

## أثر اختلال التمويل على نشاط المؤسسات العمومية في الجزائر (المؤسسات الصناعية والتجارية/ الاقتصادية - نموذجاً)

د. بوجلطي عز الدين جامعة الجزائر 1

أ.عجايبي عماد جامعة المسيلة

## ملخص:

**Abstract :**

Considered the financial operations carried out by public authorities in Algeria from the collection of resources and the exchange of expenses utility that check by which economic and social policy, and included in the core document the state budget called, and besides this document, certain considerations, there are other financial documents such as ancillary budgets and special accounts for the Treasury restrict where some of the financial operations carried out by the state.

It is noted that the economic costs vary significance depending on the political ideology of each country and economic conditions, and take these expenses a forms: final expenses (represented in subsidies submitted by the State for the benefit of economic institutions, as is the investment operations carried out by the state directly) and the expenses of temporary (containing on the loans granted by the state to the owners of economic projects to strengthen or expand productive activity)

تعد العمليات المالية التي تقوم بها السلطات العمومية في الجزائر من تحصيل للموارد وصرف للنفقات الأداة التي تحقق بواسطتها سياستها الاقتصادية والاجتماعية، وتدرج في وثيقة أساسية تسمى الميزانية العامة للدولة، وإلى جانب هذه الوثيقة، ولاعتبارات معينة، توجد وثائق مالية أخرى كالميزانيات الملحقه والحسابات الخاصة للخزينة تقييد فيها بعض العمليات المالية التي تنفذها الدولة.

ويلاحظ أن النفقات الاقتصادية تختلف أهميتها باختلاف الأيدولوجية السياسية لكل دولة وأوضاعها الاقتصادية، وتتخذ هذه النفقات أحد الشكلين: نفقات نهائية (تمثل في الإعانات المالية التي تقدم بها الدولة لفائدة المؤسسات الاقتصادية، كما تتمثل في عمليات الاستثمار التي تقوم بها الدولة مباشرة) ونفقات مؤقتة (تحتوي على القروض الممنوحة من قبل الدولة لأصحاب المشاريع الاقتصادية لتدعيم أو توسيع النشاط الإنتاجي)

## مقدمة:

تعتبر العمليات المالية التي تقوم بها السلطات العمومية في الجزائر من تحصيل للموارد وصرف للنفقات الأداة التي تحقق بواسطتها سياستها الاقتصادية والاجتماعية، وتدرج في وثيقة أساسية تسمى الميزانية العامة للدولة، وإلى جانب هذه الوثيقة، ولاعتبارات معينة، توجد وثائق مالية أخرى كالميزانيات الملحقه والحسابات الخاصة للخزينة تقييد فيها بعض العمليات المالية التي تنفذها الدولة.

ويلاحظ أن النفقات الاقتصادية تختلف أهميتها باختلاف الأيدولوجية السياسية لكل دولة وأوضاعها الاقتصادية، وتتخذ هذه النفقات أحد الشكلين: نفقات نهائية (تمثل في الإعانات المالية التي تقدم بها الدولة لفائدة المؤسسات الاقتصادية، كما تتمثل في عمليات الاستثمار التي تقوم بها الدولة مباشرة) ونفقات مؤقتة (تحتوي على القروض الممنوحة من قبل الدولة لأصحاب المشاريع الاقتصادية لتدعيم أو توسيع النشاط الإنتاجي).<sup>1</sup>

ونظرا لتعدد الوظائف الملقاة على عاتق الدولة وضخامتها، أهمها "تمويل المؤسسات العمومية" لما لها من أهمية في القطاع الاقتصادي العام، حيث يعتبر جانب التمويل من أهم الجوانب التي تحكم المؤسسات في الجزائر على غرار جوانب: التسيير، التوظيف، القرارات، الإدارة...، ونظرا لوجود مؤسسات عمومية إلى جانب مؤسسات القطاع الخاص. فلا يمكن الحديث عن نشاط المؤسسة (من إنتاج وتسويق) واستمراريتها دون توافر مصادر التمويل؟ هذا التمويل إن كان يعد ركيزة أساسية لنشاط المؤسسة العمومية، فإنه يطرح إشكالية: حدود واختلالات لدى

مؤسسات القطاع العام؟ ومنه التساؤل عن: المقصود بهذه المؤسسات؟ كيف يقوم النظام التمويلي لهذه المؤسسات وعلاقته بالدولة؟ اختلافاته؟ الحلول المبتكرة من قبل الدولة للتخلي عن التمويل الكلي أو الجزئي لهذه المؤسسات لتجاوز عجز الخزينة العمومية؟ على ضوء هذه الإشكالية ومختلف التساؤلات، نقوم بتحليل موضوعنا هذا بالاستناد على الجزئيات التالية:

أولاً- المقصود بمصطلح "المؤسسات العمومية"،

ثانياً- نظام التمويل وحدوده لدى المؤسسات الاقتصادية/الصناعية والتجارية،

ثالثاً- اختلالات التمويل والحلول لتجاوز العجز.

وسنفضل ذلك فيما يلي:

أولاً- المقصود بمصطلح "المؤسسات العمومية":

**1- تعريف المؤسسة العمومية:** المؤسسة طريقة وسطى لتسيير المرفق العمومي بين التسيير المباشر وتفويض التسيير.<sup>2</sup> والمؤسسة العمومية شخص معنوي، الهدف من إنشائها هو التسيير المستقل لمرافق عمومية تابعة للدولة أو للمجموعات المحلية (الولاية-البلدية) لتخفيف عبء التسيير عن الجهة الإدارية ويمكنها أن تتخذ تسميات مختلفة منها: الديوان، الوكالة، المركز، الصندوق، الغرفة، المعهد، المكتب... الخ، وهي مستقلة من حيث:

- **الاستقلال المالي والإداري،** الاستقلال المالي قابل للتدرج فقد تخضع المؤسسة العمومية لمساعدات الدولة أو المجموعة المحلية التي ترتبط بها، وإداريا تمارس الجهة الإدارية التابعة لها (مجموعة محلية) الرقابة على أجهزتها وأعمالها، وتتخصص المؤسسة في النشاط المحدد لها في وثيقة إنشائها.

- **الاستقلال القانوني،** بوجود أجهزة إدارية خاصة (مجلس الإدارة "جهاز تداولي" أو لجنة إدارية، المدير أو المدير العام "جهاز تنفيذي")، وأسلوب تشكيل هذه الأجهزة هو التعيين بصفة عامة.

وفكرة الشخصية المعنوية للمؤسسة العمومية لها أهمية فنية وأخرى قانونية:

- **فنيا،** تعتبر وسيلة تستعمل في عملية تقسيم الأجهزة والوحدات الإدارية المكونة للنظام الإداري، وكذلك وسيلة لتوزيع اختصاصات السلطة الإدارية، إقليميا ومصلحيا، وكذا تحديد العلاقات فيما بينها.

- **قانونيا،** تلعب دورا هاما في تنظيم أعمال الوحدات والسلطات الإدارية.<sup>3</sup>

**2- أنواع المؤسسات العمومية وتحديد المؤسسة محل الدراسة:** وضع التشريع الخاص بالصفقات العمومية تعداد هذه الأنواع، والتي تشمل كل من: المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، مراكز البحث والتنمية، والمؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي، والمؤسسات ذات الطابع الثقافي والمهني، والمؤسسات (الهيئات) العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري، والمؤسسات العمومية ذات الطابع الاقتصادي (محل دراستنا هذه).

حيث عرف المنظم الجزائري المؤسسات العمومية الاقتصادية في المادة 02 من الأمر 01-04 المتعلق بالمؤسسات العمومية الاقتصادية ورقاتها، تسييرها وخصصتها كما يلي: "المؤسسات العمومية الاقتصادية هي شركات تجارية تحوز فيها الدولة أو أي شخص معنوي آخر خاضع للقانون العام أغلبية رأس المال الاجتماعي مباشرة أو غير مباشرة، وهي تخضع للقانون العام".

يميز القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية رقم 01/88، بين "المؤسسات العمومية الاقتصادية" و"الهيئات العمومية ذات الطابع التجاري والصناعي" فالأولى شركات مساهمة أو شركات محدودة المسؤولية تملك الدولة و/ أو الجماعات المحلية فيها مباشرة أو بصفة غير مباشرة جميع الأسهم و/ أو الحصص...<sup>4</sup>، وكذلك نص القانون رقم 04/88 المؤرخ في 12 جانفي 1988 الخاص بالقواعد المطبقة على المؤسسات العمومية الاقتصادية، المعدل والمتمم لأحكام القانون التجاري على أن "المؤسسات العمومية الاقتصادية هي" أشخاص معنوية تخضع لقواعد القانون التجاري". أما الهيئات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري" فهي من حيث طبيعة نشاطها والقانون الذي

تخضع له لا تختلف عن المؤسسات العمومية الاقتصادية، والاختلاف بينهما يكمن فقط في طريقة تمويلها وتعاملها مع ميكانيزمات السوق " فعندما" تتمكن هيئة عمومية من تمويل أعبائها الاستغلالية جزئيا أو كليا عن طريق عائد بيع إنتاج تجاري يحقق طبقا لتعريفه محددة مسبقا ولدفت الشروط العامة الذي يحدد الأعباء والتقييدات التي تعود على عاتق المؤسسة والحقوق والصلاحيات المرتبطة بها، وكذا عند الاقتضاء حقوق وواجبات المستعملين، فإنها تأخذ تسمية هيئة عمومية ذات طابع تجاري وصناعي". "ويمكن أن تتحول الهيئة العمومية ذات الطابع التجاري والصناعي إلى مؤسسة عمومية اقتصادية إذ أمكن أن يتبع هدفها وسير عملها اقتصاد السوق...". وحيث نصت المادة 44 منه: " فعندما تتمكن هيئة عمومية من تمويل أعبائها الاستغلالية جزئيا أو كليا عن طريق عائد بيع إنتاج تجاري ينجز طبقا لتعريفه محددة مسبقا ولدفت الشروط العامة الذي يحدد الأعباء والتقييدات التي تعود على عاتق الهيئة والحقوق والصلاحيات المرتبطة بها، وكذلك عند الاقتضاء حقوق وواجبات المستعملين، فإنها تأخذ تسمية هيئة عمومية ذات طابع تجاري وصناعي". ونصت كذلك المادة 47 منه: "...ويمكن أن تتحول الهيئة العمومية ذات الطابع التجاري والصناعي إلى مؤسسة عمومية اقتصادية إذ أمكن أن يتبع هدفها وسير عملها آليات السوق...".

### ثانيا- نظام التمويل وحدوده لدى المؤسسات العمومية الاقتصادية/الصناعية والتجارية:

مر نظام تمويل المؤسسة العمومية الاقتصادية بمراحل تبعا للنظام الاقتصادي المنتهج من الاشتراكية (بعد الاستقلال) إلى التوجه الحالي للاقتصاد الرأسمالي، من التمويل الذاتي من قبل الدولة باعتبار المؤسسة ملك للدولة وما يترتب عليه من تمويل، وهي التي أنشأتها بقرار حكومي، وكان لـ"صناديق المساهمة: هي كذلك مؤسسات عمومية اقتصادية" تسيير أسهم الدولة في هذه المؤسسات وتم إلغاؤها فيما بعد واستحداث الشركات القابضة وبعدها حلت محلها "شركات تسيير مساهمات الدولة" التي أصبحت تراقب المؤسسات العمومية الاقتصادية الخاضعة في علاقاتها مع الغير لقواعد التجارة.

من خلال قانون الأملاك الوطنية(نص المادة 19)، والقانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية ( نص المادة 16) يتبين لنا الطابع المزدوج للتراث المالي للمؤسسة، حيث أن جزء منه مملوك للدولة ونقصد به "الرأسمال التأسيسي" في حين أن الجزء الثاني والمتمثل في "أموال المؤسسة" فهو ملك لها والملاحظ على مثل هذا التمييز أنه مستنبط من اجتهادات مجلس الدولة الفرنسي في قرار له صدر سنة 1948 والذي ميز فيه بين رأسمال المؤسسة وأصولها..، و يجدر بنا أن نسأل عن الطبيعة القانونية للرأسمال الاجتماعي للمؤسسة؟

في هذا الشأن يعتبر الرأسمال التأسيسي للمؤسسة العمومية مال عام حسب مفهوم المادة 20 من القانون رقم 01/88 المذكور أعلاه، يخضع لقواعد حماية المال العام ومنها عدم جواز اكتسابه بالتقادم وعدم جواز الحجز عليه لافتراض ملاءة ذمة الدولة وثالثا عدم جواز التنازل عنه وأي تعد على هذا المال يعرض مرتكبه إلى عقوبات جزائية صارمة نصت عليها المادة 119 الفقرة السادسة من قانون العقوبات.<sup>5</sup> والأصل هو جواز التنفيذ على أي مال للمدين، ولكن تستثنى الأموال العامة أو الخاصة المملوكة للأشخاص المعنوية العامة إذ يعد ذلك من النظام العام ويجوز للمحكمة إثارته من تلقاء ذاتها(المواد 1/636 قانون الإجراءات المدنية والإدارية والمادة 4 من قانون الأملاك الوطنية رقم 30/90 معدل بالقانون 14/88)، وسبب ذلك طبيعة هذه الأموال وطبيعة المدين المالك لها، إذ أن هذه الأموال مخصصة لمنفعة عامة وأن حجوزها يتعارض مع سير المرفق العام بانتظام واضطراد.

وفيما يخص الطبيعة القانونية لأموال المؤسسة فإن التشريع الجديد قد أعاد تنظيم حق ملكية الدولة لأموالها والذي أصبح يتمحور حول فكرة التمييز بين ملكية الدولة للأموال العامة كشكل عام من الملكية الجماعية و ملكية الدولة لأموال مرهونة في علاقات تجارية، فبعد استثمار الأموال العامة من طرف صناديق المساهمة تنتقل ملكيتها إلى المؤسسة العمومية الاقتصادية التي أصبحت في ظل القوانين الجديدة " شركة تجارية " مالكة لثروتها وهذا ما توحى به المادة 17 من قانون 01/88 المذكور والتي تنص بأنه" يترتب على دفع الحصص باختلاف نوعها تحويل الملكية لصالح المؤسسة العمومية الاقتصادية المعنية"، وحق الملكية كمبدأ عام يعطي صاحبه حق التصرف والاستعمال والانتفاع للمال المملوك، إلا أن المادتين 16 و 20 من قانون 01/88 قد استثنتنا من القاعدة العامة لملكية المؤسسة لثروتها جزء من "الأصول

الصفافية" المساوية لرأس المال التأسيس الذي يخرج عن نطاق حرية التصرف فيه من طرف المؤسسة، مما يعني أنها غير مالكة لهذا الجزء من الأموال التي تبقى خاضعة لأحكام المادتين 688 و689 من القانون المدني، والتي لا تبيح التصرف في الأموال العامة. والمادة 47 من القانون رقم 16/84 والذي يعتبرها من أملاك الدولة، كما تعتبر من أملاك الدولة الأموال المتراكمة لدى المؤسسات خلال نشاطها، وهذه المادة تتناهي مع مفهوم الاستقلالية.

لكن عدم التصرف في الأموال لا يؤثر في طبيعتها ذلك أن هذه الفكرة موجودة كذلك في الشركات التجارية الكلاسيكية إذ أن القوانين التجارية تفرض دائما على المسيرين المحافظة على القيمة الأصلية لرأس المال التأسيسي الذي يخضع لقاعدة الثبوتية المكرسة في جميع القوانين التجارية، والتي كرستها كذلك النصوص الجديدة (في المادة 20 من القانون رقم 01/88) التي تمنع التصرف في جزء من رأس المال الشركة، أي من الأصول الصفافية وهذا الجزء يساوي رأس المال التأسيسي، وفي المادة 92 من قانون أملاك الدولة والتي تنص في فقرتها الثانية بأن عدم التصرف في رأس المال يرمي إلى وجود- وفي كل وقت في أصول الشركة والهيفة العمومية المعنية - أموالا تساوي قيمتها القيمة الأصلية لرأس المال عند تأسيسها.

إذا فإندام حق التصرف في هذه الأموال لا يؤثر في طبيعتها وإنما هو قيدها تشريعيا فقط لممارسة حق الملكية لها نظرا لأهميتها وإرادة المشرع في تركها في دائرة القطاع العام ومنع انتقالها إلى الأفراد.

إن ازدواجية المفاهيم وصعوبة التكيف تضل ملازمة للشركات التجارية حتى في شكلها كصندوق مساهمة الذي يمارس حقوق الملكية بصفته "عونا ائتمانيا للدولة" مكلف بتسيير واستثمار أموالها وأموال الجماعات المحلية قد تحقق أرباح مالية، وبذلك يكون الصندوق حافظا للقيم المنقولة التي يتولى تسييرها فإذا هو متصرف مالي بصفة ظهوره على شكل شركة استثمار وبذلك يتميز عن بنوك الأعمال، ومن جهة أخرى فإن المادة 12 من قانون 01/88 المذكور، عرفت الصندوق بأنه "شركة مساهمة يخضع إلى أحكام القانون التجاري في الوقت الذي يبقى ملكا للدولة ملكية كاملة باعتباره عونا ائتمانيا لها"، فهل نعتبره بهذه الصفة شخصا معنويا من القانون العام يخضع في معاملاته مع الغير للقانون العام أم لا؟

وتجدر الإشارة أن المادة 636 من قانون إجراءات مدنية وإدارية، قد فتحت الباب لقوانين أخرى سابقة أو لاحقة له لتقرير مبدأ حظر الحجز، وفي هذا الصدد نجد القانون رقم 83-11 المتعلق بالتأمينات الاجتماعية المعدل والمتمم، في المادة 93 مكرر: "تعتبر أموال صناديق الضمان الاجتماعي غير قابلة للحجز مع مراعاة الأحكام المنصوص عليها في القانون"، وقد أثارت هذه المادة اختلاف في التطبيقات القضائية على مستوى المحاكم بين مؤيد ومعارض لتوقيع الحجز ضد هيئات الضمان الاجتماعي؟ ويرى (الباحث حمدي باشا عمر) أنه يجب التفريق بين: الأموال المسخرة لخدمة المرفق فهي غير قابلة للحجز، والأموال النقدية غير المخصصة لتسيير المرفق، والتي تتمثل في الاشتراكات المختلفة للمؤمنين فهذه يمكن الحجز عليها.<sup>6</sup>

#### التنفيذ على أموال المؤسسة:

يخضع تنفيذ الأحكام الصادرة ضد المؤسسات العمومية ذات الصبغة التجارية والصناعية إلى طرق الحجز المقررة في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ذلك أن أموال هذه المؤسسات تخضع لقواعد القانون التجاري، ولا تخضع لقواعد الحماية المقررة للمال العام لأنها أموالا خاصة بالمؤسسة وليست أموالا عمومية. لقد نص القانون 01/88 المؤرخ في 12 جانفي 1988 المتعلق بالقانون التوجيهي للمؤسسات الاقتصادية صراحة (في المادة 20) أن "الممتلكات التابعة لخدمة المؤسسة العمومية الاقتصادية قابلة للتنازل عنها والتصرف فيها وحجزها حسب القواعد المعمول بها في التجارة، ماعدا جزءا من الأصول الصفافية التي تساوي مقابل رأس المال التأسيسي للمؤسسة...".

إن طرق التنفيذ العادية هذه هي التي تتبعها الإدارة في مواجهة الخواص عندما يكون الحكم الإداري لصالحها وهكذا يكون من المفيد مراجعة بعض النصوص لدعم تنفيذ الأحكام الإدارية منها على سبيل المثال، تعديل المادة 138 من قانون العقوبات في اتجاه توسيعها

لتشمل تجريم وعقاب كل أعوان الدولة والمؤسسات العمومية الذين يمتنعون عن تنفيذ الأحكام أو يعرقلونها بدل اكتفائها بالموظفين العموميين.

إن المؤسسة العمومية الاقتصادية تتمتع بالشخصية المعنوية ولها صفة التاجر كما أنها تخضع في تسييرها للإدارة التجارية، وعليه وحسب القانون التوجيهي للمؤسسات وكذلك القانون التجاري فإن هذا الأخير ينطبق عليها.

إن خضوعها للقانون التجاري يجعلها في مركز قانوني يمكن القضاء من مباشرة التنفيذ على أموالها حسب ما نص عليه قانون الإجراءات المدنية ابتداء من المادة 304 الواردة في الباب الأول من الكتاب السادس المتعلق بتنفيذ أحكام القضاء.

وحتى لا نكرر ما ورد في الباب الأول من هذه الدراسة فإن القانون التوجيهي للمؤسسات نص في المادة 20 منه على أنه تكون الممتلكات التابعة لذمة المؤسسة الاقتصادية قابلة للتنازل عنها والتصرف فيها وحجزها حسب القواعد المعمول بها في التجارة ما عدا جزءا من الأموال الصافية التي تساوي مقابل قيمة الرأسمال التأسيسي للمؤسسة.

وعليه ودون الدخول في التفاصيل المعروفة في ميدان التنفيذ المنصوص عليها في قانون الإجراءات المدنية (المعدل) فإن كل طرق التنفيذ تنطبق على ذمة المؤسسة باستثناء الجزء من الأصول الصافية التي تساوي مقابل قيمة الرأسمال التأسيسي للمؤسسة وفي حدود ما ذكرنا يمكن مثلا إجراء الحجز على أموالها المودعة بحسابها البنكي . أما فيما يتعلق بحجز وبيع بعض الأموال الأخرى لاستيفاء الدائنين لديونهم فإن نفس المادة تحدد شروط البيع والأشخاص المعنويين المؤهلين لشراء الممتلكات المباعة ويؤكد القانون بأنه في حالة استثنائية يمكن البيع لغير الأشخاص المعنويين المنصوص عليهم في المادة 20 على أن تكون المبيعات لا تشكل في أي حالة من الأحوال سلسلة متكاملة للإنتاج وإنما يجب أن تكون هذه المبيعات في شكل حصص غير متجانسة.

### ثالثا- اختلالات التمويل والحلول لتجاوز العجز:

#### 1- إفلاس المؤسسات العمومية الاقتصادية وتصنيفها:

فيما يخص شهر إفلاس المؤسسات في ظل التوجه الاشتراكي على خلاف إفلاس التاجر العادي، غير ممكن، نظرا لاستبعاد ذمتها المالية من عملية الحجز، أي لا يمكن الحجز عليها. ثم أصبحت المؤسسة العمومية الاقتصادية تتحمل في ظل القانون رقم 01/88، التزاماتها بالممتلكات التي تملكها، وكان التشريع ينص على أنه يمكن أن "تتعرض المؤسسة العمومية الاقتصادية استثناءا لإجراء قضائي يضعها في حالة إفلاس بسبب إعسارها".

وعليه، أجاز القانون لدائني المؤسسة إمكانية اللجوء إلى الإفلاس متى انعدمت السيولة المالية لديها انعداما مستديما، غير أنه يمكن للحكومة أن تتخذ تدابير وقائية تقنية واقتصادية أو تعيد الهيكلة أو تمددها بالعون المالي إذا كان قرار الحل قضائيا قد يمس مصالح هامة في مجال الاقتصاد الوطني والدفاع الوطني والتوازن الجهوي والتشغيل.

تبعا لهذا، أصبحت المؤسسات العمومية الاقتصادية خاضعة، في مجال التسوية القضائية والإفلاس لقواعد الأمر رقم 59/75 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975 المتضمن القانون التجاري (المعدل والمتمم في سنة 2005).<sup>7</sup>

#### أ- إفلاس المؤسسات العمومية الاقتصادية:

##### أ-1- مميزات إفلاسها:

- أنه إجراء استثنائي، بينما هو حسب القانون التجاري إجراء عادي يمكن أن يتعرض له كل تاجر أو شخص معنوي خاضع للقانون الخاص إذا توقف عن دفع ديونه (المادة 215 من القانون التجاري الجزائري). ويتبرر ذلك بالحجج التالية:

- لأن رأس مال المؤسسة العمومية الاقتصادية مال عمومي.

- هناك مؤسسات ذات طابع استراتيجي (مثل سوناطراك) ولذلك تخضع لتقدير السلطة العمومية أكثر ما تخضع للمنطق الاقتصادي.

- إنشاء مثل هذه المؤسسات كلف الدولة استثمارات مالية كبرى من جهة، وساهم في حل مشكل البطالة من جهة أخرى وتعريضها للإفلاس العادي قد يؤدي إلى انفجار اجتماعي محتمل يؤثر على استقرار النظام السياسي ذاته.
- إجراء مقيد بحق الدولة في التدخل المباشر والفوري، في بعض الحالات لتفادي إفلاس المؤسسة (إجراء وقائي) عن طريق ضخ مبالغ مالية في ميزانيتها، غير أنه يشترط أن يكون هناك خطر حقيقي يهدد المصلحة العليا للاقتصاد الوطني.

#### أ-2- شروط إفلاسها:

- توقف المؤسسة عن دفع ديونها، وذلك منذ ستة (06) أشهر على الأقل من تاريخ آخر دفع، ولا يمكن إحالة هذا التوقف للمادة 215 قانون تجاري، نظرا للطابع الاستثنائي للإفلاس من جهة وقصر المدة الممنوحة لتاجر عادي والمقدرة بـ 15 يوما وهي مدة لا تتلاءم وطبيعة المؤسسة العمومية الاقتصادية.
- أن تكون خصوم المؤسسة أعلى من أصولها، بمعنى أن تتجاوز ديون الغير موجودات المؤسسة.
- استنفاد كل الوسائل المالية المتاحة لتجنب الإفلاس، بما فيها القروض، الكفالات، الضمانات البنكية، الأرباح الاحتياطية، الزيادة في رأس المال، ولكن في الواقع العملي هذه الحلول غير ممكنة في ظل العجز المالي للمؤسسات العمومية.
- انعدام السيولة المالية انعداماً مستديماً، فالعجز المؤقت أو الظرفي لا يكفي لإشهار الإفلاس ويثبت ذلك عن طريق الإطلاع على الأرصدة المحاسبية للمؤسسة.
- عدم كفاية مخزونات المؤسسة، غير الضرورية للإنتاج للوفاء بديونها.

#### أ-3- مباشرة شهر الإفلاس:

- المؤسسة المتوقفة عن دفع ديونها في هذه الحالة يلجأ الدائنون إلى الجهة القضائية المختصة بواسطة عريضة افتتاحية يلتصقون فيها استصدار حكم قضائي لعدم قدرة المؤسسة على التسديد، غير أنه يشترط لقبول هذا الطلب مضي ستة (06) أشهر على الأقل من تاريخ توجيه الاحتجاج إلى المؤسسة الذي يبلغ عادة عن طريق محضر قضائي، كما يتضمن قائمة الدائنين والمبالغ المطلوبة ويرفق هذا الاحتجاج بوثائق محاسبية تثبت ذلك.
- وبتوافر هذه الشروط يمكن للقاضي إصدار حكم بتوقف المؤسسة عن الدفع، وبعد إصدار هذا الحكم هناك إجراءين يمكن للقضاء اللجوء إليهما "إجراءات التسوية بالتراضي" و "إجراءات التسوية عن طريق التنفيذ الجبري":
- إجراءات التسوية بالتراضي، على القاضي أن يبحث أولاً عن المصالحة المسبقة ومدى إمكانية تحقيقها وله في ذلك مهلة 30 يوماً من تاريخ إيداع العريضة ومثل هذه المصالحة لها نفس قواعد الصلح الوافي من الإفلاس حسب نصوص القانون التجاري، ومع إبرام عقد الصلح يحدد جدول الدفع بالتقسيم.
- إجراءات التسوية عن طريق التنفيذ الجبري، يلجأ القاضي لهذا الأسلوب بعد فشل الصلح وذلك من خلال 15 يوماً من آخر إجراء الصلح، ويتخذ القاضي سلسلة من التدابير أهمها:
- تعيين خبير محاسب يكلف بتحديد المحاسبية المالية والاقتصادية للمؤسسة.
- تعيين ضابط عمومي (عادة الوكيل المتصرف القضائي) يكلف بقبض وتحصيل أموال المؤسسة المفلسة.
- نشر الحكم في النشرة الرسمية للإعلانات القانونية لمصلحة السجل التجاري.
- ومع الانتهاء من هذه التدابير يعلن القاضي البيع القضائي لأصول المؤسسة ولا يشمل هذا الإعلان رأس المال التأسيسي لها، كما يشترط في البيع أن يتم لفائدة مؤسسات عمومية أخرى دون غيرها.

**ب- تصفية المؤسسات العمومية الاقتصادية:**

ميز القانون الجزائري بين شكلين "تصفية بالتراضي" و "تصفية قضائية":

**ب-1- تصفية بالتراضي:**

- القاعدة العامة: بالاستناد إلى أحكام وإجراءات القانون التجاري والقانون الأساسي للمؤسسات, وتبدأ هذه الإجراءات من وقت حل المؤسسة, حيث تبقى شخصيتها المعنوية قائمة إلى حين قفل التصفية, يتولى التصفية جميع المساهمين في رأس مال المؤسسة (صناديق المساهمة), ويعين المصفي حسب الشروط الموجودة في القانون الأساسي للمؤسسة وإلا باللجوء إلى القانون التجاري (بالأغلبية في الشركة ذات المسؤولية المحدودة, وبالنصاب القانوني لأعضاء الجمعية العامة العادية في الشركة ذات الأسهم) وبعد انتهاء المصفي يجرر محضر الحساب الختامي, يصادق عليه من المساهمين ويقفل التصفية.

- الاستثناءات: يقيد المصفي بمراعاة الطابع الخاص لرأس المال التأسيسي للمؤسسة (باعتباره مال عمومي), ووقف التصفية متى تدخلت الدولة بموجب تدابير مالية أو وقائية.

**ب-2- تصفية القضائية:** في حالة غياب نص تنظيمي في القانون الأساسي أو في حالة عدم اتفاق المساهمين على تصفية الشركة المنحلة, وبالتالي يصدر رئيس المحكمة المختصة أمر استعجالي بوقوع التصفية ومنه تنتهي صلاحيات مجلس الإدارة فور صدور الأمر مع الاحتفاظ بمهام محافظ الحسابات, ويعين القاضي المصفي لإدارة التصفية وبيع أصولها للمؤسسات العمومية الاقتصادية فقط دون سواها.<sup>8</sup>

**2- الحلول المقترحة لتجاوز العجز (فكرة تفويض المرفق العام):**

نظرا للعجز الذي يعانيه الاقتصاد الجزائري جراء عجز في التمويل من قبل الخزينة العمومية قامت الدولة بانتهاج طرق حديثة- في إطار المؤسسات العمومية- لتجاوز هذا العجز نذكر منها في دراستنا هاته تفويض مؤسسات الدولة "خاصة ذات الطابع الصناعي والتجاري" في إطار ما يعرف بـ "فكرة تفويض المرفق العام":

**- فكرة تفويض المرفق العام:** يقصد بها منح المرفق العام إلى أحد أشخاص القانون الخاص مع بقاء مسؤولية الدولة عن حسن إدارته وتأمين استمرارية وتشغيله, لذلك تمارس رقابة على إدارة الأشخاص الخاصة للمرافق العامة وهدف الدولة الاساسي من ذلك "تجاوز العجز في التمويل من الخزينة العمومية". بالرجوع إلى نص المادة 207 وما يليها من المرسوم الرئاسي رقم 247/15 المتعلق بالصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام, نجد أنها تنص على الأحكام المطبقة على تفويضات المرفق العام.

ويلاحظ أن المرافق العامة كانت تدار من قبل الأشخاص العامة, حتى ارتبط تطبيق القانون الإداري بفكرة المرفق العام. من ثم برزت إدارة أشخاص القانون الخاص للمرافق العامة (تفويض المرفق العام), إلا أن تفويض إدارة المرفق العام إلى أحد أشخاص القانون الخاص لا يعني تخلي الشخص العام عن المرفق العام المرتبط به, بل يبقى مسؤولا عن حسن إدارته وتأمين استمرارية تشغيله, لذلك تمارس رقابة على إدارة الأشخاص الخاصة للمرافق العامة. وتتلائم إدارة أشخاص القانون الخاص للمرافق العامة مع طبيعة المرافق العامة الاقتصادية ذات الطابع الصناعي والتجاري, لأن موضوع نشاط هذه المرافق يحتاج إلى إدارة مرنة ومتحررة من القيود التي تكبل نشاط أشخاص القانون العام.

ويلاحظ أن مهمة تصنيف المرافق العامة تكون سهلة في حال قامت السلطة العامة التي تنشئها بتحديد نوعها بصورة صريحة بموجب نص قانوني. إلا أنها تعتمد في بعض الحالات إلى تحديد طبيعة الهيئة التي تتولى إدارة المرفق العام, وعن غياب هذا التصنيف على القاضي أن يلجأ إلى معايير (طبيعة نشاط المرفق, مصادر التمويل, طرق التنظيم والتشغيل).

ويلاحظ أن هذا التفويض له عدة نتائج إيجابية (تجاوز العجز المالي للدولة, التخلي عن القيود الإدارية والمالية وكذا الفساد الإداري, زيادة حجم الناتج المحلي الإجمالي بقيم مضافة تساهم في تنمية الاقتصاد) وفي المقابل هناك نقائص (من خلال ازدواجية الاختصاص في حالة النزاع سواء القضاء العادي أو القضاء الإداري وازدواجية القانون المطبق القانون الخاص والقانون العام, طول مدة إبرام عقود تفويض المرفق العام), ويمكن للدولة في هذه الحالة الأخيرة ربط المدة بطبيعة وقيمة الاستثمارات المنجزة.<sup>9</sup>

ونشير في الأخير إلى وصفة المؤسسات الدولية للجزائر من بعث مؤسساتها العمومية لما يعرف بـ "الخصوصية" التي هي حسب الباحثين قتل مؤسسات الدولة ولم تثبت جدواها في الواقع الجزائري.

#### الخاتمة:

نخلص في الأخير أن المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري (بصفة نسبية) والمؤسسات العمومية الاقتصادية (بصفة كلية) رغم استقلالية الذمة المالية عن الدولة إلا أن نظامها التمويلي في الواقع غير مستقل مما يؤثر على نشاطها، نظرا لان جزء محخص من ميزانية الدولة (الخزينة العمومية) يؤول إليها في إطار المساعدات المقدمة من قبل الدولة، فضلا على تمسك الدولة بهذا المبدأ حتى في الصفقات العمومية التي تعقدتها أو في حالة منح التسيير للقطاع الخاص عن طريق التفويض، هذه التقنية الأخيرة رغم إيجابياتها من خلال تجاوز العجز في ميزانية الدولة من خلال عمليات تمويل المؤسسة ذات الطابع الصناعي والتجاري (خصوصا) إلا أن بعض النقصان تعثرها كضرورة ربط مدة التفويض بطبيعة الاستثمارات المنجزة في هذا الإطار، رغم أن الإشكال الحقيقي في الجزائر بصفة عامة طبيعة النظام الاقتصادي المنتهج بالمقارنة مع الواقع المعاش وآثاره على تمويل المؤسسات العمومية الاقتصادية وبالتبعية أثره على نشاطها (اقتصاد اشتراكي في ثوب ليبرالي)؟

#### المراجع:

- 1- بلس شاوش بشير، المالية العامة" المبادئ العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري"، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 2013.
- 2- محفوظ لعشب، الوجيز في القانون الاقتصادي" النظرية العامة وتطبيقاتها في الجزائر"، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1993.
- 3- عجة الجليلي، قانون المؤسسات العمومية الاقتصادية من اشتراكية التسيير إلى الخصوصية، دار الخلدونية للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2006.
- 4- مروان محي الدين القطب، طرق خصخصة المرافق العامة" الامتياز - الشركات المختلطة - BOT - تفويض المرفق العام" دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى، 2009.
- 5- Stéphane Braconnier, droits des services publics, presses universitaires de france, 2004، نقلا من: ضريفي نادية، تسيير المرفق العام والتحويلات الجديدة، دار بلقيس للنشر والتوزيع، الجزائر 2010.
- 6- فرحة زراوي صالح، الكامل في القانون التجاري الجزائري" الأعمال التجارية - التاجر - الحرفي - الأنشطة التجارية المنظمة - السجل التجاري"، نشر وتوزيع ابن خلدون، النشر الثاني 2003، الجزائر 2002.
- 7- ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، دار المجدد للنشر والتوزيع، الطبعة الرابعة، الجزائر، سطياف 2010.
- 8- حمدي باشا عمر، طرق التنفيذ وفقا للقانون رقم 09/08 المؤرخ في 25 فيفري 2008 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر 2012.

- 1 بلس شاوش بشير، المالية العامة" المبادئ العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري"، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 2013، ص 05 و 17 و 18.
- 2 droits des services publics, presses universitaires de france, 2004, p383. Stéphane Braconnier,
- نقلا من: ضريفي نادية، تسيير المرفق العام والتحويلات الجديدة، دار بلقيس للنشر والتوزيع، الجزائر 2010، ص 67.
- 3 ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، دار المجدد للنشر والتوزيع، الطبعة الرابعة، الجزائر، سطياف 2010، ص 86، 213، 217 ومايلها.
- 4 محفوظ لعشب، الوجيز في القانون الاقتصادي" النظرية العامة وتطبيقاتها في الجزائر"، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1993، 87 ومايلها.
- 5 عجة الجليلي، قانون المؤسسات العمومية الاقتصادية من اشتراكية التسيير إلى الخصوصية، دار الخلدونية للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر 2006، ص 255 ومايلها
- 6 حمدي باشا عمر، طرق التنفيذ وفقا للقانون رقم 09/08 المؤرخ في 25 فيفري 2008 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر 2012، ص 200.
- 7 فرحة زراوي صالح، الكامل في القانون التجاري الجزائري" الأعمال التجارية - التاجر - الحرفي - الأنشطة التجارية المنظمة - السجل التجاري"، نشر وتوزيع ابن خلدون، النشر الثاني 2003، الجزائر 2002، ص 364 و 365.
- 8 عجة الجليلي، نفس المرجع، ص 265 ومايلها.
- 9 مروان محي الدين القطب، طرق خصخصة المرافق العامة" الامتياز - الشركات المختلطة - BOT - تفويض المرفق العام" دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى، 2009، ص 7 و 8 و 36.