال، على اعتبار خضوعه للسلطة الرئاسية²، وله اختصاصات واسعة في تسيير الشركة والقيام بكافة التصرفات المتعلقة بها اتجاه الغير، فهو يتمتع بجميع السلطات لضمان سير الشركة بتمثيلها، والقيام بكل العمليات المتصلة بموضوع نشاطها، مع الاحتفاظ بالأحكام المتعلقة بمصادقة السلطة الوصية.

لقد كان تحديد وظائف وأهداف الشركات الوطنية خلال فترة 1965-1971 ليطمّن من طرف الجهاز المركزي والوصاية في إطار الإستراتيجية العامة المرسومة، وأصبحت هذه الشركات لا تستطيع حصر أهدافها الأساسية، لأنّ هناك أهدافاً أخرى تُضاف إليها وقد تكون متعارضة مع طبيعة نشاطها.

هذا التدخّل كان مبرراً بعوامل منها: عوامل موضوعية كغايات الإطارات المتكوّنة، وإن وُجدت فليس لها الخبرة المطلوبة، وعوامل اجتماعية وسياسية، كذلك لأنّ المؤسسة آنذاك مطالبة أكثر على تحقيق وتلبية المطالب الاجتماعية الملّحة للعمال وكذلك المساهمة في خلق شروط الاستقرار السياسي.

كما أنّ امتلاك الدولة لكل رأس المال، يجعلها بمثابة المساهم الوحيد، وهو ما يجعل مصطلح الشركة مصطلح دون معنى، مادام ركن التعدّد غائب عن هذا العقد. ولكن رغم جدية هذه الانتقادات، إلا أنّ همّ السلطة آنذاك، لم يعر أيّ اهتمام لمسألة المفاهيم ومدى انسجامها مع المنطق

¹ عمّار عوابدي، المرجع السابق، ص. 129.

² إلا أنّ بساطة هذا التنظيم لا تعكسه جلياً بساطة المفهوم الذي يحمل في طياته خطأ قانوني، فما مدى صدق مصطلح الشركة المتبنى من طرف السلطة.

القانوني المؤلف، فالمهم بالنسبة إليها إيجاد صيغة ولو شكلية لإضافتها على جزء أساسي من القطاع العام¹.

في الأخير يمكن القول، أنه في هذه المرحلة كان الاهتمام منصباً أكثر على تحضير أدوات التمويل لنموذج التنمية، والذي يهدف إلى خلق دولة متطورة صناعياً ومستقلة اقتصادياً بجانب استقلالها السياسي معتمداً في ذلك على مواردها الذاتية، هذا تطلب تأميم أغلب المؤسسات التي يسيطر عليها الأجانب وتحويلها إلى شركات وطنية، إلى جانب تأسيس الشركات الوطنية لتكون نواة لقاعدة صناعية صلبة وتنمية حقيقية.

ثالثاً - صيغة المؤسسة الاشتراكية:

نتيجةً للمعطيات الموضوعية والتي بموجبها تمّ إعادة تنظيم القطاع العام على الصورة السابقة، تترتب عنه إقامة علاقات إنتاجية تتميز بعدم انسجامها مع ما تصرّح به النصوص الأساسية وموثيق الأمة، وذلك كضرورة لتحقيق وإنجاز المبادئ الديمقراطية².

ومع تزايد أعداد الشركات الوطنية والمؤسسات العامة ذات الطابع الصناعي والتجاري، انحصر التسيير الذاتي في القطاع الفلاحي، وأدجت الدولة العديد من المؤسسات المسيّرة ذاتياً، ضمن الأشكال الجديدة المتبنّاة آنذاك والموصوفة بالدولية، ممّا طرح إشكالاً عويصاً يتمحور حول، هل نحن أمام نظام رأسمالي، أم أنّها صيغة خاصّة لاشتراكية الدولة.

¹ عجة جيلالي، المرجع السابق، ص.18.

² حيث جاء في برنامج طرابلس المصادق عليه من طرف المجلس الوطني للثورة الجزائرية في جوان 1962 ما يلي: «إنّ الثورة الديمقراطية الشعبية تشيّد واع للبلاد في إطار مبادئ اشتراكية وسلطة في أيدي الشعب». كما جاء في ميثاق الجزائر سنة 1964: «أنّ الديمقراطية الاشتراكية يجب أن تبرز وتتجسّد من خلال وجود هيئات ديمقراطية حقيقية على مستوى القاعدة لتسيير الاقتصاد وهيئات شعبية حقيقية، ونقابات ديمقراطية حقيقية وإدارة فعلية تراقبها الجماهير». نقلاً عن، مُجّد الصغير باعلي، المرجع السابق، ص.25.

بالتالي أصدرت السلطة الأمر رقم 74/71¹ المؤرخ في 16/11/1971 والمتعلق بالتسيير الاشتراكي والذي يهدف إلى الاستبعاد الكلي لجميع المؤسسات العامة وصيغها التقليدية، واضعةً حداً لذلك التمييز بين أشكال تنظيم القطاع العام، ومتجاوزة لمرحلة ساد فيها عدم انسجام المسارح بين اختيارات البلاد والنصوص القانونية القائمة.

1- أجهزة التسيير الاشتراكي:

يرتكز أسلوب التسيير الاشتراكي على مدى مشاركة ومساهمة العمال في تسيير وإدارة المؤسسة، وذلك عن طريق:

أ) **مجلس العمال:** حيث يعتبر هذا الأخير اللبنة الرئيسية داخل التنظيم الاشتراكي باعتباره الإطار الأساسي الذي يُشارك مجموع العمال عن طريقه في تسيير شؤون المؤسسة² لمدة 3 سنوات ينتخبون بدورهم رئيساً لهم لمدة سنة قابلة للتجديد³، حيث يعتبر إشراك العمال في التسيير من المبادئ الأساسية في النظام الاشتراكي الذي اختارته الجزائر طريقاً لها عكس النظام الرأسمالي الذي لا يسمح فيه للعمال بالمشاركة في تسيير المؤسسة.

وتتمثل صلاحيات⁴ هذا المجلس أساساً في تقديم الآراء والتوصيات سواءً بتقارير حول المؤسسة وتسييرها ومراقبة تنفيذ المخطط أو تعديل هياكل المؤسسة لتوسيع نشاطها الاقتصادي ومشاريع برنامج الاستثمار، كما يتمتع مجلس العمال بسلطات تُحوّله مشاركة مجلس المديرية في بعض

¹ الأمر رقم 74-71 المؤرخ في 16/11/1971 يتعلق بالتسيير الاشتراكي للمؤسسات، ميثاق التنظيم الاشتراكي للمؤسسات، ص.1736.

² للإشارة أنّ مجلس العمال بشكل على مستوى المؤسسة وأيضاً على مستوى الوحدة طبقاً للمادة 19 من الأمر 74/71، راجع في هذا الصدد، زغدود علي، المؤسسات الاشتراكية ذات الطابع الاقتصادي في الجزائر، رسالة دكتوراه، معهد الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجزائر، ص.170.

³ زغدود علي، المرجع نفسه، ص.179.

⁴ عبد اللطيف بن آشنهو، التجربة الجزائرية في التنمية والتخطيط 1962-1980، ديوان المطبوعات الجامعية، 1982، ص.69.

الاختصاص خاصّة في مجالات التوظيف والتكوين ووضع النظام الداخلي والمساهمة في تنظيم وتسيير الخدمات الاجتماعي والثقافية¹.

وبناءً على ذلك، فإنّ اختصاصات مجلس العمال تمثلت أساساً في المراقبة لأنّ دوره في التسيير والتقرير يبقى محدوداً وشكلياً بسبب ضعف المستوى التكويني والثقافي للمنتخبين، يُقابلها صلاحيات واسعة وفعلية ومزوّدة بإمكانيات مادية لإنجازها والممنوحة لمجلس المديرية.

لكن من الناحية العملية، فإنّ مجالس العمال لا تمارس اختصاصاتها على أكمل وجه بسبب عدم انسجام بعض المسيّرين المعيّنين من طرف الوزارة مع مجالس عمّال المؤسسات، بالإضافة إلى عدم حضور بعض أعضاء المجالس العمّالية للجلسات المقرّرة نظراً لنقص المعلومات الضرورية لممارسة مهامهم².

(ب) مجلس المديرية: يتألف مجلس المديرية من 9 إلى 11 عضواً حسب أهمية المؤسسة على أن يكون بينهم ممثلان يُعيّنهما مجلس العمّال من بين أعضائه، أمّا سلطة الوصاية فتتكفل بتعيين الأعضاء الباقين³.

وتتمثل صلاحيات مجلس المديرية في إدارة وتسيير المؤسسة والبث في البرامج العامة لنشاط المؤسسة ومشاريع برامج البيع والإنتاج والتموين، البث كذلك في الميزانيات وحساب الاستغلال وحسابات الخسائر والأرباح⁴. وبهذه الاختصاصات يعتبر هذا المجلس القلب النابض للمؤسسة، إلّا

¹ وذلك وفقاً للمرسوم 82-179 الصادر في 15 ماي 1982 والمتعلق بمحتوى الخدمات الاجتماعية وكيفية تمويلها.

² زغدود علي، المرجع السابق، ص. 199 وما يليها.

³ وهم بالإضافة إلى المدير العام الأشخاص الذين لديهم مسؤوليات مباشرة، أنظر في هذا الصدد المرسوم رقم 75-149 الصادر بتاريخ 1975/11/21 والمتعلق بمجلس المديرية. كما يفهم من مدلول كلمة المديرية على أنّ تسييرها يكون جماعي، إلّا أنّ الواقع أثبت أنّ الجماعية مسألة ظاهرية أكثر منها حقيقية لعدم وجود تناوب في الرئاسة وعدم الاعتماد على أسلوب الانتخاب في تعيين الرئيس وعدم وجود مساواة بين الأعضاء، نقلاً عن، مُجد الصغير باعلي، المرجع السابق، ص. 31.

⁴ المادة 59 من الأمر 71-74 سالف الذكر.

أنّه ليس منفصلاً عن السلطة نظراً لكثرة تدخلاتها وإملاءاتها¹. أمّا المدير العام فهو معيّن بموجب مرسوم ينقّد باقتراح من السلطة الوصيّة وتُنهي مهامه ضمن نفس الأشكال².

المبحث الثاني

مفهوم المؤسسة العمومية الاقتصادية في ظلّ النظام الرأسمالي.

تميّز واقع المؤسسة العمومية الاقتصادية في ظلّ التسيير الاشتراكي بمجموعة من التناقضات باعتبارها من جهة الاشتراكيين خلية إنتاج ومصدر لتكوين الثروة، ومن جهة أخرى يصنّفها في خانة المرفق العمومي المكلف بتقديم خدمة عمومية.

وعلى هذا الأساس، كانت هناك نظرة اشتراكية منذ بداية إصلاح المؤسسة المرتبطة بأبجديات النظام الرأسمالي، حيث كان ينظر إلى هذا النظام كملاذ من الأزمة الاقتصادية التي نشأت بسبب النموذج السيئ للتنمية المتّبع في العهد الاشتراكي، حيث أنّ هذا التغيير لا يتأتى إلا بالاستغناء عن أسلوب التسيير الاشتراكي واعتماد الأسلوب الليبرالي لتسيير المؤسسة العمومية الاقتصادية³.

وقد كان هذا النمط محط أنظار فقهاء الإصلاحات الاقتصادية (مطلب أول) كونه آلية لزيادة الموارد وانعكاسها الإيجابي على التدّخل، ممّا تطلب إعادة النظر في حجم ومردودية هته المؤسسات. كما أنّ آلية التسيير الرأسمالي كرّست أسس جديدة تبنى عليها المؤسسات الاقتصادية (مطلب ثانٍ) قائمة على مبدأ اللامركزية الاقتصادية، مشاركة العمال في التسيير، إضافةً على أشكال جديدة للمؤسسات تجرّد فحواها في ظلّ القانون التجاري.

¹ تنص المادة 80 من الأمر 71-74 على أنّه: «يكون للسلطة الوصية التعويض المطلق لتوجيه ومراقبة المؤسسة وهي تتسلم كلّ التقارير أو البيانات».

² المادة 62 من الأمر 71-74 المشار أعلاه.

³ عجة جيلالي، المرجع السابق، ص.175.

المطلب الأول

الإصلاحات الاقتصادية

إنّ كلّ المؤشرات التنموية ما بعد مرحلة التسيير الذاتي والشركات الوطنية والمؤسسات الاشتراكية كانت تشير إلى التوجه في إدخال إصلاحات اقتصادية عميقة، من أجل ترسيخ فكرة الاستقلالية الاقتصادية وضمان نجاعة أفضل وفعالية أكبر من إعادة النظر في الأسلوب المعتمد وهو ما سيتمّ التطرق إليه من خلال هذا المطلب، حيث سيتمّ تخصيص الفرع الأول للحديث حول آلية إعادة الهيكلة المالية والعضوية للمؤسسات، أمّا الفرع الثاني فهو مخصّص لإبراز فكرة تبني الاستقلالية الاقتصادية الفعلية للمؤسسات العمومية الاقتصادية.

الفرع الأول

أسلوب التعديل الهيكلي

نظراً للوضع الذي آلت إليه البلاد خلال الأزمة العالمية وانخفاض أسعار النفط تحتم على المسؤولين إعادة النظر في وجهة المؤسسات العمومية والتي اتخذت أسلوب التعديل الهيكلي¹. كما أنّ مرحلة التسيير الاشتراكي تميّزت بضخامة المؤسسات العمومية وغياب التخصص في نشاطها وضعف تسييرها الداخلي ممّا أدى إلى محاولة الحدّ من هذا الوضع المتأزم عن طريق آلية إعادة الهيكلة بموجب المرسوم 242 / 80 والذي على أساسه تمّ تفكيك المؤسسات الكبرى إلى مؤسسات عمومية صغرى حتى يتسنى للمسيّرين التحكم فيها².

¹ المرسوم رقم 242/80 المؤرخ في 1980/10/04 المتعلق بإعادة هيكلة المؤسسات العمومية، ج.ر، رقم 41 المؤرخة في 1980/10/07، ص. 1513.

² وقد كان هذا الأسلوب محط أنظار فقهاء الإصلاحات الاقتصادية لكونه وسيلة لتحقيق التوازن الدائم في ميزان المدفوعات وبلوغ مستويات أفضل للطرق المعيشية.

Voir, Hocine BENISSAD, L'ajustement structurel, OPU., 1999, p.37.

كما ارتكزت هذه العملية على جملة من المبادئ بغرض تحقيق أهداف محدّدة في المخطط كمبدأ التخصيص، الفصل بين مهام الإنتاج والتوزيع، تقليص أحجام المؤسسات دون التفكير في إحداث أيّ تعديل في طبيعة ملكية المؤسسة لأسباب مالية وأخرى متعلقة بالتسيير¹.

أولاً- أسباب إعادة الهيكلة:

إنّ وضعية المؤسسات العمومية فرضت إعادة الهيكلة والتي اعتبرت كضرورة ملّحة لإصلاح الوضعية التي كانت تمرّ بها المؤسسات والتي كانت تشكو من ضعف في التسيير وديون بنكية كثيرة. وعلى العموم، يمكن عرض الأسباب التي جعلت الانتقال إلى إعادة الهيكلة ضرورة:

1. التوجه الاجتماعي للمؤسسات: حيث أنّ الاهتمام المتزايد بالنشاطات الاجتماعية وسوء الفهم الذي وقع فيه العمال لمصطلح "تسيير" جعل المؤسسات الاقتصادية تسيير نحو تلبية رغبات العمال وذلك يتوفر التعاونيات الاستهلاكية لهم والمخيمات الصيفية لأولادهم².
2. حجم المؤسسات: إنّ التوجه الإيديولوجي الذي اتبعته الجزائر كمنهج سياسي واجتماعي واقتصادي فرض عليها إتباع نفس المعايير في وضع إستراتيجية التنمية، فإنتاج المؤسسة لأغلب العناصر أدّى إلى ضعفها في استغلال الطاقات المتوفرة والنقص في التعلّم للتكنولوجيا، ربما أنّ سوء متابعة نشاطات المؤسسة ومراقبتها كان من أهم الصعوبات المواجهة من طرف المؤسسة وذلك بسبب الوصول المتأخر للمعلومات، إضافةً إلى سوء التنسيق بين المركزية والوحدات الإنتاجية³.

¹ حيث تمّ العدول عن التخطيط المركزي ومنحت المؤسسة استقلالية واسعة وأخضعت لأحكام القانون التجاري.

² <http://rlearning-unie-mssila.dz/moode/login/index.php>.

³ إضافة إلى عدّة أسباب أخرى نذكر منها: تدهور قدرة المؤسسة على طرح فائض مالي وارتفاع التكاليف الاجتماعية، وارتفاع ديون المؤسسة.

ثانياً- أهداف إعادة الهيكلة:

انطلاقاً من الوضعية التي آلت إليها المؤسسات الوطنية بشكل خاص والاقتصاد الوطني بشكل عام، كانت عملية إعادة الهيكلة تهدف إلى التحسين الكمي والنوعي لإنتاج المؤسسات مع تحديد مهام كل مؤسسة وتكييف مجال نشاطها مع الأهداف الموكلة لها:

- تحفيز عمال المؤسسة بإعطائهم حرية أكبر في اتخاذ القرارات الخاصة بها.
- إعادة النظر في حجم المؤسسات الاقتصادية مع تطبيق مبدأ اللامركزية، وذلك بتحويل المقرات الاجتماعية من العاصمة إلى داخل الوطن.
- تخفيض ظاهرة الإهمال واللامبالاة وذلك بتحسين شروط العمال الاجتماعية والمهنية.

ثالثاً- مبادئ إعادة الهيكلة:

هناك مجموعة من المبادئ والميكانيزمات التي اعتمدت عليها مرحلة إعادة الهيكلة للمؤسسات وهي مستمدة من الواقع الاقتصادي والاجتماعي التي عاشته هاته المؤسسات التابعة للقطاع العام، وتتمحور هذه المبادئ فيما يلي:

1. مبدأ العمومية:

حيث تخضع كل مؤسسات القطاع العام الاقتصادي إلى منطق إعادة الهيكلة، وهو ما أكدته المادة 02 من المرسوم 242/80 سالف الذكر¹، إلا أنّ هذا المبدأ ليس وليد هذه المرحلة حيث كان الأمر 74/71 المتعلق بالتسيير الاشتراكي بصمة في ذلك، حيث طبقت أحكام مواده على هذه المؤسسات وتمت هيكلتها.

¹ تنص المادة 02 من المرسوم 242/80 على أنه: «تهدف إعادة هيكلة المؤسسات العمومية مهما كان نوعها أو قطاع نشاطها أو النظام القانوني التي تخضع له...».

2. مبدأ التخصص:

لقد أوضحت المقاربة الاقتصادية على أنّ جمع العديد من النشاطات في مؤسسة واحدة والقيام بالتنسيق الإداري فيما بينها من قبل السلطة التسلسلية واحدة قد أدّى إلى زيادة التكلفة، ورغم الجدل الذي يُثير حول فكرة أنّ المؤسسات الاقتصادية العمومية جاءت لتحقيق مآرب اجتماعية كمبدأ المساواة، تكافؤ الفرص، إلّا أنّ البعض اعتبرها غير ناجحة¹ والسبب في ذلك هو الجمع بين وظيفتي الإنتاج والتوزيع، وبين وظيفة الإنتاج والإنجاز.

إنّ المؤسسات بوجه عام يجب أن تخضع لمبدأ التخصيص أو التخصص وهو مبدأ يحدّد دائرة نشاط المؤسسة تحديداً دقيقاً لا يتجاوز حدود الغرض الذي أنشأت من أجله، وعليه انبثقت عن عملية إعادة الهيكلة مؤسسات التوزيع المنفصلة عن مؤسسات الإنتاج، لكن ما يلاحظ على مبدأ التخصص أنّه ليس من ابتكار مرسوم إعادة الهيكلة، بل تمّ النص عليه في إطار الأمر 23/75 المؤرخ في 1975/04/29 المتعلق بالقانون الأساسي للنموذجي للمؤسسات الاشتراكية ذات الطابع الاقتصادي².

3. مبدأ الاستقلالية:

بالرجوع إلى أحكام المرسوم 242/80 نستشف أنّ هذا الأخير منح سلطة تقديرية ولو بصفة نسبية للمؤسسة³، وهذا بإقرار مبدأ الفصل القانوني بين المؤسسات المنبثقة عن عملية إعادة الهيكلة والمؤسسات الأمّ، ويتجلى هذا الفصل في تمتع المؤسسات الجديدة بالشخصية المعنوية للمؤسسات المعاد هيكلتها وفصل وظيفة الإنتاج عن وظيفة التوزيع.

¹ أحمد خالق، التحوّل من القطاع العام إلى القطاع الخاص بين التنظير والواقع، مجلة روح القوانين، كلية الحقوق، جامعة طنطا، عدد 09 يناير 1993، ص.56.

² تنص المادة 02 من الأمر 23/75 على أنّه: «المؤسسات الاشتراكية مكلفة في إطار المخطط الوطني للتنمية الاقتصادية والاجتماعية بتحديد المهمة الدقيقة المعهودة للمؤسسة...».

³BOUZIDI (A), Questions actuelles sur la planification en Algérie, édition ENAL, 1984, p.127.

رابعاً- نتائج إعادة الهيكلة:

إنّ الأهداف التي سطرت لإعادة الهيكلة كانت من الناحية النظرية ذات أهمية كبيرة، وكان يُرجى منها ان تؤثر بالإيجاب على جميع الجوانب الاقتصادية والاجتماعي، إلا أنّ واقع الحال كان على خلاف ذلك، حيث أنّ من النتائج الناجمة عن هذه المرحلة أنّ صغر حجم المؤسسات الذي نتج عن إعادة الهيكلة لم يكن له الأثر المنتظر منه، إذ لم تكن المؤسسة الصغيرة مستقلة عن المؤسسة الأمّ بل العكس من ذلك، أصبحت المعلومات لا تصل بالصورة المطلوبة إلى الوحدات الإنتاجية الصغيرة رغم بقاءها تحت التوجيه الاقتصادي للمركز.

كذلك بقاء صلاحية التشغيل والأجور الممركز كان له الأثر السلبي ومن عدّة جوانب على المؤسسة، فالأصل في الأجور هو المردودية وهو ما لم نجده في هذه المرحلة، حيث كانت الأجور موحّدة على مستوى كلّ الوحدات الاقتصادية ولم تترك للمؤسسة مسالة تحديد الأجور للعمال¹، أمّا من ناحية التشغيل، فإنّ المقاييس المعمول بها لم تكن واضحة ولا من صلاحية المؤسسة، بل من اختصاص الجهات المركزية.

من خلال ما سبق، يتّضح أنّ مرحلة إعادة الهيكلة لم تصل إلى تحقيق أهدافها التي وجدت من أجلها ولو جزئياً، وأنّ على المسؤولين والقائمين بشؤون الاقتصاد التفكير في منهجية تسيير جديدة ونظرة جديدة لدور وهدف المؤسسات.

كما أنّ مرحلة إعادة الهيكلة كانت منطلقاً لإعادة النظر في المشاركة العمالية، وفي هذا الاتجاه ذهب كلٌّ من الميثاق الوطني عند إثرائه عام 1986 واللائحة الاقتصادية والاجتماعية الصادرة عن المؤتمر السادس عام 1988 تماشياً مع الإصلاحات الاقتصادية والتي تدعمت بصدور النصوص

¹ زغودود علي، المرجع السابق، ص.92.

الأساسية لاستقلالية المؤسسات، أين تمّ التخلي تدريجياً عن سياسة التسيير الاشتراكي وتبني قواعد التسيير الليبرالي الرأسمالي.

الفرع الثاني

تجسيد مرحلة استقلالية المؤسسات

ارتبط مشروع إصلاح المؤسسة العمومية الاقتصادية منذ بداية تصوره بمعتقدات النظام الرأسمالي، حيث كان ينظر لهذا النظام كملاذ من الأزمة الاقتصادية والتي لم تنشأ فقط من تدهور أسعار النفط، بل نجمت أساساً بسبب الاختيارات السيئة لنموذج التنمية المتبع في العهد الاشتراكي¹.

ولقد برز مصطلح استقلالية المؤسسة في وقت مبكر مع عملية إثراء الميثاق الوطني لسنة 1986، حيث كلفت السلطة فريق بمهمة وضع المبادئ الرئيسية لهذه الاستقلالية، حيث انتهت أشغالهم في شكل مشروع قانون سرعان ما تمّ المصادقة عليه بتاريخ 12/01/1988 تحت رقم 01/88، إلا أنّ الإشكال المطروح، ما موقف هذا القانون من معركة المفاهيم، وهل تمكّن من حسم الجدل حول النظام القانوني لهذه المؤسسة؟

أولاً- المفهوم الواسع للمؤسسة العمومية الاقتصادية في ظلّ أحكام القانون 01/88:

في سبيل تحديد مفهوم المؤسسة العمومية الاقتصادية، لجأ المشرّع² إلى طريقتين أساسيتين: تتمثل الأولى في تحديد الأسس الذاتية المكوّنة لتلك المؤسسة وهو ما يمكن تسميته بالتحديد الإيجابي، أمّا السبيل الثاني فتعتمد على التميّز بينها وبين الهيئات والمؤسسات الأخرى المشابهة لها، وهل ما يسمّى بالتحديد السلبي.

¹ «... حيث أنّ مرحلة إعادة الهيكلة المتبعة في ظلّ التسيير الاشتراكي لم تكن ذلك المخرج من المأزق الاقتصادي التي عاشته الجزائر في تلك الفترة وإتّما كانت حسب آراء العديد من المحلّلين والخبراء استعداداً للدخول في مرحلة جديدة من الإصلاحات الاقتصادية». راجع في هذا الصدد، الطيب داودي، عبد الحق ماني، تقييم إعادة هيكلة المؤسسة الاقتصادية الجزائرية، مجلة المفكر، العدد الثالث، 2018، ص.133، 154.

² وذلك بموجب القانون رقم 88-01 الصادر بتاريخ 12/01/1986 والمتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات، وكذلك بموجب القانون 04/88 الصادر بتاريخ 12/01/1988 المعدل والمتمم للأمر 75-59 المتضمن القانون التجاري.

1- التحديد الإيجابي: من أجل تعريف وتحديد مفهوم المؤسسة العمومية الاقتصادية لجأ المشرع

إلى معايير وعناصر مختلفة.

أ- المعيار الغائي أو الموضوعي: حيث تمّ من خلاله تحديد الهدف أو الغاية الرئيسية من إنشاء هذه المؤسسة، إذ ورد تعريف تشريعي¹ للمؤسسة العمومية الاقتصادية، يهدف من خلال إنشاء المؤسسة إلى إنتاج مواد وخدمات وتراكم الرأسمال. بناءً عليه، يمكن القول أنّ تحديد مفهوم المؤسسة بموجب بيان غرضها إنّما هو تعيين وإبراز للطبيعة الاقتصادية لنشاطها المتمثل في إنتاج المواد، وهو ما ينطبق على المؤسسات الصناعية أو تقديم خدمات كما هو الشأن بالنسبة للمؤسسات التجارية².

ومع هذا، فإنّ محاولة تحديد مفهوم المؤسسة الاقتصادية بموجب هذا المعيار المادي- الموضوعي ناقصة بسبب اتساع مدلول النشاط الاقتصادي من جهة، ووجود هيئات ومؤسسات أخرى تعمل في الميدان الاقتصادي إلا أنّها لا تشكل مؤسسات عمومية اقتصادية³.

ب- المعيار الشكلي: بالإضافة على المعيار الموضوعي، فقد أضاف المشرع معياراً عضوياً أو شكلياً، حيث أضفى الشخصية القانونية على المؤسسة وهو ما نص عليه المشرع الجزائري بصريح العبارة في نص المادة الثالثة فقرة أخيرة من القانون التوجيهي 88-01. وفي هذا الإطار، تثار مسألة تحديد طبيعة الشخصية المعنوية المضافة على المؤسسة، وهل هي شخص معنوي عام أم خاص.

في الحقيقة، إنّ الاعتراف بالشخصية القانونية للمؤسسات العمومية ذات الطابع الاقتصادي لا يعدو أن يكون إلاّ أداة قانونية لتحقيق الاستقلال اللازم لهذه المؤسسات من الناحيتين الإدارية والمالية لكي تباشر نشاطها الاقتصادي⁴.

¹ تنص المادة 03 من القانون 01/88 على أنه: «تشكل المؤسسة العمومية الاقتصادية في إطار عملية التنمية الوسيلة المفضلة لإنتاج المواد والخدمات وتراكم رأسمال...».

² مُجّد الصغير باعلي، المرجع السابق، ص.42.

³ حماد مُجّد شطا، تطور وظيفة الدولة، نظرية المؤسسات العامة، د.م.ج، الجزائر، 1984، ص.90 وما بعدها.

⁴ راجع كلٌّ من: حسني المصري، المشروعات العامة ذات المساهمة الدولية، (د.د.ن)، ط2، 1985، ص.127؛ مختار أحمد بربري، الشخصية المعنوية للشركة التجارية، شروط اكتسابها وحدود الاحتجاج بها، القاهرة، 2002، ص.5.

والحقيقة أنّ تحديد طبيعة الشخصية المعنوية للمؤسسة العمومية الاقتصادية تبقى مسألة مثيرة للنقاش والجدل الفقهي، وباعتقاد بعض الفقهاء¹، فإنّ المؤسسات العمومية الاقتصادية باعتبارها مشروعات عامة هي صنف جديد من الأشخاص القانونية يخضع لنظام قانوني في حين يجمع بين أحكام القانون العام وأحكام القانون الخاص (قانون تجاري)².

2- التحديد السلبي:

يستمدّ هذا التعريف من نص المادة الرابعة من القانون التوجيهي والتي تقضي على أنّه: «تتميز المؤسسة العمومية الاقتصادية في مفهوم هذا القانون عن الهيئات العمومية بصفاتها أشخاصاً معنوية خاضعة للقانون العام ومكلفة بتسيير الخدمات العمومية». وانطلاقاً من هذا النص، يتّضح أنّ المؤسسة هي شخص معنوي عام ذو طابع اقتصادي غير المرفق العمومي والجمعيات والتعاونيات والتجمعات³.

فبالنسبة للهيئات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري فهي لا تعتبر مؤسسات عمومية اقتصادية EPE، وبالتالي لا تخضع للقوانين والأنظمة المتعلقة بهذه الأخيرة⁴. باعتبار ان الهيئات ذات الطابع الصناعي والتجاري هي مرافق عامة حتى ولو استعملت اساليب وقواعد القانون التجاري عكس المؤسسات العمومية الاقتصادية التي تبقى وفقاً لقوانين الاستقلالية المعتمدة بمثابة شركات تجارية تخضع لمنطق المضاربو وتحقيق الارباح.

¹ ومن بينهم مجّد الصغير باعلي.

² أنظر المادة 03 من القانون 01-88.

³ أنظر المادة 49 من القانون رقم 01/88 المؤرخ في 12/01/1988.

⁴ «إلاّ إذا أمكنها أن تتبع هدفها وسير عملها وفق آليات السوق ونص المخطط الوطني للتنمية على شروط ذلك». أنظر المادة

49 من القانون 01/88.

وتأسيساً على هذا، فالمادة الرابعة قد حرّرت المؤسسة العمومية الاقتصادية من أعباء المرفق العام عن ما كانت عليه سابقاً في عهد التسيير الاشتراكي وحرّرتها من رقابة القضاء الإداري ومن شكليات الصفقات العمومية¹.

لكن بالمقابل، فهي فكرة ليس من السهل تغييرها خاصة في ظلّ المعطيات القانونية الموجودة والتي تتميز بالعودة التدريجية للدولة إلى وظيفتها التقليدية كدولة ضابطة للاقتصاد وليس دولة مقاوله على حدّ تعبير بعض الفقهاء².

ومع هذا، فالقانون الذي يحكم المؤسسات العمومية الاقتصادية هو القانون التجاري أساساً، يبقى محفوظاً بالعديد من قواعد القانون العام حين عمد المشرّع في عدّة حالات إلى الخروج عن القواعد العامة في القانون التجاري عن طريق إصدار قوانين وأحكام خاصة أو الإحالة على قواعد القانون العام³.

ثانياً- المفهوم الضيق للمؤسسة العمومية الاقتصادية في ظلّ القانون 88-01:

يمكن تعريف المؤسسة العمومية الاقتصادية حسب المفهوم الضيق لها على أنّها: «شركة تجارية تتخذ شكل شركات المساهمة أو شكل الشركة ذات المسؤولية المحدودة...». ويرتكز هذا المفهوم على نص المادة الخامسة من القانون التوجيهي، والتي تقضي على أنّه: «المؤسسات العمومية الاقتصادية هي شركات المساهمة أو شركات محدودة المسؤولية تملك الدولة، أو الجماعات المحلية فيها مباشرة أو بصفة غير مباشرة جميع الأسهم أو الحصص»⁴.

¹ المرسوم 72/88 المؤرخ في 29/03/1988 المعدّل والمتمم للمرسوم 145/82 المؤرخ في 10/04/1982 المتضمن تنظيم صفقات المتعامل العمومي، ج.ر، رقم 13 مؤرخة في 30/03/1988.

² LAGGOUNE Walid, De l'Etat entrepreneur à l'Etat actionnaire in revue Algérienne, N°4 du 1983, p.736.

³ كما هو الشأن بالنسبة للقانون الخاص لإفلاس هذه المؤسسات أو حالات حلّها أو الأحكام المتعلقة لبعض أقوالها... الخ، مُجّد الصغير باعلي، المرجع السابق، ص.53.

⁴ المادة 05 من قانون 01/88 والمادة 02 و03 من القانون 04/88.

ويتوقف الاختيارين بين الشكلين المنصوص عليهما أعلاه في ميدان عملهما أو أهميته في التنمية الاقتصادية. وزيادة على ذلك، وباستثناء الاستثمار في شكل شركة المساهمة في المؤسسة العمومية الاقتصادية، فإنّ إنشاء الجماعات المحلية للمؤسسات يكتسي عموماً شكل شركات ذات مسؤولية محدودة¹. وإيماناً بصلاحيّة وقدرة الآليات الليبرالية التحرّرية في تسيير هذه المؤسسات، لجأ التشريع الجزائري إلى هذا النوع من الأشكال من الشركات المنصوص عليها في أحكام القانون التجاري.

من خلال هذه النصوص يتكرس المفهوم الضيق للمؤسسة، على أنّها شركة تجارية ذات رأس مال عمومي مملوك للدولة². ولقد انتقد الفقه اقتباس وتبني المشرّع في قانون 01/88 لشكل شركة المساهمة، وذلك على اعتبار أنّ هذا النوع من الشركات مرتبط بالمشاريع الخاصّة القائمة على أساس تحقيق الربح والمردودية، في حين أنّ المشروعات العامة هدفها ليس ربحي.

في هذا الصدد لا بدّ من الرجوع إلى الأحكام العامة في القانون المدني وخاصة المادة 416 منه، وذلك قبل الخوض في بيان ملائمة عقد الشركة مع عقد المؤسسة، حيث تنص هذه المادة على أنّ: «الشركة عقد يلتزم بمقتضاه شخصان طبيعيان أو اعتباريان أكثر على المساهمة في نشاط مشترك بتقديم حصة من عمل أو مال أو نقد بهدف اقتسام الأرباح الناتجة عن تحقيق اقتصاد أو بلوغ هدف اقتصادي...».

وبصدد مناقشة مدى توفر هذه الأركان في عقد المؤسسة العمومية الاقتصادية، فإنّه من المشروع مبدئياً الاعتراف بتوافر معظم هذه الأركان في عقد المؤسسة باستثناء ركن التعدّد والذي يفترض وجود طرفين أو أكثر في عقد الشركة.

¹ وتعتبر شركات ذات مسؤولية محدودة أغلبها مؤسسات محلية وشركات المساهمة أغلبها وطنية. أنظر في هذا الصدد، عمر صخري، اقتصاد المؤسسة، ديوان المطبوعات الجامعية، 2003، ص.51.

² غير أنّ هذا التعريف قد يثير حساسية لدى فقهاء القانون الخاص وي طرح في نفس الوقت الإشكالات الفقهية والمتمثلة أساساً في البحث عن مدى مطابقة عقد الشركة بالمفهوم المتعارف عليه في القانون الخاص مع عقد المؤسسة. راجع في هذا الصدد، عجة جيلالي، المرجع السابق، ص.194.

في هذا الصدد، اهتدى المشرع إلى حيلة قانونية، إذ وجد حلاً لإشكالية تعدد الشركاء وذلك بإنشاء ما يسمّى بصناديق المساهمة حيث حلّت هذه الصناديق محل الشركاء، وهكذا تمكّن من ضمان مطابقة عقد المؤسسة مع عقد الشركة مع الاحتفاظ بملكية الدولة للرأسمال الاجتماعي لها باعتبارها المساهم الوحيد لمجموع حصصها.

المطلب الثاني

مبادئ وأسس المؤسسة العمومية الاقتصادية المستقلة.

يقوم الإصلاح الاقتصادي الجديد على جملة من الأركان والمبادئ تطبع المؤسسة العمومية الاقتصادية بعدة خصائص حيث تميّزها عن أساليب وأنماط التنظيم السابقة، حيث شكلت سنة 1988 نقطة انطلاق الإصلاحات الاقتصادية التي تهدف إلى توجيه الجزائر نحو اقتصاد السوق حيث تم إعادة النظر في طبيعة علاقة الدولة بالمؤسسة العمومية الاقتصادية وحجم ومجال تدخلها و هذا بإعادة تحديد مفهوم الملكية العمومية و الانتقال من ملكية الدولة إلى ملكية المجموعة الوطنية¹. إضافة إلى إعادة تعريف المؤسسة العمومية الاقتصادية وإخضاعها لقواعد القانون التجاري. كما أن عقود المؤسسة حسب القانون التوجيهي هي عقود تجارية ترتضيها المؤسسة بكل حرية وتخضع لمبدأ سلطان الإرادة ولبدأ العقد شريعة المتعاقدين وهذا ما سيتم التطرق إليه من خلال الانفصال الحاصل بين المؤسسة و الدولة من حيث تغير الأدوار (فرع أول) إضافة إلى تطبيق قواعد القانون الخاص وأحكام القانون التجاري (فرع ثان) باعتبار أن هته المؤسسات العمومية الاقتصادية تعتبر شركات تجارية من حيث المفهوم الجديد.

¹ كرس دستور 1976 ملكية الدولة من خلال المادة 14 معطياً بذلك دوراً اقتصادياً موسعاً للدولة باعتبارها عوناً اقتصادياً في حين أعاد دستور 1989 من خلال مادته 17 الفصل في طبيعة الملكية العمومية باعتبارها ملكاً للمجموعة الوطنية وليس للدولة، نقلاً عن، وليد بوجملين، قانون الضبط الإقتصادي في الجزائر، دار بلقيس، الجزائر د.س.ن، ص.05.

الفرع الأول

مدى حدوث انفصال بين المؤسسة العمومية الاقتصادية عن السلطة الوصية.

شهدت الجزائر تحولا جذريا في طبيعة علاقة الدولة بالاقتصاد، حيث شهدت مرحلة الاقتصاد الموجه وجود نمط ضبط إداري سلمي لعلاقة الدولة بالمتعامل الاقتصادي خصوصا من خلال المؤسسة العمومية الاقتصادية والتي ميزها الحضور القوي والمكثف للدولة باعتبارها المالك، التاجر، والمراقب في وقت واحد¹. حيث أقام دستور 1989 قطيعة معيارية مع مفهوم الدولة المقاوله وذلك من خلال استحداث صيغة جديدة لتدخلها في تنظيم ورقابة المؤسسات العمومية الاقتصادية باعتبارها سلطة ضامنة للمصلحة العامة والمرفق العام من خلال تحرير وظيفة المقاوله².

كما أن معالم الاستقلالية تكّرت أكثر بعد أن ارتبط مصير المؤسسة العمومية الاقتصادية بفكرة الخوصصة عقب التوقيع على اتفاقية برنامج التعديل الهيكلي المبرمة مع صندوق النقد الدولي، إضافة إلى عدة أزمات عصفت باستقرار المؤسسات العمومية الاقتصادية بصفة خاصة كتخلي البنوك عن تمويل المؤسسات والشروع في الإعلان عن الحل والإفلاس بالنسبة للمؤسسات العاجزة، أما بالنسبة للمؤسسات الاقتصادية الناجحة، فقد شكلت الاستقلالية مرحلة تحضيرية نحو الخوصصة.

أولا- المؤسسة العمومية الاقتصادية كمتعامل اقتصادي ممثلا للدولة الحارسة:

يعتبر مبدأ الفصل بين الوظيفة الإدارية والاقتصادية المجدد داخل المؤسسة العمومية الاقتصادية مبدءا يحمل دلالات على أن هناك توجيه جديد يرمي إلى توزيع اقتصاد بين المؤسسة العمومية الاقتصادية من جهة والدولة التي تتولى ضبط الجهاز الاقتصادي. فاللامركزية الاقتصادية غيرت من دور الدولة المقاوله إلى الدولة الضابطة، إذ يرتبط مفهوم هذه الأخيرة خاصة في مجال استقلالية

¹ وليد بوجملين، قانون الضبط الاقتصادي، المرجع السابق، ص.104.

²Cf. LAGGOUNE .W, Le contrôle de l'Etat sur l'entreprise industrielle privée en Algérie, RASJEP, 2000, n°03, p.92.

«Le dispositif juridique mis en œuvre pour la réalisation des réformes économiques, relève qu'il ya mutation dans les formes d'interventions de l'Etat. le changement opéré pour ce qui concerne son rapport à l'entreprise publique, principalement sur la fonction entrepreneurial».

المؤسسات العمومية الاقتصادية بالجدل النظري القائم في النظرية الاقتصادية على تصورين متضارين لعلاقة الدولة بالاقتصاد أحدهما ليبرالي و الآخر تدخل، لذا كان من الضروري تحديد هذا التحول في مسار الدولة و بإقرار مبدأ اللامركزية الاقتصادية. تجدر الإشارة إلى أن الانسحاب التدريجي للدولة الجزائية من الهيمنة على السوق لا يعني بالضرورة انسحابا كلياً من الحياة الاقتصادية، وإنما كل ما حصل هو تحول في دورها من دولة متدخلة إلى دولة ضابطة تضع القواعد و ترسم الإطار الذي يتم من خلاله سير هذه السوق وذلك كله بالحد الذي يتناسب والتطورات الحاصلة وهي العملية التي تعرف بحماية النظام العام الاقتصادي¹.

فاللامركزية الاقتصادية قبل أن تتجسد من خلال القرارات المتخذة بخصوص المؤسسة العمومية الاقتصادية عن طريق تمتعها بالشخصية القانونية والاستقلالية المالية لا بد أن تتحقق داخل الدولة في حد ذاتها كون أن المؤسسة العمومية جزء لا يتجزأ عن الدولة.

ثانياً- تحقيق مبدأ المنافسة:

لقد أدى إقحام مفهوم المنافسة في القطاع العام الاقتصادي إلى تغيير تصور الدولة والتفرقة بين وظيفتها كمساهمة وكضابطة، فأهداف الدولة في الحقل الاقتصادي يعبر عنها بواسطة وظائفها كسلطة عامة في شكل الإستراتيجية والضبط، أما مساهمتها فهي مجرد آلية لتحقيق مآربها².

فالمنافسة تفرض على الدولة التمييز بين دورين مختلفين كونها مساهم داخل المؤسسة العمومية الاقتصادية، وكونها مكلفة بوضع القواعد التنافسية التي تخضع لها هذه المؤسسات. فالمرور من تخطيط متركز إلى تخطيط رأسمالي أو تحرري دوره محدد بقواعد السوق مما أدى بفئة القانونين إلى إعطاء المخطط أهمية كبيرة سواء من حيث طبيعته أو من حيث قيمته القانونية، وتجسد هذا التغيير في نمط

¹ تيورسي مجّد، الضوابط القانونية للحرية التنافسية في الجزائر، دار هومة للطباعة والنشر، الجزائر، 2013، ص.271.

² Les finalités de l'Etat s'expriment en matière économique que par ses fonctions de puissance publiques sous leur double forme de stratégie et de régulation. La fonction d'actionnaire n'est quant à elle qu'un moyen.

نقلا عن، وليد بوجلين، مرجع سابق، ص.135.

التخطيط من خلال قانون 1988/01/12 المتعلق بالتخطيط الذي حدد موضوعه في إبراز الإطار العام لتوجيه المنظومة الوطنية للتخطيط الاقتصادي والاجتماعي وتطبيقه¹. وعليه أصبحت الدولة تشرف على توجيه أعمال الأعوان الاقتصاديين والاجتماعيين وتأطيرها من خلال ضبط الوتيرة الاقتصادية.

لقد حصر المشرع من مجال تدخل الدولة والأشخاص العامة في اقتصاد السوق واقتصره على المرفق العام بتكريسه لمبدأ حرية الصناعة والتجارة وقانون المنافسة، وهو ما ينفي طابع المقابولة عن الدولة في السوق- اي الحد من تدخلاتها المتكررة- ويضعها في نفس المرتبة مع أشخاص القانون الخاص عندما تمارس نشاطا اقتصاديا أو تجاريا².

كما تبني المشرع الجزائري المبدأ اللبرالي لحرية الصناعة والتجارة بشكل رسمي انطلاقا من دستور 1996 بعد سنوات من القطيعة والرفض بحيث لا يمكن للإدارة أن تتدخل إلا باعتبارها سلطة عامة حيث تعتبر حرية الصناعة والتجارة مبدأ رئيسيا، وتتجه نشاطات الإدارة في المجال الاقتصادي نحو الاستثناء.

ولقد طرحت مسألة انتقال المبدأ اللبرالي لحرية الصناعة و التجارة الوارد في القانون الفرنسي إلى القانون الجزائري جدلا من الناحية الفقهية³ حيث يرى الأستاذ "أحمد محيو" أن مسألة تبني هذه الآلية هي مرفوضة جملة وتفصيلا عقب الاستقلال. إلا أن القانون الجزائري كرس هذا المبدأ متذعرا بحق الملكية الأصلية الخاصة⁴. و في نفس السياق يرى الأستاذ "بوسماح"⁵ وجود نوع من التناقض بين قاعدة شكلية من أصل رأسمالي وقاعدة سياسية من أصل اشتراكي، وبالتالي فهو يرى أن الخيار

¹ المادة الأولى من القانون رقم 02/88 المؤرخ في 12/01/1988 المتعلق بالتخطيط، ج.ر، عدد 2، ص.24.

²Cf. RAINAUD. J. M et CRISTINI.R, Droit public de la concurrence, Economica, Paris, 1987, p.17; « le principe d'égalité, plus encore que le principe de liberté du commerce et l'industrie constitue le principal fondement et la pierre de touche du principe de concurrence ».

نقلا عن، وليد بوجملين، مرجع سابق، ص.113.

³ Cf. BOUSSOUMAH.M, op.cit, p.318.

⁴Cf. MAHIOU. A, Cours d'institutions administratives, 3^{eme} édition, Alger, OPU, 1981, p.08.

⁵Cf. BOUSSOUMAH.M, op.cit, pp.318-321.

الاشتراكي عقب الاستقلال يعتبر قاعدة شكلية للسيادة الوطنية مسترشداً في ذلك بقانوني الاستثمار سنة 1963 و1966 والذين يحملان في طياتهما أن الاستثمار لا تقابله أي حرية اقتصادية.

ومع صدور القانون التوجيهي 88-01 وتزامنا مع صدور دستور 1989 برزت رغبة الهيئات العمومية في تبني الأدوات اللبرالية من خلال التوجه نحو اقتصاد السوق، حيث كرس الدستور بموجب المادة 49 منه أن حق الملكية الخاصة مضمون، بعدها بدأت تتجلى سمات هذه الاستقلالية من خلال صدور المرسوم التشريعي رقم 93-12¹ والذي تبني مبدأ حرية الاستثمارات.

ومع صدور التعديل الدستوري سنة 1996 تم الإعلان وبصفة صريحة عن دسترة مبدأ حرية الصناعة و التجارة من خلال المادة 37 منه، إذ يشكل هذا الاعتراف الدستوري إضافة إلى ترقية المبدأ إلى مستوى الدستورية ضمانة جوهرية أمام المبادرة الخاصة وتحرير ممارسة الأنشطة الاقتصادية، وهو ما انعكس على التشريع المتعلق بالمؤسسات العمومية الاقتصادية خاصة مع صدور الأمر رقم 01-04 المتعلق بتسيير المؤسسات وإتاحة الفرصة أمام الخواص للاستثمار داخل المؤسسة .

ثالثاً- الاستقلالية المالية والتسييرية للمؤسسات العمومية الاقتصادية:

إذا كانت الاستقلالية بمثابة العلامة البارزة للمفهوم الجديد للمؤسسة العمومية، فإنها من جانب آخر هي نقطة التحول الرئيسية للنظام القانوني لها والذي يتجسد في نقطتين رئيسيتين و هما كالتالي:

أ- الاستقلالية المالية:

يرمي هذا الأساس إلى تحقيق أهداف من بينها إعادة تكييف علاقة المؤسسة بالدولة بحيث تصبح مبنية على قاعدة الفصل بين السلطة الإدارية والسلطة الاقتصادية، ولضمان مصداقية هذه السلطة زودت الدولة مؤسساتها العمومية بذمة مالية مستقلة عن ميزانية الدولة تعكس حقيقة ما تتمتع به المؤسسة من شخصية معنوية. إن متطلبات الربح وتحقيق المردودية أصبحت من التحديات أو الرهانات المعول عليها من قبل المؤسسة دون أن تتأثر بمسألة انتمائها للدولة.

¹ المرسوم التشريعي رقم 93-12 المؤرخ في 05/10/1993 المتعلق بترقية الاستثمار، ج.ر، رقم 64.ص.03.

إنطلاقاً من نصوص المادتين 3 و 8 من القانون التوجيهي 88-01 واللذان تكرسان مبدأ متاجرة المؤسسات العمومية الاقتصادية وعدم تحمل الدولة إلتزاماتهم، أصبحت المؤسسة لا تخضع سوى لقواعد السوق مثلها مثل المؤسسة الخاصة، وعليها أن تتحمل تبعات نتائجها خاصة السلبية منها. والتي طالما أثقلت كاهل الميزانية العامة للدولة¹. وما أكد مبدأ الفصل بين مالية الدولة ومالية المؤسسة هو القانون رقم 88-05² والأمر رقم 95-25³ والذي ألغى المخطط المتوسط الأمد للمؤسسة العمومية المدرج في القانون رقم 88-02⁴ بموجب أحكام نص المادة 28 منه.

ففي البداية، كان التراث المالي للمؤسسة يتكون من جزئين أساسيين هما الرأسمال الإجتماعي في جانب الخصوم وموجودات المؤسسة في جانب الأصول. كما أن الإستقلالية المالية للمؤسسات العمومية الاقتصادية لم تكن وليدة القانون التوجيهي 88-01 والذي نص عليه بصريح العبارة. فقانون الأملاك الوطنية لسنة 1984⁵ ميز بين المال الإجتماعي المملوك من طرف الدولة و بين الأموال التي تنجزها المؤسسة و المملوكة لها طبقاً لنص المواد 19 و 20 من قانون الأملاك الوطنية. وهذا ما يوحي أن المشرع الجزائري وضع نصوصاً متعلقة بالإستقلالية المالية ولكن بصفة ضمنية وهذا إن دل على شيء فإنما يدل على مدى رغبة السلطة في فصل الذمة المالية للمؤسسة عن المؤسس. يظهر من مجمل هذه النصوص القانونية أن دفع الحصص من شأنه نقل الملكية لصالح المؤسسة العمومية الاقتصادية وبالتالي تكتسي طابعاً مزدوجاً لتراثها المالي، حيث أن جزءاً منه مملوك للدولة ويقصد به الرأسمال التأسيسي، في حين أن الجزء الثاني متمثل في أموال المؤسسة.

¹Cf. BOUARA Tahar, Les finances publiques, éditions Pages Bleues, Alger, 2007, p. 23.

²قانون رقم 88-05 المؤرخ في 12/01/1988 المعدل و المتمم للقانون رقم 84-17 المؤرخ في 07 يونيو 1984 والمتضمن قوانين المالية، ج.ر، رقم 1988، ص.54.

³الأمر رقم 95-25 المؤرخ في 25/09/1995 والمتضمن تسيير رؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة، ج.ر، رقم 55، 1995، ص.06.

⁴قانون رقم 88-02.

⁵قانون رقم 84-16 المؤرخ في 30 يونيو 1984 المعدل و المتمم بأحكام القانونين رقم 90-30 المؤرخ في 01/12/1990 والقانون رقم 08-14 المؤرخ في 03/03/2008 والمتضمن قانون الأملاك الوطنية، ج.ر، رقم 27، 1984، ص.1006.

أما عن مسألة مسح الديون كآلية للتطهير المالي للمؤسسات ونظرا للاختلالات المالية التي عرفتھا المؤسسات العمومية الاقتصادية بسبب التدخل الإداري في التسيير، وبعد أن قامت الدولة بمجهودات جبّارة من أجل إعادة هيكلة المؤسسات العمومية بعد منحها الإستقلالية المالية والتنظيمية بالموازاة مع إعادة تأهيل هذه المؤسسات بمسح الديون المتراكمة على عاتقها إتجاه البنوك من خلال إستبدال هذه الأخيرة بسندات في ذمة الخزينة العمومية، كان من الأنسب إعادة التوازن المالي للمؤسسة من خلال سياسة التطهير المالي وذلك حتى تتمكن المؤسسة من إستعادة مبدأ التنافسية في مواجهة الأسواق الأجنبية¹.

ومن أجل إنجاح عملية التطهير المالي للمؤسسات كان لا بد من أن يصاحبها مخطط التصحيح و تقويم المؤسسات الاقتصادية لأنه إن ظهر بعد ذلك عجز مالي، فإنه يمكن إعتبار عملية التطهير المالي تبذير للأموال العمومية. ولقد اعتبر صندوق تطهير المؤسسات² كآلية لتطهير المؤسسة عن طريق تكوين رأسمالها وذلك بعد حصوله على إعانات مالية من الدولة.

وكتقييم لأسلوب الاستقلالية المالية للمؤسسة والتي كان يرجى منها تحقيق أهداف المخطط الاقتصادي وطرح فائض مالي دون اللجوء إلى مساعدة الدولة، فإن سوء فهم إستراتيجية استقلالية المؤسسات جعل من المؤسسة العمومية الاقتصادية مجرد تعاونية استهلاكية ذات توجه اجتماعي فقط وتسعى إلى تقريب مصالح العمال الخاصة على حساب مصلحة المؤسسة ومسارها الاقتصادي³. فكل هذه التغيرات في مسار مردودية المؤسسة عجل بضرورة اتخاذ تدابير عصرنتها والزيادة في فعاليتها إذ في نهاية 1996 جرى تحرير المؤسسات وإنهاء إعادة الهيكلة المالية على مستواها بتوقيع عقود الأداء

¹ دهماني عبد الكريم، تمويل نفقات الاستثمار العمومي للدولة، دراسة حالة برامج دعم النمو الاقتصادي، مذكرة ماجستير في الحقوق، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، 2011-2012، ص.18.

² الذي تم إنشاؤه بموجب المادة 79 من قانون رقم 90-36 المؤرخ في 11/12/1990 المتعلق بقانون المالية لسنة 1991 والذي حدد سيره بموجب المرسوم التنفيذي 91-75 المؤرخ في 16/ مارس 1991، و يمول هذا الصندوق من تخصيصات الدولة عن طريق ميزانيتها و موارد الاقتراض و توجه هذه الأخيرة لتكوين رأسمال المؤسسات لتطهيرها المالي و لشراء هذه الديون.

³ بندقيش عفاف، تنظيم القطاع العام الاقتصادي في الجزائر منذ 1988، مذكرة ماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، فرع الدولة و المؤسسات، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2015-2016، ص.26.

مع مديرتها. كما اتفقت الشركات القابضة مع البنوك التجارية على وضع برامج مالية لفائدة المؤسسات العمومية الكبرى وإغلاق تلك التي أثبتت عجزها، وذلك من أجل إعداد برنامج صارم الاستقرار ومحيط مؤسسي وإداري ومالي ملائم يشجع المبادرات الاقتصادية¹.

ب- الاستقلالية التسييرية:

تأكد هذا المبدأ من خلال إحداث قطيعة معيارية بين تدخل الدولة وتسيير المؤسسة عن طريق هيئات استثمار حكومية أسندت لها مهام الإدارة و التسيير داخل المؤسسة. ولقد أخضع المشرع الجزائري المؤسسة العمومية حسب نص المادة الثانية من القانون 88-04 إلى شكل شركة المساهمة أو الشركة ذات المسؤولية المحدودة تبعا لكل حالة ويقتضي مثل هذا الإخضاع وكتحصيل حاصل تمتع المؤسسة بنفس أجهزة الشركات التجارية المعمول بها بالنسبة لهذين الشكلين.

كما أن أحكام القانون المدني والقانون الجنائي أخذت حيزا في تقرير مبدأ المسؤولية المدنية والجنائية وفقا لأحكام نص المادة 58 من القانون التوجيهي والتي تحظر أي تدخل في إدارة أو تسيير المؤسسة إلا من طرف الأجهزة المشكلة قانونا، ويترب على هذا التدخل في التسيير كذلك أحكام المسؤولية الجنائية طبقا لأحكام المادة 242 من ق.ع.ج².

فهيئات الاستثمار الحكومي أو ما يعرف بشركات تسيير مساهمات الدولة منذ إصلاح 1988 شكلت حجر الزاوية للنمط الجديد لتنظيم وتسيير المؤسسات العمومية الاقتصادية بعيدا عن تدخل الدولة، وإن كان هذا فقط مناورة من قبل السلطة حتى تبرر موقفها إزاء الاستقلالية، فهي تعود وبغض النظر عن تسمياتها المتتالية إلى نموذج شركات تسيير القيم المنقولة داخل المؤسسات، إضافة الى هيئات اخرى ساهمت في تجسيد الاستثمارات كالوكالة الوطنية لتطوير الاستثمار والمجلس الوطني للاستثمار.

¹ دحماني عبد الكريم، المرجع السابق، ص.19.

² محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص.64.

1- تفعيل مبدأ فصل الدولة عن التسيير بموجب صناديق المساهمة:

بالرجوع إلى أحكام المرسوم التنفيذي رقم 119/88¹ نجد أن المشرع اعتبر صناديق المساهمة شركات تجارية تتخذ شكل شركات المساهمة أو الشركات ذات المسؤولية المحدودة والتي هي عبارة عن هيئات وسطية بين الدولة والمؤسسات تقوم باستثمارات حكومية باسم وحساب الدولة وتمارس هذه الأخيرة حق الملكية عن طريق هذه الهيئات على المؤسسة العمومية الاقتصادية.

وباعتبار أن هذه الصناديق تتواجد في الجمعية العامة للمؤسسة العمومية الاقتصادية بوصفها مساهمة، وحتى لا تقوم بمحاولة ممارسة الوصاية على المؤسسات تقرر عدم تمكينها من الحصول على أغلبية الأسهم في مؤسسة واحدة بحيث لا يجوز للصندوق أن يحوز أقل من 10% أو أكثر من 40% من عدد الأسهم التي تصدرها المؤسسة²، أما طبيعتها القانونية فهي عبارة عن مؤسسة عمومية اقتصادية تأخذ شكل الشركة التجارية³.

نشأت هذه الهياكل بناء على قرار يتخذه مجلس الوزراء بموجب عقد توثيقي في شكل شركة أسهم ومن حيث إسناد المهام لأعضاء الجمعية العامة فهي ممثلة من أعضاء من الحكومة وذلك عملاً بأحكام المادة الأولى من المرسوم 88-120 المؤرخ في 21-06-1988 المتضمن تشكيل الجهاز المؤهل لممارسة صلاحيات الجمعية العامة لصناديق المساهمة، والتي حددت القائمة الاسمية لتشكيلة هذا الجهاز إذ تضم 15 وزيراً من مختلف القطاعات مع مشاركة استشارية لمنسوب التخطيط ومدير الخزينة ومحافظ البنك المركزي.

¹ المرسوم التنفيذي رقم 119/88 المؤرخ في 21 يونيو 1988 المتضمن صناديق المساهمة، الأعوان الإئتمائين التابعين للدولة ج. ر. رقم 25 مؤرخة في 22 يونيو، 1988 ص. 954.

² بن دقيش عفاف، مرجع سابق، ص. 76.

³ المادة الأولى من قانون 88-03 المتعلق بصناديق المساهمة " في إطار عملية التنمية الاقتصادية يمكن أن تحدث في شكل شركات لتسيير القيم المنقولة مؤسسات عمومية اقتصادية تسمى صناديق المساهمة وتخضع للأمر 75-59 المتضمن القانون التجاري.

يعد اعتماد أسلوب صناديق المساهمة من قبل السلطة الوصية بمثابة آلية لمنح الاستقلالية التسييرية للمؤسسة مع إخضاعها لأحكام القانون التجاري ويبقى للدولة حق الحفاظ على الملكية. إنّ وجود مثل هذه العلاقات ما بين الدولة وصناديق المساهمة يطرح أكثر من تساؤل، فمن جهة كيف يمكن لنا أن نفسر مبدأ الاستقلالية التسييرية المتاحة لهذه الأعران على المؤسسات بناءً على مبدأ الفعالية والنجاعة الاقتصادية لها كون أنّها مطالبة بتحقيق فائض مالي، ومن جهة أخرى وجود تبعية عضوية مطلقة للصندوق اتجاه الدولة مما يؤدي بنا للقول أنّها مجرد أداة في خدمة سياسة شاملة للسلطة.

2- تسيير الأموال التجارية التابعة للدولة عن طريق الشركات القابضة وشركات تسيير المساهمات:

بعكس التنظيم القانوني لصناديق المساهمة والذي جاء ليرز مفهوم استقلالية المؤسسات عن طريق الاستثمار الحكومي لصالح الدولة مع احتفاظ هذه الأخيرة بملكية رأسمال على أساس أن هذا الأخير هو من التراث المالي للمؤسسة ولا يمكن التنازل عنه، فإن الشركات القابضة وشركات تسيير المساهمات تمّ استخدامها من أجل توسيع القطاع الخاص إذ يمكن لهذه الهيئات أن تصدر جميع القيم المنقولة أو تسييرها أو تنازل عنها وفق التشريع التجاري المعمول به.

فبالرغم من الاستقلالية الممنوحة لهذه الهيئات الوسيطة بين الدولة والمؤسسة خاصة في المسألة المتعلقة بالتنازل عن ملكية أصول المؤسسة الاقتصادية، إلا أن هذا لا يعني تجريدتها من الرقابة، حيث نجدها قد أنشأت في إطار شكل هرمي يوجد في قمته المجلس الوطني لمساهمات الدولة¹ بالنسبة

¹ أنشأ هذا المجلس بموجب أحكام الأمر رقم 95-25، فهو هيئة عمومية تتكفل بتنظيم و تسيير و مراقبة الأموال العمومية التي تحوزها الدولة في شكل أسهم وسندات أو مساهمات، كما يكلف حسب نص المادة 17 من الأمر 95-25 بتنسيق نشاطات الشركات القابضة العمومية و توجيهها.

للشركات القابضة ومجلس مساهمات الدولة¹ بالنسبة لشركات تسيير المساهمات والمستبدلة حاليا بفكرة المجمعات الصناعية.

يمكن القول أن وكلاء تسيير المساهمات لم توفر الضمانات و الشروط الضرورية في تنفيذ مخططات التصحيح الهيكلي للمؤسسات العمومية الاقتصادية وإعادة الاعتبار لها، فشركات تسيير المساهمات لحساب الدولة ما هي إلا آليات خاصة للإدارة الاقتصادية تتولى التسيير لحساب الدولة فيما تملكه من قيم منقولة داخل المؤسسات، وبالتالي ليس هناك استقلالية فعلية للتسيير من قبل هذه الهيئات باعتبار عدم وجود توافق ما بين الخطابات السياسية والتطبيقات الاقتصادية.

الفرع الثاني

البعد التجاري للمؤسسات العمومية الاقتصادية

لقد أزال المشرع الجزائري بصفة نهائية الغموض الموروث عن التشريعات السابقة بشأن حقيقة تمتع المؤسسة بصفة التاجر وذلك بموجب أحكام المواد 02 و 03 من القانون التوجيهي 88-01 وكذلك المادة 02 من الأمر 01-04 حيث أكدت هذه المواد على أن المؤسسات العمومية الاقتصادية هي شركات تجارية تحوز فيها الدولة أو أي شخص معنوي عام...، حيث كرس المشرع بذلك تجارية الرأسمال الاجتماعي، كما أزاح الاستثناءات التي كانت مطبقة على المؤسسات في القوانين السابقة كحماية المال العام عن طريق حماية الأصول العامة للمؤسسة واستبعاد تطبيق نظام الإفلاس عليها وتصفيتهما على سبيل المثال.

كما أن مبدأ المتاجرة أعطى للمؤسسة أدوارا أخرى متعلقة بالإنتاج وتحقيق التراكم المالي، والملاحظ على مثل هذه العناصر أنها تأثرت بمناقشات مذهبية سادت فترة إثراء الميثاق الوطني لسنة

¹ استبدل المشرع المجلس الوطني لمساهمات الدولة بمجلس مساهمات الدولة بموجب المادة 08 من الأمر رقم 01-04، وربما يعود ذلك إلى رغبة السلطة في نزع كل ما هو إيديولوجي عن الحقل الاقتصادي، راجع أحكام المرسوم التنفيذي رقم 01-253 المؤرخ في 10/09/2001 المتضمن تشكيلية وسير المجلس، ج.ر، رقم 51، 2001، ص.06.

1986، حيث رأت السلطة آنذاك ضرورة نقل عبء التنمية من الدولة كسلطة سياسية إلى المؤسسة العمومية الاقتصادية مما ترتب عليه ضرورة ترشيد المؤسسات لنفقاتها المالية¹ والذي لا يتأتى إلا بالاعتماد على قدراتها الذاتية² دون انتظار مساعدات خارجية.

أولا- مدى مطابقة عقد الشركات التجارية مع عقد المؤسسات العمومية الاقتصادية:

حددت المادة الثانية من القانون 88-04 المعدل والمتمم للقانون التجاري شكليين أساسيين للمؤسسة العمومية الاقتصادية وهما شكل شركة مساهمة وشكل شركة ذات مسؤولية محدودة. ولدراسة هذين الشكليين نتعرض أولا إلى العرض النظري لهما وثانيا إلى مدى مطابقتها لمفهوم المؤسسة.

أ- مفهوم الشركتين في ظل أحكام القانون التجاري:

لقد عرفت المادة 564 من القانون التجاري الشركة ذات المسؤولية المحدودة على أنها تلك الشركة التي تتم بين الشركاء لا يتحملون الخسائر إلا في حدود ما قدموا من حصص، وتعين بعنوان الشركة الذي يمكن أن يشمل على اسم واحد من الشركاء أو أكثر، على أن تكون هذه التسمية مسبقة أو متبوعة بكلمات (ش.م.م). والملاحظ على هذا النوع من الشركات أنه يتلاءم أكثر مع الصناعات الصغيرة والمتوسطة، وله فائدة عملية في تشجيع الاستثمارات الاقتصادية ذات التكلفة المنخفضة نسبيا، والتي لا تتطلب تجنيد أموال ومدخرات ضخمة لإنجازها.

¹ عجة جيلالي، مرجع سابق، ص 183.

² المقصود بالإصلاحات الذاتية: منح الاستقلالية للمؤسسة والمتاجرة واستبدال الديون التي في ذمة المؤسسة بسندات حكومية تجاه البنوك التي عرفت التطهير المالي وبإختصار دون تأثير خارجي لإجراء مثل هذه الإصلاحات.

Cf, MOUHOUBI, S, L'Algérie à L'épreuve des Réformes économiques, OPU, Alger, 1988.

نقلا عن، محمود شحات، قانون الخوصصة في الجزائر، رسالة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، السنة الجامعية 2007-2008، ص 59.

أما فيما يخص جانب التسيير، فالشركة تقوم على مسير واحد أو عدة مسيرين من الأشخاص الطبيعيين، إذ يمكن أن يكون المسير شريكا ذو أغلبية أو ذو أقلية أو من الغير، كما أن تعيينهم يكون من طرف الشركاء عند تحرير القانون الأساسي أو بعقد لاحق، ويستحسن دائما تعيينهم بقرار منفصل تجنبا لتعديل القانون الأساسي¹.

أما بخصوص شركة المساهمة فهي قائمة على الإعتبار المالي، بل هي النموذج الأمثل لشركات الأموال وبالتالي ينصب إهتمامها على حصة الشريك أكثر مما ينصب إهتمامها على شخص الشريك، فهي عكس شركات الأشخاص. كما تتميز هذه الشركة في جمع رأسمالها عن طريق طرحه للإكتتاب العام كلما تأسست عن طريق اللجوء العلني للإدخار، وهذا بسبب المشروعات الضخمة التي تقوم بها طبقا لنص المادة 596 من ق.ت.ج.².

وعن التنظيم الإداري والتسيير للشركة، فكقاعدة عامة يتكون مجلس الإدارة من مساهمين يمثلون الأغلبية وبالتالي يملكون سلطة التسيير، فهي فئة لها العديد من السلطات للتصرف باسم الشركة وتمارس هذه السلطات في نطاق موضوعها، مع مراعاة السلطات المسندة صراحة في القانون لجمعيات المساهمين.

كما يمكن لشركة المساهمة أن تتبنى أسلوبا مغايرا للأسلوب المتعارف عليه في إدارة الشركة والمتمثل في وجود مجلس الإدارة، وذلك عن طريق استبداله بمجلس المديرين و مجلس المراقبة، وقد تبنت بعض الشركات الفرنسية هذا الأسلوب في الإدارة، بحيث يتولى مجلس المديرين صلاحيات الإدارة و التسيير أما مجلس المراقبة فوظيفته الرقابة على المسيرين³.

¹ طيب بلولة، قانون الشركات، ط2، منشورات بيري، الجزائر، 2013، ص.204.

² تنص المادة 596 ق.ت.ج على أنه "يجب أن يكتب رأس المال بكامله".

³Cf. RODIERER Ené et OPPETIT Bruno, Droit commercial, groupement commerciaux, 2^{ème} Editions. Dalloz, 1980, p.217.

ب- مدى مطابقة مفهوم كلا الشركتين لمفهوم المؤسسة العمومية الاقتصادية:

إن فحص الفصل الثالث المتعلق بشركات المساهمة في القانون التجاري ومقارنته مع الأحكام التي جاء بها القانون التوجيهي 01-88 والأمر 04-01 يقر بوجود اختلافات جوهرية بين شكل المؤسسة من جهة وشكل شركة المساهمة من جهة أخرى. فيما يتعلق بقرار إنشاء المؤسسة ذات أسهم، فإن ذلك يتم بموجب قرار حكومي¹ إذا كان الأمر يخص مؤسسات ذات طابع إستراتيجي، أما شركات المساهمة الخاضعة لأحكام القانون التجاري فإنشاؤها يتم بموجب عقد بين 7 شركاء على الأقل².

وبخصوص طبيعة الأشخاص المؤهلين لعملية الإكتتاب، فيجب أن يكونوا تحت طائلة البطلان من أشخاص القانون العام، إذ يتعلق الأمر بالمؤسسة العمومية الاقتصادية، في حين أن الإكتتاب بالنسبة لرأسمال شركات المساهمة فيكون مفتوحا على الجمهور، لكن مع صدور الأمر 04-01 أصبح بإمكان الخواص المساهمة في رأسمال المؤسسة العمومية الاقتصادية بكافة الصيغ المحددة قانونا.

أما بخصوص شركة ذات المسؤولية المحدودة فمن حيث إنشاء الهيئتين نرى أن الشركة ذات المسؤولية المحدودة تقوم بتصرف واحد قانوني وكيف عادة على أنه عقد بين شركين أو أكثر يتبعه تحرير القانون الأساسي، خلافا لقرار إنشاء المؤسسة العمومية الاقتصادية ذات المسؤولية المحدودة والذي هو من صلاحيات الجماعات المحلية أو بقرار من صناديق المساهمة عن طريق أجهزتها المؤهلة.

أما من ناحية الإكتتاب والذي يعتبر بمثابة تصرف قانوني يلي مباشرة عقد إنشاء الشركة ذات المسؤولية المحدودة أو قرار إنشاء المؤسسة العمومية الاقتصادية التي تأخذ شكل شركة ذات المسؤولية المحدودة فهو يختلف في كل واحدة منها، فهو يعد بمثابة إكتتاب مقيد ومحصور في أشخاص القانون

¹ ما تجدر الإشارة إليه في هذا الصدد، عدم دقة عبارة "قرار من الحكومة"، ذلك أن الحكومة هي عبارة عن الجهاز المشكل من مجموع الوزراء برئاسة رئيس الحكومة، وهي مجرد جهاز للمداولات والتنسيق، تتجسد أعماله قانونيا فيما يصدره رئيس الحكومة من "مراسيم تنفيذية".

² تنص المادة 592 من ق ت ج على أنه "شركة المساهمة هي الشركة التي ينقسم رأسمالها إلى حصص.... ولا يمكن أن يقل عدد الشركاء عن سبعة (7).

العام بالنسبة للمؤسسة وذلك حسب نص المادة 6 فقرة أولى من القانون التوجيهي سالف الذكر¹. وتأسيسا على هذا الجرد القانوني لجل التناقضات والاختلافات بين المؤسسات العمومية الاقتصادية والشركات التجارية يتضح عدم مطابقة الشكلين مع بعضهما البعض ومثل هذه النتيجة دفعت بعض الكتاب للقول أن شكل المؤسسة في الحقيقة يتسم بالاستقلالية من حيث ذاتها وصفاتها ويختلف عن باقي الأشكال التجارية المنصوص عليها في القانون التجاري².

في حين أن الإكتتاب في الشركات ذات المسؤولية المحدودة غير مقيد بأشخاص معينين بصفتهم، إذ يكفي إتفاق الأطراف فيما بينهم للعقد لإبرام عقد الشركة³. كذلك أغفل المشرع في إطار تنظيم المؤسسة العمومية الاقتصادية ذات المسؤولية المحدودة دور الجمعية العامة الاستثنائية، خاصة وأن لهذه الأخيرة صلاحيات هامة قد تؤثر على مستقبل المؤسسة في حد ذاتها.

ثانيا- إخضاع المؤسسة لنظام الإفلاس التجاري:

لقد أجاز المشرع لدائني المؤسسة العمومية الاقتصادية إمكانية اللجوء للإفلاس متى انعدمت السيولة المالية لديها انعداماً مستديماً بسبب الإعسار وذلك وفق مقتضيات المادة 36 من القانون التوجيهي 88-01⁴، وتأسيساً على هذا النص، يتضح أن إفلاس المؤسسات العمومية الاقتصادية له نظام قانوني خاص يختلف عن ما هو معمول به في القانون التجاري.

¹تنص المادة 6 من القانون التوجيهي 88-01 على أنه: «يكون للمؤسسة رأسمال تكتبه وتدفعه حسب الحالة... الدولة أو الجماعات المحلية أو مؤسسات عمومية اقتصادية أخرى».

²عجة جيلالي، مرجع سابق، ص. 231.

³المادة 565 ق.ت.ج.

⁴تنص المادة 36 من القانون التوجيهي 88-01 على ما يلي: "يمكن أن تتعرض المؤسسة العمومية الاقتصادية استثناءاً لإجراء قضائي يجعلها في حالة إفلاس إذا انعدمت السيولة المالية انعداماً مستديماً بسبب إعسار يكون إثباته بقاعدة قانونية خاصة تسن لهذا الغرض بموجب قانون خاص، ويحدد نفس الإجراءات وكيفية التصفية، غير أنه يمكن للحكومة أن تتخذ تدابير وقائية أو أن تعيد الهيكلة أو أن تمدها بالعون المالي إذ كان قرار الحل قضائياً قد يمس مصالح هامة...".

وعليه فقد حدث تطور واضح في قانون الإفلاس الجزائري بحيث أصبح لأول مرة يطبق على القطاع العام بعد أن كانت الشركات الوطنية والمؤسسات الإشتراكية مستثناة منه، ونظرا لخطورة نظام الإفلاس على مصالح هامة وحيوية، أعتبر هذا الأخير إجراء إستثنائيا نظرا لخصوصية الطابع المالي للمؤسسة والذي يعتبر ملكا للدولة.

وواقعيا، إجراء الإفلاس داخل المؤسسة العمومية الإقتصادية هو إجراء إستثنائي، بينما هو حسب القواعد العامة إجراء عادي يمكن أن يتعرض له أي تاجر أو شخص معنوي خاضع للقانون الخاص وفقا لنص المادة 215 من ق.ت.ج¹ و تبرر مثل هذه الإستثنائية بعدة حجج أبرزها: كون رأسمال المؤسسة مال عمومي يخضع لقواعد حماية المال العام، لكن هذه الحجة مردود عليها لأن الإفلاس حسب ذات النص يتعلق بالأصول دون الخصوم.

كما أن إجراء الإفلاس مقيد بحق الدولة في التدخل المباشر والفوري في بعض الحالات المنصوص عليها في المادة 36 من القانون التوجيهي، وبعد هذا الحق بمثابة إجراء وقائي تلجأ له الدولة لإنقاذ المؤسسة من تبعات الإعسار².

ومن خلال تحليل منطوق المادة 36 من القانون التوجيهي، نرى وكأن المشرع أراد من خلال إدراج شرط إنقاذ المؤسسة اعتبار أن القاعدة العامة هي الإفلاس وأن الاستثناء عليها هو حق التدخل، إلا أن مبدأ المتاجرة والذي يقوم على منطق الاستقلالية يقتضي أن يكون حق الدولة في التدخل هو القاعدة العامة بينما الإفلاس إجراء استثنائي³. إلا أن التطور الذي عرفه نظام الإفلاس خاصة بعد إصدار الأمر 01-04 المتعلق بتنظيم وتسيير المؤسسات وبموجب نص المادة 217 من

¹تنص المادة 215 فقرة 1 من القانون التجاري على أنه "يتعين على كل تاجر أو شخص معنوي خاضع للقانون الخاص ولو لم يكن تاجرا إذا توقف عن الدفع أن يدلي بإقرار مدة 15 يوم قصد افتتاح إجراءات التسوية القضائية أو الإفلاس".

²عجة جيلالي، مرجع سابق، ص.266.

³رشيد زوايمية، استقلالية المؤسسات، محاضرات على شكل مطبوعة ملقاة على طلبة السنة الرابعة ليسانس، جامعة تيزي وزو، دفعة

القانون التجاري حيث أصبحت تخضع الشركات ذات أموال عمومية كلياً أو جزئياً لأحكام الباب المتعلق بالإفلاس و التسويات القضائية.

فالإفلاس أصبح أحد الإجراءات المنصوص عليها بصريح العبارة وفق أحكام القانون التجاري، إلا أن طابعه الاستثنائي وقيام السلطة في كل مرة بانتهاج سياسة التطهير المالي قلل من مصداقيته، كون أن الدولة في كل مرة تتجنبه وتستبدله بطرق أخرى كإتباع أسلوب الخصخصة أو الدمج أو البيع في السوق المالية.

الفصل الثاني

النظام القانوني للمؤسسات العمومية الاقتصادية

لقد تميّزت التجربة الجزائرية في مجال الإصلاحات الاقتصادية أو إعادة الهيكلة الاقتصادية بالتنوع المرتبط بأنماط التنظيم وأساليب التسيير التي تعاقبت على الاقتصاد الوطني. كما أنّ قوانين الإصلاحات من الجيل الأوّل "استقلالية المؤسسات" تحمل مضمون ومبادئ رئيسية تشكل في مجملها العمل المعياري لإعادة النظر في نظام توجيه المؤسسات العمومية الاقتصادية بعد فشل التنظيم الاشتراكي للمؤسسات. وقد قام النظام القانوني لاستقلالية المؤسسات على إلغاء ممارسة وصاية التسيير على المؤسسة بصفة مباشرة أو بصفة تفويضية، لتمكن من ممارسة تنظيم علاقاتها التجارية والاقتصادية في السوق مع تحديد الأجهزة التي تتولى الوظائف الموصوفة بالأفقية¹.

فبالنسبة لإجراءات ووسائل إنشاء وتأسيس المشروعات العامة فهي تختلف باختلاف الأنظمة السياسية والاقتصادية، كما أنّ هذه الآليات قد تتخذ بإصدار مجموعة من القرارات الصادرة عن السلطة الوصية أو أجهزة المؤسسة في حدّ ذاتها، وهو نفس الإجراء بالنسبة لأسلوب حل المؤسسات المتخذ (مبحث أول). أمّا فيما يخص عملية الإدارة والتسيير داخل المؤسسة فهي تخضع لنظام قانوني هجين بين أحكام القانون الخاص أي القانون التجاري من جهة وأحكام القانون العام من جهة كما ان مبدأ الرقابة المفروض على المؤسسات العمومية الاقتصادية فله أحكامه الخاصة نظرا لطبيعة هذا النوع من المؤسسات (مبحث ثان).

¹ الوظائف الموصوفة بالأفقية هي مجموعة الإجراءات تضعها الإدارة الاقتصادية المركزية وتمثل في توفير الشروط الضرورية لقواعد التعامل التجاري لما تحتاجه المؤسسة، خاصة على الأصول الصافية السلبية، وتحديد دور الإجراءات المتعلقة بالتجارة الخارجية والقانون العام للعامل والتسيير الاشتراكي للمؤسسات والتحكيم الدولي، نقلا عن، محمود شحماط، المرجع السابق، ص.02.

المبحث الأول

إنشاء وحل المؤسسات العمومية الاقتصادية

باعتبارها شخصاً قانونياً معنوياً، فإنّ قيام ووجود المؤسسة العمومية الاقتصادية مرتبط بتوافر مجموعة من الأركان والإجراءات تتعلق بإنشائها وتأسيسها كما هو الشأن بالنسبة للمؤسسات عموماً والشركات التجارية خصوصاً، كما أنّ زوالها بواسطة حلّها وبالتالي القضاء على شخصيتها المعنوية مرهون بالعديد من الاعتبارات والمبررات، لِمَا في ذلك من آثار على التنمية، خاصة في جانبها الاقتصادي والاجتماعي¹.

وهذا ما سنتطرق إليه تَباعاً من خلال مطلبين، حيث نخصّص الأوّل لإجراءات إنشاء المؤسسة العمومية الاقتصادية من خلال مختلف القوانين والنصوص التي كرّست استقلاليتها القانونية والتسييرية. أمّا المطلب الثاني، فسيتضمّن كفاءات حل المؤسسات العمومية الاقتصادية بأساليب متعارف عليها في القانون العام والمقارنة بينها وبين أساليب حل الشركات التجارية المتعارف عليها في القانون التجاري.

المطلب الأول

آليات الإنشاء ذات الطابع القانوني المختلط

تبعاً لِمَا تتسم به المؤسسات العمومية الاقتصادية من خصائص متميزة والمتمثلة في المتاجرة والعمومية، فإنّ قواعد وأساليب إنشائها إمّا ينمّ عن تداخل أساليب القانون العام والمتخذة صفة القرارات الإدارية مع أساليب ووسائل القانون الخاص والمتمثلة في إجراءات الاكتتاب، وعندما نشأت المؤسسة العمومية الاقتصادية المستقلة، كانت هناك نصوص أساسية تطبق عليها وهي القانون رقم 01-88، والقانون 04-88 والأمر 04-01 (فرع أول)، كما أنّ قرار الإنشاء مهما كان مصدره لا يكفي وحده لإنشاء المؤسسة، حيث يقتصر على الترخيص فقط دون أن يترتب عنه وجود الشخص

¹ مُجّد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص.87.

المعنوي، فهو مرهون بضرورة صدور تصرف من أحد الأشخاص المعنوية كمؤسسين و هي كل مساهمة بطريقة إيجابية مستمرة في تأسيس الشركة مع تحمّل المسؤولية الناجمة عن التأسيس ولو لم يُوقع العقد (فرع ثان)، وبالرجوع إلى القوانين التي كترست استقلالية المؤسسات العمومية الاقتصادية والتي أقرت بموجب نصوص صريحة على أنّ المؤسسات تخضع لأحكام وقواعد القانون التجاري من حيث تنظيمها وتسييرها لأنها تأخذ شكل الشركات التجارية المنصوص عليها في القانون الخاص، وبالتالي فإنّ قرار الإنشاء الصادر من السلطة الوصية لا بدّ أن يتبعه احد الإجراءات لاستكمال عملية تأسيس المؤسسة وهو إجراء طرح الأسهم الاكتتاب.

الفرع الأول

ميكانيزمات الإنشاء في ظل قوانين الاستقلالية.

إنّ القاعدة العامة في إنشاء المؤسسات العمومية الاقتصادية أصبحت تتمثل في صدور قرار إداري بغض النظر عن نوعه وطبيعته وموقع مصدره في الجهاز الإداري.

أولاً- قرار الإنشاء في ظل أحكام القانون التوجيهي 88-01:

تمتد هذه الفترة بين 12 جانفي 1988 تاريخ صدور القانون المتضمن توجيه المؤسسات و25 سبتمبر 1995 تاريخ إلغائه. وتطبيقاً لهذه النصوص، تنشأ المؤسسة العمومية الاقتصادية من طرف:

- الحكومة: عندما يتعلق الأمر على الخصوص بتطوير أنشطة أولية أو فروع جديدة ذات أهمية إستراتيجية مرتبطة بالأهداف الداخلية والخارجية للتنمية المنصوص عليها في المخطط الوطني، وما تجدر ملاحظته بهذا الصدد، عدم دقة عبارة "قرار من الحكومة" ذلك أنّ الحكومة هي عبارة عن الجهاز المشكل من مجموع الوزراء برئاسة الوزير الأول وتعد جهازاً للمداولات والتنسيق تتجسد أعماله قانونياً فيما يصدره رئيس الحكومة من مراسيم تنفيذية.

- قرارات الأجهزة التابعة لصناديق المساهمة والمؤهلة قانوناً لتأسيس مؤسسة عمومية اقتصادية. وفي نفس الإطار تنص المادة 07 من القانون رقم 04/88 المتعلق بالقانون التجاري المعدل والمتمم على

أته: «تنشأ المؤسسة العمومية الاقتصادية المكوّنة في شكل شركة مساهمة بناءً على قرار من الحكومة ومن طرف صندوق أو صناديق المساهمة التي تعمل بصفقتها أعضاء مؤسسة»¹.

- قرارات مشتركة صادرة عن مؤسسات عمومية اقتصادية أخرى تتخذها الأجهزة المؤهلة لهذا الغرض طبقاً لقوانينها الأساسية الخاصة بها وضمن الأشكال المشتركة قانوناً، وذلك عن طريق قرار مشترك صادر عن الجمعيات العامة الاستثنائية بالمؤسسات بما لها من اختصاص في أخذ مساهمات في مؤسسات عمومية اقتصادية أخرى سعياً لتحقيق التكامل الاقتصادي².

وهكذا، فإنّ القاعدة العامة في إنشاء المؤسسات العمومية الاقتصادية أصبحت تتمثل في صدور قرار إداري بغض النظر عن نوعه وطبيعته وموقع مصدره في الجهاز الإداري.

ثانياً- قرار الإنشاء من خلال الفترة الممتدة من 1995 إلى 2001:

هذه الفترة بدأت بصدور الأمر المؤرخ في 25/09/1995 المتعلق بتسيير رؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة، وبموجب المادة 28 من هذا الأمر ألغي قانون 12 جانفي 1988 باستثناء البابين الثالث والرابع المتعلقين بالمؤسسات العمومية، التجمعات والشركات التابعة الأخرى، وقد ألغيت كذلك الأحكام الخاصة التي سبق ذكرها صراحةً. ومع صدور الامر 01-04 المتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية وتسييرها وخصصتها، أكد ما تقرر عام 1995 أنّ الرأسمال الاجتماعي للمؤسسات العمومية الاقتصادية يتأتى من الأموال العمومية الذي ينظمها قانون الأملاك الوطنية.

¹ وحسب الشكل المراد تأسيسه شركة مساهمة أو ذات مسؤولية محدودة.

² تنص المادة 18 من القانون 88-04 على ما يلي: «... يمكن للجمعية العامة الاستثنائية للمساهمين في المؤسسة العمومية الاقتصادية... القيام بما يلي... أخذ مساهمات في مؤسسات عمومية اقتصادية أخرى».

فالجديد في الأمر 01-04 أنّ رأسمال المؤسسة أصبح مناصفة بين الدولة من جهة والخواص من جهة أخرى¹، بمعنى أصبح لهم الحق في عملية الاكتتاب في رأسمال المؤسسة العمومية الاقتصادية بعدما أن كان في السابق مقتصرًا فقط على الدولة. وباعتبار أنّ المؤسسة العمومية الاقتصادية تخضع لنظام قانوني هجين، فإنّه من خلال قواعد إنشائها وتأسيسها لا بدّ من مراعاة إرادة الشركاء والمساهمين دون تركها مطلقة نظرًا للدور الأساسي للمؤسسات في الاقتصاد الوطني وهو ما يؤدي إلى بروز بعض مظاهر السلطة العامة عليها.

فمنذ 2001 صارت الأموال العمومية المقدمة من طرف الدولة منظمة بموجب قانون الأملاك الوطنية في أحكامه المتعلقة بتسيير الأملاك الخاصة للدولة وهكذا فقد رجعنا إلى حقيقة قانونية أكثر تطابقًا مع القواعد التي تنظم أملاك الدولة.

الفرع الثاني

إجراءات الاكتتاب وخصوصياتها داخل المؤسسات العمومية الاقتصادية.

بالرجوع إلى القوانين التي كرسّت استقلالية المؤسسات العمومية الاقتصادية والتي أقرت بموجب نصوص صريحة على أنّ المؤسسات تخضع لأحكام وقواعد القانون التجاري من حيث تنظيمها وتسييرها لأنها تأخذ شكل الشركات التجارية المنصوص عليها في القانون الخاص، وبالتالي فإنّ قرار الإنشاء الصادر من السلطة الوصية لا بدّ أن يتبعه احد الإجراءات لاستكمال عملية تأسيس المؤسسة وهو إجراء طرح الأسهم للاكتتاب.

فالإكتتاب حسب فقهاء القانون التجاري هو إعلان الرغبة في الاشتراك في المشروع الذي تضطلع به الشركة مع التعهّد بتقديم حصة في الرأسمال المال اللازم فيه². فالإكتتاب هو العمل القانوني

¹ تنص المادة 2 من الأمر 01-04 سالف الذكر على ما يلي: «المؤسسات العمومية الاقتصادية هي شركة تجارية تحوز فيها الدولة أو أيّ شخص معنوي آخر خاضع للقانون العام أغلبية الرأسمال الاجتماعي...».

² محمّد حميد، النظام القانوني للمؤسسة العمومية الاقتصادية في الجزائر، دراسة حالة المؤسسة الجزائرية لتكييف الهواء SALCA، رسالة دكتوراه في القانون العام، فرع إدارة مالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2015/2016، ص.188.

الذي يُبدي فيه أحد الأشخاص رغبته في الدخول في شركة المساهمة كشريك مع تعهد بالوفاء بمبلغ نقدي يساوي عدد معيّن من أسهم الشركة.

إنّ عملية الاكتتاب في رأسمال المؤسسة العمومية الاقتصادية عرف مراحل متباينة نتيجة لمختلف التعديلات التي مسّت نظام وسير هذه الأخيرة، من حيث عملية تكوين رأسمال المؤسسة والمساهمة فيها. فرجوعاً إلى أحكام القانون التوجيهي 88-01 وبالخصوص المادة الخامسة منه¹ والتي نصت على أنّ رأسمال المؤسسة يكون مدفوعاً بصفة كلية من طرف الدولة عن طريق أجهزة مخصصة لهذا الغرض، فإذا قام أحد المؤسسين بإعداد مشروع القانون الأساسي فإنّه يستدعي الجمعية العامة التأسيسية من أجل التأسيس.

أولاً- إجراءات الاكتتاب وفق أحكام القانون 88-01 والقانون 88-04:

ما يميّز عملية الاكتتاب في ظلّ هذه المرحلة هو أنّ رأسمال المؤسسة له طابع عمومي، ويخضع للقواعد العامة لحماية المال العمومي، كما أنّ الاكتتاب الذي ميّز هذه الفترة هو اكتتاب فوري لأنّه كان يقتصر على الهياكل الوسيطة بين الدولة والمؤسسة، و المتمثلة في صناديق المساهمة دون اللجوء للجمهور، لأنّه اكتتاب مغلق وغير مفتوح على المساهمات. ولقد حدّدت المادة 3 من المرسوم 88-119 قائمة الأعضاء المكتتبين وهم ثلاثة صناديق على الأقل و 10 صناديق على الأكثر².

أمّا بالنسبة للاكتتاب المتتابع، فقد تمّ تنظيمه بموجب الفقرة الثانية من المادة 08 من قانون رقم 88/04³، وهو يخضع من حيث الإجراءات إلى نصوص القانون التجاري.

¹ تنص المادة 05 من القانون رقم 88-01 على ما يلي: «المؤسسات العمومية الاقتصادية هي شركات مساهمة أو شركات ذات مسؤولية محدودة تمتلك فيها الدولة.. جميع الأسهم...».

² المادة الثالثة من المرسوم رقم 88/119 المتضمن صناديق المساهمة.

³ تنص المادة 08 فقرة 2 من القانون رقم 88-04 على ما يلي: «... وإذا قام أحد المؤسسين بإعداد مشروع القانون الأساسي فإنّه يستدعي الجمعية العامة التأسيسية من أجل التأسيس المتتابع».

ثانيا- إجراءات الاكتتاب وفق أحكام الأمر 01-04:

في ظلّ أحكام قانون 12 جانفي 1988، كان الرأسمال المقدم من قبل الدولة عن طريق هياكله مكتتبًا أو محررًا طبقًا للقانون التجاري، ويمكن أن تقدمه كذلك الجماعات المحلية أو مؤسسات عمومية اقتصادية أخرى، لكن منذ سنة 2001 صارت الأموال العمومية المقدمة من طرف الدولة منظمة بموجب قانون الأملاك الوطنية، وأصبحت أحكام القانون التجاري المطبقة على الشركات التجارية وخاصة منها شركة المساهمة هي المرجع الأساسي في تنظيم وتسيير المؤسسات العمومية الاقتصادية.

وبما أنّ المشرّع أحال في الأمر 01-04 على القواعد العامة في القانون التجاري والذي يميّز بين ما إذا كانت الأسهم تطرح للاكتتاب العام أم لا، هذا ما يجعل التأسيس إما فوريًا أو متتابعًا. وقد تأخذ المؤسسة العمومية الاقتصادية إما شكل شركة المساهمة إذا كان اختصاصها ذو طابع وطني. أمّا إذا كانت ذات طابع محلي فتأخذ شركة ذات مسؤولية محدودة.

ولقد عمد المشرّع في الأمر 01-04 إلى الأخذ بنفس الأشكال التي نصت عليها قواعد القانون التجاري وهي ممثلة في:

تحرير مشروع القانون الأساسي للمؤسسة بطلب من المؤسس أو أكثر وإيداع نسخة منه بالمركز الوطني للسجل التجاري، ويتم إعلان للاكتتاب من طرف المؤسسين وتحت مسؤوليتهم¹.

وقد نصت المواد من 595 إلى 604 من ق.ت.ج على إمكانية لجوء المؤسسين للجمهور لبيع الأسهم المشكّلة برأسمال التأسيسي للشركة التجارية². وبعد استكمال كلّ هذه الإجراءات سواء تلك المتعلقة بقرار إنشاء المؤسسات العمومية الاقتصادية والتصرف القانوني لاستكمال التأسيس ألا وهو

¹ المادة 595 فقرة أولى من ق.ت.ج.

² ويكاد يكون رأسمال شركة المساهمين في السنوات الأولى على الأقل هو الضامن الوحيد لدائني الشركة، راجع في هذا الصدد، مُجد فريد العريبي، القانون التجاري، شركات الأشخاص والأموال، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2001، ص.193 إلى 200، سميحة القليوبي، الشركات التجارية، الجزء الثاني، دار النهضة العربية، القاهرة، 1993، ص.135، 137.

الاكتتاب، يتم استدعاء الجمعية العامة التأسيسية للانعقاد والتي تعدّ بمثابة المرحلة الأخيرة من مراحل تأسيس وإنشاء المؤسسة العمومية الاقتصادية.

المطلب الثاني

حل المؤسسات العمومية الاقتصادية

بالرغم ممّا عرفته هته المؤسسات من سياسات الدّعم والتطهير المالي الذي كبد خزينة الدولة أكثر من 700 مليار دينار، تأكد للسلطة أنّ هذه الإجراءات غير مجدّية لبعث الحياة في مؤسسات وقّعت شهادات وفاتها، ولم يتبقى لها إلاّ إتباع آلية حلّ هذه المؤسسات للحفاظ على الأقل على موارد الخزينة العمومية، فعلى أيّ أساس تتخذ إجراء حلّ المؤسسات، هل على مقتضيات أحكام القانون التجاري؟ أم لأحكام خاصة؟.

الفرع الأول

الحل بأساليب وقواعد القانون التجاري

عملاً بأحكام وقواعد القانون المدني والذي يُعدّ بمثابة الشريعة العامة لحل الشركات سواء منها المدنية أو التجارية، وذلك رجوعاً للمواد 437 إلى غاية المادة 440 منه، فهي تختلف وتباين بين إجراءات الحل بحلول الأجل، هلاك جزء أو كلّ مالها، موت الشركاء أو إعساره وقد تنتهي أيضاً بإجماع الشركاء على حلّها أو بموجب حكم قضائي، وهو ما ينطبق على الشركات التجارية. إلاّ أنّ الإشكال المطروح: هل يقتضي إسقاط هذه الأحكام بصفة كلية على المؤسسات العمومية الاقتصادية، خاصة أنّ هذه الأخيرة لها ميزات وخصائص مبنية على قواعد القانون العام، أهمّها أنّ المال له طابع العمومية؟

أولاً- الحل بالتراضي:

ما ينطبق على الشركة التجارية ينطبق على المؤسسة العمومية الاقتصادية طالما أنّ المشرّع أحال على قواعد القانون التجاري. فمبدأ الحل بالتراضي يكون إمّا عن طريق اتفاق الشركاء والمساهمين على

حل المؤسسة العمومية الاقتصادية، كما يمكن لهم إبرام عقد اندماج أو انفصال مع مؤسسة أو مؤسسات عمومية اقتصادية أخرى. فالحل الاتفاقي يكون إذا اقتضت المصلحة العامة ضرورة حل الشركة التجارية أو المؤسسة الاقتصادية، فيمكن أن يتقرر ذلك بشرط أن يتخذ هذا القرار في إطار الجمعية العامة الاستثنائية¹ ويكون في حالة الشركة قبل حلول الأجل، مع مراعاة القواعد المتعلقة بالنصاب والأغلبية، إلا أنه ولحد الآن لم يتم الإعلان عن قواعد خاصة تحدّد حالات وشروط وكيفيات حل المؤسسات الاقتصادية العمومية، بالرغم أنّ القانون 04-88 قد أشار في نصوص مواده² أنه سيحدّد عن طريق التنظيم شروط وكيفيات حل المؤسسات.

إضافة إلى الحل عن طريق الاندماج أو الانفصال حيث أخذ المشرع الجزائري بموجب نص المادة 35 من القانون 01-88 بكلّ من الاندماج بالضمّ والانفصال ممّا ينجر عنه حل المؤسسة العمومية الاقتصادية، كما أخذ أيضاً بالاندماج والانفصال وإعادة الهيكلة في صورها الجزئية والتي لا يؤدي إلى إلغاء شخصيتها القانونية³.

أما بخصوص إجراءاته، يتم الاندماج أو الانفصال بموجب عقد يبرم وفق الشكل المشترك، كما تنص عليه المادة 744 وما يليها من ق.ت.ج، وهو ما يقتضي إعمال قواعد القانون التجاري السارية في هذا الصدد والمتمثلة في قيام مجلس الإدارة بوضع وإعداد مشروع عقد الاندماج أو الانفصال مع تبيان أسباب هذه الإجراءات وأهدافها، ويتم التعبير عنها في الجمعية العامة الاستثنائية للشركات المدججة أو المستوعبة⁴.

¹Cf. BRAHIMI Mohammed, Quelques questions à la réforme de l'entreprise publique (Loi N°88-01). R.A.S.J.E.P., 1989, n°1, p.120.

² تنص المادة 21 من قانون 04-88 سالف الذكر على ما يلي: «تحدّد حالات وشروط وكيفيات حل المؤسسة العمومية الاقتصادية بموجب قانون خاص».

³ بن زيادة أم السعد، المؤسسة العمومية الاقتصادية في ظل القانون التوجيهي 01-88، مذكرة ماجستير في الحقوق، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، السنة الجامعية: 2002-2003، ص.39.

⁴ المادة 747، 749 ق.ت.ج.

يكلف مندوب الحسابات بوضع تقرير عن العملية بناءً على المشروع المعدّ من طرف مجلس الإدارة ويتضمن أساسًا نتائج التحقيق فيما يخص تقدير الحصص المقدمة¹. بعد استكمال هذه الإجراءات يُوضع العقد بأحد مكاتب التوثيق الموجودة بمقر الشركة ويجب أن يكون هذا العقد محل نشر²، وفي آخر المطاف تصادق الجمعية العامة الاستثنائية على الاندماج أو الانفصال.

ثانيا- الحل بقوة القانون:

لقد حدّد القانون التجاري من خلال نصوصه مجموعة من الحالات أين يتم بموجبها حل الشركات التجارية بقوة القانون وهذه الحالات تتمثل في: انتهاء مدتها³ أو هلاك جزء كبير من رأسمالها أو كلة⁴ أو لانخفاض أو زيادة عدد الشركاء والمساهمين بها⁵، تجمع الأسهم والحصص بيد شخص واحد، موت أحد الشركاء أو الحجر عليه أو إعساره أو إفلاسه، كما تنتهي بطريقة التأميم.

وبما أنّ الأمر 04-01 أحال على الأحكام المتعلقة بالقانون التجاري فيما يخص حل المؤسسات العمومية الاقتصادية، فإنّ الأحكام المتعلقة بالحل بقوة القانون تبقى نوعًا ما غامضة خاصة بعد إلغاء القانون 01-88.

¹ المادة 752 ق.ت.ج.

² المادة 673 ق.ت.ج.

³ المادة 546 ق.ت.ج.

⁴ المادة 438 ق.م.ج والمادة 589 و690 من ق.ت.ج القديم.

⁵ المادة 592 ق.م.ج التي تستلزم الحد الأدنى لعدد الشركاء بالنسبة لشركة المساهمة أن لا يقل عن 7 شركاء، تقابلها المادة 690 من القانون القديم والتي حدّدت الحد الأدنى ب7 شركاء، كذلك نص المادة 590 المعدلة بموجب القانون رقم 15-20، والذي حدّد الحد الأقصى لعدد الشركاء داخل شركة المسؤولية المحدودة ب50 شريك.

ولو جئنا إلى تطبيق هذه الحالات على المؤسسة العمومية الاقتصادية، فإننا نجد أنّ هناك حالات لا يمكن تطبيقها¹، نظراً للطابع المستمر لعملية التنمية التي تتصف بها المؤسسات العمومية الاقتصادية².

حالة انخفاض رأسمال المؤسسة يعدّ حلاً لها قبل انتهاء الأجل³، إذا ما لحقت بها خسارة تثبت في وثائق الحسابات، أي أقل من 1/4 رأسمالها ويتخذ قرار الحل من طرف الجمعية العامة غير العادية بناءً على استدعاء مجلس الإدارة أو مجلس المديرين حسب الحالة في خلال 4 أشهر التالية للمصادقة على الحسابات التي تكشف عن هذه الخسائر.

ثالثاً- الحل القضائي:

إنّ أيّ سبب مشروع من شأنه أن يجعل حياة المؤسسة العمومية الاقتصادية مستحيلة أن يُتيح للمساهم اللجوء للقضاء لطلب حل الشركة، كما أن إجراء الإفلاس يطرح العديد من التساؤلات حول مدى تطبيقه على المؤسسة العمومية الاقتصادية، خاصة أنّ القانون التوجيهي 88-01 أدرجه ولكن بإجراء استثنائي تلجأ إليه الدولة وليس في كلّ الحالات.

إلا أنّ الأمر 01-04 لم يتطرق لمسألة إفلاس المؤسسات وإتّما أخضعها لأحكام القانون التجاري، حيث استبعدت بعض أحكامه على المؤسسة العمومية الاقتصادية من حيث الإفلاس، كما

¹ وقد رأى الأستاذ عجة جيلالي ضرورة إصدار قانون خاص يحدّد حالات وشروط وكيفيات حل المؤسسات العمومية الاقتصادية.

² راجع المادة الأولى من القانون رقم 88-01 التي تنص على أنه: «من أجل ضمان التنمية المستمرة تنشئ الدولة وتشرف على مؤسسات عمومية اقتصادية...»، بالرغم من الإشارة الضمنية إلى الحلّ بحلول الأجل من خلال المادة 34 من القانون 88-01. لمزيد من المعلومات، راجع في هذا الصدد، مُجّد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص.107.

³ محفوظ لشعب، المؤسسة العمومية الاقتصادية والقانون الاقتصادي الجزائري، مجلة المدرسة الوطنية للإدارة، 1991، عدد 02 ص.57.

هو الحال بالنسبة للمادة 352 من ق.ت.ج مع العلم أنّ المادة 217¹ من ق.ت.ج أقحمت تطبيق نظام الإفلاس على المؤسسات العمومية الاقتصادية.

من الواضح أنّ أصحاب الإصلاح لم يقدّروا أثر الإفلاس على مسيرى المؤسسات العمومية الاقتصادية، لكن مع ذلك فإنّ إفلاس المؤسسة قد يكون متوقّعا، وهنا يجد المسّيرون أنفسهم في حالة صعبة مادام يمكن أن تؤدي بهم إلى متابعات، بل إلى إدانات تطبيقاً لنص المادة 217 من ق.ت.ج²، ونظراً لخطورة إجراء الإفلاس والآثار السلبية التي يخلفها على الاقتصاد الوطني كان من الواجب على المشرّع وضع أحكام خاصة بالمؤسسات العمومية الاقتصادية تتماشى وطبيعتها.

الفرع الثاني

الحل الإداري للمؤسسات العمومية الاقتصادية

من الواضح والجليّ أنّ أساليب حل المؤسسات العمومية الاقتصادية في ظلّ القوانين التي كرّست استقلاليتها الاقتصادية اعتمدت على مبادئ وأحكام القانون التجاري، طالما أنّ المشرّع عرف المؤسسة العمومية الاقتصادية على أنها شركة تجارية، إلّا أنّ إجراءات الحل قد تتخذ طابعاً إدارياً محضاً تتخذه السلطة الوصية، والتي لم تعد تحتل أعباء هذه المؤسسات، فما المقصود بهذا الحل؟

يبرز الطابع الإداري لقرار الحل مباشرة بعد استكمال إجراءات التصفية، حيث يعيّن وزير المالية مكلّفاً بالتصفية، وقد يكون مندوباً للحسابات يقوم بممارسة مهامه تحت وصاية اللجنة الجهوية للتصفية³. ويقوم المصفي بإيداع تصريح لدى المركز الوطني للسجل التجاري يتضمن قرار حل المؤسسة إدارياً، إضافة إلى ملحق للتصريح يودع لدى مفتشية الضرائب.

¹ تنص المادة 217 ق.ت.ج: «تخضع الشركات ذات رؤوس أموال عمومية كلياً أو جزئياً لأحكام هذا الباب المتعلق بالإفلاس والتسويات القضائية».

² الطيب بلولة، المرجع السابق، ص.284، 285.

³ Cf. TCHOUAR Djilali, La soumission des contrats des E.P.E au droit privé, in Revue IDARA, 1999, N°1, p.28.

ومن الآثار المترتبة على هذا الحل الإداري خاصة فيما يتعلق بالجانب المالي، فإنه يتم إلغاء مستحقات المؤسسات العمومية الاقتصادية المنحلة المترتبة عن الإدارة المركزية والجماعات المحلية ذات الطابع الإداري، إضافة إلى إلغاء ديون المؤسسات اتجاه خزانة الدولة والبنك الجزائري للتنمية. يمكن القول أنّ هذا النوع من الحل الإداري مس فقط المؤسسات العمومية المحلية والتي اعتبرت مؤسسات متوقفة عن الدفع أو النشاط.

إضافة إلى ذلك هنالك أسلوب حل آخر يأخذ الطابع الإداري ويكون بقرار صادر من السلطة التنفيذية والمتمثلة في الدمج، والذي يتطلب وجود أكثر من مؤسسة عمومية يتم ضمّها بموجب قرار إداري وهو على خلاف الاندماج والذي يكون باتفاق الشركاء أو المساهمين. لقد أخذ المشرع الجزائري بهذه الآلية عن طريق أجهزة إدارية مختصة تابعة للمجلس الوطني لمساهمات الدولة عملاً بأحكام المادة 20 من الأمر 95-25¹ والمستبدل حالياً بمجلس مساهمات الدولة باعتبارهم الأجهزة المؤهلة بضبط وتنظيم القطاع العام الاقتصادي².

إضافة إلى أسلوب الخوصصة المعتمد بموجب الأمر رقم 95-22 المتضمن خوصصة المؤسسات والملغى بموجب الأمر 01-04، وهو أسلوب متخذ من طرف السلطة الوصية هدفه المحافظة على المؤسسات من الوقوع في مغبة الإفلاس، وهو أسلوب يهدف إلى نقل الملكية من الدولة أو أشخاص القانون العام إلى أشخاص طبيعيين أو معنويين خاضعين للقانون الخاص، ويتولى مجلس الوزراء المصادقة على إستراتيجية الخوصصة وبرامجها.

المبحث الثاني

آليات تسيير المؤسسات العمومية الاقتصادية ومبدأ الرقابة عليها

¹ تنص المادة 20 من الأمر 95-25 على ما يلي: «يحدّد المجلس الوطني لمساهمات الدولة بالتشاور مع الأجهزة المداولة في الشركات القابضة العمومية أهداف سياسة تسيير مساهمات الدولة...».

² المادة 11 من الأمر 01-04 سالف الذكر.

إنّ أهم العوامل التي تلعب دوراً رئيسياً في نجاح أيّ مؤسسة في تحقيق الأهداف العامة والخاصة المرسومة هو وجود إدارة واعية وخبرة في التسيير تستطيع عن طريق استخدام أساليب حديثة في الإدارة وتحقيق الاستعمال الأمثل للوسائل المادية والبشرية الموجودة لدى المؤسسة العمومية الاقتصادية (مطلب أول)، كما أن الحديث عن تنمية القطاع العام الاقتصادي يتطلب أداة فعّالة لتحقيقه، حيث اعتمدت السلطة على المؤسسة العمومية الاقتصادية لتجسيد مخططاتها الاقتصادية، وبالنظر إلى دورها وأهميتها داخل الاقتصاد الوطني، عرف تنظيمها إصلاحات كثيرة طبقت من خلالها نظم تسيير مختلفة، منها نظام التسيير الاشتراكي والذي أولى أهمية بالغة بمسألة الرقابة على المؤسسات التي اكتست أشكالاً عدّة (مطلب ثان).

المطلب الأول

تسيير وإدارة المؤسسات العمومية الاقتصادية

تعتبر مسألة إدارة وتسيير المؤسسات العمومية الاقتصادية آلية قائمة على مزيج بين قواعد القانون العام و قواعد القانون الخاص لاسيما أحكام القانون التجاري خاصة وأن المشرع الجزائري عرّف المؤسسات على أنها شركات تجارية تخضع من حيث التنظيم والتسيير لمبدأ المتاجرة، وبالتالي فإن مسألة التسيير قد تقوم بها أعوان انتمائية تابعة للدولة (فرع أول) باعتبار أن قرار إنشاء المؤسسات متخذ من طرف السلطة، إضافة إلى أجهزة الإدارة و التسيير المعهودة لدى الشركات التجارية في القانون الخاص (فرع ثان) باعتبار أن الأمر 01-04 أحال أحكام القانون التجاري في تطبيقها على المؤسسات.

الفرع الأول

الأعوان الإنتمائية التابعة للدولة كآلية لتسيير المؤسسات وفقا لأحكام القانون العام.

لقد اختلفت تسميات الهياكل الوسيطة بين المؤسسات العمومية الاقتصادية والدولة وذلك حسب كلّ مرحلة من المراحل التي مرت بها المؤسسة من حيث الاستقلالية في التسيير، وحتى تبرّر

الدولة مجال انسحابها من الإدارة المباشرة لرأس المال المؤسسات، اعتمدت على هذه الهياكل كآلية لتجسيد مفهوم الاستقلالية، فبصدور أحكام القانون التوجيهي 88-01، تم استحداث ما يسمى بصناديق المساهمة، ثم الشركات القابضة بموجب أحكام الأمر 95-25 وأخيراً شركات تسيير المساهمات بموجب الأمر 01-04.

أولاً: صناديق المساهمة.

تم إنشاء صناديق المساهمة بموجب المرسوم رقم 119/88 المؤرخ في 21/06/1988 والمتعلق بصناديق المساهمة وهي عبارة عن هياكل وسيطة بين الدولة والمؤسسات العمومية الاقتصادية تتخذ شكل شركات الانتماء لتحل محل المؤسسة في تسيير القيم المنقولة¹. الحق في التسيير يبدو واسعاً من خلال المادة 16 من قانون 04/88 والتي تنص على أنه: «عندما يشرف رئيس مجلس الإدارة على المديرية العامة فإنها تحوّل للمدير السلطات التالية: إبرام العقود والصفقات وتقديم كلّ العروض والمشاركة في كلّ المزادات والمناقصات، توقيع كلّ السندات والسفحتجات والصكوك وأوراق الصرف الخاصة بالمؤسسات التي تخضع لرقابة صندوق المساهمة». ويمارس المدير العام سلطاته تحت مسؤولية ومراقبة مجلس الإدارة الذي يمكن له أن يخوّل سلطات أخرى ومنحه التفويض الضروري لتسيير المؤسسة.

ثانياً: الشركات القابضة

إنّ المادة الخامسة من المرسوم رقم 95-25 المؤرخ في 09/05/1995 المتعلقة بتسيير رؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة، تعرف الشركة القابضة على أنها هيئة مكلفة بتسيير وإدارة سوق رؤوس

¹ عجة جيلالي، المرجع السابق، ص.196.

الأموال العمومية، فهي منظمة في شكل شركة بالأسهم حيث الرأسمال الاجتماعي المملوك كلياً أو بالشراكة مع الدولة والأشخاص الآخرين المعنيين بأحكام القانون العام¹.

كما تُعدّ الآلية الجديدة لتسيير الأموال التجارية التابعة للدولة استجابة السلطة لشروط الهيئات المالية الدولية المتمثلة في إعادة هيكلة الاقتصاد الوطني. تنشأ الشركة القابضة بموجب عقد موثق حسب الشروط والكيفيات المطبقة على شركات المساهمة ويتولى الموثق تحرير مشروع القانون الأساسي لها وتودع نسخة من العقد بالمركز الوطني للسجل التجاري، فهي مكونة من مجلس مديرين ومجلس مراقبة وجمعية عامة للمساهمين الذي أدخله المرسوم التشريعي رقم 93-08 المؤرخ في 25/04/1993.

أما من حيث سلطاته، فهو يمارس الرقابة المستمرة على تسيير الشركة كأنّ يطلب الاطلاع على كافة الوثائق التي يعتبرها ضرورية لممارسة مهامه، كما أنّ بعض العقود المبرمة تخضع لترخيص مسبق من طرفه حسب ما هو منصوص عليه في القانون الأساسي.

ثالثاً: شركات تسيير المساهمات.

تمثل المؤسسات المكلفة بتسيير المساهمات² قالب قانوني جديد يحل محل الشركات القابضة يتولى تسيير القيم المنقولة المشكّلة للرساميل الاجتماعية للمؤسسات العمومية الاقتصادية، وقد عبّرت عنه وزارة المساهمات³ بفكرة المجمعات الصناعية.

¹ بوهمة مُجّد، الإصلاحات في المؤسسة العمومية الجزائرية بين الطموح والواقع، ملتقى دولي حول اقتصاديات الخوصصة والدور الجديد للدولة، كلية العلوم الاقتصادية والتسيير، جامعة سطيف، 2004، ص.05.

² Suite aux difficultés et à la lenteur des opérations de privatisations, les holdings ont été dissous le 12/09/2001. Avant cela, la création d'un autre cadre de gestion des entreprises publiques a été faite par l'ordonnance 01-04 et ils sont remplacés par les sociétés de gestions des participations de l'état. Cf. ADDOUN Nacer Dadi, Problématique de gestions dans l'entreprise algérienne et possibilité de bénéficier du système de gouvernance, conférence Internationale sur la gouvernance des entreprises le 08 et 09 Mars 2005, p.54.

³ تمثل فكرة إنشاء وزارة مساهمات وتنسيق الإصلاحات إحدى الأفكار التي جسدها رئيس الجمهورية تنفيذاً لبرنامج الانتخابي، إلّا أنّ هذه الفكرة عانت من غموض في الصلاحيات بين الوزير المكلف بإدارتها والمركزية النقابية واستمر هذا الفراغ إلى غاية صدور المرسوم التنفيذي رقم 322/2000 المتعلق بصلاحيات وزير المساهمات وتنسيق الإصلاحات والذي وضع حدّاً لهذا الغموض، حيث حدّدت صلاحياته بصفة واضحة، فهو يسهر على تطبيق التدابير المتخذة من طرف الحكومة في مجالات المساهمات

أما بالنسبة للإدارة والتسيير، فشركات تسيير المساهمات تأخذ شكل شركة مساهمة وهي منظمة بموجب أحكام المرسوم التنفيذي 01-283، ويتولى إدارتها مجلس مديرين يتكون من عضو واحد إلى 3 أعضاء معينين بالنسبة للنيابة الأولى لمدة سنتين من طرف الجمعية العامة¹. ويتمتع المجلس باستقلالية واسعة اتجاه السلطة الوصية حيث له سلطة واسعة للإشراف على شؤون المؤسسة في حدود العقد المبرم بينه وبين الجمعية العامة كما يتحمل المديرون مسؤولية السير العام للمؤسسة وهي مسؤولية ذات آثار مدنية وجزائية وينفرد بتمثيل المؤسسة اتجاه الغير وحق التقاضي وممارسة السلطة على المستخدمين.

يبدو أن الهياكل المكلفة بتسيير رؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة جاءت لتبرر مجال انسحاب الدولة من الإدارة و تجسيد مبدأ الاستقلالية الاقتصادية للمؤسسات، لأن الاستقلالية هته لا تتحقق إلا عن طريق تحديد أجهزة الإدارة داخل المؤسسات باعتبارها تأخذ شكل أجهزة شركات رؤوس الأموال في القانون التجاري.

الفرع الثاني

أحكام التسيير وفقا لآليات وقواعد القانون التجاري.

يعدّ أسلوب الإدارة داخل المؤسسات العمومية الاقتصادية ذو طابع مزدوج فهو من ناحية يتطلب تدخل الهيئات الوسيطة بين الدولة والمؤسسة باعتبارها تقوم باستثمارات حكومية لصالحها عن طريق هذه المؤسسات وهو ما سبق ذكره، ومن ناحية أخرى نجد أسلوب الإدارة والتسيير القائم في حدّ ذاته داخل المؤسسة العمومية الاقتصادية اعتمادًا على أجهزتها المؤهلة لهذا الغرض، وتطبيقًا لأحكام القانون التجاري، وبالنظر إلى الطابع التجاري التي تتميز به المؤسسة العمومية الاقتصادية

والخصوصة. وبالنسبة لتسيير رؤوس الأموال التجارية المملوكة للدولة تتولى الوزارة تحضير أشغال مجلس مساهمات الدولة وتقديم التقارير حول سير المساهمات وتقوم بمعاينة الوضعية الاقتصادية للمؤسسات.

¹La gestion des SGP en forme de SPA est régit par le décret N°01-283, elle est gérée par un directeur général ou unique, ou un directoire de trois membres dont un président choisi, pour un premier mandat de deux année par l'assemblée générale, Cf. Nacer Dadi, ADDOUN, op.cit, p.55.

فهي تأخذ نفس التنظيم والهياكل التي تبنى عليه الشركات التجارية للأموال مع وجود استثناءات لها صلة بالطابع العمومي للمؤسسات.

وتقوم إدارة الشركة التجارية الخاصة على غرار الدولة الديمقراطية على تعدد الأجهزة وتدرج السلطات بينها، وذلك بإقامة هيئات للمداولة وأخرى للإدارة والتنفيذ¹.

أولاً: جهاز المداولة (الجمعية العامة):

لا يمكن للشركاء والمساهمين التعبير عن إرادتهم ومشاركتهم في تسيير الشركة إلا من خلال الجمعية العامة للمساهمين أو في إطار الجمعية العامة الاستثنائية. أمّا بالنسبة للمؤسسات التي تكون فيها الدولة المساهم الوحيد، فإنّ صلاحيات الجمعية العامة تمارسها صناديق المساهمة أو الشركات القابضة أو مجلس مساهمات الدولة.

فمن حيث تشكيلتها، فهي تتكون من جميع المساهمين دون تمييز بينهم²، فهو من الحقوق الجوهرية التي يخوّنها السهم للمساهم فيتحقق له المشاركة الفعلية في العمل الإداري، ولقد اشترط المشرع في ظلّ أحكام القانون التوجيهي 88-01 وذلك بموجب المادة 06 منه أن يكون المساهم من أشخاص القانون العام أو المؤسسات العمومية الاقتصادية دون سواها، حيث يجتمعون في هيئة عمومية للتشاور في شؤون الشركة و يعبر عن ذلك بمضمون ارتباط الإدارة بالملكية.

وبالرجوع إلى أحكام الأمر 01-04 نشير أنّ المؤسسات العمومية الاقتصادية التابعة للدولة أصبح يساهم فيها إلى جانب الدولة أشخاص القانون الخاص، فكان حضور أو تشكيل الجمعية العامة بالإضافة إلى ممثلي الدولة يتضمن وجود خواص وهذا هو الشيء الجديد الذي أتى به الأمر 01-04،

¹، مُجد الصغير باعلي، المرجع السابق، ص.129.

² المادة 814 المعدلة والمتممة بالمرسوم التشريعي 08/93 التي تعاقب جنائياً كلّ من يمنع المساهم من المشاركة في الجمعية العامة...، راجع في هذا الصدد، مُجد الصغير باعلي، المرجع السابق، ص.132.

أما بالنسبة للمؤسسات التي تحوز فيها الدولة على مجموع الرأسمال الاجتماعي مباشرة حسب الأمر 04-01، فإنّ صلاحيات الجمعية العامة يتولاها ممثلون مؤهلون عن مجلس مساهمات الدولة.

ومن حيث صلاحياتها، فالجمعية العامة غالبًا ما تكون مصدر السلطات داخل المؤسسة، وقد ميّز المشرّع بين الصلاحيات الممنوحة للجمعية العامة العادية والجمعية العامة الاستثنائية، إذ أنّه بموجب نص المادة 1/675 من ق.ت.ج تنص على أنّ للجمعية العامة العادية سلطة اتخاذ القرارات التي لم تنص عليها المادة 674 ق.ت.ج.

وتتمثل أهم الصلاحيات الموكّلة للجمعية العامة العادية في التعيين، خاصة الأشخاص القائمين بالإدارة والتسيير وكذا القائمين بالمراقبة للعمليات المالية، مع الأخذ بعين الاعتبار الصلاحيات الممنوحة للأجهزة الأخرى، كما تقوم بتعيين أعضاء مجلس المراقبة¹، ويمكن لها في حالة تعيين أعضاء مجلس المراقبة من الجمعية غير العادية في حالة الدمج أو الانفصال أن تعزّهم في أيّ وقت طبقًا للمادة 3/662 من ق.ت.ج. وبخصوص الجمعيات العامة الاستثنائية داخل المؤسسات العمومية الاقتصادية وحسب نص المادة 18 من القانون 04-88 فهي تأخذ حكم الشركات التجارية المنصوص عليها في القانون

ثانيًا: أحادية وازدواجية الإدارة والمراقبة على عملية التسيير داخل المؤسسات:

بالرجوع إلى أحكام القانون التجاري وباعتبار أنّ الجمعية العامة لها الطابع السيادي في اتخاذ كلّ قرارات المؤسسات العمومية الاقتصادية، فلها صلاحيات تعيين هيئات الإدارة ممثلة في مجلس الإدارة بالنسبة للمؤسسات التي تفضل الجمع بين وظيفتي الإدارة والمراقبة، لكنّ بعد صدور المرسوم التشريعي 08-93 سالف الذكر تمّ استحداث ما يسمى بمجلس المراقبة، والذي يعهد إليه مهمة مراقبة عملية التسيير، وبالتالي يمكن للمؤسسة اللجوء إليه والفصل بين وظيفتي الإدارة والمراقبة².

¹ المادة 1/662 ق.ت.ج.

² Les EPE sous forme de SPA ont le choix entre deux types de structures de gestion, soit une structure duale avec un directoire composé d'exécutifs et un conseil de surveillance, soit une structure moniste

أما بالنسبة للمؤسسات المنظمة بموجب المرسوم التنفيذي 01-283 فإنّ أجهزة الإدارة والتسيير فيها تخضع لنص قانوني خاص وذلك بموجب لائحة من مجلس مساهمات الدولة والذي له صلاحية إخضاع مؤسسة عمومية اقتصادية لشكل خاص¹. كما أنّ المؤسسات التي يكتسي نشاطها طابعاً استراتيجياً على ضوء برنامج الحكومة فهي لا تخضع لأحكام الأمر 01-04 وإنما تخضع لنظام خاص².

1- النمط التقليدي في إدارة المؤسسات العمومية الاقتصادية:

إنّ مجلس الإدارة حسب القانون التوجيهي يعدّ بمثابة الجهاز العصبي الذي يتحكم في دوران المؤسسة أو هو بتعبير عالم الإدارة "هنري ميتزيرغ" غرفة العمليات، حيث تمارس قيادة الأركان ووظيفة الإدارة حالة عدم التأكد التي يقرّها المحيط الخارجي للمؤسسة³. بالنسبة لصلاحيات مجلس إدارة المؤسسة العمومية الاقتصادية، وبالرجوع إلى نص المادة 5 من الأمر 01-04 التي تُحيل إلى تطبيق أحكام قواعد القانون التجاري فيما يتعلق بتنظيم وتسيير المؤسسة، فإنّ المادة 622 من ق.ت.ج. خوّلت لمجلس الإدارة كل السلطات للتصرف في كلّ الظروف باسم المؤسسة، ويمارس هذه السلطات في نطاق موضوع الشركة ومع مراعاة السلطات المسندة صراحةً في القانون لجمعيات المساهمين. فلها أن ترفع الرأسمال التأسيسي المتضمن الشروط القانونية أو تخفيضه، كما يمكن أن تتخذ قرار إدماج المؤسسة في أخرى وتسميتها إلى عدّة أشخاص معنوية متميزة دون حل المؤسسة العمومية الاقتصادية: الترخيص بالصلح والمصالحة وتحويل المقر الرئيسي⁴.

avec un conseil d'administration, Cf. AZIEZ Lamia, KOUDRI Ahmed, Le conseil d'administration , un mécanisme inefficace de la gouvernance des EPE, les cahiers du Cread, 2016,N°113/114 p.59.

¹ تنص المادة 5 من الأمر 01-04 في فقرتها الأخيرة: «يتخذ مجلس مساهمات الدولة المذكور في المادة 8 أدناه بموجب لائحة قرار إخضاع مؤسسة عمومية اقتصادية للأشكال الخاصة المذكورة في الفقرة أعلاه».

² المادة 6 من الأمر 01-04.

³ عجة جيلالي، المرجع السابق، ص.283.

⁴ راجع في هذا الصدد صلاحيات الجمعية العامة الاستثنائية للمؤسسات التي تأخذ شكل شركة مساهمة من خلال المادة 18 وما يليها من القانون 04-88، وكذلك المادة 27 من القانون 04-88، بالنسبة للمؤسسات التي تأخذ شكل شركة مساهمة.

2- النمط الحديث في إدارة المؤسسات العمومية الاقتصادية:

إنّ الهدف من وراء هذا التنظيم هو الفصل بين إدارة المؤسسات العمومية الاقتصادية ومراقبتها، فتسند الرقابة على عملية التسيير إلى مجلس المراقبة والإدارة إلى مجلس المديرين، مع الإشارة إلى أنّ المؤسسات العمومية الاقتصادية يمكن أن تختار هذا التنظيم عند إنشائها وذلك بالنص عليه في القانون الأساسي أو أثناء وجود الشركة، ويدرج هذا التنظيم في القانون الأساسي من قبل الجمعية العامة غير عادية طبقاً للمادة 42 من ق.ت.ج¹. تجدر الإشارة إلى أنّ التنظيم الجديد لشركات المساهمة عمومًا والمؤسسات العمومية الاقتصادية خصوصًا لا ينشئ كيانًا جديدًا أو مستقلًا للمؤسسة بقدر ما يعتبر فقط حالة جديدة لتسييرها وإدارتها، حيث يمكن الأخذ بهذا النظام من بداية تأسيس المؤسسة كما يجوز إدخاله أثناء نشاطها².

أمّا أثناء حياة المؤسسة أي بعد تأسيسها بممارستها لنشاط تجاري، ففي هذه الحالة يحق لها إتباع مثل هذا الأسلوب شريطة أن يتم ذلك بقرار من الجمعية العامة غير العادية وهذا أمر بديهي لأنّ اتخاذ مثل هذه الآلية يعدّ بمثابة تغيير في نظامها بحيث تتحوّل إحدى هيئاتها المتمثلة في مجلس الإدارة إلى مجلس للمديرين³. أمّا فيما يتعلق بالصلاحيات وطبقاً لنص المادة 648 من ق.ت، فإنّ مجلس المديرين يتمتع بالسلطات الواسعة للتصرف باسم الشركة في حدود موضوعها مع مراعاة السلطات التي يحوّلها القانون صراحةً لمجلس المراقبة وجمعيات المساهمين، وتكون الشركة ملزمة في علاقاتها مع الغير حتى بأعمال مجلس المديرين غير التابعة لموضوع المؤسسة ما لم يثبت أنّ الغير كان يعلم بها⁴.

¹ سعودي زهير، النظام القانوني لتسيير ورقابة المؤسسات العمومية الاقتصادية على ضوء الأمر 01-04، مذكرة ماجستير في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 2007/2006، ص.65.

²Cf. GUYON Yves, Droit des affaires, Droit Commercial général et sociétés, Tome 1, 7ème édition, Edition ECONOMICA, Paris, 1992, p.36.

³نادية فوضيل، شركات الأموال في القانون الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2003، ص.258.

⁴ سعودي زهير، المرجع السابق، ص.66.

أما بالنسبة لمجلس المراقبة، فهو جهاز جماعي مستحدث وظيفته الرقابة على أعمال الإدارة والتسيير التي هي من اختصاص مجلس المديرين، فهو يتشابه إلى حد كبير مع مجلس الإدارة في النمط الكلاسيكي ويختلف عنه في الصلاحيات المقررة لكل منهما¹، وبالنسبة للتركيبة العضوية للمجلس فهو مكوّن من 7 أعضاء على الأقل و12 عضو على الأكثر واستثناءً يمكن أن يصل العدد إلى 324 حالة الدمج²، كما يحظر أن يكون الشخص الطبيعي والمعنوي عضوًا في مجلس المراقبة على حدّ سواء، غير أنّه لا يجوز لعضو مجلس المراقبة أن ينتمي إلى مجلس المديرين أو العكس³.

ثالثًا: الرئيس المدير العام والمدير العام داخل المؤسسة العمومية الاقتصادية في القانون الجزائري:

رجوعًا إلى أحكام التشريع الجزائري خاصة بعد صدور القانون التوجيهي 88-01 والقانون 88-04، نرى أنّ المشرّع اعتمد على نظام الرئيس المدير العام أو المدير العام حسب الحالة بالنسبة لمؤسسات المنظمة في شكل شركات مساهمة، كما أخذ بفكرة المسير Le Gérant في المؤسسات المنظمة في شكل شركة ذات مسؤولية محدودة.

أما بالنسبة للمؤسسة التي تأخذ شكل شركة ذات مسؤولية محدودة فهي لا تثير أيّ إشكال باعتبارها تدار من قبل المسيرين وطبقًا لما تنص عليه المادة 577 من ق.ت.ج⁴، لذا سنحاول من خلال هذه الفقرة أن نحدّد صلاحيات الرئيس المدير العام والمدير العام داخل المؤسسة العمومية الاقتصادية التي تأخذ شكل شركة مساهمة وبأسلوب الإدارة القديم والجديد، إضافة الإشارة إلى إمكانية الجمع بين المنصبين وما يمكن أن يُثيره من إشكالات تتعلق بتحديد صلاحياتهما.

واعتبارًا أنّ المشرّع الجزائري أحال على قواعد القانون التجاري فيما يتعلق بصلاحيات جهاز التسيير داخل المؤسسة ونظرًا لغياب نصوص قانونية في ظلّ أحكام الأمر 01-04 المتضمن تسيير

¹Cf. Yves GUYON, op.cit, p.363.

² المواد 657، 658 ق.ت.ج.

³ المادة 661 ق.ت.ج.

⁴ تنص المادة 577 من ق.ت.ج على أنه «يحدّد القانون الأساسي سلطات المديرين في العلاقات بين الشركاء وعند سكوت القانون الأساسي تحددها المادة 554 أعلاه...».

ورقابة وخصوصة المؤسسات، فإنّ صلاحيات جهاز التسيير داخل المؤسسة هي نفسها الموجودة داخل الشركات التجارية.

1- رئيس مجلس الإدارة (الرئيس المدير العام):

تنص المادة 635 من ق.ت.ج على أنه: «ينتخب مجلس الإدارة من بين أعضائه رئيسًا له شريطة أن يكون شخصًا طبيعيًا وذلك تحت طائلة بطلان التعيين، كما يحدّد مجلس الإدارة أجره، ولضمان السير الحسن للمؤسسة يتمتع الرئيس بكل السلطات التي يخوّلها لها القانون والقانون الأساسي والجمعية العامة للمساهمين، كما يمكن أن تقيّد سلطاته، ويمكن للرئيس أن يفوض تحت مسؤوليته جزءًا من سلطاته»¹.

كما يعتبر رئيس المدير العام الممثل القانوني في علاقة المؤسسة مع الغير، وتلتزم المؤسسة أمام الغير بالأعمال والتصرفات التي يُجريها الرئيس الخارجية عن موضوع الشركة².

أمّا فيما يتعلق بإمكانية تولي رئاسة مجلس أكثر من مؤسسة عمومية اقتصادية، فإنّ القانون التجاري سكت عن هذه المسألة، وبالتالي يمكن للرئيس المدير العام أن يتولى رئاسة أكثر من مجلس إدارة مؤسسة عمومية اقتصادية في حدود الخمسة مجالس التي يمكن أن ينتمي إليها نظريًا، لكم من الناحية العملية نظرًا لأهمية نشاط المؤسسة وكثرة الالتزامات الملقاة على عاتق رئيس مجلس الإدارة أو رئيس مجلس المديرين حسب الحالة لا يمكن لشخص واحد أن يرأس عدّة مجالس إدارة لأنّه يصعب مسألة التوفيق بينها³.

وبالنسبة للمؤسسات العمومية التي تأخذ الشكل الخاص الذي نص عليه المرسوم التنفيذي 01-283، فإنّ رئيس مجلس المديرين يتم تعيينه من بين أعضاء مجلس المديرين المعيّنين من طرف الجمعية العامة باقتراح من الوزير الأول وبعد أخذ رأي مجلس مساهمات الدولة.

¹ الطيب بلولة، المرجع السابق، ص.244.

² نادية فوضيل، المرجع السابق، ص.250.

³ سعودي زهير، المرجع السابق، ص.71.

أما بخصوص صلاحياته المقررة بموجب أحكام القانون التجاري¹ فهو يتولى تحت مسؤوليته الإدارة العامة للشركة ويمثلها في علاقاتها مع الغير، كما له صلاحيات واسعة للتصرف باسم الشركة باستثناء السلطات المخولة قانوناً للجمعية العامة وكذا مجلس الإدارة وفي حدود موضوع الشركة. من خلال استقراء نص المادة 638 من القانون التجاري يتضح أنّ الرئيس المدير العام أو رئيس مجلس إدارة المؤسسة باعتباره مكلف بالإدارة العامة، فله أن يمارس صلاحيات المدير العام داخل المؤسسة العمومية الاقتصادية².

أما فيما يخص المؤسسة التي تأخذ نظام الازدواجية داخل القيادة الإدارية ونقصد بذلك مجلس المديرين ومجلس المراقبة، فإنّ رئيس مجلس المديرين يُعيّن من طرف مجلس المراقبة لمنح هذه السلطة أي تمثيل المؤسسة لعضو أو عدّة أعضاء آخرين في مجلس المديرين³.

وفيما يتعلق بصلاحياته فله سلطة واسعة للتصرف باسم المؤسسة مع مراعاة السلطات المخولة صراحةً لمجلس المراقبة والجمعية العامة⁴.

وفيما يتعلق بالمؤسسات المملوكة كلياً للدولة فإنّ رئيس مجلس المديرين أو المدير العام الوحيد حسب الحالة هو الممثل الوحيد للشركة اتجاه الغير وسلطاتهم تمارس بموجب عقود مبرمة بينهم وبين الجمعية العامة⁵.

¹ المادة 638 من ق.ت.ج.

²Il ressort donc des dispositions de cet article que le président du conseil d'administration assure également les fonctions du directeur général de l'entreprise publique économique, Cf. AZIEZ Lamia, KOUDRI Ahmed, op.cit, p.66.

³Cf. LACHEB Mahfoud, Droit des affaires, 3ème édition, Office des publications Universitaires, Algérie, 2006, p.110.

⁴ المادة 648 ق.ت.ج.

⁵ المادة 09 من المرسوم التنفيذي 01-283.

2- المدير العام:

قد لا يتمكن رئيس مجلس الإدارة من القيام بأعمال الإدارة الفعلية كلّها نظرًا لكثرة انشغالاته داخل المؤسسة، لذا أقر له القانون إمكانية الاستعانة وبناءً على اقتراح على مجلس الإدارة بأشخاص يساعدونه لأداء مهامه حتى يوفق بين الرئاسة والإدارة ويضمن السير الحسن للمجلس، لذا منحه القانون سلطة اقتراح شخص أو اثنين حتى يساعده¹.

كما أنّ مجلس الإدارة بالاتفاق مع رئيسه يحدّد مدى ومدة السلطات المخوّلة للمديرين العامين وإذا كان أحدهما قائمًا بالإدارة فمدة وظيفته لا تكون أكثر من مدة وكالته².

عمليًا يساعد المدير العام الرئيس الذي يمكنه أن يفوض له بعض الصلاحيات بشرط أن يكون ذلك واضحًا ودقيقًا وفي غياب ذلك لا يقوم المدير العام إلا بتنفيذ تعليمات الرئيس، كما أنّ التفويض لا يعفي الرئيس من المسؤولية إذا كانت أعمال المدير العام غير قانونية وتجاه الغير يتمتع المدير بنفس سلطات الرئيس³.

المطلب الثاني

الرقابة وأحكامها القانونية داخل المؤسسات العمومية الاقتصادية

تعدّ الرقابة أحد أهمّ المقوّمات الأساسية والتي تتطلب خطة محكمة من أجل ضمان مسايرة السياسات التي تعتمد عليها المؤسسات الاقتصادية، فالحديث عن الرقابة داخل هيئات القطاع العام يعني الوقوف على مدى احترام الحدود المرسومة لها أثناء ممارسة نشاطها ومدى تحقيقها للأهداف المستّطرة لها هذا من جهة، ومن جهة أخرى البحث عن مدى فعالية الأجهزة التي أوكلت لها هذه المهام. ومع تبني سياسة الانفتاح الاقتصادي، أصبحت المؤسسة العمومية الاقتصادية تاجرة في

¹ نادية فوضيل، المرجع السابق، ص. 251.

² المادة 641 ق.ت.ج.

³ الطيب بلولة، المرجع السابق، ص. 245.

تعاملاتها السوقية مثل الشركات التجارية، وهو ما أملتة قوانين استقلالية المؤسسات¹. حيث تغيّر دور الدولة المقاوله والمتدخله في ميدان التسيير والرقابة إلى دولة حارسة تساهم في تكوين رأسمال المؤسسات وتترك مسألة الإدارة والتسيير لكوادر المؤسسة، وبالتالي أصبح مجال فرض الرقابة على هذه المؤسسات يكون داخلياً (فرع أول) حيث يقتصر على الأجهزة الاجتماعية للمؤسسة وأجهزة أخرى متخصصة².

ولكن وبالرغم من الحرية التي كانت ممنوحة للمؤسسة ومسييرها بعد خضوعها لأحكام القانون التجاري واستبعادها كلياً عن السلطة السياسية والاقتصادية للدولة، فإن ذلك لم يحقق الهدف المطلوب ألا وهو المردودية والأداء الحسن بل بالعكس من ذلك، أدى استغلال نفوذ المسييرين إلى ارتكاب ممارسات من شأنها المساس بالمال العام، لذا قرّر المشرع إخضاع المؤسسة لرقابة خارجية من جديد وذلك بصدور الأمر 08-01³ (فرع ثان).

الفرع الأول

الرقابة الداخلية على المؤسسات العمومية الاقتصادية

بمجرد صدور أحكام القانون التوجيهي 88-01، ظهرت للمرة الأولى نصوص مواد قانونية تشير بصراحة إلى أنّ المؤسسات العمومية الاقتصادية تخضع من حيث التسيير والتنظيم لأحكام القانون التجاري. أما بخصوص فرض الرقابة على هذه المؤسسات، فكانت رقابة داخلية تخضع لمنطق القانون التجاري بدلاً من أشكال الرقابة السابقة والتي مارستها الدولة⁴. حيث تمّ تغيير مفهوم الدولة المقاوله إلى دولة حارسة تفصل بين مهامها الإدارية والاقتصادية، مع منح استقلالية تامة للمؤسسات

¹ - أي القانون التوجيهي 88-01، الأمر 95-22، الأمر 95-25 والأمر 01-04.

² - والمتمثلة في المجلس الوطني لمساهمات الدولة عن طريق صناديق المساهمة من خلال الأمر 95-25 وكذلك مجلس مساهمات الدولة عن طريق شركات تسيير المساهمات أو ما يُعرف حالياً بالجمعيات الصناعية وذلك بموجب الأمر 01-04.

³ - الأمر 08-01 المؤرخ في 28/02/2008 المتمم للأمر 01-04 والمتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية وتسييرها وخصوصتها، ج.ر، رقم 11، 2008، ص.15.

⁴ - المادة 58 من القانون التوجيهي 88-01.

وإخراجها من الحقل الإداري وإخضاعها لأحكام القانون الخاص، حيث تمّ تنظيمها في شكل الشركات التجارية¹.

كما أنّ الاختصاص في ممارسة أجهزة المؤسسة لصلاحياتها الرقابية جسّدته أحكام القانون التوجيهي، إذ على المؤسسة العمومية الاقتصادية أن تدعم مجال الرقابة عن طريق هياكل خاصة بالمراقبة داخلها².

لقد أثرت قواعد القانون التجاري بصفة خاصة، وأحكام القانون الخاص بصفة عامة في مجال فرض الرقابة الداخلية على حساب الرقابة الخارجية، حيث نتج عن منح الاستقلالية للمؤسسات بروز تصوّر جديد للعلاقة القائمة بين الدولة والمؤسسة. كما تمّ إلغاء أشكال الرقابة التقليدية نتيجة لمنح الاستقلالية للمؤسسات، لأنّ الدولة انسحبت من التسيير المباشر لها، كما أعطي التسيير للأجهزة الاجتماعية للمؤسسة دون سواها، وبذلك تمّ إحداث قطيعة معيارية مع الرقابات ذات الطابع الإداري³.

أولاً: دور الجمعية العامة في مجال الرقابة الداخلية

إنّ صناديق المساهمة المستحدثة بموجب القانون التوجيهي 88-01، والتي تقوم باستثمارات حكومية باسم ولحساب الدولة عن طريق توزيع القيم المنقولة على المؤسسات، هي من تمارس مهام الجمعية العامة للمؤسسة العمومية الاقتصادية وتحوز بذلك سلطات الرقابة الداخلية فيها، إلا أنّ تشكيل الجمعية العامة للمؤسسة العمومية الاقتصادية يختلف عن الجمعية العامة لصناديق المساهمة رغم أنّ كلاهما يمارس حقّ الملكية والذي يتضمن أهم سلطات الرقابة.

¹-Cf. BOUDRA Belgacem, L'autonomie de l'entreprise publique économique, Thèse d'Etat en droit public, Université de Constantine, Institut de droit et des sciences administratives, 1993, p.224.

²- تنص المادة 40 من أحكام القانون التوجيهي 88-01 على أنه: «يتعيّن على المؤسسة العمومية الاقتصادية تنظيم وتدعيم هياكل داخلية خاصة بالمراقبة في المؤسسة».

³- وهو ما أكّده المادة 58 من القانون التوجيهي بنصها: «لا يجوز لأحد أن يتدخل في إدارة وتسيير المؤسسة العمومية الاقتصادية خارج الأجهزة المشكّلة قانوناً والعاملة في إطار الصلاحيات الخاصة بها، كما تشكل كلّ مخالفة لهذا الحكم تسيير ضمني ويترتب عنها تطبيق قواعد المسؤولية المدنية والجزائية المنصوص عليها في هذا الشأن».

وتتمثل رقابة صناديق المساهمة على المؤسسات العمومية الاقتصادية عن طريق رفع تقارير دورية للحكومة عن طرق تسيير وإدارة هذه المؤسسات. وعلى العموم، فقد نصت المادة 17 من القانون رقم 04-88 على أنها تتولى صلاحيات إدارية، وهي تشكل نوعاً من الرقابة الإدارية الداخلية، إذ أنها تتولى المصادقة على العقد التأسيسي للمؤسسة والقانون الأساسي لها، وكذا المصادقة على مخطط المؤسسة المتوسط الأمد¹.

من خلال مجمل النصوص القانونية التي نظمت اختصاصات الجمعية العامة سواء في إطار تدخلها العادي أو الاستثنائي، يظهر تدخلها الرقابي من خلال المراقبة والإشراف على أعمال مجلس الإدارة ومحافظي الحسابات، إذ هي السلطة المختصة في تعيينهم وكذا عزلهم أو تجديد عضويتهم، فمن له سلطة التعيين والعزل له سلطة الرقابة على من عينه.

ثانياً: رقابة مجلس الإدارة الداخلية على المؤسسة العمومية الاقتصادية

يجوز لمجلس إدارة المؤسسة العمومية الاقتصادية صلاحيات مهمة في الإدارة والرقابة على المؤسسة، إذ أنه وبالرجوع لنص المادة 622 من الأمر 75-59، تحوّل له كلّ السلطات للتصرف في كلّ الظروف مع مراعاة السلطات المسندة صراحةً للجمعية العامة، وفي حدود الموضوع الاجتماعي للشركة. ويظهر مجال رقابة مجلس إدارة المؤسسة من خلال نوعين من الرقابة وهما: الرقابة المالية والمحاسبية على المؤسسة وممارسة الرقابة على أعمال التسيير.

أ- الرقابة المالية:

يمارس مجلس الإدارة على المؤسسة العامة الاقتصادية رقابة مالية تتمثل في تبليغ ووضع تحت تصرف المساهمين الوثائق اللازمة التي تمكنهم من إبداء آرائهم عن دراية حول سير أعمال المؤسسة². وفي مقابل ذلك يكون لكل مساهم خلال الخمسة عشر يوماً من انعقاد الجمعية الحق في

¹ - عجة جيلالي، المرجع السابق، ص. 282.

² - المادة 647 من الأمر 75-59 المتضمن القانون التجاري.

الإطلاع على الجرد وحساب الاستغلال العام، وحساب الخسائر والأرباح، تقرير مجلس الإدارة ومندوبي الحسابات المبلغ المالي الإجمالي المصادق عليه من طرف مندوب الحسابات والأجور المدفوعة للأشخاص المتحصلين على أجر¹.

ب- رقابة التسيير:

هي عبارة عن رقابة سابقة وقائية تمكّن مجلس الإدارة من ملاحظة شتى العراقيل والصعوبات التي قد تعوّق سيره نحو الهدف المحدّد له بواسطة الخطة المنوطة به، فهذا النوع من الرقابة يحقّق أداءً سريعاً وحركة نشيطة للقائمين على الإدارة، حيث أنّ السرعة في الأداء من المتطلبات الاقتصادية لنشاط المؤسسة العمومية الاقتصادية، على أساس خضوعها لأحكام القانون التجاري واعتبارها شركات تجارية².

فالرقابة الممارسة من طرف مجلس الإدارة تعدّ عملية مراجعة، الهدف منها التأكد من أنّ المؤسسة حققت الغرض الذي وجدت من أجله وهو احترامها للغرض الذي أنشأت لتحقيقه. نظرا للانتهاكات اللامتناهية، والتي مست القطاع العام الاقتصادي، وخاصة المؤسسات العمومية الاقتصادية في الشق المتعلق بالمال العام، ظهر جليا للسلطة وللמשرع الجزائري ضرورة تدعيم الرقابة الداخلية بنوع آخر من الرقابة ممارس من طرف هيئات خارجة عن المؤسسة وهذا في إطار حوكمة المؤسسات.

¹ - عليوات ياقوتة، الرقابة على المؤسسة العامة الاقتصادية، مذكرة ماجستير في القانون العام، معهد الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائري، 1990-1991، ص40.

² - عليوات ياقوتة، المرجع السابق، ص40.

الفرع الثاني

الرقابة الخارجية على المؤسسات العمومية الاقتصادية

تجدر الإشارة إلى أنّ عملية الرقابة الخارجية على إدارة وتسيير المؤسسات العمومية الاقتصادية عرفت مراحل متباينة طوال الفترة الممتدة من 1988 إلى غاية استصدار الأمر 01-04، وعرفت تناقضات حول مسألة إسناد هذا النوع من الرقابة من عدمه ومدى تأثيره على مبدأ الاستقلالية التسييرية في اتخاذ القرارات. كما أنّه كلما زادت درجة الاستقلالية وحرية الإدارة، كلّما زادت كفاءتها، إلّا أنّ هاته الحرية لا تعني التخلّص من المسؤولية والمحاسبة والرقابة، حيث يتجلّى ذلك في مظاهر التّدخل الخارجي والمتمثل في تدّخل السلطة التنفيذية المتمثلة في الوصاية على أعمال التسيير للمؤسسات العمومية الاقتصادية وهو يعدّ اختصاصاً أصيلاً لهذه الهيئة نظراً لتكريس هذا الحق من المراقبة دستورياً.

أولاً: الرقابة الممارسة من طرف رئيس الجمهورية والوزير الاول

نظراً للأهمية الإستراتيجية لبعض المؤسسات على الصعيد الاقتصادي الوطني، ولأنّها تتكون من رؤوس أموال عمومية، فإنّ المشرّع أخضعها لرقابة خارجية تتم من قبل السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية والوزير الأول باستثناء السلطة التشريعية التي أصبح دورها قائماً على رسم المعالم الكبرى للاقتصاد الوطني دون التّدخل في التنفيذ.

أ - رقابة رئيس الجمهورية للمؤسسات العمومية الاقتصادية

وبما أنّ رئيس الجمهورية يعدّ أعلى هرم يتربع على السلطة التنفيذية، فقد منحه الدستور صلاحيات واسعة لتسيير شؤون البلاد حسب مقتضيات المصلحة العليا للدولة في شتى الميادين بما فيها الميدان الاقتصادي. وبما أنّ الرئيس له حقّ الإطلاع على برنامج الحكومة ووضع ما يراه مناسباً

فيه قبل عرضه للبرلمان، فهو صاحب الاختصاص الأصيل في توجيه السياسة الوطنية وذلك في إطار مجلس الوزراء الذي يتولى رئاسته¹.

وعلى هذا الأساس، فإنّ الرئيس غالباً ما يتولى تعيين رؤساء مجالس إدارة المؤسسات العمومية الاقتصادية بواسطة مراسيم رئاسية باقتراح من الحكومة، خاصّة ما يتعلق بالمؤسسات الاقتصادية ذات الطابع الإستراتيجي، وكلّ هذا يكون في إطار احترام مبادئ الدستور، وخير دليل على أنّ هذا التنظيم الجديد للمؤسسات صدر بموجب أمر من رئيس الجمهورية (الأمر 01-04)².

ب- رقابة الوزير الأول:

تعتبر الحكومة بمثابة الهيئة المكلفة بتنفيذ برنامج رئيس الجمهورية خاصة في الميدان الاقتصادي، يمثلها في ذلك رئيس الحكومة ويمارس ذلك عن طريق مراسيم تنفيذية. قد تتجلى مظاهر الرقابة الحكومية على المؤسسات منذ نشأتها، خاصّة وأنّ المشرّع حدّد من خلال نصوص الأمر 01-04 أنّ قرار إنشاء المؤسسات يصدر من طرف الحكومة. ويظهر دور الوزارة الأولى في مراقبة المؤسسات العمومية الاقتصادية منذ إنشائها، حيث أنّ قرارات استبدال صناديق المساهمة في ظلّ أحكام القانون التوجيهي واستبدالها بالشركات القابضة، وكذلك حلّ هذه الأخيرة واستبدالها بشركات تسيير المساهمات كان يصدر بموجب قرار حكومي، ما يعكس مدى حرص السلطة على إقحام الحكومة في بسط رقابتها على هذه المؤسسات³.

في الحقيقة أنّ السلطة التنفيذية بمختلف هيئاتها، لا تمارس رقابة فعلية على المؤسسات العمومية الاقتصادية بموجب نصوص قانونية صريحة، و إنّما هذه الصلاحيات قد تسند إليها وتكرسها أحكام

¹ - سعودي زهير، المرجع السابق، ص. 91.

² - ما يلاحظ فيما يتعلق بصدور الأمر 01-04، أنّه كان من المفروض أن يصدر بواسطة قانون نظراً لما يحتاجه هذا المجال من دراسة واسعة وشاملة ومناقشات معمّقة وأخذ الوقت المناسب لذلك، عكس التشريع بأوامر الذي يتم في وقت قصير بين دورتي البرلمان، وقد تعود هذه السرعة في الإجراءات لتهيئة الأرضية للدخول على المنظمة العالمية للتجارة لإثبات الدولة الجزائرية حُسن نيتها اتجاه هذه الهيئة.

³ - سعودي زهير، المرجع السابق، ص. 92.

الدستور، كما هو الشأن لصلاحيات رئيس الجمهورية. إلا أن هناك هيئات متخصصة وظيفتها مراقبة تسيير المال العام ووظيفتها أكثر دقة من أجل الرقابة على المؤسسات ونذكر في هذا الصدد، المفتشية العامة للمالية.

الفرع الثالث

المفتشية العامة للمالية كآلية للرقابة الخارجية على المؤسسات العمومية الاقتصادية

إنّ الاهتمام بصرامة تسيير الأموال العمومية وضمان عدم ضياعها، قد أدى بالدولة إلى ضرورة إعادة تفعيل الرقابة الخارجية، خاصة أمام عدم تمكّن أجهزة المؤسسة على المحافظة على المال العام وما قد ينجّر عنه من تلاعبات مالية ناتجة عن سوء التسيير. وباعتبار أنّ وزارة المالية مكلفة بمسك مالية الدولة، فقد أدى بها إلى تأسيس هيئة رقابية تابعة لها تتولى مراقبة التسيير المالي والمحاسبي لصالح الدولة، وهذه الهيئة تتمثل في المفتشية العامة للمالية.

ولقد أضحى المشرّع من خلال الأمر 08-01 الطابع القانوني على تدّخل المفتشية للرقابة على المؤسسة العمومية الاقتصادية، حيث قام بتوسيع صلاحياتها لتشمل القطاع العام الاقتصادي بعد أن انحصرت وحتى وقت قريب في الرقابة على الإدارات والهيئات العمومية.

أولاً: الرقابة في ظلّ القانون التوجيهي 88-01- التقييم الاقتصادي الدّوري-:

خضعت المؤسسة العمومية الاقتصادية لاستقلالية اقتصادية في إطار الإصلاحات لسنة 1988 وتطبيق أحكام القانون التجاري عليها من حيث عمليات الإدارة والتسيير كان بشكل نسبي، إلا أنّ هذه الاستقلالية بقيت في صراع واصطدام دائمين مع أحكام وقواعد القانون العام، والتي كانت تُملئها السلطة الوطنية في كلّ مرة، حيث لم تجعلها في منأى للخضوع لرقابة خارجية، والمتمثلة في التقييم الاقتصادي الدوري بموجب نص المادة 41 من القانون التوجيهي، حيث تتولى القيام به هيئة مؤهلة عن طريق التنظيم¹.

¹-Cf. DEBBOUB Youcef, Le nouveau mecanisme économique en Algérie, OPU, Alger, 2000, p.38.

أ- مفهوم التقييم الاقتصادي الدوري:

لم يحدّد المشرّع مفهوم التقييم الاقتصادي، بل اكتفى فقط للإشارة إلى أنّه تقييم اقتصادي للاستغلال تقوم به المفتشية العامة للمالية من دون أيّ تدخّل منها في إدارة وتسيير المؤسسة، وباعتبار أنّ المرسوم التنفيذي 92-72 تضمن نصاً وحيداً يُؤهل المفتشية دون أن يشير إلى سياسة التقييم الاقتصادي، كان لا بدّ من الرجوع إلى المرسوم التنفيذي 92-78 المتضمن اختصاصات المفتشية العامة للمالية.

ويمكن أن يكون التقييم ببساطة، تقييم لنتائج المؤسسات ولوضعيتها لحساب الحكومة لتمكينها من وضع وتحديد السياسات الاقتصادية.

ب- صلاحيات القائمين بالتقييم:

لبحث الفرضية المناسبة أكثر لتدخل المفتشية للقيام بالتقييم وهي تلك المحدّدة بنص المادة 07 من المرسوم: «تضبط مهام القيام بالدراسات والخبرات والأبحاث المسندة للمفتشية العامة للمالية»، وتتدخل المفتشية للقيام بالتقييم.

لا بدّ من مراعاة شرطين: وجود طلب من السلطات والهيئات المؤهلة قانوناً يقدّم للمفتشية¹؛ إضافة إلى أنّ المفتشية تقوم بالتقييم دون أيّ تدخّل منها في إدارة وتسيير المؤسسة². من خلال المعطيات الموضوعية التي سبق ذكرها، يمكن القول أنّ مفهوم التقييم الاقتصادي الدوري لا يعني فكرة رقابة بالمعنى الإداري، بل يعود إلى فكرة القيام بمهام الخبرة الاقتصادية والمالية أو التقنية وذلك بناءً على طلب الهيئات والسلطات المؤهلة قانوناً والتي يمكن أن تكون الحكومة أو الجمعية العامة للمؤسسة أو حتى صناديق المساهمة. ولعلّ اختيار المشرّع الجزائري هيئة تابعة لسلطة عامة والمتمثلة في

¹ - المادة الأولى من المرسوم التنفيذي 92-79 يؤهل المفتشية العامة للمالية للتقييم الاقتصادي للمؤسسات، ج ر، مؤرخة في 1992/02/26، عدد 15، ص. 41.

² - المادة 41 من القانون التوجيهي 88-01.

وزارة المالية لسيط رقابتها على تسيير المؤسسات العمومية الاقتصادية واستثناء الهيئات الإدارية المستقلة، هو أنّ مسألة التقويم الاقتصادي لا بدّ أن تسند مباشرة للسلطة التنفيذية.

ثانيا: إعادة المهام للمفتشية العامة للمالية في رقابتها للمؤسسات العمومية الاقتصادية

بالعودة إلى تاريخ علاقة المفتشية العامة للمالية بالمؤسسة العمومية الاقتصادية، نجد أنّها كانت تضطلع في ظلّ القانون 88-01 بمهمة التقويم الاقتصادي الدوري للمؤسسة العمومية الاقتصادية، في حين سجل على الأمر 01-04 ثغرة في هذا المجال، حيث لم يتطرّق في نصوصه لأيّ صورة من صور الرقابة، وقد ظلّ هذا الفراغ قائماً لمدة 7 سنوات كاملة إلى أن تدارك المشرّع هذا الفراغ في الأمر 08-01، والذي جاءت نصوصه خصيصاً لتعيد للمفتشية صلاحية الرقابة على المؤسسة العمومية الاقتصادية، ولكن هذه المرة ليس لمجرد القيام بعملية التقويم الاقتصادي الدوري وإتّما للقيام بمهمة الرقابة والتدقيق على تسيير المؤسسة.

كما دعم المشرّع المفتشية بوسائل جديدة تساعدها على القيام بمهامها الرقابية بشكل أفضل خاصة بعد صدور المرسوم التنفيذي 08-272 المحدّد لصلاحيات المفتشية العامة للمالية، والذي تلاه مؤخراً المرسوم التنفيذي رقم 09-96 المؤرخ في 2009/02/22 المحدّد لشروط وكيفيات رقابة وتدقيق المفتشية لتسيير المؤسسات العمومية الاقتصادية، إذ أنّ هذا الإخضاع الذي له مبرراته يعبر عن تغيير هام في مسار الرقابة الخارجية على إدارة المؤسسات بغض النظر عن الجدل الذي أثاره¹.

ومن بين الأسباب التي عجلت بالسلطة إلى ضرورة إعادة الرقابة على المؤسسات من خلال المفتشية هو هاجس رقابة الأموال العمومية والمحافظة عليها، حيث أنّ الطابع العمومي لرأس المال المؤسسة يعدّ من أهم الأسباب التي دفعت بالمشرّع الجزائري لإعادة رقابة المفتشية العامة للمالية عليها، فبعد سلسلة الفضائح المالية وقضايا الفساد التي شهدتها الساحة الوطنية وخاصة على مستوى

¹ - ثار جدل حول إسناد الرقابة الخارجية للمؤسسات العمومية الاقتصادية للمفتشية العامة للمالية، خاصّة عند صدور الأمر 08-01 وعرضه على المجلس الشعبي الوطني للمصادقة عليه، حيث تساؤل نواب حزب RCD عن سبب اختيار المفتشية العامة للمالية بالذات ولم تسند المهمة لمجلس المحاسبة.

المؤسسات العمومية الاقتصادية، وجد المشرع نفسه أمام ضرورة تدارك الوضع واتخاذ كل التدابير اللازمة للحفاظ على الأموال العمومية من كل أشكال التبيد والاختلاس¹.

نجد أيضاً من بين الأسباب التطهير المالي للمؤسسات العاجزة، وهو أحد الأسباب القانونية الذي خول للمفتشية صلاحية بسط نفوذها على رقابة المؤسسات، حيث كان للعجز المالي الذي أرق كاهل المؤسسات دور كبير في فرض رقابة المفتشية، وهذا ما عجل لإخضاعه لآليات رقابية صارمة تضمن سيره وفق المنهج المخطط له، وهو الأمر الذي تمّ دعمه أكثر بصدور كل من قانون المالية لسنة 2009 والذي نصّ في مادته 63 على أنه: «يرخص للخزينة العمومية إجراء تطهير مالي للمؤسسات والمنشآت العمومية المهتدة البنية...».

ثالثاً: الأشكال القانونية التي تتدخل بموجبها المفتشية العامة للمالية للرقابة على المؤسسات.

نصت المادة 7 مكرّر من الأمر 01-08 على حالات تدّخل المفتشية العامة للمالية أثناء رقابتها على المؤسسات العمومية الاقتصادية². فالأصل أن يكون تدّخلها جوازياً بناءً على طلب الأجهزة المؤهلة، وذلك بناءً على الرقابة وتدقيق التسيير، أمّا الاستثناء أن يكون تدّخلها وجوبياً إذا كلفت المؤسسة بمشاريع ممولة بمساهمة من الميزانية، وتقوم في هذه الحالة بالرقابة الخارجية.

أ- التدّخل الجوازي للمفتشية:

هي إمكانية أو جواز إخضاع المؤسسة لرقابة وتدقيق التسيير من طرف المفتشية، وهي صلاحية متروكة لإدارة السلطات أو الأجهزة التي تمثل الدولة المساهمة، فعمل المفتشية هنا لا يكون من تلقاء نفسها بل لا بدّ من أن يطلب منها ذلك، وهو ما أشار إليه المشرع في المادة 7 مكرّر فقرة 01 من الأمر 01-08: «... يمكن للمفتشية العامة للمالية أن تقوم برقابة وتدقيق تسيير المؤسسات... بناءً

¹ - تصريح السيد وزير العلاقات مع البرلمان نيابة عن السيد وزير الصناعة وترقية الاستثمار أثناء جلسة التصويت على مشروع قانون المتضمن الموافقة على الأمر 01-08، الجريدة الرسمية للمناقشات، الفترة التشريعية السادسة، الدورة العادية الثانية، الجلسة العلنية المنعقدة يوم 07/04/2008، السنة الأولى، رقم 59، الصادرة في 14/04/2008، ص.52.

² - المادة 7 مكرّر من الأمر 01-08.

على طلب من السلطات أو الأجهزة التي تمثل الدولة المساهمة...»، فمن هنا لا يتضح أنّ التدّخل الجوازي للمفتشية يتضمن قيامها برقابة خارجية، لأنه بالرجوع إلى أحكام الفقرة 2 من المادة 7 مكرّر نجد أنّه يشير إلى أنّ التدّخل الجوازي للمفتشية يكون للقيام بالرقابة الخارجية وعليه يوجد افتراضات:

- إذا كان تدّخل المفتشية الجوازي للقيام بالرقابة بطلب أحد السلطات التابعة للدولة كسلطة عامة، فإنّ هذا التدّخل يعدّ حقيقة تكريس فعلي للرقابة الخارجية.

- إنّ تدّخل المفتشية الجوازي إذا كان يطلب أحد الأجهزة التي تمثل الدولة المساهمة فهو على الأرجح يكون تدعيماً للرقابة الداخلية¹.

ب- التدّخل الجوازي للمفتشية العامة للمالية:

يكون التدّخل وجوبياً للقيام بالرقابة الخارجية على سبيل الاستثناء في حالة إذا ما كلفت المؤسسة بمشاريع ممّولة من الميزانية حسب مقتضيات الفقرة الثانية من الأمر 08-01. فإذا استفادت المؤسسة العمومية الاقتصادية من مساعدات مالية من الدولة أو جماعاتها المحلية، فهذه الإعانات المقدّمة تكون بصفة تساهمية، فلا تحتاج المفتشية في هذه الحالة إلى طلب من أجل التدّخل والقيام بالرقابة، إلا أنّ هذا التدّخل هو غير مستحدث بموجب الأمر 08-01، بل هو موجود ضمن المرسوم التنفيذي 78-92. وبهذا فإنّ التدّخل الجوازي للمفتشية يكون من أجل القيام بالرقابة الخارجية وليس تدعيماً للرقابة الداخلية.

¹ - بالنسبة للأجهزة التي تمثل الدولة المساهمة قد تشمل شركات تسيير المساهمات بشأن أيّ مؤسسة عمومية اقتصادية أو من مجلس مساهمات الدولة، كما يمكن تقديم الطلب من طرف أجهزة المؤسسة في حدّ ذاتها.

الخاتمة:

خلاصة القول أن هذه الدراسة كانت قائمة على مسار تفكير متأسس على مساعي محدّدة، الهدف منها دراسة مسار الإصلاحات من الجيل الأول داخل المؤسسات العمومية الاقتصادية من منظور إعادة انتشار الدولة في الفضاء الاقتصادي والتحوّل نحو اقتصاد السوق، ومنطق النصوص التشريعية والتنظيمية التي أطرت تلك الإصلاحات والمبادئ التي قامت عليها.

كما سمحت هذه الدراسة للوقوف على آثار ترتبت على تجسيد مبدأ استقلالية المؤسسات، حيث أنه لما كان منتظرا تحقيق نظرية حياد الدولة عن الحقل الاقتصادي، اتضح أنّ السلطة التنفيذية بقيت فاعلاً مؤثراً في ممارسة وظيفة توجيه الاقتصاد عن طريق المؤسسة العمومية الاقتصادية، ويتجلى ذلك من خلال عودة الدولة في ممارسة الأنشطة الاقتصادية بصفقتها عوناً اقتصادياً تقليدياً، وعدم اكتفائها بدورها الضبطي كسلطة عمومية ضامنة للمرفق العام والمصلحة العامة.

وتجدر الإشارة إلى أنّ الجديد الذي أتى به الأمر 01-04 فيما يخص استقلالية المؤسسات، هو أنّه حوّل الاستقلالية النسبية التي كانت معتمدة في ظل أحكام القانون التوجيهي 88-01 إلى استقلالية مطلقة في ظل الأمر 01-04، وذلك على أساس أنّ القانون التوجيهي، حينما عرّف المؤسسات العمومية الاقتصادية عرّفها على أنّها شركات تجارية، تمتلك فيها الدولة كلّ رأس المال، في حين أنّ الأمر 01-04 استبدل مصطلح "كلّ رأس المال" بـ "أغلبية رأسمال"، وذلك بفتح رأسمال المؤسسات على جمهور المكتتبين وجمع مدخرات أكبر. وهذا إن دلّ على شيء فإنّما يدلّ على مدى حرص المشرّع على تجسيد استقلالية مطلقة وليست نسبية داخل هذا النوع من المؤسسات.

ففي إطار الإصلاحات الاقتصادية لسنة 1988، رأينا كيف أنّ المشرّع اتجه نحو التخفيف من حدّة الرقابة الخارجية، من خلال ما سمي آنذاك بالتقويم الاقتصادي الدوري حيث أهل المفتشية العامة للقيام بذلك، إذ أنّ هذا التأهيل لم يكن متلائم مع الاستقلالية الممنوحة للمؤسسة ولا مع توجّه الدولة نحو الانسحاب من النشاط الاقتصادي في ظلّ اقتصاد السوق. ولكن مع سياسة الانفتاح الاقتصادي وتبني قواعد اقتصاد السوق، تمّ إلغاء التشريعات المتعلقة ليستغني بذلك المشرّع عن إخضاع المؤسسة لأيّ رقابة خارجية. إلا أنّ سياسة التحرير هذه لن تُجدي نفعاً سواء بالنسبة للدولة أو للمؤسسة نظراً لتفشي سوء استغلال الحرية والاستقلالية الممنوحة للمؤسسة من طرف الأجهزة القائمة على رقابتها وما تترتب عليه من جرائم تدخل في إطار الفساد الإداري، الأمر الذي دفع بالمشرّع إلى إعادة تحيين دور الرقابة الخارجية من خلال إصدار الأمر 08-01 حيث قرّر من خلاله عودة الدولة للنشاط الاقتصادي من خلال أحكام الرقابة على عمليات التسيير داخل المؤسسات العمومية الاقتصادية.

❖ المراجع باللغة العربية:

أولاً: الكتب:

أ- الكتب العامة:

- 1- مُحمَّد الصغير باعلي، تنظيم القطاع العام في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1992.
- 2- عجة جيلالي، قانون المؤسسات العمومية الاقتصادية، من اشتراكية التسيير إلى الخصوصية، دار الخلدونية، الجزائر، 2006.
- 3- خير الدين حسيب، مساهمة العمال في الإدارة في الوطن العربي (دراسة مقارنة)، دار الطليعة للطباعة والنشر، بيروت، 1971.
- 4- عمار عوابدي، مبدأ الديمقراطية الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1984.
- 5- عبد اللطيف بن آشنهو، التجربة الجزائرية في التنمية والتخطيط 1962-1980، ديوان المطبوعات الجامعية، 1982.
- 6- حماد مُحمَّد شطا، تطور وظيفة الدولة، نظرية المؤسسات العامة، د.م.ج، الجزائر، 1984.
- 7- حسني المصري، المشروعات العامة ذات المساهمة الدولية، (د.د.ن)، ط2، 1985.
- 8- مختار أحمد بربري، الشخصية المعنوية للشركة التجارية، شروط اكتسابها وحدود الاحتجاج بها، القاهرة، 2002.
- 9- عمر صخري، اقتصاد المؤسسة، ديوان المطبوعات الجامعية، 2003.
- 10- وليد بوجملين، قانون الضبط الإقتصادي في الجزائر، دار بلقيس، الجزائر د.س.ن.
- 11- تيورسي مُحمَّد، الضوابط القانونية للحرية التنافسية في الجزائر، دار هومة للطباعة والنشر، الجزائر، 2013.
- 12- مُحمَّد فريد العربي، القانون التجاري، شركات الأشخاص والأموال، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2001.
- 13- سميحة القليوبي، الشركات التجارية، الجزء الثاني، دار النهضة العربية، القاهرة، 1993.

- 14- نادية فوزيل، شركات الأموال في القانون الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2003.
- 15- طيب بلولة، قانون الشركات، منشورات بيرتي، الجزائر، ط2، 2013.

ثانيا: المجالات والدوريات:

1. أحمد خالق، التحوّل من القطاع العام إلى القطاع الخاص بين التنظير والواقع، مجلة روح القوانين، كلية الحقوق، جامعة طنطا، عدد 09 يناير 1993.
2. أكثم أمين الخولي، الاتجاهات الكبرى في قانون المشروع العام، مجلة إدارة قضايا الحكومة، مصر، سنة 1965، عدد 02.
3. بوهمة محمد، الإصلاحات في المؤسسة العمومية الجزائرية بين الطموح والواقع، ملتقى دولي حول اقتصاديات الخوصصة والدور الجديد للدولة، كلية العلوم الاقتصادية والتسيير، جامعة سطيف، 2004.
4. رشيد زوايمية، استقلالية المؤسسات، محاضرات على شكل مطبوعة ملقاة على طلبة السنة الرابعة ليسانس، جامعة تيزي وزو، دفعة 1989.
5. رشيد زوايمية، محاضرات في قانون المؤسسة العمومية الاقتصادية، جامعة تيزي وزو، 1990-1991.
6. الطيب داودي، عبد الحق ماني، تقييم إعادة هيكلة المؤسسة الاقتصادية الجزائرية، مجلة المفكر، العدد الثالث، 2018.
7. محفوظ لشعب، المؤسسة العمومية الاقتصادية والقانون الاقتصادي الجزائري، مجلة المدرسة الوطنية للإدارة، 1991، عدد 02.

ثالثا: المذكرات والرسائل الجامعية:

أ-رسائل الدكتوراه:

1. زغدود علي، المؤسسات الاشتراكية ذات الطابع الاقتصادي في الجزائر، رسالة دكتوراه، معهد الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجزائر.
2. محيد حميد، النظام القانوني للمؤسسة العمومية الاقتصادية في الجزائر، دراسة حالة المؤسسة الجزائرية لتكييف الهواء SALCA، رسالة دكتوراه في القانون العام، فرع إدارة مالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2016/2015.
3. محمود شحماط، قانون الخوصصة في الجزائر، رسالة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، السنة الجامعية 2007-2008.

ب-مذكرات الماجستير:

4. بنديش عفاف، تنظيم القطاع العام الاقتصادي في الجزائر منذ 1988، مذكرة ماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، فرع الدولة و المؤسسات، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2016-2015.
5. دحماني عبد الكريم، تمويل نفقات الاستثمار العمومي للدولة، دراسة حالة برامج دعم النمو الاقتصادي، مذكرة ماجستير في الحقوق، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، 2012-2011.
6. بن زيادة أم السعد، المؤسسة العمومية الاقتصادية في ظل القانون التوجيهي 88-01، مذكرة ماجستير في الحقوق، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، السنة الجامعية: 2003-2002.
7. سعودي زهير، النظام القانوني لتسيير ورقابة المؤسسات العمومية الاقتصادية على ضوء الأمر 01-04، مذكرة ماجستير في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 2007/2006.
8. عليوات ياقوتة، الرقابة على المؤسسة العامة الاقتصادية، مذكرة ماجستير في القانون العام، معهد الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائري، 1991-1990.

رابعاً: النصوص القانونية والتنظيمية:

أ- القوانين:

- 1- القانون الأساسي للوظيفة العمومي الصادر بموجب الأمر 66-133، بتاريخ 02/06/1966، ج.ر، رقم 46، ص.542.
- 2- القانون رقم 84-16 المؤرخ في 30 يونيو 1984 المعدل والمتمم بأحكام القانونين رقم 90-30 المؤرخ في 01/12/1990 والمتضمن قانون الأملاك الوطنية، ج.ر عدد 20. ص.1006.
- 3- القانون رقم 88-01 الصادر بتاريخ 12/01/1986 والمتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات. ج.ر رقم 41، ص.30.
- 4- القانون 04/88 الصادر بتاريخ 12/01/1988 المعدل والمتمم للأمر 75-59 المتضمن القانون التجاري. ج.ر رقم 2، ص.47.
- 5- القانون رقم 88/02 المؤرخ في 12/01/1988 المتعلق بالتخطيط، ج.ر، عدد 2، ص.24.
- 6- القانون رقم 88-05 المؤرخ في 12/01/1988 المعدل و المتمم للقانون رقم 84-17 المؤرخ في 07 يونيو 1984 والمتضمن قوانين المالية، ج.ر، رقم 1988، ص.54.
- 7- القانون رقم 90-36 المؤرخ في 11/12/1990 المتعلق بقانون المالية لسنة 1991 والذي حدد سيره بموجب المرسوم التنفيذي 91-75 المؤرخ في 16/ مارس 1991. ج.ر رقم 57، ص.1834.
- 8- القانون رقم 08-14 المؤرخ في 03/03/2008 والمتضمن قانون الأملاك الوطنية، ج.ر، رقم 27، 1984، ص.1006.

ب- الأوامر:

- 1- الأمر رقم 71-74 المؤرخ في 16/11/1971 يتعلق بالتسيير الاشتراكي للمؤسسات، ميثاق التنظيم الاشتراكي للمؤسسات، ج.ر رقم 22، ص.1736.
- 2- الأمر رقم 95-25 المؤرخ في 25/09/1995 والمتضمن تسيير رؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة، ج.ر، رقم 55، 1995، ص.06.

- 3- الأمر 01-08 المؤرخ في 28/02/2008 المتمم للأمر 01-04 والمتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية وتسييرها وخصصتها، ج.ر، رقم 11، 2008، ص.15.
- ج- المراسيم:
- 1- المرسوم رقم 95/63 المؤرخ في 22/03/1963 المتضمن سياسة التسيير الذاتي للمؤسسات الاشتراكية، ج.ر، رقم 15 مؤرخة في 22/03/1963، ص.115.
- 2- المرسوم رقم 242/80 المؤرخ في 04/10/1980 المتعلق بإعادة هيكلة المؤسسات العمومية، ج.ر، رقم 41 المؤرخة في 07/10/1980، ص.1513.
- 3- المرسوم 82-179 الصادر في 15 ماي 1982 والمتعلق بمحتوى الخدمات الاجتماعية وكيفية تمويلها. ج.ر رقم 20، ص.1045.
- 4- المرسوم 72/88 المؤرخ في 29/03/1988 المعدل والمتمم للمرسوم 145/82 المؤرخ في 10/04/1982 المتضمن تنظيم صفقات المتعامل العمومي، ج.ر، رقم 13 مؤرخة في 30/03/1988.
- 5- المرسوم التنفيذي رقم 119/88 المؤرخ في 21 يونيو 1988 المتضمن صناديق المساهمة، الأعوان الإئتمائين التابعين للدولة ج.ر رقم 25 مؤرخة في 22 يونيو، 1988، ص.954.
- 6- المرسوم التنفيذي 92-79 يؤهل المفتشية العامة للمالية للتقويم الاقتصادي للمؤسسات، ج ر، مؤرخة في 26/02/1992، عدد 15، ص.41.
- 7- المرسوم التشريعي رقم 93-12 المؤرخ في 05/10/1993 المتعلق بترقية الاستثمار، ج.ر، رقم 64. ص.03.
- 8- المرسوم التنفيذي رقم 01-253 المؤرخ في 10/09/2001 المتضمن تشكيلية وسير المجلس، ج.ر، رقم 51، 2001، ص.06.

المراجع باللغة الفرنسية:

A) *Ouvrages et theses*

1. DELION (A.G), L'Etat et l'entreprise publique, Sirey, 1990.
2. BOUZIDI (A), Questions actuelles sur la planification en Algérie, édition ENAL, 1984.
3. Hocine BENISSAD, L'ajustement structurel, OPU., 1999.
4. BOUSSOUMAH (M.), Entreprise socialistes en Algérie, OPU, Alger, 1982.
5. RAINAUD. J. M et CRISTINI.R, Droit public de la concurrence, Economica, Paris, 1987.
6. MAHIOU. A, Cours d'institutions administratives, 3^{ème} édition, Alger, OPU, 1981.
7. BOUARA Tahar, Les finances publiques, éditions Pages Bleues, Alger, 2007.
8. MOUHOUBI. S, L'Algérie à L'épreuve des Réformes économiques, OPU, Alger, 1988.
9. RODIERER Ené et OPPETIT Bruno, Droit commercial, groupement commerciaux, 2^{ème} Editions. Dalloz, 1980.
10. GUYON Yves, Droit des affaires, Droit Commercial général et sociétés, Tome 1, 7ème édition, Edition ECONOMICA, Paris, 1992.
11. LACHEB Mahfoud, Droit des affaires, 3ème édition, Office des publications Universitaires, Algérie, 2006, p.110.
12. BOUDRA Belgacem, L'autonomie de l'entreprise publique économique, Thèse d'Etat en droit public, Université de Constantine, Institut de droit et des sciences administratives, 1993.
13. DEBBOUB Youcef, Le nouveau mécanisme économique en Algérie, OPU, Alger, 2000.

B) *Les articles:*

1. LAGGOUNE Walid, De l'Etat entrepreneur à l'Etat actionnaire in revue Algérienne, N°4 du 1983.
2. LAGGOUNE .W, Le contrôle de l'Etat sur l'entreprise industrielle privée en Algérie, RASJEP, 2000, n°03.
3. BRAHIMI Mohammed, Quelques questions à la réforme de l'entreprise publique (Loi N°88-01). R.A.S.J.E.P., 1989, N°01.
4. TCHOUAR Djilali, La soumission des contrats des E.P.E au droit privé, in Revue IDARA ,1999,N°1.

5. ADDOUN Nacer Dadi, Problématique de gestions dans l'entreprise algérienne et possibilité de bénéficier du système de gouvernance, conférence Internationale sur la gouvernance des entreprises le 08 et 09 Mars 2005.
6. AZIEZ Lamia, KOUDRI Ahmed, Le conseil d'administration, un mécanisme inefficent de la gouvernance des EPE, les cahiers du Cread, 2016,N°113/114..
7. Ganeau LOUBRESSE, Structure et réalités juridiques des nationalisations Algériennes, R int, Dr. Comp, N°01, 1985.

C) Cites Internet :

<http://rlearning-unie-mssila.dz/moode/login/index.php>.

مقدمة 3-1

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي للمؤسسات العمومية الاقتصادية

تمهيد 4

المبحث الأول: مفهوم المؤسسة العمومية الاقتصادية في ظلّ النظام الاشتراكي 4

المطلب الأول: مفهوم المؤسسة الاقتصادية في ظلّ التسيير الذاتي 5

الفرع الأول: أساس المبدأ 5

الفرع الثاني: الأجهزة المعتمدة في سياسة التسيير الذاتي 6

أولاً- الجمعية العامة للعمال 7

ثانياً- مجلس العمال 7

ثالثاً- لجنة التسيير 8

رابعاً- المديرية 8

الفرع الثالث: المؤسسة العامة (المشروع العام) 9

أولاً- إخضاع المؤسسة العمومية لصيغة الهيئة العامة ذات الطابع الصناعي والتجاري 10

1- مجلس الإدارة 10

2- المدير 11

ثانياً- الشركات الوطنية 12

1. لجنة التوجيه والرقابة 13

2. الجهاز التنفيذي 13

ثالثاً- صيغة المؤسسة الاشتراكية 15

15	1- أجهزة التسيير الاشتراكي
18	المبحث الثاني: مفهوم المؤسسة العمومية الاقتصادية في ظلّ النظام الرأسمالي
18	المطلب الأول: الإصلاحات الاقتصادية
19	الفرع الأول: أسلوب التعديل الهيكلي
20	أولاً- أسباب إعادة الهيكلة
20	ثانياً- أهداف إعادة الهيكلة
21	ثالثاً- مبادئ إعادة الهيكلة
21	1. مبدأ العمومية
21	2. مبدأ التخصص
22	3. مبدأ الاستقلالية
22	رابعاً- نتائج إعادة الهيكلة
23	الفرع الثاني: تجسيد مرحلة استقلالية المؤسسات
24	أولاً- المفهوم الواسع للمؤسسة العمومية الاقتصادية في ظلّ أحكام القانون 01/88
24	1- التحديد الإيجابي
25	أ- المعيار الغائي أو الموضوعي
25	ب- المعيار الشكلي
26	2- التحديد السلبي
27	ثانياً- المفهوم الضيق للمؤسسة العمومية الاقتصادية في ظلّ القانون 01-88
29	المطلب الثاني: مبادئ وأسس المؤسسة العمومية الاقتصادية المستقلة

الفرع الأول: مدى حدوث انفصال بين المؤسسة العمومية الاقتصادية عن السلطة الوصية	30
أولا- المؤسسة العمومية الاقتصادية كمتعامل اقتصادي ممثلا للدولة الحارسة	30
ثانيا- تحقيق مبدأ المنافسة.....	31
ثالثا- الاستقلالية المالية والتسييرية للمؤسسات العمومية الاقتصادية	34
أ- الاستقلالية المالية	34
ب- الاستقلالية التسييرية	37
1- تفعيل مبدأ فصل الدولة عن التسيير بموجب صناديق المساهمة	37
2- تسيير الأموال التجارية التابعة للدولة عن طريق الشركات القابضة وشركات تسيير	
المساهمات	39
الفرع الثاني: البعد التجاري للمؤسسات العمومية الاقتصادية	40
أولا- مدى مطابقة عقد الشركات التجارية مع عقد المؤسسات العمومية الاقتصادية	41
أ- مفهوم الشركتين في ظل أحكام القانون التجاري	41
ب- مدى مطابقة مفهوم كلا الشركتين لمفهوم المؤسسة العمومية الاقتصادية	42
ثانيا- إخضاع المؤسسة لنظام الإفلاس التجاري	44
الفصل الثاني: النظام القانوني للمؤسسات العمومية الاقتصادية	
تمهيد	46
المبحث الأول: إنشاء وحل المؤسسات العمومية الاقتصادية	47
المطلب الأول: آليات الإنشاء ذات الطابع القانوني المختلط	47
الفرع الأول: ميكانيزمات الإنشاء في ظل قوانين الاستقلالية	48

- 48 01-88-01 القانون التوجيهي 88-01 48
 49 2001 إلى 1995 من الفترة الممتدة من 1995 إلى 2001 49
 50 الفرع الثاني: إجراءات الاكتتاب وخصوصياتها داخل المؤسسات العمومية الاقتصادية 50
 51 04-88 والقانون 01-88 وأحكام القانون 88-04 51
 52 04-01 أحكام الأمر 01-04 52
 53 الحل الثاني: حل المؤسسات العمومية الاقتصادية 53
 53 الفرع الأول: الحل بأساليب وقواعد القانون التجاري 53
 53 أولاً- الحل بالتراضي 53
 55 ثانياً- الحل بقوة القانون 55
 56 ثالثاً- الحل القضائي 56
 57 الفرع الثاني: الحل الإداري للمؤسسات العمومية الاقتصادية 57
 59 المبحث الثاني: آليات تسيير المؤسسات العمومية الاقتصادية ومبدأ الرقابة عليها 59
 59 المطلوب الأول: تسيير وإدارة المؤسسات العمومية الاقتصادية 59
 60 الفرع الأول: الأعوان الانتمائية التابعة للدولة كآلية لتسيير المؤسسات وفقاً لأحكام القانون العام 60
 60 أولاً: صناديق المساهمة 60
 61 ثانياً: الشركات القابضة 61
 61 ثالثاً: شركات تسيير المساهمات 61
 63 الفرع الثاني: أحكام التسيير وفقاً لآليات وقواعد القانون التجاري 63

- 63 أولاً: جهاز المداولة (الجمعية العامة)
- 65 ثانيًا: أحادية وازدواجية الإدارة والمراقبة على عملية التسيير داخل المؤسسات
- 66 1- النمط التقليدي في إدارة المؤسسات العمومية الاقتصادية
- 66 2- النمط الحديث في إدارة المؤسسات العمومية الاقتصادية
- 68 ثالثًا: الرئيس المدير العام والمدير العام داخل المؤسسة العمومية الاقتصادية في القانون الجزائري
- 69 1- رئيس مجلس الإدارة (الرئيس المدير العام)
- 71 2- المدير العام
- 71 المطلب الثاني: الرقابة وأحكامها القانونية داخل المؤسسات العمومية الاقتصادية
- 72 الفرع الأول: الرقابة الداخلية على المؤسسات العمومية الاقتصادية
- 73 أولاً: دور الجمعية العامة في مجال الرقابة الداخلية
- 74 ثانيًا: رقابة مجلس الإدارة الداخلية على المؤسسة العمومية الاقتصادية
- 74 أ- الرقابة المالية
- 75 ب- رقابة التسيير
- 76 الفرع الثاني: الرقابة الخارجية على المؤسسات العمومية الاقتصادية
- 76 أولاً: الرقابة الممارسة من طرف رئيس الجمهورية والوزير الأول
- 76 أ- رقابة رئيس الجمهورية للمؤسسات العمومية الاقتصادية
- 77 ب- رقابة الوزير الأول
- 78 الفرع الثالث: المفتشية العامة للمالية كآلية للرقابة الخارجية على المؤسسات العمومية الاقتصادية
- 78 أولاً: الرقابة في ظل القانون التوجيهي 88-01- التقييم الاقتصادي الدّوري -

79	أ- مفهوم التقويم الاقتصادي الدوري
79	ب- صلاحيات القائمين بالتقويم
80	ثانيا: إعادة المهام للمفتشية العامة للمالية في رقابتها للمؤسسات العمومية الاقتصادية
81	ثالثا: الأشكال القانونية التي تتدخل بموجبها المفتشية العامة للمالية للرقابة على المؤسسات
81	أ- التدّخل الجوازي للمفتشية
82	ب- لتدّخل الوجوبي للمفتشية العامة للمالية
83	الخاتمة
85	قائمة المراجع
92	الفهرس