

المؤسسة العمومية الاقتصادية بين الوصاية الإدارية وتنمية الاقتصاد الوطني في القانون الجزائري.

بقلم الدكتورة : إين خليفة سميرة.

أستاذة محاضرة.أ/ كلية الحقوق والعلوم السياسية.جامعة طاهري محمد، بشار.

مقدمة :

شغلت المؤسسة العمومية الاقتصادية ولا تزال حيزا معتبرا في الدراسات القانونية والاقتصادية باعتبارها النواة الأساسية في النشاط الاقتصادي والاجتماعي للمجتمع، والأداة الفاعلة في تنفيذ السياسة الاقتصادية المتبعة مهما اختلفت أساليب تنظيمها وقواعد تسييرها ورقابتها،وبذلك تختلف من حيث المبدأ عن باقي المؤسسات العمومية الأخرى.

نظرا لأهمية هذه المؤسسات في الاقتصاد الوطني ولأنها تتكون من رؤوس أموال عمومية فإن المشرع أخضعها لنظام قانوني مميز منذ الإستقلال،حيث أخذت أشكال عديدة ومختلفة تبعا للسياسة الإيديولوجية المتبعة في الجزائر في كل مرحلة من مراحلها السياسية، خاصة بعد حركة تأميم الشركات الوطنية.

ولعل أبرز الأنظمة القانونية التي خضعت لها هذه المؤسسات العمومية نظام الرقابة الإدارية الخارجية والتي تمثل في الوصاية الإدارية، تتم بأشكال مختلفة على حسب طبيعة نشاط هذه المؤسسة،

من قبل السلطة التنفيذية، لكن الإشكال الذي يبقى مطروحا هو على أي أساس تخضع المؤسسات العمومية الاقتصادية للوصاية الإدارية وطبيعتها القانونية تفرض عدم خضوعها لها، خاصة وأنها تستعمل في تسييرها وإدارتها آليات السوق وقواعد القانون الخاص وهل في هذا الخضوع أثر على تطور ومردودية هذه المؤسسة وبالتالي الاقتصاد الوطني.

للإجابة على هذه التساؤلات، سنقسم هذه الدراسة إلى قسمين، نتعرض في الأول إلى تحديد طبيعة المؤسسة العمومية الاقتصادية في القانون الجزائري ونتعرض في الثاني لمدى خضوعها لوصاية الدولة الإدارية.

القسم الأول: طبيعة المؤسسة العمومية الاقتصادية.

تشكل المؤسسة العمومية الاقتصادية الأداة الفعالة للقيام بعملية التنمية في القطاع الاقتصادي العام، وتعبّر عن تطور وظيفة الدولة من الدولة الحارسة إلى الدولة المتدخلة في شتى الميادين خاصة منها القطاع الاقتصادي وذلك استجابة لإشباع حاجات المجتمع ومتطلباته، وتعتبر أنجح الوسائل في تنفيذ أي سياسة اقتصادية كيفما كانت الأساليب المتبعة فيها، وذلك نتيجة لتجربتها من أحكام القانون العام في التسيير كأصل عام.

تعتبر المؤسسة العمومية الاقتصادية أحد أشكال المؤسسات العمومية في الجزائر تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، لها

خصوصية اكتسبتها من خلال المراحل التي مرت بها منذ الإستقلال(1)، مما جعلها تأخذ شكلا مميزا عن باقي مؤسسات الدولة(2).

1- مراحل نشأة المؤسسة العمومية الاقتصادية.

تم إعادة تنظيم الاقتصاد الوطني بعد هيمنة الدولة على القطاع العام ودخولها السريع في الميدان الاقتصادي، ونظرا للسرعة التي صاحبت عملية التأميم، فإن المشرع الجزائري أفرغ ذلك الدخول في أشكال قانونية متعددة حيث مر تنظيم المؤسسة العمومية الاقتصادية في الجزائر بعدة مراحل متباعدة منذ الاستقلال تبعا لتغيير النظام الاقتصادي المتبع وفقا للايديولوجية التي اتبعتها الدولة، تتمثل هذه المراحل في مرحلة التسيير الذاتي(أ)، مرحلة الشركة الوطنية(ب) ومرحلة التسيير الإشتراكي للمؤسسات(ج).

أ- مرحلة التسيير الذاتي للمؤسسة العمومية.

ورثت الجزائر عن الاستعمار الفرنسي اقتصادا منهكا، حيث شهدت مباشرة عقب الاستقلال أزمة شغور في أجهزة الدولة الصناعية، الزراعية والخدماتية بعد الترحال الجماعي للمعمرين، فكانت الدولة مجبرة عن طريق أجهزةتها الإدارية بالتسيير التلقائي لهذه المؤسسات نظرا لحدثة الاستقلال¹ لهذا كانت تجربة التسيير الذاتي Autogestion² في الجزائر أمرا واقعا مفروضا عليها

لاسيما بالنسبة للأملاك الشاغرة ولضرورة حمايتها من انتقالها إلى الأفراد، وفي هذا الصدد أصدرت الجزائر حفاظا على الاقتصاد الوطني مجموعة من النصوص القانونية لحماية هذه الأملاك كالأمر 20/62 الصادر في 24/08/1962 المتعلق بالأملاك الشاغرة الذي حدد مهلة ثلاث أشهر للأشخاص الذين غادروا ممتلكاتهم العودة إليها وإلا آلت ملكيتها للدولة خاصة أصحاب المصانع.²

ب- مرحلة الشركة الوطنية من 1965 إلى 1971.

تميزت هذه المرحلة بإحداث عدة تغييرات على مستوى إدارة المؤسسات العمومية من منطلق تجسيد الدولة مبدأ ملكيتها في الشركات الوطنية، منها إحداث منصب مدير عام على رأس الشركة مكان منصب المدير في المؤسسة المسيرة ذاتيا، مواصلة حركة التأميم للمؤسسات الهامة في الاقتصاد الوطني كشركة التبغ والكبريت التي أمت في 4/11/1963 وشركات المناجم في 27/05/1967، فأصبحت الشركة هي الشكل القانوني المختار الذي يجسد وسيلة الدولة في التطور الاقتصادي، وتقسيم من تقسيماتها تماما كالولاية و البلدية ينفذ سياستها وقرارات السلطة الوصية.³

ج- مرحلة التسيير الاشتراكي للمؤسسات.

استمرت مرحلة التسيير الاشتراكي للمؤسسات من 1971 إلى غاية 1988، وكانت نتيجة لمجموعة من الإصلاحات قامت بها الدولة بعد أن عملت على تعميم عمليات التأميم بغرض استرجاع السيادة

الكاملة، إلا أن المظاهر السلبية طغت على عالم الشغل وظهور علاقات إنتاجية تتناقض فيها بينها، فسعت الدولة إلى وضع نظام قانوني أساسي ليحكم مختلف المؤسسات العامة خاصة الاقتصادية منها، فتم تشكيل لجنة إصلاح وطنية عملت على دراسة وتحليل وضعية المشاريع الوطنية، انتهت في 1970 بتقديم مشروع تمهيدي للتنظيم الاشتراكي للمؤسسات ليصدر بذلك قانون التسيير الاشتراكي للمؤسسات بموجب الأمر 71/74⁴ الذي ارتكز أساسا على مشاركة العمال في تسيير وإدارة المؤسسة عن طريق مجلس العمال، ومنح المؤسسة الاشتراكية الشخصية المعنوية والاستقلال المالي.

وعليه كانت المؤسسات العمومية الاقتصادية في هذه الفترة تعتبر أمولا عامة بناء على ما نص عليه المشرع الجزائري في المادة الثانية من الأمر 71 / 74 " إن المؤسسة الاشتراكية هي المؤسسة التي تكون مجموع تراثها من الأموال العامة." وأضافت المادة الثالثة منه " أن المؤسسة الاشتراكية هي ملك للدولة تمثل الجماعة الوطنية وتسيير حسب مبادئ التسيير الاشتراكي المحدد في هذا الأمر."

غير إن تجربة التسيير الاشتراكي لم تحقق ما كان منتظرا منها لأن المشاركة في التسيير لم تكن فعالة حيث لم يسمح فيها للعمال بالمشاركة الحقيقية لمراقبة التسيير، فولد هذا النظام أزمة حقيقية في الاقتصاد الوطني، لذلك اتخذت إجراءات في بداية الثمانينات ابتداء من الخماسية الأولى (1980 - 1984) تدعو بإعادة الهيكلة العضوية

والمالية لتسيير هذه المؤسسات، فكان من الضروري مراجعة نظام تسييرها بمنحها استقلالية أكبر وإحتكامها إلى قانون السوق.

لذلك تم إعادة هيكلة المؤسسات الوطنية كوحدة أساسية في نسيج الاقتصادي الوطني، فتوجت الإصلاحات الاقتصادية والسياسية المعلن عنها سنة 1988 بصدور قانون 01⁵/88 الذي تحررت بموجبه المؤسسات العمومية في إدارتها وتسييرها، حيث فصل بين حق ملكية رأس المال المؤسسة والتسيير فيها، فأصبحت للمؤسسة العمومية الاقتصادية شخصية معنوية متميزة عن الدولة، فهذه الأخيرة أصبحت تملك وتساهم في رأسمال المؤسسة العمومية لكنها لا تسيرها.

وقد كرست هذه الفكرة أكثر بصدور الأمر 25⁶/95 الذي ألغى بموجب الأمر 04⁷/01 المتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية وتسييرها وخصصتها، وذلك تماشيا مع تغيير المعطيات الاقتصادية في الجزائر ومحاولة انتقالها من الاقتصاد الموجه إلى نظام اقتصاد السوق، وكان لهذه الإصلاحات أثرها البالغ على المبادئ والقواعد التي تحكم هذا النوع من المؤسسات.

وللإشارة انتهاج المشرع الجزائري لسياسة الخصوصية بداية من التسعينات لم تصل إلى درجة بيع الشركات الجزائرية للأجانب كما فعلت في نفس الحقبة مصر رغم الانتقاد الشديد من الإقتصاديين ونتاجها الوخيمة⁸، لذلك يمكن القول بأن المشرع الجزائري كان ولا يزال يسير بتحفظ كبير في سياسة خصخصة المؤسسة العمومية.

2- تمييز المؤسسة العمومية الاقتصادية عن باقي المؤسسات العمومية.

بالرغم من تمتع المؤسسات العامة في الدولة على اختلافها بقواعد قانونية مشتركة تحكمها كاستمرارية والمساواة، إلا أن تحديد المؤسسة العمومية وتمييزها عن باقي الهيئات العمومية الأخرى، صعب بما كان لتداخل الأسس التي تقوم كل المؤسسات العامة في الدولة وهو ما حاول الفقهاء تحديده من خلال بيان الأطر الرئيسية لهذه المؤسسات من خلال القواعد الأساسية التي تقوم عليها(أ)وكذا التحديد التشريعي (ب) على أساس وجود إلى جانبها مؤسسات أخرى في الدولة تجب تمييزها عنها(ج).

أ-تحديد الفقه للمؤسسة العمومية الاقتصادية.

أعتمد البعض على شكل المشروعات أو مظهرها، وهناك من استند على الطرق والأساليب التي تدار بها هذه المشروعات والبعض الآخر ذهب إلى الغرض الذي أنشأ المرفق من أجله،⁹عرفها الفقيه " رولاند" بأنها شخص معنوي من أشخاص القانون العام، تخصص وارداتها لتلبية الاحتياجات الخاصة للأفراد بصرف النظر عن حجم نشاطها وما إذا كان محصورا أم لا بمقاطعة أو بلدية معينة أو مجموع بلديات.¹⁰ لكن جل التعاريف بخصوص هذه المؤسسة اعتبرت المؤسسة وحدة إنتاجية رغم إمكانية تعدد هذه الوحدات وأن العنصر البشري مهم، كما أنها ركزت كثيرا على الحصول على دخل من وراء ذلك، وهو ما يوافق تماما المؤسسة الرأسمالية فقط.¹¹

واعتبرها البعض الآخر نظاما *Système* فهي تنشأ وتتطور وتنتهي لأنها تملك الثروات التي تضمن سيرها واستمرارية نشاطها ومواجهة مختلفة الضغوطات الداخلية والخارجية التي تتعرض لها، إلا أن المعيار الراجع لتحديد هذا النوع من المرافق هو طبيعة النشاط الذي تمارسه، فإذا كانت تمارس نشاطا يتسم بالطابع التجاري أو الصناعي اعتبرت مرافق عامة اقتصادية، وعليه تعتبر المرافق العامة الاقتصادية، مشروعات تؤدي نشاط تجاري أو صناعي مماثل لنشاط الأفراد والهيئات الخاصة بأساليب إدارة المشروعات الخاصة مع توافر الخصائص المميزة للمرفق لعامة وخضوعها لقواعد القانون العام والخاص¹².

وتجدر الإشارة إلى أن الفصل في التمييز بين المرافق العامة يعود إلى اجتهاد القضاء الفرنسي وذلك من خلال قرار شهير صادر عن محكمة النزاع الفرنسية في قضية "الشركة التجارية للغرب الإفريقي" في¹³ 1921، حيث ظهر نوع جديد من المرافق العامة وهي المرافق التجارية والصناعية خاصة بعد الأزمة الاقتصادية لسنة 1929 والحرب العالمية الثانية حينما بدأت الدولة تمارس نشاطات ذات طابع صناعي وتجاري بعد أن أصبحت صيغة المؤسسة العامة الإدارية لا تتماشى مع هذه التطورات.¹⁴

ب- التحديد التشريعي للمؤسسة العمومية الاقتصادية.

اختلف نسبيا مفهوم المؤسسة العمومية بين الأمر 74/71 الذي اعتبرها مؤسسة إشتراكية، مجموع تراثها من الأموال العامة، والقانون 01/88 الذي لجأ المشرع فيه إلى تحديد النظام الذي تخضع له هذه المؤسسة، لتشمل شركات المساهمة والشركات ذات

المسؤولية المحدودة تملك الدولة أو الجماعات المحلية فيها مباشرة أو بصفة غير مباشرة جميع الأسهم أو الحصص ويتوقف الاختيار بين أحد الشكّلين المنصوص عليها أعلاه على ميدان عملها وأهميته في التنمية الاقتصادية، وهذا ما جاء في المادة الخامسة.

وعليه إذا كان الاستثمار في المؤسسة اقتصادية ذات طابع وطني فإن هذا الاستثمار يأخذ شكل شركة مساهمة، إما إذا كانت تقوم به الجماعات المحلية فإنه يكتسي شكل شركة ذات مسؤولية محدودة وكلاهما يعتبر نوع من أنواع شركات الأموال تخضع لأحكام القانون التجاري من حيث النظام القانوني وعلاقتها مع الغير.¹⁵

نظرا للأهمية الكبرى التي تتسم بها المؤسسة العمومية الاقتصادية باعتبارها تجسد مرفقا عام متميز في تنظيمه وتسييره واستقلالته عن المرافق العامة الإدارية، حرص المشرع في قانون 01/88 على أن يتم إنشاء المؤسسة العامة الاقتصادية بقانون أو معاهدة دولية وذلك حرصا على أن يحاط هذا الإنشاء و يخص بضمانات لا يمكن أن يؤمنها إلا القانون، وعند غياب أحكام صريحة في هذا الشأن تطبق قواعد القانون التجاري.¹⁶

وبخلاف ذلك أجاز المشرع الجزائري بموجب المادة 14 من نفس القانون، إنشاء مؤسسة عمومية اقتصادية بموجب قرار صادر عن هيئات التالية في الحالات التالية:

¹-قرار صادر عن الحكومة وذلك عندما يتعلق الأمر بتطوير أنشطة ذات أولوية أو استخدام فروع جديدة ذات أهمية مرتبطة

بالأهداف الداخلية والخارجية للتنمية المنصوص عليها في المخطط الوطني، ويتم ذلك بعمل إداري ووفقا لقواعد الاختصاص التي ينص عليها ويحددها القانون كأن تصدر بمرسوم متخذ في مجلس الوزراء.

²- قرار صادر عن جهاز لاسيما الأجهزة التابعة لصناديق المساهمة، مؤهل قانونا لتأسيس مؤسسة عمومية اقتصادية أو للمشاركة في اكتتاب جزء من رأسماله عن طريق اكتساب أسهم أو سندات مساهمة.

³- قرار مشترك صادر عن المؤسسة العمومية الاقتصادية أخرى تتخذها الأجهزة المؤهلة لهذا الغرض طبقا لقوانينها الأساسية الخاصة بها وضمن الأشكال المحددة قانونا.

تنتهي المؤسسة العمومية الاقتصادية قانونا بنفس طريق انشائها كقاعدة عامة، وهذا تكريسا لمبدأ توازي الإشكال *parallélisme des formes* ومن بين الحالات الإنتهاء التي نص عليها قانون 01/88 الحل حسب الحالات الواردة في المادتين 683 و 690 من القانون التجاري الجزائري و كذا الإدماج مع مؤسسة عمومية أخرى.¹⁷

يمكن للمؤسسة العمومية الاقتصادية استثناء أن تتعرض لإجراء قضائي يضعها في حال إفلاس إذا انعدمت لديها السيولة المالية انعداماً مستديماً بسبب إعسار يكون إثباته بقاعدة قانونية خاصة

تسن لهذا الغرض بموجب قانون خاص والذي يتضمن بدوره القواعد الإجرائية وكيفيات تنفيذ التصفية،¹⁸ واستثناءا يمكن للحكومة أن تتخذ تدابير وقائية تقنية واقتصادية أو أن تعيد هيكلة المؤسسة أو أن تمدّها بالعون المالي إذا تبين لها أن قرار الحل قضائيا قد يمس مصالح ذات أهمية في مجال الاقتصاد الوطني والدفاع الوطني والتوازن الجهوي والتشغيل ويترتب عن هذا التدابير الوقائية انقضاء الإجراء القضائي الجاري.¹⁹

ج- تمييز المؤسسة العمومية الاقتصادية من حيث الموضوع.

تستعمل المؤسسة العمومية الاقتصادية الأساليب والوسائل المشابهة للشروط والوسائل التي تستعملها الشركات والمؤسسات الخاصة والتي تخضع في كل ما يتعلق بنزاعاتها لاختصاص القضاء العادي، وهذا ما يجعلها تختلف عن المؤسسات التقليدية التي تأخذ شكل المؤسسات العامة الإدارية حيث أن هذه الأخيرة تقوم على أساس نشاط إداري غير مربح تقدم الدولة من خلاله خدمات للأفراد.

ولكن لا بد من الإشارة أن هناك فرق بين المرافق العامة والمؤسسات العامة أساسا قبل أن نصل إلى الفروق من حيث النشاط الإداري والنشاط الاقتصادي، فالفارق هو أن المؤسسة العامة إذا كانت إدارية أو صناعية أو تجارية إنما هي حتما مرفق عام إداري أو صناعي أو تجاري يتمتع دائما بالشخصية المعنوية، في حين

أن المرفق العام يجد ذاته لا يتمتع بالضرورة بالشخصية المعنوية²⁰، فيمكن أن يدار عن طريق الإستغلال المباشر.

القسم الثاني: مدى خضوع المؤسسة العمومية للوصاية الإدارية.

تخضع المؤسسات العامة في مقابل حيازتها للشخصية المعنوية وتمتعها بالاستقلال المالي والإداري لرقابة الدولة أو الجماعات المحلية في حال كان الإنشاء على يد هذه الأخيرة و لعل أهم مبرر لوجود هذه الرقابة هو ضرورة وجود توازن بين استقلال المؤسسة العامة الاقتصادية عن الدولة وما يعنيه ذلك من حرية وإنفراد في تصرف واتخاذ القرارات والتنفيذ، وبين السياسة العامة الاقتصادية للدولة، يصطلح على هذه الرقابة " بالرقابة الإدارية " وهي التحقق من التزام الإدارة بالقواعد والأنظمة والتعليمات في أدائها لعملها ولتحقيق الأهداف المرسومة وفق الخطة الموضوعة.²¹

وقد عمد الفقه الإداري إلى تقسيم الرقابة من حيث مداها ونطاقها إلى الرقابة إدارية رئاسية ورقابة إدارية وصائية وهي ما سنخصه بالدراسة في موضوعنا نظرا للأهمية التي تلعبها في مجال الرقابة على المؤسسات العمومية الاقتصادية، إذن ما طبيعة هذه الوصاية(1) و كيف تخضع لها هذه المؤسسة(2).

1-تعريف الوصاية الإدارية.

يرجع مصطلح الوصايا أساسا إلى قانون الخاص بالرغم من استعمال هذا مصطلح في القانون العام منتقد من قبل بعض الفقه

وذلك لوجود اختلاف بين المراد بالوصاية في القانون المدني والوصاية الإدارية في القانون العام، فالوصاية في القانون المدني متعلقة بحماية الأفراد ناقصي الأهلية والمؤسسة العمومية ليست بناقصة أهلية²².

لذلك نادى بعض الفقهاء إلى ضرورة استبدال مصطلح الوصاية الإدارية la tutelle administrative بمصطلح الرقابة الإدارية le contrôle administratif لأنه الأجدر على وصف العلاقة بين السلطة المركزية والهيئات المحلية، لكن هذا لا يمنع من أن يكون لمصطلح الوصاية في القانون الإداري مدلوله الخاص الذي يختلف فيه عن مفهوم الوصاية في القانون المدني²³، ونعني بالوصاية الإدارية رقابة السلطة المركزية على الهيئات اللامركزية والتي تشمل علاوة على الجماعات المحلية، المؤسسات العمومية، ويتمثل هذا النوع من الرقابة في مجموعة من السلطات المحددة قانونا تمارس على أشخاص أو على أعمال الهيئات اللامركزية، ضمانا لتحقيق المصلحة العامة.

ومن مزايا الوصاية الإدارية أنها تحافظ على وحدة الدولة من الناحية السياسية والقانونية والإدارية، ولو أن الناحية السياسية تظهر بالنسبة للجماعات المحلية كهيئات إقليمية أكثر من المؤسسات العمومية كهيئات لامركزية مرفقية أو مصلحة، كما أنها تحافظ على شرعية أعمال وتصرفات هذه، وعدم خروجها أو تناقضها مع المصلحة العامة، لكن بالرغم من ذلك لا ينبغي أن تكون هذه

الوصاية مطلقة بحيث تفقد المؤسسات العمومية حريتها في العمل وعلى العكس هذه الوصاية تفرض منح نوع من الإستقلالية لهذه الهيئات وإلا كنا دائما في إطار المركزية، استقلالية إدارية تناسب العلاقة التي تربط الجهة الوصية بالجهة الموصى عليها وتختلف تماما عن الإستقلالية الوظيفية وهو ما ذهب إليه "دو لوبادير De laubadère في شرحه للامركزية نفسها الذي أشار إلى ضرورة التفرقة بين نوعين من الإستقلالية ، الإستقلالية الإدارية Autonomie والإستقلالية الوظيفية l'Indépendance فقال بأن اللامركزية هي شكل من الإستقلالية الإدارية Autonomie وليست نوع من الإستقلالية الوظيفية l'Indépendance وعليه تخضع الهيئة اللامركزية لنوع من الرقابة.²⁴

لم يعرف المشرع الجزائري الوصاية الإدارية تعريفا دقيقا لكنه وضح مظاهرها في بعض القوانين منها قانون الولاية 07/12 و قانون البلدية 10/11 فيما يتعلق بوصاية الولاية على البلدية ولو أن الأمر هنا يتعلق بالأشخاص المرفقية، وكذا بعض المراسيم التنفيذية المتعلقة بإنشاء وتنظيم المؤسسات العمومية كتلك المتعلقة بوصاية الدولة على مؤسسة "نفطال" فيما يتعلق بالتنقيب.

للوصاية الإدارية أهداف حددها المشرع بصريح النص وأوجب على الهيئة القائمة بالوصاية تحقيقها فتصبح تكليفا قانونيا يستوجب عليها القيام به، كتحديد المشرع الجزائري للمؤسسة العمومية الاقتصادية أهداف إنتاج ثروات، خدمة مصلحة الوطن والتحسين المستمر لإنتاجية العمل.²⁵

وتجدر الإشارة أن المشرع في الأصل ليس مقيدا بشأن تحديد هذه الأهداف بصورة غمطية فهو يعهد إلى الهيئة الوصية بمراقبة مشروعية التصرفات الصادرة عن الهيئات الخاضعة لوصايتها دون رقابة الملائمة وقد يميزهما معا، لكن في المقابل يجب على الهيئة الوصية وهي تسعى إلى تحقيق رقابة مشروعية هذه التصرفات أن تتقيد بمدى مطابقتها للقانون.

2- مدى خضوع المؤسسات العمومية الاقتصادية لوصاية الدولة.

تلعب المؤسسة العمومية الاقتصادية دورا هاما في تلبية حاجات المجتمع و التنمية الاقتصادية للبلاد، لذلك يجب منحها شئ من الإستقلالية، وهو ما تجسد من خلال القوانين المتعلقة بها، السابق الإشارة إليها، منها ما ورد في نص المادة 58 من القانون 01/88 التي جاء فيها " لا يجوز لأحد أن يتدخل في إدارة أو تسيير المؤسسة العمومية الاقتصادية خارج الأجهزة المشكلة قانونا والعاملة في إطار الصلاحيات الخاصة بها." كما رتب على مخالفة هذه الأحكام مسؤولية جزائية و مدنية. وبالتالي أصبح للسلطات المركزية دور محدود في رقابة المؤسسات العمومية الاقتصادية إلا فيما يخص المؤسسات التي يكتسي نشاطها طابعا استراتيجيا والمؤسسات التي تخضع للطابع الخاص المنصوص عليه في المرسوم التنفيذي 01/26²⁸³.

لكن خوفا من التعسف في استعمال هذه الإستقلالية كاتخاذ قرارات اقتصادية متضاربة بسبب سعيها وراء تحقيق الربح، لا تخدم اقتصاد الوطن أو سوء استخدام الموارد الإنتاجية على حساب

المصلحة العامة، وضعت الوصاية الإدارية، التي تمارسها الهيئات المركزية والمتمثلة في رئيس الجمهورية (أ) الوزارة الأولى (ب) والوزارة (ج) لكن بدرجات متفاوتة وفي مجالات محددة على حسب طبيعة المؤسسة، إضافة إلى وصاية الأجهزة الخاصة (د).

أ- وصاية رئيس الجمهورية على المؤسسات العمومية الاقتصادية .

يمثل رئيس الجمهورية أعلى الهرم في السلطة التنفيذية لذلك منحه الدستور صلاحيات واسعة لتسيير شؤون البلاد حسب ما يتمشى مع المصلحة العليا لها في جميع الميادين خاصة منها الميدان الاقتصادي كسلطة التعيين في الوظائف السامية في الدولة و ذلك بناء على ما نص عليه الدستور الجزائري،²⁷ و بما أن الرئيس هو الذي يتولى الإشراف على توجيه السياسة الوطنية خاصة الاقتصادية، وذلك في إطار مجلس الوزراء الذي يتولى رئاسته فله الحق في الاضطلاع على برنامج الحكومة و وضع ما يراه مناسباً فيه قبل عرضه على البرلمان.

ولهذا فإن الرئيس غالباً ما يتولى تعيين رؤساء مجالس إدارة المؤسسات العمومية الاقتصادية بواسطة مراسيم رئاسية باقتراح من الوزير الأول، و يعطي التعليمات اللازمة للحكومة لتوجه الاقتصاد الوطني وخاصة عندما يتعلق الأمر بالمؤسسات ذات الطابع الإستراتيجي المنصوص عليها في المرسوم 283/01، وعليه يلعب رئيس الجمهورية دوراً بارزاً فيما يتعلق بهذه المؤسسات العمومية،

وهو ما يمكن أن يفسر صدور "أمر" عوض "قانون" فيما يتعلق بالأمر 04/01 المذكور أعلاه، حيث أنه كما نعلم أن "الأمر" يتم صدوره من رئيس الجمهورية في وقت قصير بين دورتين البرلمان، ولا يحق للبرلمان تعديله عند انعقاده، فإما يقبله كله أو يرفضه كله.

ب- وصاية الوزارة الأولى على المؤسسات العمومية الاقتصادية.

تمثل الوزارة الأولى الجهاز التنفيذي لبرنامج رئيس الجمهورية خاصة في ميدان الاقتصادي، و يمثلها في ذلك الوزير الأول الذي يعين من طرف رئيس الجمهورية²⁸، ويمارس ذلك عن طريق مراسيم تنفيذية، ويتجلى دور الحكومة في الوصاية على المؤسسة العمومية الاقتصادية في رقابتها على هذه الأخيرة منذ لحظة إنشائها باعتبار أن قرار إنشاء المؤسسة العمومية الاقتصادية يصدر بمرسوم تنفيذي عندما يتعلق الأمر على الخصوص بتطوير أنشطة ذات أولوية أو فروع جديدة ذات أهمية إستراتيجية مرتبطة بالأهداف الداخلية والخارجية للتنمية المنصوص عليها في المخطط الوطني،²⁹ إضافة إلى ذلك يوافق الوزير الأول على ترشيح أعضاء مجلس المديرين قبل تعيينهم من طرف الجمعية العامة في المؤسسات العمومية الاقتصادية التي تعتبر ملزمة بإرسال اللوائح التي تقررها إلى رئيس مجلس مساهمات الدولة و الذي هو الوزير الأول حسب المادة الثامنة من الأمر 04/01³⁰. فإلى جانب رئاسته لهذا المجلس يتولى رئاسة مجلس مراقبة عمليات الخوصصة في المؤسسات العمومية

الاقتصادية حسب المادة الثانية من المرسوم التنفيذي 354/01
المتعلق بلجنة مراقبة عمليات الخصخصة.

ج- وصاية الوزارة على المؤسسات العمومية الاقتصادية.

تعتبر الوزارة عموماً مهماً كانت طبيعتها الهيئة المكلفة بتنفيذ برنامج الحكومة في المجال الاقتصادي، كل واحدة في نطاق اختصاصها، لكن هناك بعض الوزارات التي كان لها دور خاص كالوزارة المكلفة بالمساهمة والإصلاحات التي كانت موجودة سابقاً ومكلفة بتوجيه ومراقبة القطاع الاقتصادي، وقد صدر المرسوم التنفيذي 322/2000³¹ الذي حدد صلاحيات هذه الوزارة، الذي تقوم باقتراح عناصر السياسة الوطنية في مجال المساهمة في إطار السياسة العامة للحكومة، كما يقوم بمتابعة ومراقبة تنفيذ ذلك بالاتصال مع قطاعات الوزارات المعنية طبقاً للقوانين والتنظيمات المعمول بها، وفي هذا الإطار يكلف الوزير المكلف بالمساهمة بصلاحيات تمكنه من ضمان السير الحسن للمؤسسة العمومية الاقتصادية كالسهر على الإنجاز الدوري لتقارير تقييم الوضعية الاقتصادية والمالية للمؤسسة العمومية الاقتصادية وتبليغها لأعضاء مجلس مساهمات الدولة ويقترح آليات وكيفيات فتح الرأسمال الاجتماعي للمؤسسات العمومية الاقتصادية على الرأسمال الخاص، إضافة إلى اقتراح الآليات اللازمة لتطوير التنظيم الاقتصادي عن طريق السوق.³² رغم الدور الكبير الذي لعبته هذه الوزارة إلا أنها لم تعد موجودة حالياً.

وعليه تبقى كل وزارة لها علاقة مباشرة أو غير مباشرة بالإقتصاد تمارس الوصاية في نطاق اختصاصاتها، على المؤسسات العمومية الإقتصادية التابعة لقطاعها، كرقابة وزارة الإعلام و تكنولوجيا الإتصال على مؤسسة "موبيليس" ورقابة وزارة الطاقة على مؤسسة "سوناطراك" ورقابة وزارة الموارد المائية على مؤسسة الجزائرية للمياه لكن تبقى هذه الرقابة قانونا نسبية لا يجب أن تمس استقلالية المؤسسة العمومية.

و تجدر الإشارة إلى أنه لا يمكن أن تمارس الهيئات المحلية الوصاية على مؤسسات عمومية اقتصادية محلية باعتبار أن قانون الولاية 07/12 وقانون البلدية 10/11 سمح لهاتين الهيئتين بإنشاء فقط مؤسسات محلية تأخذ شكل مؤسسة ذات طابع إداري أو مؤسسة عمومية ذات طابع صناعي و تجاري وذلك بموجب مداوله، ولا يمكن أن تأخذ شكل مؤسسة عمومية ذات طابع اقتصادي. لكن إذا انطلقنا من اعتبار المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري هي في الأصل مرافق اقتصادية فإنه يمكننا القول بأن الهيئة المنشئة حسب الحالة تمارس رقابة ومتابعة وتنسيق النشاط الاقتصادي الذي تباشره هذه المؤسسات، إضافة إلى ذلك يقوم الوالي بصلاحيات توجيهية وتنسيقية ورقابية على أعمال المؤسسات والوحدات التي تمارس نشاطها داخل الحدود الإدارية للولاية، باعتباره ممثل الدولة ويخضع في ذلك للوزير الوصي المعني بالقطاع.

د- وصاية الأجهزة الخاصة على المؤسسات العمومية الاقتصادية.

إن محاولة تغيير النظام الاقتصادي الجزائري من الاقتصاد الموجه إلى الاقتصاد السوق أدى إلى إنشاء هيئات خاصة في جهاز الدولة تمارس بدورها رقابة على المؤسسات العامة الاقتصادية و تتمثل أساس في مجلس مساهمة الدولة و شركات التسيير للمساهمة.

بالنسبة لمجلس مساهمة الدولة فهو أحد الهيئات المتخصصة الوصية على المؤسسات العامة الاقتصادية بموجب نص المادة الثامنة من الأمر 04/01 و التي جاء في مضمونها " يؤسس مجلس مساهمة الدولة يوضع تحت سلطة رئيس الحكومة الذي يتولى رئاسته، ويدعى في طلب النص المجلس، وقد أنشأ مجلس مساهمة الدولة على أنقاض المجلس الوطني لمساهمة الدولة المنصوص عليه في الأمر 25/95 حيث كان من المهام هذا المجلس الوطني تنسيق نشاط الشركة القابضة العمومية وتوجيهه حسب ما تطلبه مقتضيات المصلح الوطنية تبعا لسياسة الحكومة المسطرة في هذا المجال وهذا طبعا بعد التشاور مع أجهزة الدولة في الشركات القابضة العمومية.³³

وتجدر الإشارة إلى أن تشكيلة مجلس مساهمات الدولة يتكون من كافة الوزراء إضافة إلى الوزير الأول رئيسا للمجلس، وربما

ترجع أهمية هذه التشكيلة إلى إرادة الدولة في المحافظة على دورها في مراقبة هذه المؤسسات وحماية الأموال العمومية و ضمان استغلالها مما يعني تشبثها إلى آخر لحظة بدورها التوجيهي في ظل نظام مغاير لسياساتها تريد هي تبنيه وهو النظام الرأسمالي.

إن أهم الصلاحيات الموكلة للمجلس وفقا للأمر 04/01 هي ضبط تنظيم القطاع العمومي الاقتصادي، كما له صلاحية تحديد السياسات والبرامج فيما يخص مساهمات الدولة و تنفيذها حيث أن المجلس يتجلى دوره أكثر في رقابة المؤسسة العمومية الاقتصادية، من حيث أن ممثلين عنه يتولون مهام الجمعية العامة للمؤسسات العمومية الاقتصادية التي تحوز الدولة أو أحد الأشخاص القانون العام فيها الرأسمال الاجتماعي بالإضافة للمهام المنوط بها في المجلس المساهمات الدولة.³⁴

أما بالنسبة لشركات التسيير للمساهمات فهي تنشأ بموجب لائحة تصدر من مجلس مساهمات الدولة حيث هو الهيئة المخول لها قانونا صلاحية إخضاع مؤسسة عمومية اقتصادية للوصاية حسب المادة الخامسة من الأمر 04/01، تعتبر هذه الشركات أنها شركات أموال ذات شكل خاص لأجهزتها، تحوز الدولة أو أحد أشخاص القانون ملكية رأسمالها تعمل لصالح القراطيس المالية التابعة للدولة التي تملكها هذه الأخيرة في المؤسسات العمومية الاقتصادية.

تعتبر شركات تسيير المساهمات أحد الأدوات التي تمارس الدولة من خلالها حقها في ملكية المؤسسات العمومية الاقتصادية كاملة بعد تفويضها لبعض من صلاحياتها لها، من هذه الصلاحيات شروط حيازة و تسيير الأسهم وغيرها من القيم المنقولة التي تحوزها على المؤسسات العمومية الاقتصادية ، شروط التسيير المحاسبي والمالي لكافة العمليات التي تقوم بها شركات التسيير لحسابات الدولة، وذلك بموجب عهدة التسيير الممنوحة لها من طرف مجلس مساهمات الدولة.

الخاتمة.

وفي الأخير يمكننا القول أن الآليات التي أوجدها المشرع الجزائري منذ 1988 بالنسبة لقواعد تسيير المؤسسات العمومية الاقتصادية أو حتى التي تحدد طبيعتها نراها تجمع بين أسس النظام الموجه وأسس النظام الحر مع الميل إلى النظام الأول الذي تفعله بموجب نظام الوصاية ولعل ذلك راجع إلى محاولة النظام الجزائري إلى السير على الحبلين، حبل الاشتراكية وحبل الرأسمالية وهو الذي خلق نوع من الخصوصية في تسيير الاقتصاد الوطني الذي لم تظهر بعد المعالم التي تحدده.

وعليه تكون الوصاية الإدارية أداة رقابية محدودة اقتضتها الضرورات الفنية والتنظيمية، الغرض منها تنظيم العلاقة القائمة بين الأجهزة الإدارية المركزية والأشخاص الإدارية اللامركزية

الأدنى منها، التي لا تستطيع أن تمارس عليها السلطة الرئاسية، فجاء بها كتطوير لفكرة السلطة الرئاسية لتوفق بين اعتبارين، الأول فرض قدر من الرقابة تمارسه جهات وصائية إدارية وفقا للقانون على المؤسسات العمومية ، الثاني منح قدر من الاستقلال لهذه المؤسسات حتى تتمكن من إدارة شؤونها وممارسة نشاطها في إطار القانون، مع تأمين هذا القدر من الاستقلال من التجاوزات التي قد تصدر من الجهات الوصية، ولكن عندما تمارس هذه الوصاية على المؤسسات العمومية الاقتصادية فإنها تبعد نوعا ما عن هدفها المكرس أو بعبارة أخرى يجب أن تختلف الوصاية الممارسة على المؤسسات العمومية الاقتصادية عن الوصاية الممارسة على باقي أنواع المؤسسات العمومية الأخرى على اعتبار أن المؤسسات العمومية الاقتصادية تغلب عليها قواعد القانون الخاص، تفتتح على اقتصاد السوق، تهدف لتحقيق الربح وكتيجة تدر أموال على الدولة و تساعد على تنمية الاقتصاد فيها.

وفي اعتقادنا أن ممارسة الوصاية الإدارية على المؤسسات العمومية الاقتصادية، خاصة الكبيرة منها وذات النشاط الإستراتيجي، ضرورية بما كان ولا يمكن الإستغناء عنها مهما كلف الأمر وذلك للسبب نفسه ألا وهو حماية الاقتصاد الوطني.

الهوامش:

- ¹ -البند 14 و 17 من الفصل الأول من ميثاق الجزائر 1964، المصادق عليه في المؤتمر الأول لحزب جبهة التحرير الوطني، 16/21 أبريل 1964.
- ² -رشيد واضح، المؤسسة في التشريع الجزائري بين النظرية والتطبيق، دار هومة، طبعة 2003، الجزائر، ص.05.
- ³ -Amel TEBANI , Privatisation des entreprises publiques économiques en Algerie, éditions Belkeise ,Alger,2011,p.26.
- ⁴ -الأمر 74/71 الصادر في 16/11/1971 ،المتعلق بالتسيير الاشتراكي للمؤسسات، ج.ر.ج.ج رقم 101، الصادرة في 13/12/1971.
- ⁵ -القانون 01/88 الصادر في 12/01/1988 المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية، ج.ر.ج.ج رقم 02 الصادرة في 12/01/1988.
- ⁶ -الأمر 25/95 الصادر في 25/09/1995 المتعلق بتسيير رؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة، ج.ر.ج.ج رقم 55 الصادرة في 27/09/1995.
- ⁷ - الأمر 04/01 الصادر في 20/08/2001 المتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية ج.ر.ج.ج رقم 47 الصادرة في 23/08/2001.
- ⁸ -محمود وهبة، الرأسمالية المصرية الجديدة و بيع الشركات للأجانب، المكتبة الأكاديمية، 1994، ص.21 وما بعدها.
- ⁹ -عبد الغني بسيوني، القانون الإداري، منشأة المعارف، مصر، 1990، ص.410.
- ¹⁰ -يوسف سعد الله الخوري، إدارة المرافق العامة وعقود المؤسسات، الطبعة الأولى، لبنان، 1999 ص.20.
- ¹¹ -رشيد واضح، مرجع سابق، ص 24.
- ¹² -عبد الغني بسيوني، المرجع السابق، ص.410.
- ¹³ -يوسف سعد الله الخوري، مرجع سابق، ص.410.
- ¹⁴ -أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة محمد عرب صاصيلا ، الطبعة 04 ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر، 2006 ص 452..
- ¹⁵ -وردت الأحكام الخاصة بشركة المساهمة في المواد من 592 إلى 715 مكرر 132 والشركات ذات المسؤولية المحدودة في المواد من 564 الى 591 من القانون التجاري

الصادر بموجب الأمر 59/75 الصادر في 26/09/1975، ج.ر.ج.ج رقم 101
الصادرة في 19/12/1975.

¹⁶ -المادة 15 من القانون 88/01.

¹⁷ - المادة 34 و 35 من نفس القانون.

¹⁸ -المادة 36 من نفس القانون.

¹⁹ -المادة 38 من نفس القانون.

²⁰ -يوسف سعد الله الخوري، مرجع سابق، ص.178.

²¹ - حمدي سليمان القبيلات، الرقابة الإدارية و المالية على الأجهزة الحكومية،
مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2010، ص. 14.

²² -Roland MASPETIOL , pierre LAROQUE , la tutelle
administrative, le contrôle des administrations départementales
communales , coloniales établissements publics, recueil sirey , paris
, 1930, p103..

²³ -حمدي سليمان القبيلات، ص..63.

²⁴ -« La décentralisation est une forme d'autonomie mais non
d'indépendance, l'autorité décentralisée est donc soumise à un
certain contrôle » voir Pascal MAHON, La décentralisation
administrative : étude de droit public français, allemand et
suisse, Libr. Droz, Genève ,1985, p.52.

²⁵ -المادة التاسعة من القانون 88/01.

²⁶ - المرسوم 283/01 الصادر في 24/09/2001 المتضمن الشكل الخاص بأجهزة
المؤسسات العمومية الاقتصادية وتسييرها، ج.ر.ج.ج رقم 55 الصادرة في
26/09/2001.

²⁷ -المادة من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016 الصادر بموجب القانون 16/
01 المؤرخ في 06/03/2016 المتعلق بإصدار نص تعديل الدستور، ج.ر.ج.ج رقم
14 الصادرة في 07/03/2016.

²⁸ -المادة 97 من القانون 16/01 المتضمن التعديل الدستوري.

²⁹ - المادة 14/ف1 من القانون 88/01.

- ³⁰ - المادتين السادسة والسابعة من المرسوم التنفيذي 283. /01
- ³¹ - المرسوم التنفيذي 322/2000 المؤرخ في 25/10/2000 الذي يحدد صلاحيات وزير المساهمة وتنسيق الإصلاحات، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية رقم 63 الصادرة في 25/10/2000.
- ³² - المادتين الثانية والرابعة من المرسوم التنفيذي 323. /2000
- ³³ - Amel TEBANI, op.cit, p.114.
- ³⁴ - المواد من تسعة إلى 12 من الأمر 04/01.