



وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة محمد بوضياف بالمسيلة



كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق

العنوان:

فئات المؤسسات العمومية في الجزائر

مذكرة مكملته لنيل شهادة الماستر في القانون
تخصص: قانون إداري

إشراف الدكتور:

- ضريفي نادية

إعداد الطالب:

- مداح يوسف

تاريخ المناقشة: 2016/06/04

لجنة المناقشة:

أ/ ذبيح عادل رئيسا

د/ بيرم عبد المجيد مناقشا

د/ ضريفي نادية مشرفا

السنة الجامعية: 2015-2016م



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ



شكر وعرفان

تمتد آفاق المعاني ومشاعري في مساحات شاسعة مع بحر الكلام،
لا أعرف أيها أنثقي، فالكلام كثير والمعاني جميلة والغاية سامية، فبصادق المحبة
وروح الإخاء وبك معاني الفخر والاعتزاز أرف رسائلي عليها تعب عن القليل مع ذلك
الفيض، فرسالتني لمشاعل العطاء، ورواد العلم ومنازل الخير أقدم شكري الجزيل
للأستاذة الفاضلة "ندى نادية" فقد طببت عملاً وطاب غرسك وبورك صنعا
وبارك الله أجرك دمت لنا عطاء ودام فضل نفعك فتحية جلييلة لشخصك
الراقي ولعطائك الفياض، وإخلاصك المتقاني.

كما أقدم بالشكر الجزيل إلى كل من ساندني في هذه المسيرة

فمه علمني حرفاً صرت له عبداً

أخص بالذكر الأستاذ "ميرة وليد"

والأستاذ القدير "يوسف عبد المجيد"

وأستاذي الذي أحجلنا بتواضعه وسمو أخلاقه "فواز لجلط"

فقد بورك عملكم ودام تعاونكم

وإلى طاقم مكتبة البيان وأخص بالذكر الأخ "إسماعيل"



إهداء

إلى ينبوع الحنان، من لا تبخل علي بالالتيان، إلى أمي الحبيبة، إلى من عمل
لأجلي ليالي. من تعب لراحة بالي، إلى عظيم لا يفارق خيالي، أهديه
لنور عيني أبي الغالي.

إلى من تقاسمت معها الأيام، في اليسر والآفات، إلى سندي ورفيقة
دربي، لرحماني حياتي "زوجتي".

إلى شموع حياتي إخوتي "إسماعيل، أيوب، عبد الكريم"، وأخواتي.
إلى أستاذتي القديرة، مثلي الأعلى وقدوتي الدكتوراة "ضريفي نادية".
إلى كل من دخلوا قلبي ولم يذكروهم لساني.

يوسف



مقدمة

يشوب فكرة المؤسسات العمومية غموض شديد من حيث معناها وتعريفها وتحديدتها تحديدا دقيقا، وذلك نظرا لشدة اختلاف الفقهاء وعدم اتفاقهم حول معنى المؤسسة العمومية، وحول عدد أركانها ومقوماتها، ولشدة سرعة وعمق التطور والتغير الذي أصاب فكرة المؤسسات العمومية التقليدية، بفعل ضغط المفهوم الحديث لدور ووظيفة الدولة، كما زاد في شدة غموض فكرة المؤسسات العمومية كثرة التجارب والتطبيقات والتسميات لفكرة المؤسسات العمومية في كل بلد، وفي كل تطبيق في العالم.

ولقد نشأت المؤسسات العمومية وتطورت لترشيد دور ووظيفة الدولة في القيام بوظائفها الاقتصادية والاجتماعية بصورة أكثر فعالية، ورشادة وإنتاجية في إنتاج وتقديم السلع والخدمات اللازمة للمجتمع، عن طريق منحها الاستقلال المالي والإداري، والتشخيص القانوني، وحرية التصرف والتخصص.

ولا شك أن بحث مثل هذا الموضوع ذو أهمية كبرى وذلك من خلال إخراج الطالب أو الباحث من إشكالية التفرقة بين المؤسسات العمومية والمصطلحات المقاربة لها، كما يتعرف الدارس عن التقسيمات الجديدة للمؤسسات العمومية والخروج من الإطار الثنائي التقليدي للتقسيم، ويعتبر موضوع الساعة بتعريف الباحث على أهم التطورات التي شهدتها المؤسسة العمومية في الجزائر منذ إنشائها وأهم الظروف التي حكمتها والقوانين والمراسيم التي اعتمدت إثرها وهذا ما شدني لتبني الموضوع بعد اقتراح الأستاذة المشرفة ضريفي طبعا.

أثار موضوعي هذا جملة من الصعوبات كانت: قلة الخبرة في هذا الموضوع- المؤسسات العمومية-بحكم أنه لم يسبق لي التطرق إليه أثناء مسيرتي الجامعية، صعوبة ضبط المفاهيم واختلاطها نظرا لاتساع مجالها واختلاف الآراء حولها، عسر اختصار المعلومات ضمن الإطار المحدد للبحث والتخوف من الوقوع في مشكل التقصير والإخلال

بالموضوع. إلا أنني استطعت تجاوزها بالتوفيق من الله عز وجل، ثم بإرشادات وتوجيهات الأستاذة المشرفة ضريفي نادية التي كانت لي سندا بمعنى الكلمة .

سنعتمد في دراستنا هذه المنهج الوصفي التحليلي، وذلك من خلال تحليل النصوص القانونية المتعلقة بالموضوع على مختلف مستوياتها، وإن كان بحثنا ليس قبيل الدراسات المقارنة إلا أن اعتماد المنهج المقارن فيه أمر تحتمه الضرورة لإتباع الجرائر للتشريع الفرنسي.

وقد تطرق العديد من الباحثين الجزائريين لفئات المؤسسات العمومية كالدكتور أحمد محيو في كتابه "محاضرات في المؤسسات الإدارية"، والدكتور عمار عوابدي في كتابه "القانون الإداري" على الطريقة التقليدية وقلة ممن نجده تناول فئات المؤسسات العمومية بتفصيل أكثر

من هذه النقطة يبدأ موضوع بحثنا هذا الذي نصيغ اشكاليته العامة على النحو التالي:
بالرجوع إلى دستور 1996 نجد أنه يحيل إنشاء فئات المؤسسات العمومية إلى البرلمان السلطة التشريعية، وهذا كأصل عام حسب المادة 122 فقرة 29 من الدستور، إلا أن هناك استثناءات ترد على هذا الأصل فما هي المعايير التي اعتمدها المشرع الجزائري لتصنيف المؤسسات العمومية، وما هي الظروف التي حكمت هذا التصنيف؟

إن هذا الإشكال العام يطرح مجموعة من الأسئلة الفرعية:
ما الذي نقصده بالمؤسسات العمومية وكيف نشأت في الجزائر؟
هل القوانين والمراسيم التي تخص المؤسسات العمومية في الجزائر ذاتية أم تقليدية؟
هل فرق المشرع الجزائري بين المؤسسات العمومية والمصطلحات المشابهة؟ وما هي هذه الفروقات؟

ما هي التطورات التي طرأت على المؤسسات العمومية في الجزائر منذ إنشائها؟

ما الجديد الذي قدمه لنا قانون 01-88 في تصنيفات المؤسسات العمومية؟ ولما جاء في مواده مصطلح هيئة بدلا من مؤسسة؟

ما هي المؤسسات الجديدة التي لم ينصص عليها قانون 01-88؟

وبناء على ما سبق، فإن المحاور الرئيسية التي سنعالج من خلالها بحثنا هذا، ستكون على الشكل التالي:

قسمنا بحثنا إلى فصلين، الفصل الأول بعنوان ماهية المؤسسات العمومية يحوي مبحثين، خصصنا المبحث الأول للإطار المفاهيمي للمؤسسة العمومية جاء ضمنه تعريف اضطررنا للوقوف أمام عدة تعريفات عربية وأجنبية بالإضافة لاستعراض خصائص ومزايا وأركان النظام القانوني للمؤسسة العمومية أما مبحثنا الثاني فارتأيناه للمصطلحات المقاربة للمؤسسة العمومية لتجنب الوقوع في الخلط واللبس الناجمين من هذا الأخير وتعتبر هذه المصطلحات مصطلحات شائعة ومتداولة ضمن المؤسسات العمومية وهي على التوالي: المؤسسات ذات النفع العام، الهيئة، الوكالة كفاءة عمومية.

والفصل الثاني بعنوان أنواع المؤسسات العمومية ويعتبر لب دراستنا ونظرا لتشعبه ووقوعي في حيرة لتصنيف المؤسسات العمومية بين الثنائي التقليدي والمؤسسات الجديدة إلا أنني اخترت الجمع بين هاذين الأخيرين عبر ثلاث مباحث، المبحث الأول أخذت فيه المؤسسات العمومية الاقتصادية حصة الأسد نظرا للأهمية البالغة التي اكتسبتها من المشرع الجزائري اعتقادا منه بمساهمة هاته الأخيرة بالنهوض بالاقتصاد الوطني متطرقين لمفهومها، مبررات وجودها في الجزائر والمراحل التي مرت بها منذ نشأتها وصولا لقانون المالية 2016، واعتمدت القانون التوجيهي 01-88 كأساس لتقسيم المبحثين الثاني والثالث، حيث جاء المبحث الثاني تحت عنوان الهيئات العمومية المنظمة في ظل قانون 01-88 لاعتماد مواده على مصطلح هيئة بدلا من مؤسسة، خرجنا منه بأربع هيئات: الهيئة العمومية ذات الطابع الإداري، الهيئة العمومية ذات الطابع الصناعي

والتجاري، الهيئة العمومية ذات التسيير الخاص ومراكز البحث. والمبحث الثالث كان لأهم للمؤسسات العمومية الغير منصوص عليها في قانون 88-01 وهي: المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي، المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي الثقافي والمهني والهيئات الإدارية المستقلة.

الفصل الأول

ماهية المؤسسات العمومية

إن التطرق لـ "ماهية المؤسسات العمومية" يجعل الدارس يواجه لبسا ومتاهة يصعب الخروج منها، وقصد محاولة إعطاء مفهوم للمؤسسة العامة في الجزائر، في ظل غياب تعاريف دقيقة لهذه الأخيرة، توجب علينا في المبحث الأول التطرق للإطار المفاهيمي للمؤسسة العمومية، من خلال تقديم عدة تعريفات مختلفة لعل تعدد الآراء يزيل علينا بعض اللبس، كما تطرقنا لخصائصها وميزاتها وأركانها في المطالب: الأول، الثاني والثالث، كما خصصنا مطلبنا الرابع للنظام القانوني للمؤسسات العمومية، وكيفية إنشائها فهي لا تنشأ إلا ضمن قانون يشرعه المشرع الجزائري وإغائها.

أما المبحث الثاني، فقد خصصناه للتفرقة والتمييز بين المؤسسة العمومية والمصطلحات المقاربة لها، وقد تطرقنا في المطلب الأول إلى المؤسسة العمومية والمؤسسة ذات النفع العام، أما المطلب الثاني فكان للتفرقة بين المؤسسة العمومية والهيئة العمومية وذلك لوقوع العديد من الدارسين في هذا الإشكال وذلك بالخلط بين هاتين الأخيرتين، أما فيما يخص المطلب الثالث فكان لتسليط الضوء على مصطلح "الوكالة".

المبحث الأول: الإطار المفاهيمي للمؤسسة العمومية

حاول الفقه ورجال القانون والقضاء ومختلف التشريعات استعراض مصطلح "المؤسسة العمومية" كما هو مستخدم في الأنظمة القانونية، عبر مختلف الدول المتطورة والنامية¹. وكان الانطباع العام بأن هناك كثيرا من الخلط والغموض فيما يتعلق بتعريف هذا المصطلح، لأنه يستخدم في أطر مختلفة كذلك، ويبدو أن هذا المصطلح يحتوي على كثير من المرونة، وتؤثر عليه الظروف البيئية والمفاهيم المحلية. وقد أكدوا أي الفقه ورجال القانون والقضاء على أن المؤسسة العمومية تعتبر جزءا من القطاع العام، وقدروا ضرورة تحديد الأسباب وراء الحاجة لهذا التعريف في المقام الأول، وبطبيعة المشاكل التي يمكن أن تنتج في غيابه. وقد لوحظ أن البحث عن تعريف محدد يعتبر ضروريا لأمرين:

- 1- يتعلق الأمر الأول بضرورة تعريف حدود مصطلح "المؤسسة العمومية" للأغراض الإحصائية، من أجل إجراء بحوث مقارنة، ولتحديد المجموعة المستهدفة من قبل المؤسسات العالمية والإقليمية والمحلية، التي تهتم بالدراسات المتعلقة بالمؤسسات العامة.
- 2- يتعلق الأمر الثاني بضرورة الفهم الواضح والمحدد للأسس الفكرية والمفاهيم التي يقوم عليها مصطلح "المؤسسة العمومية"، وفهم شخصية المؤسسة وهويتها².

المطلب الأول: تعريف المؤسسة العمومية

المؤسسة العمومية تأخذ بها جميع دول العالم، سواء أكانت غربية أم شرقية، مهما كانت متقدمة اقتصاديا، أو سائرة في طريق النمو، فهي ظاهرة إدارية أساسية لا غنى عنها لتنظيم الإدارة العامة في الدولة، لذا تعددت وتتنوعت تعريفات المؤسسة العمومية في فقه القانون العام عموما، وفي الفقه الفرنسي على الخصوص، واتسمت هذه التعريفات

¹ - كمال بغداد، "النظام القانوني للمؤسسة العامة المهنية في الجزائر"، مذكرة من أجل الحصول على شهادة الماجستير، جامعة الجزائر يوسف بن خدة، كلية الحقوق، 2011/2012. ص10.

² - المرجع نفسه، ص13.

بتضمنها لأركان المؤسسة العمومية، فيعرف الأستاذ "بارتيلمي Barthélemy" المؤسسة العمومية بأنها:

"مرفق عام منح الشخصية المعنوية"

"Les établissements publics sont les services publics aux quels personnalité morale a été conférée ."¹

ويعرف الأستاذ "Houriou" "المؤسسة العمومية" بأنها: "عبارة عن إدارة عامة تتمتع بشخصية معنوية مستقلة، وتتولى إدارة مرفق عام أو عدة مرافق عامة، متخصصة ضمن حدود إقليمية معينة"

"L'établissement public est une administration publique personnifiée qui dans une circonscription donnée gère un ou plusieurs services publics spécifiques"².

ويعرف الدكتور "خالد خليل الظاهر" المؤسسة العمومية بأنها "أشخاص عامة تتمتع بالشخصية المعنوية، تنشئها الدولة لإدارة مرفق عام، ويمنحها القانون قدرا كبيرا من الاستقلال المالي والإداري، وهي صورة من صور اللامركزية المرفقية"³.

ويعرف الدكتور "ناصر لباد" المؤسسة العمومية بأنها "شخص معنوي، الهدف من إنشائها هو التسيير المستقل لمرافق عمومية تابعة للدولة أو المجموعات المحلية"⁴.

ويرى العلامة "Chapus" بأنه لا يوجد معيار للمؤسسة العمومية، واعتبر أنها "شخص متخصص من أشخاص القانون العام"، وقد تخلى في تعريفه عن عنصر المرفق العام⁵.

¹ علي خطار شنتاوي، نظرية المؤسسات العامة وتطبيقاتها في المملكة الأردنية الهاشمية، دار الفكر للنشر والتوزيع، ط1، 1990، ص11.

² المرجع نفسه، ص11.

³ خالد خليل الظاهر، القانون الإداري (دراسة مقارنة)، الكتاب الثاني، ط1، 1997، دار المسيرة للنشر والتوزيع، عمان، ص54.

⁴ ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، ط2، الجزائر، سنة 2007، ص213.

⁵ هيام مروة، القانون الإداري الخاص، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، ص62.

ويعرف الأستاذ "سليمان محمد الطماوي" في كتابه "مبادئ القانون الإداري" دراسة مقارنة" بقوله: "هي عبارة عن مرفق عام يُدار عن طريق منظمة عامة، ويتمتع بالشخصية المعنوية"¹.

كما يعرف الدكتور "Pierre Lourent" المؤسسة العمومية على أنها "هي شخص معنوي من القانون العام يسيّر مرفق عمومي متخصص، مستقل عن الدولة والجماعات المحلية، ولكنه مربوط بهما"

L'établissement public est une personne morale de droit public gérant un service public spécialisé, distincte de l'état des collectivités locales mais rattachée à eux².

ويعرف الأستاذ "Waline" المؤسسة العمومية بأنها "عبارة عن شخص متخصص من أشخاص القانون العام، يتولى إدارة مرفق عام بقدر معين من الاستقلال"

"L'établissement public est une personne de droit administratif spécialisée et gérant avec une certaine autonomie le service public"³.

ويعرف الأستاذ "لوبيدار" المؤسسة العمومية بأنها عبارة عن "مرفق عام يتمتع بشخصية معنوية مستقلة، وتعد الصورة العادية لتنظيم الأشخاص الإدارية المتخصصة"

Les établissements publics sont très généralement des services publics dotés de la personnalité morale et qu'ils constituent la forme normale d'organisation des personnes administratives spéciales⁴.

¹ زقوران سامية، عملية الرقابة الخارجية على أعمال المؤسسات العامة في الجزائر، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر، 2002/2001، ص10.

² Pierre. LOURENT Frier. Précis de droit administratif, édition Montchrestien, E.J.A, Paris, 2001, p190.

³ علي خطار شنتاوي، المرجع السابق، ص12.

⁴ المرجع نفسه، ص12.

ويعرّف الأستاذ "أحمد محيو" المؤسسة العمومية على أنها "شخص اعتباري إداري من النموذج التأسيسي، الهدف من إحداثها تأمين التسيير المستقل لمرفق الدولة أو الولاية أو البلدية أو لشخص آخر من النموذج التجمعي"¹.

كما يعرّف الأستاذ "بنوة" المؤسسة العمومية بأنها "أشخاص القانون العام المكلف بإشباع حاجة معينة لجماعة ما بواسطة المؤسسة العامة"

Ce sont des personnes de droit publics chargées d'assurer par le procédé service public la satisfaction d'un besoin déterminé d'une collectivité².

ويعرفها الدكتور "فهيم محمود شكري": المؤسسة العمومية هي وحدة إدارية أو جهاز إداري من منظمات القطاع العام، مستقلة بذاتها بشخصية معنوية، ولها نوع من الاستقلال المالي والإداري لتمارس عملاً من أعمال الدولة - يتم إنشاؤها بقانون يحدد أعمالها وواجباتها وحقوقها، وتخضع من حيث المبدأ لقواعد القانون الإداري"³.

ومن ضمن المحاولات التي حاولت تعديد معنى المؤسسة العمومية في نطاق الفكر القانوني والاقتصادي الاشتراكي، بأنها "مشروع اقتصادي تملكه الدولة، وتمنحه استقلالاً في الإدارة، ليقوم بتنفيذ برامج الخطة، ويعمل على أساس مبدأ الحساب الجاري، وحسابات التكاليف، وكذلك بغرض الحصول على فائض.

ومن بين التعريفات التقليدية التي يكاد يتفق عليها جل فقه القانون الإداري، لتحديد معنى المؤسسة العمومية هي "عبارة عن مرفق عام يدار عن طريق خضوعها للرقابة الإدارية الوصائية، وتتخصص في أعمال معينة طبقاً لقاعدة التخصص الوظيفي"⁴.

¹ أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، ط3، الجزائر، 1979، ص443.

² علي خطار شنتاوي، المرجع السابق، ص12.

³ تعريف الدكتور "فهيم محمود شكري، ورد في مؤلف د. عمار عوابدي، القانون الإداري، ج1، النظام الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، ط5، 2008. ص 305

⁴ كمال بغداد، المرجع السابق، ص17.

كما عرف الأستاذ "عوابدي عمار" المؤسسة العمومية بأنها "منظمة إدارية عامة تتمتع بالشخصية القانونية والمعنوية العامة، والاستقلال المالي والإداري، وترتبط بالسلطات الإدارية المركزية المتخصصة بعلاقة التبعية والخضوع للرقابة الإدارية والوصائية، وهي تدار وتسير بالأسلوب الإداري اللامركزي، لتحديد أهداف محددة في نظامها القانوني"¹.

وللإشارة أنه في البداية لم تكن موجودة إلا فئة واحدة من المؤسسات تتمتع بقدر من الاستقلالية نتيجة الاعتراف لها بالشخصية المعنوية لإدارة عدد من المرافق العمومية، هذه الفئة هي المؤسسة العمومية، فأى شخص يخضع للقانون العمومي يتكفل بتسيير مرفق عمومي.

و قد تبلور هذا المفهوم خاصة بعد النصف الثاني من القرن التاسع عشر، لأن قبل هذا التاريخ كانت عبارة "المؤسسة العمومية" تستعمل بدون تمييز لتعيين الأشخاص الخاصة ذات النفع العام.²

نرى أن أغلب التعريفات السابقة كانت عن الهيئة وذلك نتيجة الخلط الذي وقع فيه المشرع الجزائري في الترجمة بين الهيئة والمؤسسة، هذه الأخيرة التي يتضح لنا تعريفها جليا من خلال ما جاء به الأمر 01-04 المؤرخ في أول جمادى الثانية عام 1422 الموافق لـ 20 أغسطس سنة 2001 يتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية وتسييرها وخصائصها في تعريفه للمؤسسة العمومية الاقتصادية في مادته الثانية على النحو التالي "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."

¹ كمال بغداد، المرجع السابق، ص 18.

² ناصر لباد، المرجع السابق، ص 214-215.

- كما يعرفها الدكتور عبود صموئيل "المؤسسة العمومية الاقتصادية هي الوحدة الإنتاجية التي تقوم على أساس العمل الجماعي للعاملين فيها والمزودين بالموجودات المادية (الأصول المادية)، وبالموجودات المالية والتي تعود ملكيتها للشعب والمؤسسة تكون الوحدة الأساسية في الاقتصاد الوطني وتعمل على انجاز المهمة المخصصة لها وفق خطتها المنبثقة عن خطة الدولة العامة والتي تهدف إلى مزاولة الإنتاج وإعادة الإنتاج الموسع، كما تقوم بدور المنتج السلعي الاشتراكي الذي يقوم بتزويد المواطنين باحتياجاتهم، ويتم إقامتها من قبل الدولة، إلا أنها تتمتع باستقلالها من الناحية القانونية والاقتصادية¹

- و كما ذكرنا سلفا أن المشرع الجزائري قد استخدم مصطلح مؤسسة للهيئات العمومية وكذا للمؤسسة العمومية الاقتصادية ونتيجة لهذا الاستعمال الخاطئ أفرز لنا خلطا ونقلا غير صحيح لما استعمل في النظام الفرنسي حيث أطلق هذا الأخير مصطلح "Etablissement" على الهيئات بينما أطلق مصطلح "Enterprise" على المؤسسة، ولإزالة اللبس سنقوم بمقارنة بسيطة بين المؤسسة العمومية الاقتصادية والهيئات العمومية ليتضح لنا الأمر :

- 1- تنشأ المؤسسة العمومية الاقتصادية بعقد توثيقي طبقا لما جاء في المادة 05 من الأمر 04-01 بينما تنشأ الهيئات العمومية بمرسوم
- 2- المؤسسة العمومية الاقتصادية تمتاز بخصائص مختلفة (المتاجرة - العمومية) فإنها تخضع لأحكام ومبادئ مستمدة من القانون التجاري كتاجر، وكشخص عام تستمد بعض الأحكام والمبادئ من القانون العام حسب المادة 02 من الامر 04-01، ومنه فهي تخضع تارة لأحكام القانون التجاري وتارة أخرى لأحكام القانون العام بينما تخضع الهيئات العمومية للقانون المختلط .

¹ صموئيل عبود، اقتصاد المؤسسة، الديوان الوطني للطبوعات الجامعية، الجزائر، 1982، ص59.

3- المؤسسة العمومية الاقتصادية لا تسير مرفق عام، بينما الهيئة العمومية تسير مرفق عام.

ومن خلال هذا التمييز البسيط بين المؤسسة العمومية الاقتصادية والهيئة يمكننا استخلاص أن مصطلح مؤسسة يطلق فقط على المؤسسة العمومية الاقتصادية وباقي التصنيفات هي عبارة عن هيئات عمومية.

المطلب الثاني: خصائص ومزايا المؤسسات العمومية

تتفرد المؤسسات العمومية بجملة من الخصائص والمزايا وهي:

الفرع الأول: الخصائص

تتميز المؤسسات العمومية بجملة من الصفات والخصائص الذاتية التي تساهم في تحديد ماهيتها بصورة أكثر دقة ووضوحاً، وتميزها عن غيرها من الهيئات والمنظمات التي تقترب منها.

ومن أهم الخصائص للمؤسسات العمومية ما يلي¹:

1- المؤسسة العمومية تمثل وتجسد فكرة اللامركزية الإدارية المصلحية المرفقية (المادية).

2- المؤسسة العمومية مرفق عام أو منظمة عامة وفقاً للمعايير الراجعة.

3- تتمتع المؤسسة العمومية بالشخصية المعنوية العامة.

4- تتمتع المؤسسة العمومية بالاستقلال المالي والإداري في حدود القانون.

5- تعتبر المؤسسة العمومية الأداة والوسيلة التنظيمية الأكثر كفاءة ومرونة ورشادة

لتدخل الدولة لتحقيق أهداف التنمية الوطنية الاقتصادية والاجتماعية، نظراً لتمتعها بالاستقلال الإداري والمالي، وحرية التصرف، وتخصصها في أغراض وأهداف محددة².

¹ عمار عوابدي، القانون الإداري، ج1، النظام الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، ط5، 2008، ص 310

² المرجع نفسه، ص308.

- 6- تدار وتسير المؤسسة العمومية بواسطة الأسلوب الإداري اللامركزي، وعن طريق مجالس إدارات وعمال ولجان متخصصة دائمة ومؤقتة.
- 7- تخضع المؤسسة العمومية للسلطة والرقابة الإدارية الوصائية، التي تمارس عليها السلطات الإدارية المركزية في حدود النظام القانوني الذي يحكم المؤسسات العمومية.
- 8- تتخصص المؤسسة العمومية لتحقيق أهداف عامة محددة، تتمثل عادة في إنتاج سلع إنتاجية، استهلاكية، وفي تقديم خدمات عامة، لإشباع الحاجات العامة.
- 9- المؤسسة العمومية مملوكة للدولة، وتتشأ -أصلاً- بواسطة الدولة¹.

الفرع الثاني: المزايا

- إن إدارة المرفق العام بواسطة المؤسسة العمومية معروفة منذ زمن بعيد سواء كان ذلك في المرافق العامة الوطنية أو المرافق العامة المحلية ، ولا يمكن نكران فائدة هذه الطريقة التي أعطت نتائج ملموسة بسبب تمتعها بالاستقلال النوعي .
- وقد أنشأت المؤسسات العمومية رغبة في منح بعض المرافق استقلالاً ذاتياً في إدارة شؤونها واشتراك الموظفين القائمين بأعمال المرفق في إدارته فلا ينفرد الوزير أو السلطة المركزية أو المدير العام بالإدارة وحده وهذا هو السبب الذي دعى بالمشروع إلى الاعتراف للجامعة الجزائرية بالشخصية المعنوية².
- وقد انتشر نطاق المؤسسات العمومية باتساع المرافق الصناعية والتجارية وبعبارة أعم المرافق العامة المالية والاقتصادية.
- وقد أدى تبرير إنشاء هذه المؤسسات بأن عملها يستوجب نوعاً من الاستقلال في الإدارة والمال ، وتتمتع اليوم جميع المؤسسات العمومية بشخصية معنوية ويترتب على ترتب هذه المؤسسات بالشخصية المعنوية ما يلي:

- 1- يصبح لها ذمة مالية مستقلة قائمة بذاتها، كما يمكنها حق قبول الهبات والوصايا

¹ عمار عوايدي، المرجع السابق، ص308.

² خميس السيد إسماعيل، الإدارة العامة في الجزائر، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، مطبعة النهضة، القاهرة، 1975، ص46

- 2- يكون لها أهلية مدنية بحيث تتعاقد مع الغير وتقيم الدعاوى ويقام عليها الدعاوى أمام القضاء أي يكون لها أهلية التقاضي
- 3- تتحمل مسؤولية كاملة عن تصرفاتها بحيث تكون مسؤوليتها منفصلة عن مسؤولية الدولة وتعوض عن الأعمال الضارة التي تلحقها بالآخرين
- 4- قد يكون موظفو المؤسسات العمومية موظفون عموميون ورغم ذلك فهم مستقلون عن موظفي الدولة ، وبالتالي يجوز وضع أنظمة خاصة تطبق عليهم ، وتختلف تماما عن موظفي الوظيف العمومي الذي تطبق في الإدارة المركزية والأجهزة التابعة للوظيف العمومي ، كما هو الشأن في الجزائر إذ يطبق على عمال هذه المؤسسات القانون الأساسي العام للعامل .

المطلب الثالث: أركان المؤسسات العمومية

تتكون المؤسسات العمومية - باعتبارها نوعا من أنواع التنظيمات والأنماط الإدارية المكونة للنظام الإداري في الدولة- من مقومات وأركان أساسية تسند وجودها كمنظمة إدارية مستقلة وقائمة بذاتها، وتميزها عن غيرها من الأنماط والتنظيمات الإدارية الأخرى.

مهما اشدت وطال الخلاف الفقهي في مسألة حصر عدد أركان ومقومات المؤسسات العمومية، فإنه يمكن التقرير بأن أركان المؤسسات العمومية هي: المنظمة الإدارية العامة، الاستقلال المالي والإداري المقيد والمحدود، ورابطة الوصاية الإدارية، أو الخضوع للرقابة الإدارية الوصائية¹.

الفرع الأول: المنظمة العامة، أو المرفق العام

فالمؤسسة العمومية - كما سبق تعريفها عند عمار عوابدي- "أنها منظمة إدارية عامة، أو مرفق عام وفقا للمعيار الراجح في تمييز وتحديد المنظمات الإدارية والمرافق العامة، وتفريقها عن المنظمات الخاصة، والمنظمات العامة هي الوحدات أو المشروعات

¹ - خميس السيد إسماعيل، المرجع السابق، ص49.

أو المنظمات والهيئات الإدارية التي تديرها الدولة بنفسها، أو تحت إشرافها في نطاق القانون العام، للقيام بأعمال وأنشطة عامة اقتصادية أو اجتماعية أو إدارية، لتحقيق أهداف عامة، من أجل إشباع الحاجات العامة المادية أو المعنوية¹

ومن أبرز المنظمات الإدارية العامة، المرافق العامة باختلاف أنواعها، والوحدات، والمشروعات العامة، والهيئات العامة، والمصالح العامة الحكومية... الخ

الفرع الثاني: الشخصية المعنوية العامة

والركن الثاني للمؤسسات العامة هو تمتعها بالشخصية المعنوية العامة، وذلك باعتبارها منظمة لامركزية إدارية مصلحة أو مرفقية، تتمتع بالاستقلال المالي والإداري فلا يمكن تحقق صفة وطبيعة المؤسسة القانونية المعنوية العامة، فهناك الكثير من المنظمات والمرافق العامة التي لا تعد مؤسسات عامة، لأنها ليست مزودة بالشخصية المعنوية العامة².

الفرع الثالث: التخصص والاستقلال المالي والإداري

المؤسسات العمومية باعتبارها تتمتع بمقومات وصفات النظام الإداري اللامركزي ومزودة بالشخصية المعنوية العامة، فهي كيان قانوني إداري تنظيمي قائم بذاته، ومستقل ماليا وإداريا.

والمقصود بالتخصص، أن المؤسسة العمومية هي متخصصة في إنجاز وتحقيق أعمال وأهداف محددة على سبيل القانون الخاص. أما المقصود بالاستقلال المالي للمؤسسة هو استقلالية نمتها المالية الخاصة باعتبارها تحوز وتتمتع بالشخصية المعنوية العامة، وتمتعها بحرية التصرف المالي وحرية تحديد إيراداتها المالية الخاصة بها، وحرية الإنفاق، وتنظيم ميزانيتها الخاصة بها في حدود القانون.

¹ عمار عوايدي، المرجع السابق، ص 309.

² المرجع نفسه، ص 310.

أما استقلال المؤسسات العمومية الإداري، فيعني تمتع المؤسسات العمومية باعتبارها مستقلة، وتسيير وتدار بالأسلوب الإداري اللامركزي بحرية وسلطة اتخاذ القرارات¹. واستقلال المؤسسات العمومية المالي والإداري هذا مقيد بقيدتين أساسيين هما قيد تخصص المؤسسة العمومية، حيث يجب أن تتقيد المؤسسات العمومية بممارسة سلطتها وصلاحياتها في حدود الاختصاصات والأهداف والأعمال المحددة لها بموجب قانونها الأساسي المنشئ والمنظم لها. وكذا قيد الخضوع للرقابة الإدارية الوصائية التي تمارسها السلطات الإدارية المركزية الوصية المختصة، ضمانا لسلامة وشرعية أعمال المؤسسات العمومية، وحفاظا على متطلبات وحدة نظام الدولة الإدارية².

الفرع الرابع: التبعية والخضوع للرقابة الإدارية الوصائية

الركن الرابع للمؤسسات العمومية هو ارتباطها بالسلطات الإدارية المركزية الوصية بعلاقة التبعية والرقابة الوصائية، حيث يتقيد الاستقلال الإداري والمالي للمؤسسات العمومية بالخضوع للرقابة الإدارية الوصائية التي تحوزها وتمارسها السلطات الإدارية المركزية الوصية في حدود القانون، تطبيقا لقاعدة "لا وصاية بدون قانون" وأهداف التبعية الوصائية على المؤسسات العمومية، هي ذاتها أهداف فكرة الوصاية الإدارية في علم الإدارة في القانون الإداري³.

المطلب الرابع: النظام القانوني للمؤسسات العمومية

إن تطور دور الدولة وتعدد المرافق العمومية وتنوعها حسب المجال، فرضت بالضرورة تنوع طبيعة النظام الذي تخضع له، سواء من حيث الإنشاء أو التنظيم أو النظام القانوني الذي يخضع له كل نوع من أنواع المؤسسات حسب نوعية الخدمات

¹ عمار عوابدي، المرجع السابق، ص312.

² المرجع نفسه، ص313.

³ الميثاق الوطني الصادر عام 1986، ص107، 110.

العمومية والمرفق الذي تسيره، فلكل خصوصيته المميزة، سنحاول معالجة النظام القانوني للمؤسسة العمومية من خلال التعرض لطريقة إنشائها وإغائها كما سنتناول تنظيمها

الفرع الأول: إنشاء وإلغاء المؤسسات العمومية

يتغير إنشاء وإلغاء المؤسسات العمومية حسب امتدادها.

أولاً- مؤسسات عمومية وطنية :

يتم إنشاء المؤسسات العمومية الوطنية من قبل السلطات الإدارية المركزية المختصة (رئيس الحكومة/الوزير)، وبناء عليه فإن إنشاء المؤسسات العمومية الوطنية يبقى أصلاً من اختصاص التنظيم، ماعداً مجال فئات المؤسسات الذي يعود لاختصاص القانون؛ حيث للبرلمان أن يشرع بموجب الفقرة 29 من المادة 122 من الدستور في مجال إنشاء فئات المؤسسة "la création de catégories d'établissements"¹.

ثانياً- مؤسسات عمومية محلية:

ينص قانون الإدارة المحلية الجزائرية (م 137 بلدي، م 129 ولائي) على أن تحدد قواعد إنشاء المؤسسات العمومية البلدية وتنظيمها وعملها من طرف التنظيم.

وفي كل الحالات، فإن إنشاء المؤسسات المحلية يستلزم:

- مداولة من طرف المجلس الشعبي (البلدي أو الولائي).

- تصديق الجهة المختصة (الوالي أو الوزير الوصي المختص)².

وكذلك نص القانون 01-88 المؤرخ في 12 جانفي 1988 المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية من خلال المادة 48 على التالي: "في إطار القواعد المحددة في المواد 43 إلى 47 من هذا القانون، يمكن للمجالس الشعبية الولائية، والمجالس الشعبية البلدية إنشاء مؤسسات عمومية ذات طابع إداري وصناعي وتجاري وفقاً للإجراءات المنصوص عليها في التشريع المعمول به"³.

¹ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، الحجار، عنابة، د-ط، ص 243.

² المرجع نفسه، ص 244.

³ المادة 49 من القانون التوجيهي 01-88 المتعلق بالمؤسسات العمومية الاقتصادية.

الفرع الثاني: تنظيم المؤسسة العمومية

يكون تنظيم المؤسسة العمومية وتحديد هيكلها الأساسية عن طريق القانون أو التنظيم المنشئ لها، وفي العادة يحدد هذا المرسوم أو القانون الصلاحيات التي تبين مجال اختصاص المؤسسة العمومية، كما يحدد الهياكل الأساسية، وفي كل مؤسسة عمومية هنالك هيكلان أساسيان:

أ- هيئة المداولة " مجلس الإدارة "

وفي أغلب المؤسسات العمومية هي مكونة من ممثلي الوزارات المعنية بالمجال ومعينة من قبل الوصاية، هي المسؤولة عن اختيار الاستراتيجيات، وتحديد برامج النشاط وكذا اتخاذ كافة القرارات¹.

ب- الهيئة التنفيذية

ويمثلها المدير، وقد يساعده معاونون، ويكون معيناً بمرسوم رئاسي طبقاً للرسوم الرئاسية 240/99 المؤرخ في 17 رجب عام 1420 الموافق لـ 17 أكتوبر 1999 المتعلق بتعيين الوظائف المدنية والعسكرية في الدولة²، وهو المسؤول عن تنفيذ قرارات مجلس الإدارة، يمارس السلطة السلمية على الموظفين، وهو كذلك الأمر بالصرف فيما يخص ميزانية المؤسسة العمومية، خاصة بإهمال دور مجلس الإدارة، وعدم أدائه لمهامه على أكمل وجه.

¹ ضريفي نادية، تسيير المرفق العام والتحويلات الجديدة، مذكرة ماجستير في الحقوق، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2007-2008، ص57-56.

² الجريدة الرسمية العدد 76 عام 1999.

المبحث الثاني: المؤسسة العمومية والمصطلحات المقاربة

إن المتطلع على الدراسات الجزائرية يجد الكثير من الخلط والتضارب في استعمال المصطلحات، لذا ارتأينا إلى توضيح هذا اللبس عبر استعراض بعض المصطلحات المقاربة لمصطلح المؤسسة العمومية على النحو التالي:

المطلب الأول: المؤسسة العمومية والمؤسسة ذات النفع العام.

المؤسسة ذات النفع العام هي جماعة من الأفراد لا يقومون بإدارة مرفق عام بل يباشرون نشاطا خاصا وإنما يتخذ مرسوم باعتبار المؤسسة ذات النفع العام بالنظر للفوائد التي ترجى من أعمالها¹.

وتتميز المؤسسة ذات النفع العام عن المؤسسات العامة بأن الأولى لا يديرها أشخاص عامون وهي لا تدخل في عداد المرافق العامة.

ولمعرفة الطريقة التي تميز المؤسسات العامة عن المؤسسات ذات النفع العام سار البعض على القول بأن المؤسسة تعتبر عامة إذا كانت حاصلة على الامتيازات المختصة بالسلطة العامة كما لو كان للمؤسسة حق استيفاء الرسوم أو الاستفادة من قانون الاستملاك أو العمل بطريقة الاحتكار.²

إلا أن هذه الطريقة لا تخلو من العيوب بعد أن اتجه القانون الإداري حديثا فأجاز للمشروعات الخاصة أن تستفيد من الامتيازات الإدارية ليمنحها صفة النفع العام، وقد كانت الطريقة القديمة للتعرف على المؤسسة العمومية أن يرجع إلى منشئها، فإذا كانت السلطة أنشأتها كانت عامة، وإذا كان مصدرها فردا دخلت في عداد المؤسسات ذات النفع العام، وقد اتبعت هذه الطريقة من قبل مجلس الدولة الفرنسي والحق هو ما قرره الفريق الآخر من العلماء للتمييز بين المؤسسة العامة والمؤسسات ذات النفع العام، وذلك بالرجوع إلى نية المشرع فإذا كانت نيته واضحة بالقانون الذي أنشأ المؤسسة رجعنا إلى النص

¹ فريجة الحسين، شرح القانون الإداري، دراسة مقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، ط1، الجزائر، 2010، ص 210

² المرجع نفسه، ص 211

القانوني، وإذا كانت هذه النية غامضة عدنا إلى الأمارات والقرائن واستخلصنا منها نوع المؤسسة، وإذا تنوعت الدلائل رجع القاضي إلى الدليل الأوضح في اختيار نوع المؤسسة ومن القرائن التي يمكن الرجوع إليها تمتع المؤسسة بامتيازات السلطة العامة¹.

ولا يمنع القاضي من اختياره لنوع المؤسسة من أن يرجع إلى قرائن عديدة كالسلطة التي أنشأتها وتمتعها بالامتيازات الإدارية وخضوعها إلى المراقبة الإدارية وصلة نشاطها بالنفع العام

ولكن السؤال الذي يمكن طرحه هو: ما الفائدة من التعرف فيما إذا كانت المؤسسة عامة أو ذات نفع عام؟ وللإجابة عن هذا السؤال فنقول بأن المؤسسة ذات النفع العام تخضع لقواعد القانون الخاص بينما المؤسسة العامة تخضع لقواعد القانون الإداري وقراراتها تعتبر إدارية يطعن فيها أمام جهات القضاء الإداري.

ويجب أن نبتعد عن الطريقة التي اختارها البعض والمتمثلة في مدى خضوع المؤسسة لمراقبة الإدارة للقول بأنها عامة أو ذات نفع عام، لأن القانون الإداري الحديث زاد من طرق المراقبة الإدارية على المشروعات الخاصة.

وبالأخص على المؤسسات ذات النفع العام فالدولة العصرية أصبحت تتدخل تارة في اختيار مديري المؤسسات كما أنها أصبحت تخضع جميع المؤسسات إلى إشرافها المالي والرقابي والمحاسبي.

المطلب الثاني: المؤسسة العمومية والهيئة العمومية

أولاً: تمارس المؤسسة العمومية نشاطاً تجارياً أو صناعياً أو زراعياً أو مالياً أو تعاونياً مهماً كان يدخل أصلاً في النشاط الخاص، في حين أن الهيئة العمومية تقوم أصلاً على إدارة مرفق من مرافق الخدمات العامة لإشباع حاجات عامة للجمهور.

¹ زهدي يكن، القانون الإداري، الجزء الأول، المكتبة العصرية للطباعة والنشر، الطبعة الأولى، 1955، بيروت، ص 69.

ثانيا: تباشر المؤسسة نشاطها إما بنفسها أو بواسطة ما تشرف عليه من شركات مساهمة، أو منشآت، أو جمعيات تعاونية، مستهدفة من ذلك توجيه استثمار أموال الدولة واستغلالها على أحسن وجه.

في حين إن الهيئة العمومية تتولى بنفسها، ومباشرة إدارة المرفق المعهود، لتكفل وصول الخدمة العامة إلى الجمهور.

ثالثا: اقتضت طبيعة نشاط الهيئة، واختلافها عن نشاط المؤسسة، أن خص المشرع الهيئات العامة ببعض الأحكام التي تتسم بطابع التشدد، ويبدو ذلك في الآتي¹:

1- للهيئة العامة ميزانية خاصة تعد غالبا على نمط ميزانية الدولة، وتلحق بها وتجري عليها أحكامها، بينما المؤسسة العمومية ميزانية مستقلة عن ميزانية الدولة، وتعد على نمط الميزانيات التجارية.

2- نظرا لأن معظم أموال الهيئات العمومية مخصصة تخصيصا مباشرا لإدارة المرفق، ولازمة بذاتها لتسييره قد أضفى عليها المشرع صفة المال العام، وجعل هذه الصفة هي الأصل، حرصا منه على حمايتها، أما بالنسبة للمؤسسات العمومية، فقد اقتضت طبيعتها الاقتصادية أن يقضى المشرع باعتبار أموالها من الأموال المملوكة للدولة ملكية خاصة، ما لم ينص على خلاف ذلك في قرار إنشائها.

رابعا: يخضع العاملون بالمؤسسات العمومية لأحكام قوانين العمل والتأمينات الاجتماعية أما بالنسبة للهيئات العمومية، فإنه يخضع موظفوها لأحكام قوانين الوظائف العامة، وهي حاليا قانون الوظيفة العامة، وعلى هذا الأساس

1- يتولى كل وزير عن طريق المؤسسات العمومية تنفيذ السياسة العامة للدولة ومتابعتها في القطاع الذي يشرف عليه، بما يحقق خطة التنمية، ويكون له سلطة الإشراف والرقابة بالنسبة إلى المؤسسات العمومية التي تتبعه².

¹ - فريجة حسين، المرجع السابق، ص212.

² حسين كامل الأسيوطي، حول مشكلة التمييز بين الهيئات والمؤسسات العامة، مجلة العلوم الإدارية، العدد الثاني،

2- تقوم المؤسسة العمومية في حدود نشاطها بالمشاركة في تنمية الاقتصاد الوطني وتخضع لإشراف ورقابة الوزير المختص بالنسبة للقرارات التي يصدرها مجلس إدارة المؤسسة مقصورة على مسائل محددة في القانون على سبيل الحصر، وهي في جملتها مسائل عامة ترتبط غالبا بتنفيذ السياسة العامة للدولة ومتابعتها، مما يدخل أصلا في المهمة الأساسية المعهد بها إلى الوزراء، مثل القرارات المتعلقة بميزانية المؤسسة وزيادة رأس المال أو تخفيضه، والأهداف والسياسة العامة للاستثمار والإنتاج والتسويق وإنشاء وحدات اقتصادية جديدة، فهذه القرارات هي وحدها التي تخضع لاعتماد الوزير المختص¹.

ويمكننا توضيح الفروق بين المؤسسة العمومية والهيئة العمومية على النحو التالي :

أولا: المؤسسة العامة هي شخص من أشخاص القانون العام

المؤسسة العمومية هي شخص من أشخاص القانون العام تقوم بالمشاركة في تنمية الاقتصاد الوطني عن طريق ما تشرف عليه من وحدات اقتصادية التي تتولى كل منها تنفيذ مشروع اقتصادي يتمثل في نشاط صناعي أو تجاري أو مالي أو زراعي أو عقاري أو غير ذلك من أوجه النشاط الاقتصادي² ويجوز أن تتولى بنفسها إدارة النشاط الاقتصادي في حدود ما يقضي به قرار إنشائها

ونظرا لطبيعتها الاقتصادية فإن ميزانيتها مستقلة عن ميزانية الدولة وتعد على نمط الميزانيات التجارية وتعتبر أموالها بحسب الأصل من الأموال المملوكة للدولة ملكية خاصة.

¹ رياض عيسى، نظرية المرفق العام في القانون المقارن، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1984، ص13

² المرجع نفسه، ص13.

ثانياً: الهيئة العامة هي شخص إداري عام

فهو شخص إداري عام يدير بنفسه ومباشرة مرفقا يقوم على مصلحة، أو خدمة عامة، ولها ميزانية خاصة تعد غالبا على نمط ميزانية الدولة وتسري عليها أحكامها وتلحق بميزانية الجهة الإدارية التابعة لها وتعتبر أموالها بحسب الأصل من الأموال العامة.

مما سبق يتضح أن المعيار الذي وضعه المشرع هو معيار موضوعي يقوم أصلا على أساس طبيعة النشاط الذي تمارسه كلا منهما، فحيث يكون النشاط خدمة عامة نكون بصدده هيئة عامة حتى ولو كانت الخدمة ذات طبيعة إرادية.¹

وحيث يكون النشاط من نوع الأنشطة الاقتصادية التي ينبغي إدارته بالوسائل التجارية نكون بصدده مؤسسة عمومية.

أن الدولة قد تمارس نشاطا معيناً بوصفها سلطة عامة فيكون الهدف من مباشرته أداء خدمة عامة للجمهور، وحينئذ تكون بإزاء مرفق عام وهو عبارة عن خدمة عامة تؤديها الدولة بوصفها سلطة عامة ومستعينة في ذلك بوسائل القانون العام. وهي هنا تطرح فكرة الربح جانباً، ولا تستهدف إلا انتظام الخدمة، واستمرار تقديمها للشعب ولو على حساب الخزينة العامة .

وقد تمارسه بوصفها مالكة لرأس المال وعندئذ يكون الهدف هو استغلال أموالها بقصد تحقيق الربح في إطار المبادئ التي تقوم بها الدولة الحديثة التي تتدخل في جميع النشاطات ولو حتى بتنازلها إلى مستوى الأفراد وليس كسلطة عامة والأصل أنها تتبع في ذلك وسائل القانون العام .

فالدولة تتصرف على مستوى الأفراد حيث تنشئ شركات بمفردها أو بالاشتراك مع غيرها وهي تحل بهذه الصفة محل أصحاب رأس المال في الشركات المؤممة أي أن الدولة في هذه الحالة لا تتعامل كسلطة عامة .

¹ رياض عيسى، المرجع السابق، ص 15.

المطلب الثالث: الوكالة كفة للمؤسسات العمومية

شهدت المنظومة الإدارية الجزائرية، خلال العشريات الأخيرة العديد من التحولات بما فيها إنشاء عدد معتبر من الهيئات القانونية لاسيما تلك الحاملة لتسمية "وكالة"، ويعتبر المصدر الأساسي لهذه الوكالات الأنظمة المعتمد عليها في الولايات المتحدة الأمريكية، بريطانيا، السويد، هولندا.

فمثل الحقبة التاريخية التي شهدت موجة إنشاء "الدواوين" في إطار القانون الاقتصادي، تسارع إنشاء الوكالات خلال سنوات التسعينات في مختلف أنحاء العالم بما فيها الجزائر والتي استمرت بها هذه الحركة خلال العشرية الأولى من القرن الحالي.

وقد تم إنشاء العديد من الوكالات في مختلف القطاعات، كالوكالة الوطنية للطرق السريعة "قطاع الأشغال العمومية"، الوكالة الجزائرية للإشعاع الثقافي "قطاع الثقافة" الوكالة الوطنية لإنجاز مسجد الجزائر العاصمة وتسييره "قطاع الشؤون الدينية"، الوكالة الفضائية الجزائرية "قطاع الاتصال"، الوكالة الوطنية لدعم تشغيل الشباب "قطاع الشغل" الوكالة الوطنية لتطوير الاستثمار "قطاع الاقتصاد"، الوكالة الوطنية للسدود والتحويلات "قطاع الموارد المائية"، وكالة تطوير استخدام الطاقة وترشيده "قطاع الطاقة"، الوكالة الوطنية لتسيير القرض المصغر "قطاع الشغل"، الوكالة الوطنية للدم "قطاع الصحة" الوكالة الوطنية للدراسات ومتابعة إنجاز الاستثمارات في السكك الحديدية "قطاع النقل" الخ¹.

الوكالة كمؤسسة عمومية: نصت المادة الأولى من المرسوم التنفيذي 92-302 مكرر المؤرخ في 07 جويلية 1992 المتضمن إنشاء الوكالة الوطنية للطرق السريعة على ما يلي:

¹ بن عربية الزبير، دراسة لصنف الوكالات الوطنية في القانون الإداري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، دولة ومؤسسات، 2011-2012، ص44.

تنشأ مؤسسة عمومية وطنية ذات طابع إداري تسمى الوكالة الوطنية للطرق السريعة وتدعى في صلب النص "الوكالة"، تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي تخضع للقوانين والتنظيمات المعمول بها في هذا المجال ولأحكام هذا المرسوم¹.

أما المادة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 07-119 المؤرخ في 23 أبريل 2007 المتضمن إنشاء الوكالة الوطنية للوساطة والضبط العقاري المحدد لقانونها الأساسي، فقد نصت على ما يلي: "تنشأ مؤسسة عمومية ذات طابع صناعي وتجاري تحت تسمية "الوكالة الوطنية للوساطة والضبط العقاري" وتدعى في صلب النص "الوكالة"، تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي. تخضع الوكالة للقواعد المطبقة على الإدارة في علاقاتها مع الدولة. وتعد تاجرة في علاقاتها مع الغير². كما جاءت في المادة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 96-296 المؤرخ في 08 سبتمبر 1996 المتضمن إنشاء الوكالة الوطنية لدعم تشغيل الشباب وتحديد قانونها الأساسي، على النحو التالي "عملاً بأحكام المادة 16 من الأمر 96-14 المؤرخ في 08 صفر 1417 الموافق 24 يونيو 1996 والمذكور أعلاه، تحدث هيئة ذات طابع خاص تسري عليها أحكام هذا المرسوم تسمى الوكالة الوطنية لدعم تشغيل الشباب، وتدعى في صلب النص الوكالة³.

ومنه يمكن تعريف الوكالة استناداً على تعريف مجلس الدولة الفرنسي كالتالي "شخص معنوي خاضع للقانون العام مكلف بمهمة مرفق عام ويتمتع بهذا الغرض بدرجة معينة من الاستقلالية الإدارية والمالية.

ولكن هذا التعريف جد واسع، فإضافة إلى العنصر الأول المعرف لها والمتمثل في تمتعها بالشخصية القانونية العامة، تتميز الوكالة بالطابع الوطني وتتضح هذه الخاصية جلياً من خلال النصوص التنظيمية المتعلقة بإنشائها وتحديد أنظمتها الأساسية التي تنص

¹ أنظر الجريدة الرسمية العدد 61، المؤرخة في 12 أوت 1992.

² أنظر الجريدة الرسمية العدد 27، المؤرخة في 25 أبريل 2007.

³ أنظر الجريدة الرسمية العدد 52، المؤرخة في 11 سبتمبر 1996.

عليها صراحة بعض الحالات، مثل الوكالة الوطنية للطرق السريعة المعرفة كمؤسسة عمومية وطنية ذات طابع إداري، أو الوكالة الفضائية الجزائرية المعرفة كمؤسسة عمومية وطنية ذات طابع خاص¹.

وإن لم تتناول النصوص القانونية صراحة الطابع الوطني للوكالة، يمكن استخلاصه من خلال تسميتها التي تتضمن في بعض الأحيان مصطلح "وطنية" زيادة على خضوع كافة الوكالات لوصاية وزارية وهذا ما يؤكد طابعها الوطني .

ونستنتج من خلال ما توصلنا إليه بالنسبة للعنصر الثاني لتحديد مفهوم الوكالة، خضوع هذه الأخيرة لرقابة وصائية وزارية نظرا لطابعها الوطني. ويسمح هذا العنصر باستبعاد كل الهيئات العمومية المحلية كوكالة حماية وترقية الساحل المنشأة، بمقتضى قرار محافظة الجزائر الكبرى رقم 467 المؤرخ في 25 أبريل 1998، على شكل شركة عمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري والواقعة تحت وصاية ولاية الجزائر. وتجدر الإشارة في هذا المجال إلى وجود بعض الوكالات ذات الطابع الوطني سواء من خلال تسميتها أو خضوعها لوصاية وزارية التي تؤدي مهام خاصة لا يمكن أن تتجاوز إطار جغرافي محدد كالوكالة الوطنية لإنجاز مسجد الجزائر العاصمة وتسييره أو وكالة ترقية حظيرة الرياح الكبرى ، فربما أضفى عليها الطابع الوطني نتيجة للأهمية والألوية التي تعطيها السلطات العمومية لمجال نشاطها، وعليه فلا يمكن حذف هذه الوكالات من ضمن الفئة المراد تحديدها.

ونستنتج من خلال ما توصلنا إليه بالنسبة للعنصر الثاني لتحديد مفهوم الوكالة، خضوع هذه الأخيرة لرقابة وصائية وزارية نظرا لطابعها الوطني. فإذا أخذنا بعين الاعتبار مبدأ التخصص المتعلق بالهيئة العمومية سنتوصل إلى تحديد عنصر ثالث لتعريف الوكالة. فالمؤسسات العمومية الوطنية خاضعة لهذا المبدأ إذ لا تحدد مهامها بناء

¹ أنظر المادة 02 من المرسوم 02-48 المؤرخ في 16 يناير 2002 المتضمن إنشاء الوكالة الفضائية الجزائرية وتنظيمها وعملها، الجريدة الرسمية العدد 05.

على حدود جغرافية بل حسب حدود مادية تتضمنها النصوص التنظيمية المتعلقة بها. كما تتميز الوكالات بخاصية رابعة متمثلة في تنفيذها لسياسات معية، وقد أكدت النصوص التنظيمية المتعلقة ببعض الوكالات صراحة على هذه المهمة ومن أمثلتها مرسوم تنفيذي رقم 92-302 مكرر المؤرخ في 07 جويلية 1992 المتضمن إنشاء الوكالة الوطنية للطرق السريعة الذي ينص في مادته الرابعة على ما يلي: "تعد الوكالة، وفقا لأهداف المخطط الوطني للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، أداة للدولة مكلفة بتطبيق البرامج والمخططات والبرامج المقررة في مجال دراسات إنجاز شبكة الوطنية للطرق السريعة واستغلالها وصيانتها"¹

وفقا لهذه المعايير الأربعة (الشخصية القانونية، الطابع الوطني، التخصص، أداة تنفيذ السياسات العمومية)، يمكن التوصل إلى تحديد مفهوم الوكالة في القانون الإداري الجزائري على أنه "كهيئة عمومية مكلفة بتنفيذ سياسة قطاعية وطنية لحساب الدولة" و انطلاقا من هذا التعريف يمكن استبعاد فئات أخرى من الهيئات العمومية من مفهوم الوكالات والمتمثلة فيما يلي:

✓ الهيئات العمومية الخاصة بالتعليم العالي ومرافق الصحة: كالجامعات، المدارس العليا والمستشفيات.

✓ الهيئات العمومية الخاصة بالضمان الاجتماعي التي لا تمارس مهام تتعلق بسياسة عمومية معينة.

✓ الهيئات العمومية المكلفة بمهمة المرفق العام الصناعي والتجاري البحت.

مما سبق نلاحظ أن تسمية وكالة لا تؤسس أي فئة قانونية جديدة في القانون الإداري الجزائري وإنما تخص الفئات القانونية التقليدية لا سيما منها فئة الهيئات العمومية.

✓ منحت تسمية وكالة لعدة هيئات منتمية إلى فئات قانونية مختلفة، أطلقت كذلك على شركة وطنية ألا وهي "الوكالة الوطنية للنشر والإشهار". وعليه وإذا علمنا أن العناصر

¹ أنظر الجريدة الرسمية العدد 61، المؤرخة في 12 أوت 1992.

المعرفة للوكالة لا تنطبق على الوكالة الوطنية للنشر والإشهار فنستنتج أن إطلاق تسمية وكالة على أي كيان قانوني لا يجعل منه بالضرورة وكالة وفقا لهذا المفهوم .

✓ كما أن التعريف المقدم للوكالة في الجزائر، ينطبق على هيئات عمومية التي لا تتوفر حتما على هذه التسمية وهذا ما يؤدي إلى التساؤل حول الفرق الموجود بين تسمية وكالة أو تسمية مكتب، ديوان، مركز وطني و غيرها من التسميات المطلقة على الهيئات العمومية.

وعادة ما يتم تحويل بعض الهيئات العمومية المسماة بمكتب أو ديوان إلى وكالات مثلما حدث بالنسبة للمكتب الوطني لليد العاملة المحدث بموجب مرسوم 62-99 المؤرخ في 29 نوفمبر 1962 الذي تم تحويل تسميته بموجب مرسوم تنفيذي رقم 90-259 المؤرخ في 08 سبتمبر 1990 التي نصت المادة الأولى منه على ما يلي: "تتغير تسمية المكتب الوطني لليد العاملة المحدث بالمرسوم 62-99 المذكور أعلاه، والمنظم بالأمر رقم 71-42 المؤرخ في 17 يونيو سنة 1971 فتصبح الوكالة الوطنية للتشغيل وتدعى في صلب النص الوكالة الوطنية"¹ - وقد حافظت هذه المؤسسة على نفس الطبيعة القانونية المتمثلة في الهيئة العمومية ذات الطابع الإداري، ولكن تم إعادة النظر في مهامها، إلا أن هذا التعديل غير متعلق بالتسمية وإنما جاء إثر تغير الظروف المحيطة بها بالتالي فلم تترتب أي نتيجة عن تغيير تسمية هذه الهيئة من مكتب إلى وكالة.

لقد لوحظ في البلدان الأوربية التي لا يوجد بها تعاريف واضحة للوكالة خاصة منها فرنسا أن كلمة وكالة ظاهرة اصطلاحية جاءت في أغلب الأحيان لتحل مكان كلمة ديوان حيث لوحظت خلال السنوات الأخيرة حركة قائمة على استبدال مصطلح وكالة بمصطلح ديوان في تسمية بعض الهيئات العمومية، كالوكالة الوطنية لإنجاز هياكل الري الأساسية وتسييرها للسقي وصرف المياه التي حولت بموجب المرسوم التنفيذي رقم 5-183 إلى ديوان وطني للسقي وصرف المياه .

¹ أنظر الجريدة الرسمية العدد 39، المؤرخة في 12 سبتمبر 1990.

و يطرح مصطلح الديوان نفس الإشكال المطروح بالنسبة للوكالة فلا نجد له أي تعريف وحتى وأن الكلمة في حد ذاتها مستعملة باللامبالاة إلى جانب تسميات أخرى، كالصندوق (caisse) أو الوكالة (régie)، وتجدر الإشارة بالنسبة لهذه النقطة الأخيرة أن النصوص القانونية باللغة العربية لا تفرق بين الكلمات الفرنسية (agence)، (régie)، حيث تترجم كلاهما بكلمة واحدة وهي الوكالة

ورغم غياب تعريف واضح جامع ومانع للديوان، فإن هذا الأخير يتميز بالشخصية القانونية التي تمنحه الاستقلالية عن الدولة، ويعتبر كذلك كتجسيد للهيئة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري، وهذا ما يدعمه المثل السابق فقد نتج عن تحويل الوكالة المذكورة أعلاه إلى ديوان، تحول في طبيعتها القانونية من مؤسسة عمومية ذات طابع إداري إلى مؤسسة عمومية ذات طابع صناعي وتجاري ومنه فقد رافق التغيير في التسمية من وكالة إلى ديوان تغيير في الطبيعة القانونية من مؤسسة عمومية ذات طابع إداري إلى مؤسسة عمومية ذات طابع صناعي وتجاري.¹

مما سبق وحتى وإن كانت تسمية ديوان تخص في أغلب الأحيان هيئات عمومية ذات طابع صناعي وتجاري، فإنه لا يوجد فرق بينها وبين تسمية وكالة بالنسبة لمعدي النصوص المنشأة للهيئات العمومية ذات الطابع الإداري وذات الطابع الصناعي والتجاري حيث يستعملون الكلمتين دون أي منطوق صارم. ويتجلى ذلك في المثال التالي: فالديوان الوطني لمكافحة المخدرات وإدmanها التي هي مؤسسة عمومية ذات طابع إداري مسماة بديوان ومكلفة بإعداد السياسة الوطنية واقتراحها لمكافحة المخدرات وإدmanها في مجال الوقاية والعلاج وإعادة الإدماج والقمع والسهر عليها² وهذا ما يدل على إمكانية وجود هيئات عمومية ذات طابع إداري مكلفة بتنفيذ سياسة وطنية، حاملة لتسمية ديوان. فلا

¹ بن عربية الزبير، المرجع السابق، ص46 (بتصرف).

² أنظر المواد: 1 و2 و3 من المرسوم التنفيذي رقم 97-212 المؤرخ في 07 يونيو 1997، الديوان الوطني لمكافحة المخدرات وإدmanها، الجريدة الرسمية العدد 41، المؤرخة في 15 يونيو 1997.

ترتبط هذه التسمية على وجه الحصر بالمؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري.

و كحوصلة، لم تظهر الوكالات في الجزائر نتيجة حركة إصلاح إداري، فما هي إلا تطبيق للامركزية التقنية أو الوظيفية حيث تتخذ الأشكال المعروفة للهيئات العمومية إلا أنها تتميز بتنفيذ سياسات قطاعية وطنية هذا ما يدل على التأثر ولو كان نسبي بالنماذج الأجنبية التي تدعو إلى الفصل بين وظيفتي تحديد السياسات العمومية وتنفيذها ولا يرتبط مفهوم الوكالة بالتسمية إذ يمكن أن تسمى بديوان أو مكتب، محافظة، مركز، وغيره، وإن اختيرت كلمة وكالة لتسمية هيئة عمومية فهذا لا يعني إلا تأثر معدي النصوص القانونية بالموضة التي تجتاح العالم بأسره والمتمثلة بالاعتماد على كيانات قانونية مسماة بالوكالة لإدخال نوعا من التحديث على الإدارة ولكن لا ينتج عن استعمال هذا المصطلح في الجزائر أية نتيجة قانونية، فلا يقتصر التحديث في بلادنا إلا على التسمية.¹

من خلال ما سبق نخلص إلى أن للمؤسسة العمومية عدة تعريفات والغوص في دهاليزها يدخلنا أمام متاهة لا مفر منها، كما أن للمؤسسة العمومية خصائص ومزايا، تنفرد بها -كالتخصص والاستقلال المالي- على المصطلحات المشابهة كالهيئة مثلا التي تلحق ميزانيتها على نمط ميزانية الدولة والمؤسسات ذات النفع العام التي تخضع لقواعد القانون الخاص بينما تخضع المؤسسة العامة لقواعد القانون الإداري كما يمكن للوكالة أن تكون صنفا من أصناف المؤسسات العمومية كالوكالة الوطنية للطرق السريعة التي اعتبرها المشرع الجزائري كمؤسسة عمومية في المادة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 302-92 المذكور سابقا.

¹ بن عربية الزبير، المرجع السابق، ص 54 (بتصرف)

وما يتضح لنا أن المشرع الجزائري لم يفرق بين المصطلحات الغربية فنجد ترجمة واحدة لعبارتين مختلفتين وهذا النقل الغير مدروس أوقعنا في الكثير من اللبس والخلط في هذه الناحية، فقد أطلق عبارة "مؤسسة" على الهيئات العمومية والمؤسسة الاقتصادية على حد سواء، بمقابلة مصطلحي "Enterprise –Etablissement" لمصطلح "المؤسسة" بالعربية، ومنه نستنتج أن المؤسسة العمومية الاقتصادية هي الوحيدة التي يمكننا نعتها بمصطلح "مؤسسة" لمطابقتها لشروط وتعريفات المؤسسة في النظام الفرنسي بينما نعتبر البقية هيئات عمومية.

الفصل الثاني

أنواع المؤسسات العمومية في الجزائر

الفصل الثاني-----أنواع المؤسسات العمومية في الجزائر

تتنوع المؤسسات العمومية وتنقسم إلى أنواع متعددة بالنظر إلى اعتبارات مختلفة، فمن حيث طبيعة ما تقدمه المؤسسة إلى الجماهير، تنقسم إلى مؤسسات إنتاج ومؤسسات خدمات.

وأما من حيث النطاق المكاني، تنقسم إلى مؤسسات وطنية وأخرى محلية، غير أن أهم التقسيمات المتعلقة بأنواع المؤسسات العمومية هو تقسيمها حسب طبيعة نشاطها، هذا الأخير الذي شهد عدة تقسيمات، ومن خلال هذا الفصل الذي سنتطرق فيه إلى تقسيمين أساسيين هما: المؤسسة العمومية الاقتصادية التي شهدت عدة مراحل، لتصل إلى هذه التسمية الأخيرة، سنحاول استعراض التدرج التاريخي لها باختصار رغم غزارته، والتقسيم الثاني هو الهيئات العمومية الإدارية (Etablissement) والتي يسميها المشرع المؤسسات العمومية كذلك، إضافة إلى مؤسسات عمومية أخرى لا يجدر بنا تجاوزها وهي المؤسسات العمومية المهنية، ومؤسسات عمومية علمية وثقافية، والمؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي التكنولوجي؛ فالمؤسسات العمومية ضرورية لضمان التنمية المستمرة باعتبارها الوسيلة المفضلة لإنتاج السلع والخدمات ذات الطابع العمومي، وكذلك تساهم في تراكم رأس المال، وتسري عليها قواعد القانون العام، وفي بعض الأحيان القانون الخاص وتعمل في خدمة الأمة والتنمية وفق الدور والمهام المنوطة بها.

المبحث الأول: المؤسسة العمومية الاقتصادية

إن المنتبغ لمسار الجزائر الاقتصادي يلاحظ أنها مرت بمراحل متعددة منذ الاستقلال، وكانت كل مرحلة تتميز بخصائص معينة وظروف خاصة، ومشاكل وعقبات كثيرة، ذلك أن الحقبة الاستعمارية خلقت عراقيل كبيرة وأوضاع اقتصادية واجتماعية منهارة، إن النظرة السياسية والاجتماعية للمؤسسة العمومية الاقتصادية أثرت سلباً، ولسنوات عديدة، على مردوديتها وكفاءتها؛ إذ وجدت نفسها تتساءل عن مصير اقتصادها مستقبل مؤسستها، لأن الأزمة التي تمر بها أزمة نظام اقتصادي في مجمله، وباعتبارها - المؤسسة الاقتصادية- نواة كل اقتصاد، ومحرك كل نهضة اقتصادية، فقد أخذت الاهتمام الأكبر من السلطات والقائمين على شؤون الاقتصاد، لذا فقد كان الإصلاح ضرورة حتمية فرضتها التغيرات الداخلية والتوجهات العالمية الجديدة، واستجابة لمتطلبات الوضعية التي كانت تشكو من ضعف التسيير والتنظيم، وكذا جهاز إنتاجي عاجز عن تلبية حاجيات المجتمع.

إن الإصلاحات المتلاحقة التي أدخلت على المؤسسات العمومية الاقتصادية كانت محاولة جادة لإخراجها من حالتها الصعبة، ووضعيتها المزرية، غير أنه وفي كل مرة تزداد حالتها سوءاً بسبب سوء التصرف لدى المسؤولين؛ إذ يرى الكثير من الاختصاصيين أن العيب لم يكن في القوانين بحد ذاتها، بقدر ما كان في تنفيذ هذه القوانين، ففي خضم هذا المحيط الهائل، وهذه العقبات المتكررة، وتلك الإصلاحات المتعاقبة لم تحقق ما كان يرجى منها، ولدراسة هذا، سنتطرق إلى المؤسسة العمومية الاقتصادية، ومبررات وجودها، والمراحل التي مرت بها قبل الإصلاحات- قبل 88-01- وبعد الإصلاحات- بعد 88-01.

المطلب الأول: مفهوم المؤسسات العمومية الاقتصادية

الفرع الأول: تعريفها

جاء تعريفها في المادة الثانية من الأمر 01-04 المتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية وتسييرها وخصائصها على النحو التالي "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"

ومن بين التعريفات للمؤسسة العمومية الاقتصادية نجد :

1. هي المؤسسات التي تتخذ موضوعا لها نشاطا تجاريا، أو صناعيا مماثلا لنشاط الأفراد¹، وقد ظهرت هذه المؤسسات مع بداية الحرب العالمية الثانية، نتيجة الظروف الاقتصادية، وبروز مبدأ ضرورة تدخل الدولة في الميدان الاقتصادي لمواجهة الأزمات، لمنع الاحتكار والمغالاة في الأسعار، وتحقيق ما يسمى الأمن الغذائي، وهو نشاط يستهدف تحقيق النفع العام²، فخضوع المؤسسات العامة الاقتصادية للقانون الخاص يرجع إلى طبيعة نشاطها الاقتصادي الذي لا يختلف عن نشاط الأفراد، مما يستدع خضوعها للقانون الذي يتلاءم مع طبيعة هذا النشاط، وهو القانون الخاص.

2. المؤسسات العامة الاقتصادية هي تلك المؤسسات العامة التي تزاول أنشطة وأعمال اقتصادية بحتة، واقتصادية اجتماعية ثقافية، وتتخصص في تحقيق أهداف عامة اقتصادية إنتاجية أو استهلاكية، وتخضع لنظام قانوني مختلط ومركب من قواعد القانون العام الإداري، والقانون الخاص (القانون المدني والقانون التجاري وقانون العمل)، وذلك حتى

¹ ماجد راغب لحو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر، 1994، ص292.

² زقوران سامية، المرجع السابق، ص127.

الفصل الثاني-----أنواع المؤسسات العمومية في الجزائر

تتوفر لها عوامل وشروط المرونة وحرية العمل أكثر، لضمان الفاعلية والرشادة الاقتصادية، لتحقيق أهدافها في أقل وقت، بأقل التكاليف وبأقل الجهود، وبكفاية وجودة¹. وفي محاولة تعريف المؤسسة العامة الاقتصادية تعريفا اقتصاديا بحثا، تعريف الدكتور "عبود صموئيل" الذي يقرر "المؤسسة العامة الاقتصادية هي الوحدة الإنتاجية التي تقوم على أساس العمل الجماعي للعاملين فيها، والمزودين بالموجودات المادية (الأصول المادية)، وبالموجودات المالية والتي تعود ملكيتها للشعب، والمؤسسة تكون الوحدة الأساسية في الاقتصاد الوطني، وتعمل على إنجاز المهمة المخصصة لها وفق خطتها المنبثقة من خطة الدولة العامة والتي تهدف إلى مزاولة الإنتاج وإعادة الإنتاج الموسع، كما تقوم بدور المنتج السلعي الاشتراكي الذي يقوم بتزويد المواطنين باحتياجاتهم، ويتم إقامتها من قبل الدولة، إلا أنها تتمتع باستقلالها من الناحية القانونية والاقتصادية².

الفرع الثاني: أنواعها

تنقسم وتتفرع المؤسسات العامة الاقتصادية إلى عدة أنواع على أساس المعيار الوظيفي وتخصصها الاقتصادي، مثل المؤسسات العامة الصناعية، والمؤسسات العامة التجارية، والمؤسسات العامة الزراعية، والمؤسسات العامة المالية، ومؤسسات البناء والإسكان، ومؤسسات التنمية الوطنية العامة، والمؤسسات العامة الإنتاجية، والمؤسسات العامة الاستهلاكية³.

ومن أمثلة المؤسسات العمومية الاقتصادية: الوكالة الوطنية للنشر والإشهار الشركة الوطنية للحديد والصلب، الشركة الوطنية للكهرباء والغاز، الشركة الوطنية للتقيب عن البترول وتصنيعه وتسويقه... الخ، والديوان الوطني للأسواق والتصدير

¹ عمار عوايدي، المرجع السابق، ص318.

² صموئيل عبود، المرجع السابق، ص59، 60.

³ عمار عوايدي، المرجع السابق، ص321.

الفصل الثاني-----أنواع المؤسسات العمومية في الجزائر

والمؤسسة الوطنية لتوزيع الصحافة في وسط البلاد، والوكالة الوطنية لتطوير استخدام الطاقة وترشيده¹.

هذه بعض الأمثلة عن المؤسسات العمومية الاقتصادية التي قد تكون مؤسسات عامة اقتصادية زراعية، أو مؤسسات عامة مالية، أو مؤسسات عامة اقتصادية تعاونية.

الفرع الثالث: خصائصها

أهم الخصائص تكمن في:

1- للمؤسسة شخصية قانونية من حيث امتلاكها لحقوق وصلاحيات، أو من حيث واجباتها ومسئولياتها.

2- تعود ملكيتها للدولة، حيث تكون تحت سلطتها ورقابتها.

3- القدرة على الإنتاج، أو أداء الوظيفة التي وجدت من أجلها.

4- التحديد الواضح للأهداف والسياسة والبرامج وأساليب العمل.

5- المرونة؛ أي التأقلم مع المحيط².

6- تخصص لتحقيق أهداف عامة محددة، تتمثل عادة في إنتاج سلع إنتاجية، استهلاكية، وفي تقديم خدمات عامة لإشباع الحاجات العامة³.

المطلب الثاني: مبررات وجود المؤسسات العمومية الاقتصادية

إن وجود المؤسسات العمومية في مختلف الأنظمة يختلف باختلاف المبادئ التي يعتمد عليها كل نظام، فأسباب وجودها في النظام الاشتراكي غير أسباب وجودها في النظام الرأسمالي، وفي هذا الجزء سنحاول معرفة مبررات وجود المؤسسات العمومية في مختلف الأنظمة.

¹ عمار عوايدي، المرجع السابق، ص324

² عمر صخري، اقتصاديات المؤسسة، ديوان المطبوعات الجامعية، ط1، 2010، ص26.

³ عمار عوايدي، المرجع السابق، ص213.

الفرع الأول: في النظام الاشتراكي

إن المؤسسات العمومية الاقتصادية في النظام الاشتراكي تتضمن تحقيق الأهداف الكبرى للنظام الاشتراكي، وذلك بامتلاك الدولة لوسائل الإنتاج، بواسطة تأميم المؤسسات، أو إنشاء أخرى بأموال الدولة طبقا لأهداف الخطة الاقتصادية المسطرة، ومن أجل القضاء على الاستغلال، فالمحيط العام للمؤسسة الاقتصادية العمومية في هذا النظام هو تنفيذ الخطة الموجهة، فالكل موجه، معدل الإنتاج، الأجور¹، عدد العمال، برامج القروض... فهي تخضع لسياسة تنمية شاملة ملزمة بالتنفيذ، فإن إنتاج المؤسسة يعود إلى المجتمع بكامله، فهناك علاقة وثيقة بين المصلحة العامة للمجتمع، والمؤسسة، وهي بالتالي ليست حرة فيما يتعلق بإنتاجها، سواء من ناحية اختيار المواد الأولية، أو فيما يتعلق بالتجهيزات ووسائل الإنتاج التي تخطط طبقا لبرنامج الاستثمار التي تؤخذ فيه بعين الاعتبار جوانب اجتماعية وسياسية لا ترتبط دائما بالجانب الربحي².

فانطلاقا من معرفة المبادئ التي يعتمد عليها الاقتصاد الاشتراكي، يمكن إعطاء صورة واضحة عن تطور المؤسسات العمومية في هذا النظام، ولعل أهم هذه المبادئ:

1- الملكية العامة لوسائل الإنتاج: وتتمثل عن طريق تأميم المؤسسات أو إنشاء أخرى، بهدف نزع الفوارق الاجتماعية، والقضاء على جميع أنواع الاستغلال؛ إذ لا يمكن تحقيق ذلك حسب هذا النظام إلا بالملكية الجماعية لوسائل الإنتاج³.

2- التخطيط المركزي:

انطلاقا من أن الدولة في هذا النظام تتحكم في وسائل الإنتاج، فهي بذلك تأخذ بزمام الأمور كلها؛ إذ تصبح المؤسسة ملزمة بتنفيذ الخطط، وذلك من أجل تحقيق الأهداف الكبرى المحددة مركزها.

¹ كسرى مسعود، تطور المؤسسات العمومية الاقتصادية في الجزائر، ماجستير، 1999، ص13.

² المرجع نفسه، ص14.

³ علي عبد الله، تأثير المحيط على أداء المؤسسة العمومية، رسالة دكتوراه، 2003، ص17.

الفصل الثاني-----أنواع المؤسسات العمومية في الجزائر

وبهذا كله يمكن المؤسسة في النظام الاشتراكي كوسيلة من وسائل الإنتاج في يد الجهات المركزية، إذ تعتبر شكل من أشكال الملكية العامة لوسائل الإنتاج، تسهر على تطبيق القرارات الفوقية دون أي تدخل منها، إذ لم يكن لديها أدنى مسؤولية في اتخاذ القرارات، سواء فيما تعلق الأمر بالإنتاج، أو اختيار المواد الأولية، أو شيء آخر، بل على العكس من ذلك، فقد كانت مجبرة على تنفيذ الخطة المركزية¹.

الفرع الثاني: المؤسسة العمومية الاقتصادية في النظام الرأسمالي

إن المؤسسات العمومية الاقتصادية في النظام الرأسمالي الحر حقيقة واقعية منذ فترة طويلة.

وحسب بعض المختصين، فهناك ثلاثة أنواع من المبررات لوجود المؤسسات العمومية في النظام الرأسمالي:

1- **المنظور الأول (النيوكلاسيكي):** يعتمد على البرهنة للاقتصاد الجزئي، والذي حسبته فإن البحث الأقصى عن الربح لكل متعامل اقتصادي خاص ينتج وضعية مثلى للمجتمع، والمؤسسة العمومية في هذا الإطار استثناء يؤكد القاعدة².

2- **أما الثاني، فهو كلي،** والذي يعتمد على نظرة نقائص هذا التحليل الاقتصادي مقابل إثبات الوقائع ليبرر تدخل الدولة على المستوى السياسي والاجتماعي.

3- **أما المنظور الثالث فهو يعتمد على نظرة مختلفة أساسا للمجتمع،** ويبرهن على أن تدخل الدولة في اقتصاد رأسمالي يسمح بحل تناقضات هامة³.

إن المؤسسات العمومية الاقتصادية في الاقتصاد الحر تختلف عن مثيلتها في الاقتصاد الاشتراكي، إذ لا تؤدي نفس الأهداف، فهجودها في النظام الحر ليس لأغراض

¹ علي عبد الله، المرجع السابق، ص18.

² سليمان ناصر، التكتلات الاقتصادية الإقليمية، مجلة الباحث، عدد2002، جامعة ورقلة، ص60

³ المرجع نفسه، ص 61

الفصل الثاني-----أنواع المؤسسات العمومية في الجزائر

اجتماعية، بل على العكس تماما من ذلك، فهي مثل مثيلاتها في القطاع الخاص، إذ كلاهما يستعمل نفس الطرق في الإنتاج والتوزيع، من أجل تحقيق نتائج إيجابية معتبرة.

المطلب الثالث: المراحل التي مرت بها المؤسسة العمومية الاقتصادية

نظرا لأهمية قطاع المؤسسات الاقتصادية والطموحات التي بنتها وتبنيها الجزائر عليه، ارتأينا أن نتطرق إلى أهم التحولات التي عرفتتها المؤسسات الاقتصادية الجزائرية، وأهم المراسيم والقوانين التي جاءت إثرها، ومدى تطبيقها على أرض الواقع.

الفرع الأول: المؤسسات الاقتصادية الجزائرية قبل الإصلاحات

شهد الاقتصاد الجزائري ومؤسساته مصاعب جمة، وبالجملة غداة الاستقلال بفعل التبعية الخانقة التي عرفتتها، واختلال توازنه العام، الأمران اللذان يعدان من أبرز التكرات الاستعمارية، ونتيجة للسياسات التي انتهجتها فرنسا خلال تلك الحقبة من التاريخ، عانى الاقتصاد الجزائري من عدة صعوبات وعراقيل¹.

وقصد توفير الإطار التنظيمي للنهوض بالاقتصاد الجزائري وتجسيد سياسة التصنيع بعيد الأفق، سارعت السلطات السياسية وقتها إلى إلغاء جميع أشكال التبعية للمستعمر، وصولا إلى تأميم الشركات الأجنبية، هذه الأخيرة عرفت ما قبل الثمانينات تطورات مهمة وأشكال عدة، تمثل أساسا في:

أولا: مرحلة التسيير الذاتي (1962-1966)

تعد تجربة التسيير الذاتي وليدة الظروف التي عرفها الاقتصاد الجزائري بعد الاستقلال مباشرة، نتيجة الدمار الذي خلفه المستعمر، مما أدى إلى تعطل دور الإنتاج، لم تكن هذه الأوضاع والصعوبات من عزيمة العمال الجزائريين والفلاحين الذي تحركوا بصورة تلقائية وعفوية، وقاموا بتسيير هذه المزارع، وقد أدى هذا إلى نمط "التسيير الذاتي"، فما كان من السلطات السياسية وقتها إلا تركية هذا النوع من الإدارة، حيث قامت

¹ - كسرى مسعود، المرجع السابق، ص33.

الفصل الثاني-----أنواع المؤسسات العمومية في الجزائر

بإصدار عدة قرارات تحت الصيغة التنظيمية للمزارع والمؤسسات المسيّرة ذاتيا، والتي تتمثل في¹:

✓ قرارات 23 نوفمبر 1962: المتعلق بتشكيل لجان التسيير الذاتي داخل المؤسسات الصناعية والمنجمية والحرفية.

✓ قرار 18 مارس 1963: الخاص بحماية الأملاك السائبة (المتروكة) من النهب.

✓ قرار 28 مارس 1963: الذي على تأسيس الهيئات التالية: مجلس العمال، المجلس العام العمالي، لجنة التسيير، المدير².

✓ وقد زال نمط التسيير الذاتي للمؤسسات لاستغلال المسؤولين للأمية المنتشرة في أوساط العمال لبسط نفوذهم، وعرقلة نشاط العمال، وتأخير رواتبهم، مما أدى إلى إثارة العديد من الصراعات داخل المؤسسة المسيّرة ذاتيا.

ثانيا: الشركة الوطنية (1966-1971):

ارتسمت ملامح هذه المرحلة بعد ظهور التصحيح الثوري بتاريخ 19 جوان 1965 الذي يوصف بأنه منعرج حاسم وتحول جذري في كيان المجتمع الجزائري، والانطلاقة الفعلية لتطبيق الاشتراكية كفكر ونموذج اقتصادي، ويتم ذلك من خلال استغلال كل الثروات الوطنية بطريقة مدروسة، وتجنيد كل الطاقات الحية في البلاد، وبالأخص العمل وانصب التصحيح الثوري في بداياته على الجانب السياسي، إلا أنه لم يلبث أن أعقبه

¹ سليمان الكاملة، تحليل سوسيلوجي للمؤسسة الجزائرية، محاضرات أقيمت على طلبة سنة رابعة، علم الاجتماع، شعبة التنظيم والعمل، معهد العلوم الاجتماعية، جامعة باتنة الجزائر، 1995-1996.

² بوكميش لعل، التجربة الجزائرية في مجال إصلاح المؤسسات العمومية الاقتصادية، الملتقى العلمي الدولي حول الإصلاحات الاقتصادية في ظل العولمة: واقع ورهانات، المكتبة الوطنية بالحامة، الجزائر، 11، 12 جوان 2005، ص3.

الفصل الثاني-----أنواع المؤسسات العمومية في الجزائر

تصحيح اقتصادي واجتماعي يهدف إلى تحسين ظروف المعيشة، وتحقيق حاجات الشعب الأساسية، وشهد هذا التحول صدور العديد من القوانين¹:

الأمر رقم 66-183 المؤرخ في 21 جويلية 1966 الخاص بتعويض إصابات العمل والأمراض المهنية، وتلاه صدور نصوص تطبيقية في 27 ديسمبر 1966، وفي مارس 1966.

تماما كسابقتها أدى تدهور ظروف العمال، والمطالبة بتحسين الخدمات ورفع الأجور إلى بداية ارتسام ملامح فشل الشركات الوطنية التي كانت تعاني من صعوبات في تسييرها جراء حجمها الكبير، والبيروقراطية، وسوء المعاملة بين الإدارة والعمال والمشرفين، مما أدى إلى تفاقم الوضع، والإضراب والاحتجاج، وحتى يتم القضاء على الإضرابات، أو التقليل منها، تم سن المادة 171 من قانون العقوبات التي تمنع اللجوء إلى الإضرابات نهائياً²، بحجة أنها وسيلة ضغط تمس بحرية العمل.

ثالثاً: مرحلة التسيير الاشتراكي (1971-1988)

في الحقيقة تحددت معالم هذا الاتجاه قبل الاستقلال، من خلال مؤتمر الصومام 20 أوت 1956، وبرنامج طرابلس في جوان 1962، وفي ميثاق الجزائر بعد الاستقلال سنة 1964، لكن التطبيق الفعلي للنظام الاشتراكي في الجزائر لم يكن إلا بتاريخ 16 نوفمبر 1971، وذلك بموجب صدور وثيقة رسمية لتسيير المؤسسات العمومية بصورة جماعية وفقاً للمنهج الاشتراكي، وهي ميثاق التسيير الاشتراكي للمؤسسات، الذي يندرج نحو التحول العام نحو الاشتراكية.

¹ عليواش أمين ع القادر، أثر تأهيل المؤسسات الاقتصادية على الاقتصاد الوطني، مذكرة لنيل شهادة ماجستير، 2006-2007، ص14.

² الأمر رقم 66-156 المؤرخ في 8 يوليو -جويلية 1966، والمتضمن قانون العقوبات.

الفصل الثاني-----أنواع المؤسسات العمومية في الجزائر

يتم تطبيق النظام الاشتراكي في إطار المؤسسة الاشتراكية التي هي ملك للدولة، تابع للقطاع العام، تتولى الدولة الاستثمار فيها، ومشاركة العمال في إدارتها وتسييرها¹. وهي تسيير حسب المبدأ الاشتراكي، يتكون رأسمالها من أموال عامة، وتتمتع بالشخصية المعنوية، والاستقلال المالي، وتتضمن وحدة أو عدة وحدات، ويعتبر عمالها منتجون ومسيرون في آن واحد

جاء هذا النظام لتكريس الديمقراطية في عالم الشغل، وإشراك العمال في تسيير واتخاذ القرارات، وممارسة الرقابة، وتحسين ظروفهم، ورفع مستواهم الاقتصادي الاجتماعي الثقافي والتقني، ورفع مستوى الإنتاج الوطني، وتحقيق التنمية الوطنية الشاملة والاستقلال الاقتصادي، وقد صاحب اتخاذ هذا القانون اتخاذ عدة قرارات:

✓ قرار التخطيط الإجباري، الذي يعتبر خطوة هامة لمساعدة الدولة، ليس فقط لضمان مراقبة تسيير النشاطات الاقتصادية حسب، بل ولتدخل فعليا في كل وظائف الشركات².

✓ قرار تأميم المحروقات الصادر يوم 24 فبراير 1971.

✓ مجموعة النصوص الخاصة بالثورة الزراعية في 8 نوفمبر 1971، وكان ذلك في إطار المخطط الرباعي الأول 1970-1973 الذي كان منصبا على تدعيم الاستثمار في القطاعين الصناعي والزراعي.

تبرز أهمية المؤسسات الاشتراكية من خلال وظائفها وأهميتها في إدارة دواليب الاقتصاد الوطني، وهذا ما دفع بالسلطة آنذاك إلى إصدار تشريعات خاصة بها³، سواء من ناحية تنظيمها، أو من ناحية نشاطها، وكانت الأرباح التي تحققها المؤسسات توزع على العمال والدولة والمؤسسة، حسب حصص معينة، كما كانت تخضع للرقابة التي

¹ المواد (2،3،4،7) من المرسوم رقم 71-74 المؤرخ في 16 نوفمبر 1971 المتضمن التسيير الاشتراكي للمؤسسات

² عليواش أمين ع القادر، المرجع السابق، ص25.

³ انظر المواد (4، 6) من الأمر رقم 75-76 المؤرخ في 21 نوفمبر 1975 المتضمن تحديد العلاقات الرئيسية بين المؤسسات الاشتراكية وسلطة الوصاية والإدارات الأخرى التابعة للدولة.

الفصل الثاني-----أنواع المؤسسات العمومية في الجزائر

تمارسها السلطة المركزية عن طريق الوصاية، بهدف ضمان الحفاظ على وحدة الدولة، وخروج هذه الأشخاص عنها، والمؤسسة الاشتراكية توضع تحت وصاية الوزير، أو الوالي، أو رئيس المجلس البلدي¹.

ومنه نخلص إلى أن هذه الفترة من الاقتصاد الجزائري (التي سبقت الإصلاحات) قد اتسمت بعدة أشياء منها تطبيق النموذج التنموي الذي اعتمد على الصناعات المصنعة وإعطاء الأولوية للصناعات الثقيلة، كما ساعدت ضخامة عائدات المحروقات خلال هذه الفترة على تمويل المشاريع الصناعية الكبرى، وإمداد ميزانيات المؤسسات العمومية الاقتصادية لتغطية الخسائر التي كانت تتحملها، كما أن عدم تحكم العامل الجزائري في التكنولوجيا أدى إلى تعطل الآلات ساعات طويلة من العمل، مما أدى إلى ارتفاع تكاليف تشغيل الآلات، وتحمل المؤسسات تكاليف الصيانة الباهظة، والمهملات غير القابلة للبيع، الناتجة عن التشغيل السيئ للآلات، بالإضافة إلى مشاكل أخرى مرتبطة بالتركيز الجغرافي للصناعات الكبرى.

الفرع الثاني: الاقتصاد الجزائري وبداية الإصلاح

سندخل الآن مرحلة جديدة من مراحل الاقتصاد الجزائري، وتعد أهم مرحلة أو نقطة تحول صدرت إثرها مجموعة من القوانين والمراسيم المنظمة لهذه الإصلاحات جاء على رأسها:

✓ مراجعة القانون الأساسي لنظام الإنتاجية الفلاحي، بموجب القانون 87-19 بتاريخ 18 ديسمبر 1987، والمتعلق بإعادة تنظيم القطاع الفلاحي العام، حيث وضع هذا القانون حدا للقطاع الزراعي الاشتراكي، كما حدد حرية المعاملات على الأراضي الفلاحية الخاصة.

¹ المادة رقم 8 من الأمر رقم 75-23 المؤرخ في 29 أفريل 1975 المتضمن القانون الأساسي النموذجي للمؤسسات الاشتراكية ذات الطابع الاقتصادي.

الفصل الثاني-----أنواع المؤسسات العمومية في الجزائر

✓ استقلالية المؤسسات الاقتصادية العمومية من أجل تحقيق اللامركزية في اتخاذ القرارات، حيث صدر القانون رقم 88-01 بتاريخ 12 جانفي 1988 المتعلق باستقلالية المؤسسات الاقتصادية، حيث منح لهذه الأخيرة درجة واسعة من الحرية في ممارسة نشاطاتها.

✓ إصلاح نظام التخطيط، وذلك بصدور القانون رقم 88-02 بتاريخ جانفي 1988 والمتعلق بنظام التخطيط لتسهيل عملية الانتقال إلى اقتصاد السوق، وتجنب معوقات التوجيه الاقتصادي.

✓ التأطير الجديد للأسعار، حيث فرق القانون رقم 89-12 المتعلق بالأسعار بين نظامين للأسعار وهما: الأسعار القانونية (الإدارية) الموجهة لتدعيم القدرة الشرائية للأفراد، ونظام الأسعار الحرة الموجهة أساسا لتحسين عرض السلع.

أولاً- بؤادر التحول الاقتصادي وإعادة توجيه الاستثمارات العمومية

1- بؤادر التحول الاقتصادي:

تركزت الإصلاحات في الدول الاشتراكية سابقا حول إشكالية: المركزية/ اللامركزية الخطة/ السوق، وكذا الدور الذي يجب على الدولة أن تلعبه، وحدود صلاحياتها، هذا الدور أخذ في التراجع خلال الثمانينيات في جميع النشاطات الأساسية الاقتصادية كانت أم اجتماعية، مع ظهور الاقتصاديات الرأسمالية، التحولات السابقة أُلقت بظلالها على الاقتصاد الجزائري، خصوصا بعد أن تأكد بأن السياسات السابقة لم تأت أكلها، بأن خيار الصناعات الثقيلة (المصنعة) غير منتج¹.

¹ بلوناس عبد الله، الاقتصاد الجزائري، الانتقال من الخطة إلى السوق ومدى إنجاز أهداف سياسية اقتصادية، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر، 2004-2005، ص 80-88 (بتصرف).

2- إعادة توجيه الاستثمارات العمومية

كانت رغبة المخطط الجزائري في تدعيم التخطيط كوسيلة لتسيير الاقتصاد، مع التوجه نحو اللامركزية واضحة للعيان، وتجسدها من خلال المخطط الخماسي الأول الذي جعل كأداة للحد من الاختلالات داخل الاقتصاد الوطني، وفي نفس الوقت كانت المتطلبات الجديدة تقتضي وضع سياسة صناعية لتستجيب إلى تلبية حاجات الطلب الداخلي من السلع والخدمات، وتحسين تكامل النسيج الصناعي، وتوزيع الإنتاج الموجه للتصدير خارج قطاع المحروقات.

ثانيا- محاولات تخفيض المديونية الخارجية وتفعيل الاستثمار الوطني والأجنبي

1- الاستثمار الخاص الوطني والأجنبي

اشتمل القانون رقم 82-11 الصادر في شهر أوت 1982 على نصين قانونيين الأول قنن الاستثمار الأجنبي، وألزمه بالاشتراك مع مؤسسات عمومية في شركات مختلطة، على أن لا تفوق مساهمة المستثمر الأجنبي نسبة 49%، هذا القانون كان له أثر محدود لأن الرأسمال الأجنبي كان متردد وحذر من هذا النوع من الشراكة، ولذلك عدد قليل من الشركات المختلطة التي أنشأت بموجب هذا القانون ما بين 1982-1986¹. أما النص الثاني فيخص الاستثمار الخاص الوطني، حيث حدد القانون 82-11 سقف (30 مليون دج) للاستثمار الخاص المحلي، ونجاحه كان محدودا بالإضافة إلى عقبات أخرى².

¹ Ben bietour Ahmed, l'expérience Algérienne de développement 1962-1991, été, Algérie, 1992, p23.

² بلوناس عبد الله، المرجع السابق، ص88 (بتصرف).

2- محاولة تخفيض المديونية الخارجية (1980-1984)

جرى في هذه الفترة محاولة للتقليص من التبعية للخارج في مجالات التكنولوجيا، التمويل، والتموين بمداخلات الإنتاج الصناعية، بسبب التراجع النسبي في معدل الاستثمار والبحث عن تحكم أحسن في الاستيراد، وفي هذا الإطار تم إلغاء أغلب عقود المساعدة التقنية الأجنبية، التي كانت مكلفة، ضف إلى ذلك الارتفاع الذي شهدته أسعار المحروقات ابتداء من سنة 1979، حيث ارتفع سعر البرميل من 13 دولار إلى 32 دولار، مع ارتفاع سعر صرف الدولار الأمريكي، وهو ما سمح بارتفاع إيرادات الصادرات، وقد متوسط الفائض في الميزان التجاري.

فاستغلت السلطات العمومية هذه الفترة (الوفرة المالية) لتخفيض حجم المديونية الخارجية عن طريق عملية التسديد المسبق لها، وقد تقلص بذلك مخزون المديونية بنسبة 16.5% أي ما يعادل 31 مليار دولار¹.

ثالثا- إعادة الهيكلة العضوية والمالية للمؤسسات

حمل التقرير الذي سبق إعداد المخطط الخماسي الأول (80-84) انتقادات كثيرة مست في مجملها طرق تسيير المؤسسة الاقتصادية بعامة، والمؤسسة العمومية، ومدى فاعليتها بخاصة، وذلك من خلال كشف نقاط الاختلال، وتقديم اقتراحات لمعالجتها وركزت على تجنب إنشاء مؤسسات من النوع الكبير، حيث أنه لا يمكن تسييرها ومراقبتها، وتصاحبها تكاليف عامة كبيرة، واتجهت الحكومة إلى إنتاج وحدات إنتاجية من الحجم الصغير والمتوسط، وإشراك القطاع الخاص في ذلك، خاصة النشاطات الحرفية الخدمية، والتوزيع بالتجزئة، لذلك عمدت السلطات على تفتيت المؤسسات الكبرى إلى عدة مؤسسات، مثلما حدث مع شركتي "سونطراك" و"سوناكوم" على سبيل المثال.

¹عليواش أمين ع القادر، المرجع السابق، ص33.

شركة سونطراك التي عرفت تطورا كبيرا تتجه لتوسيع حقل النشاطات، والحجم المعترف للاستثمارات الصناعية لهذه الشركة التي تعد من أكبر وأهم الشركات الوطنية حيث كانت توظف حوالي 96000 مستخدم سنة 1980، وبعد أن طبقت عليها إعادة الهيكلة، تحولت الشركة الأم إلى ثلاث عشرة وحدة ذات حجم متوسط تشغل 7500 مستخدم¹.

وهذه العملية كسابقاتها قد نتجت عنها جملة من المشاكل، فالعملية لم تكن مدروسة من الأساس، لقلة الإطارات والتقنيين المختصين، كما أدت إلى حل المديرية العامة السابقة للمؤسسات والفروع، وتشتت عمالها، وتبقى المؤسسات الوطنية كبيرة في منظورها، لكنها تبقى عادية مقارنة بحجم المجموعات الصناعية المعاصرة، ويمكننا القول أن الهدف من إعادة الهيكلة لم يتحقق باعتبار أن مجالات التدخل وحدود المسؤوليات لازالت غير واضحة، في خضم أجواء تسودها الضبابية والنزاعات.

رابعا- استقلالية المؤسسات الاقتصادية

والهدف من الاستقلالية هو إعطاء الصفة التجارية للمؤسسة العمومية الاقتصادية، وفك قيود الرقابة التي كانت مفروضة عليها بإطار حرية أكبر للمسير في اتخاذ القرار، رافقها صدور مجموعة من القوانين التشريعية لتهيئة الشروط اللازمة لتطبيقها:

✓ قانون 01-88 المؤرخ في 12 جانفي 1988 يتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية.

✓ قانون 02-88 المؤرخ في 12 جانفي 1988 المتعلق بالتخطيط.

✓ قانون 03-88 المؤرخ في 12 جانفي 1988 المتعلق بصناديق المساهمة.

✓ قانون 04-88 المؤرخ في 12 جانفي 1988 المتعلق بتعديل القانون التجاري، ويحدد القواعد الخاصة المطبقة على المؤسسات العمومية الاقتصادية.

¹ Abdoun Rabah, l'économie Algérienne l'épreuve de l'ajustement structurel, revue NAQD, N° 4, 1993, société d'édition, Algérie, pp82, 89.

الفصل الثاني-----أنواع المؤسسات العمومية في الجزائر

استقلالية المؤسسة العمومية في الجزائر: قانون 88-01 المؤرخ في 12 جانفي 1988

أ- جانب الملكية والتسيير:

✓ إعطاء حرية أكبر للمسير في اتخاذ القرار، وهذا يقتضي نزع قيدين: تعداد أهداف المؤسسة، تعدد المراقبة.

✓ الدولة تحافظ على حق ملكية الأسهم، وتستثمر أموالها عن طريق صناديق المساهمة.

ب- الجانب المالي:

✓ للمؤسسة رأسمال خاص بها، مع حرية التصرف فيه.

✓ حرية اختيار البنك (علاقة تعاقدية).

✓ منح القروض (التمويل) على أساس المردودية والفعالية¹.

الفرع الثالث: فترة التسعينات ومواصلة نهج الإصلاحات

دخل الاقتصاد الجزائري في سنوات التسعينات في مرحلة جديدة تختلف اختلافا جذريا عما سبقها، وذلك بتبنيها لنظام السوق وما يحمله من انعكاسات -على الاقتصاد والمؤسسات الاقتصادية- وقيامها بمواصلة الإصلاحات التي بدأتها سابقا، ولكن هذه المرة باللجوء إلى المؤسسات المالية الدولية.

بالنظر لكثرة المشاكل المالية التي عانت منها المؤسسات الاقتصادية الجزائرية، وفسلها المزمّن للخروج منها، فقد تم اتخاذ مجموعة من الإجراءات كان التطهير المالي أولها، وضع لتدعيمه قوانين وتشريعات ذات طابع مالي، توضح وتنظم آلية عمله، من بينها:

¹ بلوناس عبد الله، المرجع السابق، ص121.

الفصل الثاني-----أنواع المؤسسات العمومية في الجزائر

المرسوم التنفيذي رقم 90-101 المؤرخ في 27 مارس 1990، والمتعلق بتحويل ديون الخزينة العمومية المترتبة على المؤسسات العمومية إلى قيم منقولة¹، وفتح له الحساب رقم 302-063 المسمى "صندوق تطهير المؤسسات العمومية" لدى الخزينة الذي يهدف إلى تحقيق الاستقرار النقدي الداخلي للمؤسسات²، وكلف تطبيقه حوالي 250 مليار دينار جزائري.

كما يعتبر التعديل الهيكلي عن مجموعة السياسات الاقتصادية التي تهدف إلى تحقيق الإصلاحات الاقتصادية ضمن البرنامج المسطر، تقوم هذه السياسات على الحد من الطلب الاجتماعي، بتقليص الواردات ورفع الأسعار، لتقليص العجز الخارجي، ونجد أن للتعديل الهيكلي برامج تمتد على المدى القصير، المتوسط، والطويل.

الفرع الرابع: واقع المؤسسات الاقتصادية في ظل التحول نحو اقتصاد السوق

سنحاول هنا تقديم الصورة الأكثر حداثة عن الاقتصاد الجزائري، الذي أصبح أقرب من ذي قبل من إلى الاندماج في المحيط الاقتصادي العالمي، بهدف القضاء على العقبات التي تعترض الاستثمار، خاصة في القطاع الصناعي، اتخذت الدولة عدة خطوات هامة منها:

قانون الاستثمار سنة 1993 الذي وحد أنظمة الاستثمار، وألغى كل تمييز بين الأعوان الاقتصاديين، سواء كانوا وطنيين أو أجانب، عموميين أو خواص. وبهدف تفعيل أداء القطاع الصناعي كذلك، كان لا بد من إصلاح القطاع العام³.

¹ المرسوم التنفيذي رقم 91-74 المؤرخ في 16-3-1991 المتعلق بإعادة شراء الخزينة العمومية للديون المترتبة على المؤسسات العمومية، والمرسوم التنفيذي رقم 91-75 المؤرخ في 16-3-1991 المتعلق بكيفيات تسيير حساب التطهير المالي للمؤسسات العمومية الاقتصادية.

² المواد 1، 2، 3 من المرسوم التنفيذي رقم 91-75.

³ بلوناس عبد الله، المرجع السابق، ص 193-198.

الفصل الثاني-----أنواع المؤسسات العمومية في الجزائر

ولإرساء آليات اقتصاد السوق، لابد من "الخصخصة" كوسيلة لذلك، فتعد الخصخصة من المفاهيم الاقتصادية الجديدة التي تتدرج في سياق الإصلاحات الاقتصادية الجارية، فهي تكريس لتوجهات الدولة ومجهوداتها في المجال الاقتصادي، كما أن اتخاذ قرار الخصخصة للدول النامية يعتبر نتيجة منطقية لتناقص إمكاناتها المالية.

وفعلا اعتمدت الجزائر برنامج الخصخصة بصفة رسمية منذ سنة 1995، وذلك بعد صدور قانون 95-22 المتعلق بها، وبحلول نهاية ديسمبر 1997 تم حل 76 مؤسسة من أصل 411 مؤسسة عمومية اقتصادية، ثم حل الشركات القابضة في سبتمبر 2001، وعوضت في سنة 2002 بشركات تسيير المساهمة¹، وحسب إحصائيات وزارة الصناعة بداية 2003، هناك 11000 شركة عامة، بينما تم فصل 14500 عمال بين (1999-2003)، و 486 عامل فقط تم تسريحهم سنة 2004².

الفرع الخامس: الاستراتيجيات الصناعية الجديدة وتأهيل المؤسسات الاقتصادية

تم التأسيس في الجزائر بداية من 2007 لاستراتيجيه جديدة للتصنيع أعدتها وزارة المساهمة والترقية، الاستثمارات تعتمد على توجيه الاستثمارات إلى القطاعات ذات ميزة تنافسية وقيمة مضاعفة عالية³.

تم تسطير جملة من الأهداف تسعى الإستراتيجية الجديدة لتحقيقها في الآجال المتوسطة والطويلة منها:

✓ القضاء على الأداء السلبي والهزيل.

✓ التقليل من التبعية.

² وزارة الصناعة، دراسة السلاسل الصناعية، النمو، احتمالية الاستثمارات والتشغيل في الصناعة الجزائرية، المقياس الرابع، الجزائر، 2003، ص20.

³ عرض رئيس الحكومة للحصيلة الاقتصادية والاجتماعية للحكومة الجزائرية أمام برلمان ماي 2005.

³ بوكماش عبد الله، التفكيك الجمركي وأثره على تنافسية المؤسسات، دور برنامج تأهيل المؤسسات كتدبير مرافق مذكرة ماجستير، علوم التسيير، جامعة الجزائر، 2006-2007، ص147-152.

الفصل الثاني-----أنواع المؤسسات العمومية في الجزائر

✓تنويع الصادرات والتنمية التدريجية.

✓إعادة النظر في الدور الحقيقي الذي يجب على الدولة أن تلعبه في المجال الاقتصادي.

✓الثورة الهادئة فيما يخص المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، أكثر من 27400 مؤسسة في سنة 2008.

✓وقد عملت الجزائر على تطوير وتنويع أنشطة سوناطراك، وكذا البحث عن مداخل جديدة خارج قطاع المحروقات.

✓إن فترة (2001-2009) يمكننا أن نصنفها بفترة الإنعاش، وضمان ديمومة النمو والتنمية.

✓أما برنامج (2010¹-2014) فقد خصص له غلاف مالي يقدر ب 286 مليار دولار، وقد خصص هذا البرنامج نسبة كبيرة لتأهيل الموارد البشرية.

• وخلاصة يمكن القول أن المشرع أعطى طابعا مزدوجا للمؤسسة العمومية الاقتصادية فمن جهة أخضعها للأحكام العامة للقانون التجاري طبقا لما تنص عليه المادة 05 من الأمر 01-04، وهذا على أساس أنها شركات تجارية تبعا لخاصية المتاجرة التي تتسم بها المؤسسات العمومية الاقتصادية، ومن جهة أخرى وتماشيا مع طابعها العمومي فقد وضع بعض الاستثناءات والأحكام الخاصة بها حيث تبقى تخضع لبعض أحكام القانون العام، وهدف المشرع من وراء كل هذا هو إعطاء فعالية أكثر ومردودية أحسن للمؤسسات العمومية الاقتصادية في ظل اقتصاد السوق، وتوفير الضمانات والتحفيزات اللازمة للمستثمرين، لتهيئتها للدخول في مجال المنافسة على المستوى المحلي، وعلى المستوى الدولي أيضا، إلا أن هذا الطابع - الطابع العمومي - لم يكد يلبث مع التطورات الجديدة حيث أوشك على الزوال وهذا ما يتضح جليا في قانون المالية 2016 في المادة

¹ فيما قيل عن إنجازات الجزائر من الفترة الممتدة بين 1999-2010 لم يتم تحقيقه منذ الاستقلال كنتيجة للبرنامج المسطر.

الفصل الثاني-----أنواع المؤسسات العمومية في الجزائر

62 منه التي تنص على " يجب على المؤسسات العمومية الاقتصادية التي تنجز عمليات شراكة عن طريق فتح الرأس المال الاجتماعي لفائدة المساهمة الوطنية المقيمة طبقا للتشريع الساري المفعول، الاحتفاظ بنسبة 34% من مجموع الأسهم أو الحصص الاجتماعية، يمكن المساهم الوطني المقيم، بعد انتهاء مدة 05 سنوات وبعد اجراء المعاينة قانونا على احترام جميع التعهدات المكتتبه، رفع أمام مجلس مساهمات الدولة، خيار شراء الأسهم المتبقية، في حال موافقة المجلس، تتم عملية التنازل بالسعر المتفق عليه مسبقا في ميثاق الشركاء، أو بالسعر الذي يحدده المجلس . تحدد كيفيات تطبيق أحكام هذه المادة، عند الحاجة، عن طريق التنظيم. "

المبحث الثاني: الهيئات العمومية المنظمة في ظل القانون 01-88

إن المطلاع على القانون والمراسيم الحديثة التي خصت فئة المؤسسات العمومية تجدها تستعمل مصطلح "مؤسسة" في تقسيماتها، لذا تعتبر أن القانون التوجيهي 01-88 هو القانون الوحيد الذي استعمل عبارة "هيئة"، وجاء ذلك من خلال بابه الثالث، فإننا نجد كلمة "هيئة" عوض "مؤسسة"، والهيئات المنصوص عليها هي:

المطلب الأول: الهيئة العمومية ذات الطابع الإداري

الفرع الأول : تعريفها

الهيئات العمومية ذات الطابع الإداري حسب ما جاء في المادة 43 من القانون 01-88 أن "الهيئات العمومية الإدارية تخضع للقواعد المطبقة على الإدارة، ولمبدأ التخصص."

تتمتع هذه الهيئات بنفس النظام المالي والحسابي المطبق على الإدارة ما لم توجد قاعدة خاصة مرتبطة باستقلالية سيرها وتسييرها، بينما تجد المؤسسات العامة الإدارية مزودة بالشخصية المعنوية والاستقلال الإداري والمالي¹.

إن الدارس للقانون الإداري يقع دائما في لبس ومتاهاة التفريق بين الهيئة والمؤسسة، وقد وضعنا ذلك سابقا في المطلب الثاني من المبحث الثاني من الفصل الأول.

الفرع الثاني: كيفية سيرها

كما جاء في المادة 43 من القانون 01-88، تحدد قواعد تنظيمها وسيرها المكيفة مع طبيعتها وغرضها التخصصي ونوعها، عن طريق قوانينها الأساسية المحددة عن طريق التنظيم.

¹ المادة 43، القانون التوجيهي 01-88

الفرع الثالث: أمثلة عن الهيئات العمومية ذات الطابع الإداري

ومن أمثلة الهيئات العامة ذات الطابع الإداري:

1- خارج الجزائر: المكتبات العامة، الأكاديميات العلمية، الإذاعة، التلفزة العامة الوطنية.

2- في الجزائر: المكتبة الوطنية، مركز التمويل بالتجهيزات والوسائل التعليمية وصيانتها
الوكالة الوطنية للآثار وحماية المعالم والنصب التاريخية.

رغم فقدان الهيئات العمومية ذات الطابع الإداري للاستقلالية، إلا أنها تعتبر أنجع وسيلة لتسيير المرافق العمومية الإدارية، واعتماد الدولة عليها كركيزة، حيث تعتبر أكثر الأنواع استعمالاً، فهي تمثل 90% من مجموع المؤسسات العمومية في الجزائر.

المطلب الثاني: الهيئات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري

وكذا نجد لبسا كبيرا بالنسبة للدارس في التفرقة بين الهيئات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري الذي نص عليه القانون 88-01 والمؤسسات العمومية الاقتصادية المذكورة سابقا في المبحث الأول من الفصل الثاني، والمادة 44 من القانون 88-01 تزيل نوعا ما اللبس القائم، والتي تنص: "عندما تتمكن هيئة عمومية من تمويل أعبائها الاستغلالية جزئيا أو كليا عن طريق عائد بيع إنتاج تجاري، ينجز طبقا لتعريفه معدة مسبقا، ولدفتر الشروط العامة الذي يحدد الأعباء والتقييدات التي تعود على عاتق الهيئة والحقوق والصلاحيات المرتبطة بها، وكذا عند الاقتضاء حقوق وواجبات المستعملين فإنها تتخذ تسمية "هيئة عمومية ذات طابع صناعي وتجاري"¹.

الفرع الأول: تعريف الهيئة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري

رغم أن المشرع الجزائري لم يقدم تعريفا للمؤسسة العمومية الصناعية والتجارية من خلال القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية، إلا أنه تطرق إلى أهم الخصائص التي تتميز بها، وهذا من خلال نص المادة 44 التي نصت على أن

¹ المادة 44 من القانون التوجيهي 88-01.

الفصل الثاني-----أنواع المؤسسات العمومية في الجزائر

"المؤسسة العمومية التي تتمكن من تمويل أعبائها الاستغلالية جزئيا أو كليا عن طريق عائد بيع إنتاج تجاري يحقق طبق التعريف، معدة مسبقا ولدفتت الشروط العامة الذي يحدد الأعباء والتقييدات وكذا عند الاقتضاء حقوق وواجبات المستعملين."

فحتى تصنف المؤسسة على أنها مؤسسة أو هيئة عمومية صناعية وتجارية يتوجب أن تتوفر فيها ثلاث معايير : الإنتاج التجاري، التسعير المسبق، دفتت الشروط العامة.

- من هذا المنطلق نجد أن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية يميز بين المؤسسة العمومية الاقتصادية والهيئة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري التي تعتبر شكل انتقالي للتسيير فعندما تتمكن هذه الأخيرة من السير طبقا لقواعد اقتصاد السوق، وفي حالة ما إذا نص المخطط الوطني على ذلك تتحول إلى مؤسسة عمومية اقتصادية، أي شركة أسهم، أو شركة ذات مسؤولية محدودة .

- على العموم فالهيئة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري هي شكل من أشكال المؤسسة العمومية التي يعرفها النظام الاقتصادي الرأسمالي نتيجة الحاجة للقيام بأنشطة صناعية وتجارية، لم تستطع القيام بها المؤسسات الخاصة، بسبب قلة مردوديتها أو ضخامة رؤوس أموالها أو علو وتعقد مستواها التكنولوجي.

ويمكن القول أن أغلب النصوص القانونية وكذلك الفقه يتجه إلى تعريف المؤسسة العمومية أو الهيئة العمومية من خلال إبراز أوجه تشابهها واختلافها عن المؤسسة العمومية الإدارية، فرغم أن كلاهما يتم إحداثه بنص تشريعي أو تنظيمي ويتمتع بشخصية معنوية في القانون العام وكلاهما يسير مرفق عام ويتميز بامتيازات السلطة العامة إلا أنهما يختلفان في النقاط التالية:

✓ نشاط المؤسسة العمومية الإدارية غير تجاري وغير مربح "لا وجود للأرباح" أم المؤسسة العمومية الصناعية والتجارية فنشاطها يقوم على أساس الربح

الفصل الثاني-----أنواع المؤسسات العمومية في الجزائر

✓ قواعد القانون القابلة للتطبيق على المؤسسة العامة الإدارية هي فقط قواعد القانون العام والعاملون فيها هم من الموظفين أو الوكلاء العاملين وعقودها إدارية والمنافعون منها يكونوا في وضع تنظيمي أما المؤسسة العامة الصناعية والتجارية , فتخضع لقواعد القانون العام والخاص على حد سواء والعاملون فيها هم من إجراء القانون الخاص وعقودها بشكل عام تعود للقانون الخاص والمنافعون يكونوا في وضع تعاقدية.

الفرع الثاني : خصائص وصلاحيات الهيئة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري
وفقا للقانون 88-01:

جاءت خصائصها وصلاحياتها وفقا للمواد 45، 46، 47 من القانون 88-01 على النحو التالي:

✓ المادة 45: "تخضع الهيئة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري القواعد المطبقة على الإدارة في علاقتها مع الدولة، وتعد تاجرة في علاقتها مع الغير، وتخضع لقواعد القانون التجاري، ويكون لها في حياتها ذمة متميزة وموازنة خاصة طبقا للأحكام القانونية والتنظيمية المطبقة في هذا الشأن¹.

✓ المادة 46: يحدد الطابع الصناعي والتجاري للهيئة العمومية، وكذا قواعد تنظيمها وسيرها، بموجب عقد الإنشاء والقوانين الأساسية المتخذة وفق الشكل التنظيمي².

✓ المادة 47: تتحول الهيئة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري إلى مؤسسة عمومية اقتصادية، إذا أمكن عندئذ هدفها، وتسير عملها آليات السوق، ونص المخطط الوطني للتنمية على شروط ذلك³.

ومثال عن هذه الهيئات نجد الوكالة الوطنية لتنمية السياحة.

¹ المادة 45 من القانون التوجيهي 88-01.

² المادة 46 من القانون التوجيهي 88-01.

³ المادة 47 من القانون التوجيهي 88-01.

الفصل الثاني-----أنواع المؤسسات العمومية في الجزائر

على غرار الهيئات الأخرى، نجد أن الهيئة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري تفتقد للاستقلالية المطلقة في تسييرها، وهذا يعني ارتباطها بإعانات الدولة وتبعيتها لميزانيتها المالية.

المطلب الثالث: الهيئات العمومية ذات التسيير الخاص (EPGS)

كرستها المادة 49 من القانون 01-88، ويتعلق الأمر على وجه الخصوص بصناديق الضمان الاجتماعي، الصندوق الوطني للتأمينات الاجتماعية (CNAS)، الصندوق الوطني للتقاعد (CNR)، الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي لغير الأجراء (CASNOS) والصندوق الوطني للتأمين على البطالة.

وتتجلى خصوصيتها"

✓ تعمل على تسيير المخاطر الاجتماعية.

✓ تاجرة في علاقتها مع الغير.

✓ مواردها من الاشتراكات.

في البداية كانت هذه التسمية تطلق فقط على هيئات الضمان الاجتماعي (في المرسوم 85-223) المؤرخ في 20 أوت 1985 ينص في المادة 02 "هيئات الضمان الاجتماعي هي عبارة عن مؤسسات ذات طابع إداري، لكن المشرع راح يستعمل هذه التسمية في عدة مرات مثل:

✓ وكالة التنمية الاجتماعية ADS

✓ محافظة الطاقة الذرية.

✓ الوكالة الوطنية لدعم وتشغيل الشباب ANSEJ.

✓ الصندوق الوطني لتطوير التمهين والتكوين المتواصل¹.

¹ ضريفي نادية، المرجع السابق، ص60.

الفصل الثاني-----أنواع المؤسسات العمومية في الجزائر

✓ الملاحظ على الهيئات العمومية ذات التسيير الخاص أنها تعتمد على إيرادات الدولة، بالإضافة لإيرادات الشعب كالتأمين على السيارات والعمال وغيرها، كما أننا نعتبرها ضرورية للخدمة الاجتماعية.

المطلب الرابع: مراكز البحث

جاء في المادة 51 من القانون التوجيهي 88-01 أن مراكز البحث العلمي والتقني يمكن إنشاؤها عن طريق التنظيم، هياكل خاصة تحمل اسم "مركز البحث والتنمية" خصائصها وصلاحياتها حسب القانون 88-01:

✓ إنه يمكن تمويل مراكز البحث والتنمية من الأموال العامة على شكل مساهمات نهائية من الدولة، أي بدون فوائد.

✓ تحدد قواعد تنظيم وسير مراكز البحث والتنمية تبعا لطبيعتها، مخالفة للقوانين المطبقة على الإدارة، عن التنظيم.

✓ يجوز لمراكز البحث والتنمية استغلال أية براءة أو إجازة، كما يمكنها أخذ مساهمات في المؤسسات العمومية، أو إنشاء فروع تحكمها قواعد القانون التجاري¹.

وهي تهدف بذلك إلى تثمين نتائج البحث واستغلالها فيما يعود لخدمة المجتمع.

ومن هنا نكون قد تطرقنا للهيئات العمومية التي نص عليها القانون 88-01، مستخلصين جملة من الملاحظات الشخصية "رأيي صواب يحتمل الخطأ":

✓ أن القانون 88-01، القانون الوحيد الذي فرق بين الهيئة والمؤسسة.

✓ أن معظم الدارسين يلتبس لديهم التفرقة بين المؤسسة والهيئة، بدليل أن أغلب الدراسات تطلق لفظ "مؤسسة" على الهيئات سابقة الذكر.

✓ أن الاستقلال المالي وسيلة تفتقدها الهيئات، مما يجعلها تابعة للدولة تبعية مالية.

¹ المواد 51، 52، 53، 54 من القانون التوجيهي 88-01.

الفصل الثاني-----أنواع المؤسسات العمومية في الجزائر

- ✓ أن القواعد التي تحكم المؤسسات، التي جاءت بعد قانون 01-88 ليست نفسها التي تحكم الهيئات المنظمة العمومية، في ظل قانون 01-88.
- ✓ أن القانون 01-88 يعد مرجعا أساسيا لتصنيف المؤسسات العمومية في الجزائر.

المبحث الثالث: الهيئات العمومية الأخرى غير المنصوص عليها في القانون 88-01

إن تنوع نشاط الدولة يفرض وجود أنواع كثيرة للمؤسسات تحدثها الدولة بغرض مساعدتها بواجب توفير الخدمات للجمهور، والدارس للتشريع الجزائري خاصة ابتداء من 1988 يلاحظ مدى التطور الكبير الذي عرفه أسلوب المؤسسات، والتصنيفات التي طرأت عليها، والتي سنذكرها في المبحث التالي الذي قسمناه لمجموعة من المطالب تصنف هذه المؤسسات:

المطلب الأول: الهيئة العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي

لقد نجم عن التطور الاقتصادي والاجتماعي، بل وحتى السياسي، تغير أنماط التسيير، والنظرة لتصنيف المؤسسات العمومية، فبعد المصادقة على القانون التوجيهي، والبرنامج الخماسي حول البحث العلمي والتكنولوجي (1998-2002) صدرا مباشرة المرسوم التنفيذي 99-256 المؤرخ في 16 نوفمبر 1999 مبينا كفاءات إنشاء المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي، وتنظيمها سيرها، وبينت المادة 17 من القانون 98-11 المتضمن القانون التوجيهي والبرنامج الخماسي حول البحث العلمي والتطور التكنولوجي، بأن هذه المؤسسة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلالية المالية.

1- الغرض من إنشائها:

الغرض من إنشائها هو: تحقيق نشاطات البحث العلمي، والتكنولوجي، والتطور في هذا المجال للحاق بالركب الحضاري، ومساعدة الأدمغة الوطنية لتنمية قدراتهم وتطبيقها لخدمة المجتمع.

2- أداة الإنشاء:

نصت المادة 02-49 من المرسوم التنفيذي 99-256 أنها تتم بمرسوم تنفيذي وتحل بذات الشكل.

3- مميزات:

نص القانون 98-11 على خضوع هذا النوع من المؤسسات لنظام الرقابة المالية البعدية كخطوة تميز هذه المؤسسة عن غيرها، خاصة ذات الطابع الإداري، وهذا بهدف بعث نوع من المرونة على نشاطها العلمي وأدائها، أي تمتعها بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي.

أمثلة عن بعض المراسيم المتعلقة بالهيئات العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي:

1- مرسوم تنفيذي رقم 99-244 مؤرخ في 21 رجب عام 1420 الموافق 31 أكتوبر 1999، يحدد قواعد إنشاء مخبر البحث وتنظيمه وسيره (الجريدة الرسمية سنة 1999 عدد 77، صفحة 05-08)

2- مرسوم تنفيذي رقم 99-256 مؤرخ في 8 شعبان 1420 الموافق 16 نوفمبر سنة 1999، يحدد كفاءات إنشاء المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي وتنظيمها وسيرها (الجريدة الرسمية سنة 1999، عدد 82، صفحة 03-09) معدل بالمرسوم التنفيذي رقم 02-321 مؤرخ في 7 شعبان عام 1423 الموافق 14 أكتوبر سنة 2002 يتضمن تمديد الأجل المحدد في المادة 42 من المرسوم التنفيذي رقم 99-256 المؤرخ في 8 شعبان عام 1420 الموافق 16 نوفمبر سنة 1999 (الجريدة الرسمية سنة 2002، عدد 68، صفحة 20)

3- مرسوم تنفيذي رقم 99-257 مؤرخ في 8 شعبان عام 1420 الموافق 16 نوفمبر سنة 1999، يحدد كفاءات إنشاء وحدات البحث وتنظيمها وسيرها (الجريدة الرسمية سنة 1999، عدد 82، صفحة 09-13)

4- مرسوم تنفيذي رقم 08-251 مؤرخ في أول شعبان عام 1429 الموافق 3 غشت سنة 2008، يحدد مهام المديرية العامة للبحث العلمي والتطوير التكنولوجي وتنظيمها (الجريدة الرسمية سنة 2008، عدد 46، صفحة 16-21)

الفصل الثاني-----أنواع المؤسسات العمومية في الجزائر

المطلب الثاني: الهيئات العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني

وهي مؤسسة حديثة العهد في الجزائر من حيث التصنيف، وقد ورد:

1- تعريفها في المادة 32 من القانون 99-05 المؤرخ في 4 أفريل 1999 المتضمن

القانون التوجيهي للتعليم العالي بالصيغة التالي:

"المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني هي مؤسسة وطنية

للتعليم، تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي"¹.

2- أشكالها:

بينت المادة 38 من القانون 99-05 أشكالها: الجامعة، المركز الجامعي، المدارس

والمعاهد².

3- أهم المواد التي جاء بها القانون التوجيهي للتعليم العالي:

ارتأينا أن نتطرق إلى أهم المواد التي جاء بها القانون التوجيهي للتعليم العالي:

لجهل الكثير من الطلبة لحقوقه وواجباته، فمعرفة القوانين تحمي الدارسين، لذا سنتطرق

لأهمها باختصار، وما يفيد الدارس بصفة خاصة:

1- يتم الالتحاق بالتكوين العالي في مستوى التدرج للحائزين على شهادة البكالوريا التي

تتوج نهاية الدراسات الثانوية، أو شهادة أجنبية معادلة لها³.

2- يجري توجيه المرشحين للالتحاق بالتكوين العالي على مستوى التدرج نحو الميادين

والشعب على أساس الرغبات المعبر عنها، والنتائج المحصل عليها في المسابقات

والأماكن البيداغوجية المتوفرة وطنيا وهذا حسب المادة 11 من القانون رقم 99-05

¹ القانون رقم 99-05 المؤرخ في 18 ذي الحجة 1419 الموافق ل 4 أفريل 1999(معدل بالقانون رقم 00-04)

المتضمن القانون التوجيهي للتعليم العالي

² المادة 38 من القانون نفسه.

³ المادة 10 من القانون التوجيهي رقم 99-05.

الفصل الثاني-----أنواع المؤسسات العمومية في الجزائر

3- يشتمل التكوين العالي لما بعد التدرج التكويني في الدكتوراه والتكوين ما بعد التدرج في العلوم الطبية، والتكوين ما بعد التدرج المتخصص وهذا حسب المادة 14 من القانون رقم 05-99

4- تعتبر شهادة التعليم العالي دبلوما وطنيا.

5- يعمل التعليم العالي على تعزيز الطاقات العلمية الوطنية بالاشتراك مع الهيئات الوطنية والدولية للبحث، التي يوطد معها علاقات تعاون مختلفة. وهذا من خلال ما جاء في المادة 25 من القانون التوجيهي 05-99

6- تنشأ لدى الوزير المكلف بالتعليم العالي هيئة استشارية تدعى "الندوة الوطنية للجامعات"، كما تنشأ هيئات جهوية للتشاور والتنسيق والتقييم. طبقا للمادة 43 معدل بالقانون رقم 04-00

7- يستفيد الطلبة المسجلون بصورة نظامية في مؤسسات التعليم العالي من أجل المساهمة في تجسيد مبدأ العدالة الاجتماعية، من منحة دراسية أو إعانات غير مباشرة من الدولة¹.

8- يستفيد الطلبة من الضمان الاجتماعي وإجراءات الوقاية والحماية الصحية².

9- تمارس مهام سلك أساتذة التعليم العالي أساسا في الميادين التالية:

✓ التعليم التدريجي و/أو ما بعد التدريجي، والتكوين المتواصل.

✓ التأطير والتوجيه ومراقبة المعارف وتقييم الطلبة المؤطرين.

المطلب الثالث: الهيئات الإدارية المستقلة.

تجسدت ظاهرة العولمة التي تبنتها الجزائر من خلال إزالة الحدود الاقتصادية بين الدول لضمان حرية تداول السلع، وانسحاب الدولة من الحقل الاقتصادي، وانتقالها من دولة متدخلة إلى دولة ضابطة، الأمر الذي صاحبه ظهور أشكال جديدة للضبط، والتي تسمح بالحفاظ على نزاهة المنافسة، والمتمثلة في: "الهيئات الإدارية المستقلة".

¹ - المادة 46 من القانون التوجيهي رقم 05-99.

² - المادة 47 من القانون التوجيهي رقم 05-99.

أولاً: بدايتها:

بدأ هذا النوع من الهيئات في الظهور في البلدان الغربية، حيث أن المعروف في الولايات المتحدة الأمريكية تسميتها بـ "الوكالات المستقلة Independent agencies"، أو "لجان الضبط المستقلة Independent regulatory commissions". ويرجع البعض ظهورها في فرنسا.

1- بداياتها في الجزائر:

تم إنشاء أول هيئة في الجزائر سنة 1990 في مجال الإعلام، حيث فيها المشرع بأنها هيئة إدارية مستقلة، وتلتها إنشاء عدة سلطات أخرى منها: ✓ في القطاع المالي: تم إنشاء مجلس النقد والقرض واللجنة المصرفية، بموجب القانون رقم 10-90 المؤرخ في 14 أبريل 1990، المتعلق بالنقد والقرض، الملغى بالأمر رقم 11-03 المؤرخ في 26 أوت 2003.

✓ في مجال البورصة: في مجال البورصة لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة¹. لقد جاء إنشاء الهيئات الإدارية المستقلة في القطاع الاقتصادي عموماً، وفي القطاع المالي خصوصاً كنتيجة لضرورة إيجاد نمط جديد لتدخل الدولة، من أجل ضبط تلك المجالات، وذلك بعد تخليها عن دورها كدولة متدخلة، حيث تكتفي بدور الضبط، وكل ذلك حسب ما تقتضيه مبادئ الاقتصاد الحر الذي تبنته الجزائر بعد جملة من الإصلاحات.

الفرع الأول : تعريف الهيئات الإدارية المستقلة

ينفق كثير من شراح القانون الإداري على صعوبة وضع تعريف دقيق للهيئات الإدارية المستقلة انطلاقاً من اختلاف أنظمتها القانونية، وتباين المجالات التي تظبطها وكذا تباين واختلاف نشاطها وطريقة عملها من دولة لأخرى.

ولقد عرفها الأستاذ "YVES GUADEMET" : كما يلي:

¹ المرسوم التشريعي رقم 10-93 المؤرخ في 23 ماي 1993، المعدل والمتمم، المتعلق ببورصة القيم المنقولة.

« L'autorité administrative indépendante se caractérise en droit strict par la conjonction de trois Critères. On constatera que cependant on a parfois tendance à étendre cette appellation à des organismes qui d'éprouve d'un véritable pouvoir de décision, exercent des compétences qui ne sont que d'avis mais avec une autorité particulière. Les critères dont la réunion caractérise l'autorité administrative indépendante sont le pouvoir de prendre des actes administratifs décisifs, l'absence de personnalité juridique propre et la soustraction à tout contrôle Hiérarchique ou de tutelle »¹.

بمعنى أن هذه الهيئات الإدارية المستقلة تتمتع بسلطة اتخاذ القرار في ممارسة مهامها واختصاصاتها بالرغم من عدم تمتعها بالشخصية المعنوية وعدم خضوعها لأية رقابة رئاسية أو وصائية

كما عرفها الأستاذ "M.GENTOT":

"Des organismes publics non juridictionnels et dépourvus de la personnalité moral qui ont Reçu de la loi la mission d'assurer la régulation des secteurs sensibles, de veiller au respect decertains droits des administrés et sont dotés de garanties statutaires et de pouvoirs leur permettant d'exercer leurs fonctions sans être soumis à l'emprise du gouvernements"²

و يقصد بذلك أن التنظيم الإداري يبدو في صورة هرم يوجد على قمته رئيس أعلى، وفي الدرجات التالية يوجد رؤساء الإدارات والمصالح، وفي الدرجات الدنيا يقبع أعضاء التنفيذ.³

¹YVES Gandemet, traité de droit administratif, tome1, 16eme éditions, L.G.D.J, 2002, p. 77 et 78.

²Raymond GUILLIEN et Jean VICENT, Lexique des termes juridiques, 16 éditions, Dalloz,2007 p. 70.

³حسين عثمان محمد عثمان، أصول القانون الإداري، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، 2006، ص 323 .

الفصل الثاني-----أنواع المؤسسات العمومية في الجزائر

وقد اعتبر هذا التعريف الهيئات الإدارية المستقلة هيئات عمومية إدارية غير قضائية لا تتمتع بالشخصية المعنوية، هدفها ضبط القطاعات الحساسة وتحسين علاقة الإدارة بموظفيها مع ضمان عدم تدخل السلطة التنفيذية أثناء تأديتها لمهامها. من خلال ما تقدم نخلص إلى أن التعريفات المذكورة أعلاه ركزت على تعدد واختلاف المجالات التي تظبطها هاته الهيئات وكذا استقلالية أعضائها خصوصا عن الحكومة والبرلمان مع غياب أية رقابة سلمية أو وصائية كانت على أعمالها، بالإضافة إلى تنوع الصلاحيات والاختصاصات.

ولا يمكن القول بأن كل الهيئات الإدارية المستقلة لا تتمتع بالشخصية المعنوية بل بعضها¹ وحتى هذه الأخيرة -التي لا تتمتع بالشخصية المعنوية - فإنها تنتمي للشخصية المعنوية المشكلة للدولة. على أساس أن الصلاحيات المخولة للهيئات الإدارية المستقلة مستمدة من امتيازات السلطة العامة التي هي أحد ميزات الدولة بالمفهوم الدستوري. وانطلاقا من التعريفات السابقة يمكننا وضع تعريف موحد للهيئات الإدارية المستقلة بالقول بأنها "أجهزة عمومية إدارية مركزية غير قضائية، تتمتع بالشخصية المعنوية تهدف إلى تليين سلطوية الإدارة، تعمل لحساب الدولة دون أن تكون تابعة لها، تتميز بصلاحيات واسعة ولا تكون أعمالها خاضعة لأي توجيه أو رقابة إلا من قبل القاضي."

¹ كمجلس النقد والقرض مثلا الذي لا يتمتع بالشخصية المعنوية.

الفصل الثاني-----أنواع المؤسسات العمومية في الجزائر

الفرع الثاني : خصائص الهيئات الإدارية المستقلة

إذا كان من الصعب إعطاء تعريف دقيق للهيئات الإدارية المستقلة، فيمكننا على الأقل ذكر ما يميزها عن الهيئات الإدارية التقليدية، انطلاقاً من خاصية السلطة "أولاً" بالإضافة إلى الطابع الإداري "ثانياً" وكذا الاستقلالية التي تتمتع بها هاته الهيئات "ثالثاً".
أولاً: السلطة

تعتبر السلطة أحد أهم الأركان لتكوين دولة ما، وفقاً لقواعد القانون الدولي. كما أن السلطة في أية دولة تتولاها الحكومة "السلطة التنفيذية" والبرلمان "السلطة التشريعية" والقضاء "السلطة القضائية".
فهل يمكن القول أن المشرع الجزائري أنشأ سلطة رابعة بجوار السلطات الثلاث:
التنفيذية، التشريعية والقضائية ؟

لقد اختلف شراح القانون الإداري ولا سيما الفرنسيين منهم، في تحديد مدلول هذه السلطة التي تتعت بالهيئات الإدارية المستقلة فيقول الأستاذ "P.SOBOURNI" "أن مفهوم السلطة يحيل إلى سلطة اتخاذ القرارات قابلة بأن تؤدي إلى الطعن بسبب تجاوز السلطة" ويرى الأستاذان: "F.Gazier et Y.Cannac" أن السلطة يجب أن لا نحصرها في مدلولها القانوني فيمكن أن تكون سلطة معنوية .ألا أن الذي يعنى بالأجهزة لا يكون محصور فقط في الدراسة والإرشاد ولا تقتصر على إصدار آراء سابقة على القرارات، فبالعكس هذه التدخلات بالرغم من أنها لا تترجم بقرارات لها مضمون وتتدخل في نشاط متناسق، و هي تفرض بقوة وتعمل كسلطة.¹ بمعنى أن لها سلطة اتخاذ القرارات التنفيذية "Pouvoir décisionnel" أي سلطة تقرير مستقلة .

¹ Yves CANNAC, François GAZIER, études sur les A.A.I., cité par M.J. GUEDON, op.cit , p. 51.

الفصل الثاني-----أنواع المؤسسات العمومية في الجزائر

غير أن الفقه الفرنسي متفق على أن المشرع الفرنسي لم ينشئ سلطة رابعة إلى جانب السلطات الثلاث: "التنفيذية، التشريعية والقضائية" و إنما أطلق وصف سلطة على هيئة ما فإنه يبتغي من وراء ذلك إلى تبيان الطبيعة الخاصة بها، وبالتالي إخراجها عن الهيئات الإدارية التقليدية .

انطلاقاً من أن الهيئات الإدارية المستقلة، ليست مجرد أداة تنفيذية في يد الحكومة، ولكنها سلطة مستقلة تتمتع بحرية من التفكير والتدبير والإنشاء .

وفي الأخير نصل على أن السلطة التي تتمتع بها الهيئات الإدارية المستقلة، لا تنحصر في تقديم الآراء الاستشارية أو الاقتراحات، بل تتعداها إلى سلطة إصدار قرارات هي في الأصل من اختصاص السلطة التنفيذية .

ثانياً: الطابع الإداري

ترتب عن الاعتراف بالطابع الإداري للهيئات الإدارية المستقلة، إقصاء فكرة الأجهزة القضائية، على اعتبار أن التصرفات المتخذة من طرف الهيئات الإدارية المستقلة، لا تتمتع بحجية الشيء المقضي به¹ ولقد أضفى المشرع الجزائري الطابع الإداري على مجلس المنافسة صراحة بموجب المادة 23 من الأمر 03-03 المتعلق بالمنافسة حيث نصت المادة على أنه " تنشئ لدى رئيس الحكومة سلطة إدارية تدعى في صلب النص " مجلس المنافسة " تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي"

ثالثاً: الاستقلالية

رتبت كلا من الوضعية والطبيعة القانونيتين للهيئات الإدارية تناقضا داخل التقاليد السياسية ويكمن في ذلك إلى أن الإدارة ليست جهة مستقلة من حيث المبدأ على الأقل، بل

¹ زهير جمال الدين، يحي حلوي، دور السلطات الإدارية المستقلة في اتخاذ قرارات انفرادية إدارية، مجلة طنحيس، صادرة عن كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة عبد الملك السعدي، المغرب، العدد الثاني، 2001

الفصل الثاني-----أنواع المؤسسات العمومية في الجزائر

تابعة للحكومة وغيرها خاضع للبرلمان¹. ومن ثمة فالاستقلالية ميزة تخص دستوريا السلطة القضائية، والتي هي بدورها استقلالية نسبية . هذا ما دفع بشراح القانون الإداري القول بأن إنشاء الهيئات الإدارية المستقلة، يضع النظرية التقليدية للدولة موضع الشك من ناحيتين : فمن ناحية تعد مساسا بالمبدأ الديمقراطي الذي يقضي بأن سلطة الدولة يجب أن تمارس تحت سلطة ورقابة ممثلي الأمة.

ومن ناحية أخرى فإنها تتقضى مبدأ الوحدة الذي يقيم هياكل الدولة وينظمها فيشكل جهاز يعمل بانسجام وفي نسق واحد وقد ذكرت الأستاذة "Teitgen-Colly" إلى أن المقصود بالاستقلالية، هو عدم خضوع الهيئات الإدارية لأية رقابة إدارية كانت رئاسية أو وصائية، مع عدم تلقيها أية تعليمات من أي جهة كانت أما الأستاذ "J.CHEVALLIER" فتوصل إلى أن السلطات تحضى بتشريع ذاتي حيث تفلت من التبعية الإدارية والتدرج الرئاسي فهي سلطات إدارية معزولة ولها منطقتها الخاص في العمل.

وبالنسبة الأستاذان "جورج قودال" و"بيار ردفوفيه" فيريان أن استقلالية السلطات الإدارية تقترب من استقلالية السلطات القضائية، إلا أن استقلالية السلطات الإدارية لها طبيعة خاصة، فهي لا تتكون من عناصر قضائية فقط، بل هي تفلت من أية تبعية رئاسية وفي ذلك يرى الأستاذ "زوايمية رشيد" أن المقصود باستقلالية السلطات هو عدم خضوعها لأية رقابة رئاسية كانت أو وصائية وبغض النظر عن تمتعها بالشخصية المعنوية من عدمها على أساس أن هذه الأخيرة - الشخصية المعنوية - لا تعد بمثابة معيار لتحديد استقلالية السلطات، فالعبرة ليست بالشخصية المعنوية وإنما بسلطة التقرير التي تحوزها السلطات الإدارية المستقلة²

¹ عزاوي عبد الرحمن، الرخص الإدارية في التشريع الجزائري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه دولة في القانون العام،

كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر، 2005-2006، ص 213

2- ZOUAIMIA Rachid, les autorités administratives indépendantes et la régulation économique , revue IDARA, Ecole national de l'administration, N° 28,2004, P.36

الفصل الثاني-----أنواع المؤسسات العمومية في الجزائر

وبالنسبة للمشرع الجزائري، فإنه اعترف صراحة باستقلالية بعض السلطات ومثال ذلك نجده في سلطات الضبط الاقتصادي كالجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، بموجب المادة 20 من القانون 03-04 التي نصت على أنه "تؤسس سلطة ضبط مستقلة"

الفرع الثالث: أمثلة عن الهيئات الإدارية المستقلة:

بعض سلطات الضبط في المجال الاقتصادي

- 1- مجلس النقد والقرض.
- 2- اللجنة المصرفية.
- 3- لجنة عمليات تنظيم البورصة ومراقبتها.
- 4- مجلس المنافسة.
- 5- سلطة الضبط للبريد والمواصلات.
- 6- هيئتنا الضبط في المجال المنجمي.
- 7- لجنة ضبط الكهرباء والغاز.
- 8- سلطة ضبط النقل.
- 9- سلطة ضبط سوق التبغ والمواد التبغية.

ومما سبق نخلص للقول أن المؤسسات العمومية في الجزائر تتنوع وتختلف بالنظر لعدة اعتبارات، كما يمكننا اعتبار القانون التوجيهي 88-01 القانون الوحيد الذي تطرق لمصطلح هيئة وعلى ظله حصلنا على تصنيفين للمؤسسات العمومية: يتمثل التصنيف الأول في الهيئات العمومية المنظمة في ظل قانون 88-01 وهي عبارة عن أربعة تقسيمات؛ الهيئات العمومية ذات الطابع الإداري، الهيئات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري، الهيئات العمومية ذات التسيير الخاص ومراكز البحث، أما التصنيف الثاني فكان للمؤسسات العمومية الأخرى غير المنصوص عليها في القانون 88-01 وخرجنا من هذا بثلاث تقسيمات كانت: المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي

الفصل الثاني-----أنواع المؤسسات العمومية في الجزائر

المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني والهيئات الإدارية المستقلة، كما تطرقنا للمؤسسات العمومية الاقتصادية كمبحث مستقل نظرا لتوسع محتواها والعناية التي تلقتها من الدولة الجزائرية كأساس للنهوض بالدولة لكن تجري الرياح بما لا تشتهي السفن وعض أن تكون هذه الأخيرة مصدر فائدة وربح أضحت عائقا وعبء مالي في نفقاتها على الخزينة العمومية للدولة.



الخاتمة

ومن هنا نخلص إلى القول أن تصنيف المؤسسات العمومية في الجزائر لم يخضع لمعيار وحيد يحدد هويتها، والإطار الخاص بها، بل بعدة معايير واختلافات بين المشرع في هذا الإطار. إن موضوع فئات المؤسسات العمومية يكاد لا يخلو من اللبس واختلاف الآراء حوله.

تناولت في الفصل الأول ماهية المؤسسات العمومية، وقد خرجت بجملة من النتائج والملاحظات كانت:

- أنه لا يوجد تعريف دقيق لمصطلح "المؤسسة العمومية".
- اختلاف وتعدد الآراء حول ضبط مفهوم المؤسسة العمومية.
- أنه يوجد فرق بين المؤسسة والهيئة من حيث الاستقلال المالي والاستقلال في تنفيذ القرارات، ومن ناحية الاختصاص القضائي، حيث أن الهيئة تخضع كأصل عام في منازعاتها إلى القضاء الإداري أي تخضع لقواعد القانون الإداري وقراراتها إدارية أما من حيث الاستقلال المالي فميزانيتها تابعة للدولة أما المؤسسة العمومية فهي تخضع للقانون المختلط "القانون التجاري، القانون الإداري، قانون العمل" وميزانيتها مستقلة عن ميزانية الدولة وهي تخضع كأصل عام في منازعاتها إلى قواعد القانون التجاري.
- أن المشرع الجزائري تطرق للوكالة كمؤسسة عمومية في عدة قوانين.
- كما أن المشرع الجزائري قد نقل على النظام الفرنسي وترجمة المصطلحات من الفرنسية إلى العربية أوقعه في الخطأ، حيث أننا نجد ترجمة واحدة لمصطلحين مختلفين سواء في التسمية (Enterprise-Etablissement) أو من حيث التخصص فكلاهما يترجم "مؤسسة".

- أنه لا يمكننا التطرق لفئات المؤسسة العمومية إلا بعد فهم المؤسسة العمومية فهما تاما، والفرقة بينها وبين عدة مصطلحات مشابهة كالهيئة، والمؤسسات ذات النفع العام وغيرها.

أما النتائج المتحصل عليها في الفصل الثاني، وهو موضوع بحثنا، كانت كالتالي:

- أن المؤسسات العمومية في الجزائر تتنوع وتنقسم إلى أنواع متعددة بالنظر إلى اعتبارات مختلفة.

- أخذت المؤسسة العمومية الاقتصادية الأولية والحصة الأكبر من اهتمام الدولة الجزائرية بهدف مواكبة التطور الحاصل في الدول الأخرى والنهوض بالاقتصاد الوطني بانتهاج عدة سياسات لذلك. وقد مرت بمراحل عديدة أجهشت كاهل الخزينة العمومية وحملت الدولة ديونا دولية على عاتقها.

- أن المؤسسة العمومية أوشكت أن تكون آيلة للزوال بعد فتح باب الخوصصة، أمام المساهم الوطني المقيم مع احتفاظ الدولة بنسبة 34% من مجموع الأسهم أو الحصص الاجتماعية، وإمكانية شراء هذه النسبة من الأسهم من قبل المساهم الوطني المقيم بعد 5 سنوات . معنى هذا زوال صفة العمومية على المؤسسة الاقتصادية، وهذا ما جاء به قانون المالية 2016 في مادته 62

- أن القانون التوجيهي 88-01 يعتبر القانون الأول الذي فرق بين الهيئة والمؤسسة واعتمادا عليه قمنا بهذه التقسيمات.

- كما يجدر بنا الذكر أنه هناك مراسيم وقوانين أخرى ظهرت على إثرها مؤسسات جديدة ظهرت نتيجة لتنوع نشاط الدولة حتم تعدد أصناف المؤسسات العمومية.

- وصفوة القول أن واقع المؤسسة العمومية في الجزائر لا يزال مقيدا بأفكار غربية أو بالأحرى فرنسية، فقد حررت الجزائر من الاستعمار الفرنسي لكن لا يزال الفكر مستعمرا وليت النقل كان صحيحا بل زاد الطين بلة وأوقعنا في الكثير من اللبس والخط في استعمال المصطلحات بالإضافة لما خلفه الاستعمار، فقد خرجت الجزائر منهكة

مدمرة، تعاني الأمية والتجهيل فقلة الكفاءات العلمية جعلتنا نعاني من التبعية، وذلك لسوء التقدير.

اقتراحات:

- 1- تنمية الكفاءات الوطنية والاهتمام بالأدمغة الجزائرية لنفاذي التبعية الخارجية وإعطاء فرصة لهؤلاء الأشخاص لبث مواهبهم في وطنهم الأم.
 - 2- تشديد الرقابة على المؤسسات العمومية وانتهاج الصرامة مع المخالفين والهاضمين لحقوق المواطن الجزائري.
 - 3- تشجيع العمال بانتهاج سياسة الجزاء من جنس العمل عبر الترقية والزيادة في الرواتب لتحفيز العامل على المضي قدما.
 - 4- استعمال التكنولوجيات الحديثة كالرقمنة والأسلوب الإلكتروني في المؤسسات العمومية بدل الأساليب التقليدية.
 - 5- و أهم شيء تنمية الوازع الديني لدى الجزائريين والتحلي بالأخلاق والأمانة في أداء مهمتهم تجاه وطنهم فالثروة البشرية أهم بكثير من المادية .
 - 6- وضع قانون إطار للمؤسسات العمومية بكل فئاتها، فاستعمال مصطلح فئات المؤسسات العمومية في الدستور الجزائري يفرض تعريف هذه الفئات والتمييز فيما بينها من خلال قانون إطار.
 - 7- إعادة ضبط المصطلحات المتعلقة بفئات المؤسسات العمومية.
 - 8- إعادة مراجعة المادة 62 من قانون المالية 2016.
- وفي الأخير، نتمنى أن نكون قد وفقنا في إيصال المعلومة ولو بالجزء اليسير لا إفراط ولا تفريط، ويبقى الإنسان جاهلا لمعارف كثيرة، مهما وصل لدرجة من المعرفة التي تعتبر بحرا لا يمكن للباحث الإلمام بها، والله الموفق والهادي إلى درب المنير وصل اللهم على البشير النذير، وآله وصحبه ممن سلكوا طريقه المنير.

قائمة المصادر

والمراجع

أولاً- النصوص القانونية

- الدساتير:

1- دستور 1996 المعدل بموجب القانون رقم 08-19 المؤرخ 15 نوفمبر 2008 المتضمن التعديل الدستوري

- النصوص التشريعية:

2- الأمر رقم 66-156 المؤرخ في 8 جويلية 1966 المتضمن قانون العقوبات.

3- الأمر 75-23 المؤرخ في 29 أبريل 1975 المتضمن القانون الأساسي النموذجي للمؤسسات الاشتراكية ذات الطابع الاقتصادي.

4- الأمر 75-76 المؤرخ في 21 نوفمبر 1975 والمتعلق بتحديد العلاقات الرئيسية بين المؤسسات الاشتراكية وسلطة الوصاية.

5- القانون 86-10 المؤرخ في 19 أوت 1986 والمتضمن المجمع الجزائري للغة العربية.

6- القانون التوجيهي 88-01 المتعلق بالمؤسسات العمومية الاقتصادية.

7- قانون 88-04 المؤرخ في 12 جانفي 1988 المتعلق بتعديل القانون التجاري، ويحدد القواعد الخاصة المطبقة على المؤسسات العمومية الاقتصادية.

8- قانون 99-05 المؤرخ في 18 ذي الحجة 1419 الموافق لـ 4 أبريل 1999، المتضمن القانون التوجيهي للتعليم العالي .

9- الأمر 01-04 المتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية وتسييرها وخصائصها

10- القانون رقم 15-18 المؤرخ في 18 ربيع الأول 1437 الموافق 30 ديسمبر 2015 ويتضمن قانون المالية لسنة 2016.

- النصوص التنظيمية:

- مراسيم

- 1- المرسوم رقم 86-79 المؤرخ في 22 أبريل 1986 المتضمن: تنظيم المؤسسة الوطنية لتهيئة الري.
- 2- المرسوم رقم 71-74 المؤرخ في 16 نوفمبر 1971 المتضمن التسيير الاشتراكي للمؤسسات.
- 3- المرسوم الرئاسي 02-48 المؤرخ في 16 يناير 2002 المتضمن إنشاء الوكالة الفضائية الجزائرية وتنظيمها وعملها، الجريدة الرسمية العدد 05.

- المراسيم التنفيذية:

- 1- المرسوم التنفيذي 91-74 المؤرخ في 16/3/1991 المتعلق بإعادة شراء الخزينة العمومية للديون المترتبة على المؤسسات العمومية.
- 2- المرسوم التنفيذي 91-75 المؤرخ في 16/3/1991 المتعلق بكيفيات تسيير حساب التطهير المالي للمؤسسات العمومية الاقتصادية.
- 3- المرسوم التنفيذي رقم 97-212 المؤرخ في 07 يونيو 1997، الديوان الوطني لمكافحة المخدرات وإدمانها، الجريدة الرسمية العدد 41، المؤرخة في 15 يونيو 1997

ثانيا- الكتب:

- 1- بعلي محمد الصغير، القانون الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، الحجار، عنابة د.ط
- 2- الحلو ماجد راغب، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، مصر 1994
- 3- رياض عيسى، نظرية المرفق العام في القانون المقارن، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1984.

- 4- شنطاوي علي خطر، نظرية المؤسسات العامة وتطبيقاتها في المملكة الأردنية الهاشمية، دار الفكر للنشر والتوزيع، ط1، 1990.
- 5- صخري عمر، اقتصاديات المؤسسة، ديوان المطبوعات الجامعية، سنة 2010
- 6- صموئيل عبود، اقتصاد المؤسسة، الديوان الوطني للمطبوعات الجامعية، 1982
- 7- الظاهر خالد خليل، القانون الإداري (دراسة مقارنة)، الكتاب الثاني، ط1، 1997، دار المسيرة للنشر والتوزيع، عمان.
- 8- عوابدي عمار، القانون الإداري، الجزء الأول، النظام الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة 5، 2008
- 9- فريجة الحسين، شرح القانون الإداري، دراسة مقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية ط1، الجزائر، 2010
- 10- لباد ناصر، الوجيز في القانون الإداري، ط2، لباد سنة 2007، الجزائر.
- 11- محيو أحمد، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، ط3 الجزائر، 1979.
- 12- هيام مروة، القانون الإداري الخاص، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع 2002.
- 13- يكن زهدي، القانون الإداري، الجزء الأول، المكتبة العصرية للطباعة والنشر، الطبعة الأولى، بيروت، 1955.

ثالثا - المقالات:

- 1- سليمان ناصر، التكتلات الاقتصادية الإقليمية، مجلة الباحث، عدد 2002، جامعة ورقلة.
- 2- زهير جمال الدين، يحي حلوي، "دور السلطات الإدارية المستقلة في اتخاذ قرارات انفرادية إدارية"، مجلة طنجيس، صادرة عن كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية جامعة عبد الملك السعدي، المغرب، العدد الثاني، 2001.

3- حسين كامل الأسيوطي، حول مشكلة التمييز بين الهيئات والمؤسسات العامة، مجلة العلوم الإدارية، العدد الثاني، 1969

رابعا- الرسائل والمذكرات:

- الرسائل:

1- بلوناس عبد الله، الاقتصاد الجزائري: الانتقال من الخطة إلى السوق ومدى إنجاز أهداف سياسية اقتصادية، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر، 2004-2005.

2- عزاوي عبد الرحمن، الرخص الإدارية في التشريع الجزائري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه دولة في القانون العام، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر، 2005-2006.

3- علي عبد الله، تأثير المحيط على أداء المؤسسة العمومية، رسالة دكتوراه، 2003 .

- المذكرات:

1- كمال بغداد، "النظام القانوني للمؤسسة العامة المهنية في الجزائر"، مذكرة من أجل الحصول على شهادة الماجستير، تخرج 2011/2012.

2- زقوران سامية، عملية الرقابة الخارجية على أعمال المؤسسات العامة في الجزائر، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر، 2001/2002.

3- ضريفي نادية، تسيير المرفق العام والتحويلات الجديدة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، السنة الجامعية 2007/2008.

4- كسرى مسعود، تطور المؤسسات العمومية الاقتصادية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، 1999.

5- عليواش أمين ع القادر، أثر تأهيل المؤسسات الاقتصادية على الاقتصاد الوطني، مذكرة لنيل شهادة ماجستير، 2006-2007.

6- بوكماش عبد الله، التفكيك الجمركي وأثره على تنافسية المؤسسات، دور برنامج تأهيل المؤسسات كتدبير مرافق، مذكرة ماجستير، علوم التسيير، جامعة الجزائر، 2006-2007.

7- بن عربية الزوبير، دراسة لصنف الوكالات الوطنية في القانون الاداري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، دولة ومؤسسات، 2011-2012.

خامسا- الملتقيات:

1- بوكميش لعلی، التجربة الجزائرية في مجال إصلاح المؤسسات العمومية الاقتصادية، الملتقى العلمي الدولي حول الإصلاحات الاقتصادية في ظل العولمة: واقع ورهانات، المكتبة الوطنية بالحامة، الجزائر، 11، 12 جوان 2005.

سادسا- المحاضرات:

1- سليمان الكامل، التحليل السيسولوجي للمؤسسة الجزائرية، محاضرات أقيمت على طلبة السنة الرابعة، علم الاجتماع، شعبة التنظيم والعمل، معهد العلوم الاجتماعية، جامعة باتنة، الجزائر، سنة 1995-1996

سابعا- المراجع باللغة الأجنبية:

- 1- Pierre. LOURENT Frier. Précis de droit administratif, édition Montchrestien, E.J.A, Paris, 2001
- 2- Yves CANNAC, François GAZIER, études sur les A.A.I., cité par M.J. GUEDON, op.cit.
- 3- Ben bietour ahmed, « L'expérience algérienne de développement, 1962-1991 été, algerie, 1992
- 4- Abdon-rabeh, « l'économie algérienne l'épréuer de lagustement structurel, revue, naqd n 4, 1993, dédition algerie
- 5- ZOUAIMIA Rachid, « les autorités administratives indépendantes et la régulation économique » revue IDARA, Ecole national de l'administration, N° 28, 2004,



فهرس المحتويات

01	شكر
02	إهداء
03	مقدمة
08	الفصل الأول: ماهية المؤسسات العمومية
10	المبحث الأول: الإطار المفاهيمي للمؤسسة العمومية
10	المطلب الأول: تعريف المؤسسة العمومية
16	المطلب الثاني: خصائص ومزايا المؤسسات العمومية
16	الفرع الأول: خصائص المؤسسة العمومية
17	الفرع الثاني: مزايا المؤسسة العمومية
18	المطلب الثالث: أركان المؤسسات العمومية
18	الفرع الأول: المنظمة العامة أو المرفق العام
19	الفرع الثاني: الشخصية المعنوية العامة
19	الفرع الثالث: التخصص والاستقلال المالي والإداري
20	الفرع الرابع: التبعية والخضوع للرقابة الإدارية الوصائية
20	المطلب الرابع: النظام القانوني للمؤسسة العمومية
21	الفرع الأول: إنشاء وإلغاء المؤسسات العمومية
22	الفرع الثاني: تنظيم المؤسسة العمومية
23	المبحث الثاني: المؤسسة العمومية والمصطلحات المقاربة
23	المطلب الأول: المؤسسة العمومية والمؤسسة ذات النفع العام
24	المطلب الثاني: المؤسسة العمومية والهيئة العمومية
28	المطلب الثالث: الوكالة كقناة للمؤسسات العمومية

36	الفصل الثاني: أنواع المؤسسات العمومية في الجزائر
38	المبحث الأول: المؤسسة العمومية الاقتصادية
39	المطلب الأول: مفهوم المؤسسة العمومية الاقتصادية
39	الفرع الأول: تعريفها
40	الفرع الثاني: أنواعها
41	الفرع الثالث: خصائصها
41	المطلب الثاني: مبررات وجود المؤسسة العمومية الاقتصادية
42	الفرع الأول: المؤسسة العمومية الاقتصادية في النظام الاشتراكي
43	الفرع الثاني: المؤسسة العمومية الاقتصادية في النظام الرأسمالي
44	المطلب الثالث: المراحل التي مرت بها المؤسسة العمومية الاقتصادية
44	الفرع الأول: المؤسسات الجزائرية الاقتصادية قبل الإصلاحات
48	الفرع الثاني: الاقتصاد الجزائري وبداية الإصلاحات
53	الفرع الثالث: فترة التسعينات ومواصلة نهج الإصلاحات
54	الفرع الرابع: واقع المؤسسات الاقتصادية في ظل التحول نحو اقتصاد السوق ..
55	الفرع الخامس: الاستراتيجيات الصناعية الجديدة وتأهيل المؤسسات الاقتصادية
58	المبحث الثاني: الهيئات العمومية المنظمة في ظل قانون 88-01
58	المطلب الأول: الهيئات العمومية ذات الطابع الإداري
58	الفرع الأول: تعريف الهيئة العمومية ذات الطابع الإداري
58	الفرع الثاني: كيفية سيرها
59	الفرع الثالث: أمثلة عن الهيئات العمومية ذات الطابع الإداري
59	المطلب الثاني: الهيئات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري
59	الفرع الأول: تعريف الهيئة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري

61	الفرع الثاني: خصائصها وصلاحياتها وفقا للقانون 88-01.....
62	المطلب الثالث: الهيئات العمومية ذات التسيير الخاص
63	المطلب الرابع: مراكز البحث
	المبحث الثالث: الهيئات العمومية الأخرى غير المنصوص عليها
65	في القانون 88-01.....
66	المطلب الأول: الهيئات العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي.....
67	المطلب الثاني: الهيئات العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني
68	المطلب الثالث: الهيئات الإدارية المستقلة.....
69	الفرع الأول: تعريف الهيئات الإدارية المستقلة
72	الفرع الثاني: خصائص الهيئات الإدارية المستقلة
75	الفرع الثالث: أمثلة عن الهيئات الإدارية المستقلة
77	الخاتمة
81	قائمة المصادر والمراجع
87	فهرس المحتويات.....



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

