المحاضرة الاولى: تاريخ المؤسسة العمومية ونظامها القانوني

اولا- تاريخ المؤسسة العمومية ونظامها القانوني

1- تاريخ المؤسسة العمومية

ارتبط ظهور المؤسسة العمومية بظهور نظرية المرفق العام، التي تمت محاولة وضع أسسها و مبادئها من طرف رجال القانون في النصف الأول من القرن العشرين تحت تأثير الأفكار الاشتراكية التي ظهرت آنذاك، بعدما كانت وظيفة الدولة تنحصر في ضمان الأمن والعدالة، تنظيم الجيش والشرطة والقضاء، أي الاكتفاء بالقيام بتلك الوظائف الأساسية للدولة التي تعمل على سلامتها داخليا وخارجيا.

وبظهور نظرية المرفق العام، و التي كانت ضيقة النطاق و محدودة المجال، لا تتجاوز نطاق الخدمات العامة الإدارية الرئيسية، والتي يحجم القطاع الخاص عن القيام بها، أو لا يرغب في مزاولتها لضعف ربحها أو لارتباطاتها بمظاهر السيادة ووظائف الدولة الأساسية، أو حتى لأنه يعجز على إدارتها وتسييرها وتمويلها .

و مع التطور التاريخي و خاصة مع انتشار المبادئ الاشتراكية، ظهر تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي عن طريق إنشاء مشروعات عامة تقدم من خلالها خدمات أساسية للأفراد، كالتعليم و الخدمات الاجتماعية، و النقل، الغاز و الكهرباء إلخ .... .و ترتب على هذا التدخل ظهور ما يطلق عليه اسم (القطاع العام) حيث المؤسسات العمومية الاقتصادية هي إحدى مظاهره، و ظهرت إلى جانب المرافق العامة الإدارية مرافق جديدة تعرف بالمرافق الاقتصادية (المؤسسات العمومية)

ولكن التغييرات التي أصابت المجتمع الدولي المعاصر عقب الحرب العالمية الثانية و الناتجة عن ضغط الأزمات الاقتصادية زادت من حجم المشروعات أو المرافق العامة التي امتدت إليها يد الدولة، و اتسع مجالها ليشمل تلك التي كانت مخصصة فقط للنشاط الفردي أي القطاع الخاص، خاصة في المجال التجاري، الصناعي و الزراعي، عن طريق تأميم المؤسسات و النهوض بالمشروعات الضرورية لتحدي تلك الاضطرابات الاقتصادية و إعادة بناء الاقتصاد الوطني، فظهرت وظائف جديدة للدولة الحديثة و ظهرت المرافق الاقتصادية الحديثة (على مستوى الإنتاج و حتى على مستوى التوزيع) .

يعبر السرد التاريخي السابق عن تكشف حقيقة وواقع النظام الاقتصادي الرأسمالي، فبعد ما كانت الدولة تؤدي وظائفها الأساسية تاركة النشاط الاقتصادي للمبادرة الفردية الخاصة، وعلى الرغم من التطور الذي عرفته في مجال تدخلها في النشاط الاقتصادي، إلا أن عبء الخدمات العمومية في النظام الاشتراكي في دولة ما، يلقي على عاتقها مهاما واسعة في مجال الخدمة العامة لاحتكارها العديد من الأنشطة وذلك وفقا للمبادئ الاشتراكية التي تقوم على أساس الملكية العامة المطلقة لوسائل الإنتاج.

فالمذهب الاشتراكي، إذن، يدعو الدولة إلى المزيد من التدخل في الاقتصاد و بوتيرة أكثر سرعة أكثر مما يدعو إليه المذهب الرأسمالي. هذا ما يسمح بإمكانية تقديم تعريف الخدمة العمومية (المرفق العام) لدولة تنتهج النظام اشتراكي وهو إذن" مشروع يستهدف أداء نشاط ذي مضمون اقتصادي أو اجتماعي أو سياسي يحقق المصلحة العامة ويكرس التطبيق الاشتراكي وتتولى السلطة العامة إدارته وتتضمنه خطة الدولة العامة ". وهذا ما يتعذر علينا تقديمه في حالة دولة تنتهج نظاما رأسماليا، لأن مفهوم المرفق العام غير ساكن مما يجعل بعض الغموض يحول حول فكرة المرفق العام، لأن هذه الأخيرة تشترط حدًّا أقصى من صفة الشمولية لكافة عناصرها، ولذلك تبقى المبادرة للمعيار الشكلي المستمد من النصوص القانونية الخاصة.

و من هنا نستنتج أن أزمة تعريف المؤسسة العمومية ما هي إلا نتيجة لهذه الأزمة التي يعيشها تعريف المرفق العام.

لقد كانت أهمية القطاع العام في الدول الاشتراكية تتفاوت من دولة لأخرى حسب الدور الذي كان يلعبه القطاع الخاص في التنمية الاقتصادية، إلا أن التطور المستمر والمعاصر الذي لحق بكلا النظامين الرأسمالي و الاشتراكي، قد أدى إلى انحرافهما عن اتجاههما الأول، يعني ذلك أن الدول المنتهجة للنظام الرأسمالي و على رأسها الولايات المتحدة الأمريكية، شهدت تدخلات واسعة لهذه الدول في مختلف الأنشطة الاقتصادية على عكس ما شهدته دول النظام الاشتراكي التي سعت إلى تشجيع القطاع الخاص.

إن تعدد الواجبات الإدارية للدولة وتنوع نشاطاتها في دولة رأسمالية وحتى اشتراكية سمح للقطاع الخاص القيام بمشروعات خاصة اعترافا له بصفة النفع العام وهذا ما أدى إلى توسع رقعت أزمة المرفق العام شيئا فشيئا من جهة، والمؤسسة العمومية من جهة أخرى.

ثانيا- نظامها القانوني:

إن المفهوم التقليدي للمؤسسة العمومية، يرتكز على أساس فكرة المرفق العام، فهي عبارة عن مرفق عام إداري تتمتع بالشخصية المعنوية و تخضع لقواعد القانون العام في تنظيمها و سيرها. لكن هذا المفهوم تأثر **بتدخل الدولة في المجال الاقتصادي** وظهور المرافق العمومية الصناعية و التجارية التي يتضمن نظامها القانوني تطبيق قواعد من القانون الخاص، و بدأ تمييز جديد يفرض نفسه بين المرافق العامة الإدارية التي تتكفل بإدارتها المؤسسة العمومية الإدارية، و التي استمر نظامها القانوني في خضوعه كليا لقواعد القانون العام و المرافق العمومية الصناعية و التجارية التي تتكفل بإدارتها المؤسسة العمومية الصناعية و التجارية الخاضعة جزئيا للقانون العام و القانون الخاص. مما دفع بعض الفقه لاعتبار ذلك تطور في مفهوم المؤسسة العمومية، كمقابل لتطور مفهوم المرفق العام، بينما رفض البعض الآخر أصلا التلازم بين الفكرتين.

ما يميز المؤسسة العمومية عن بقية المنظمات هو كونها منظمة تنشئها الدولة و تخضع لمبدأ التخصص و الاستقلالية في ممارسة نشاطها مع بقائها خاضعة لرقابة السلطة المركزية.

- **دور الدولة وتطور القطاع العام**

لا بد لنا في البداية من ملاحظة أن المجالات المحددة يجب أن تحدد التوجه السياسي الذي تنتهجه الدولة و المجتمع حول دور الدولة في الحياة والتنظيم الاجتماعي. وللتذكير فإن دور الدولة كان يعتبر في البداية مقتصرا على واجبات الأمن و الدفاع و العدالة(الدولة الحارسة)، و كان هذا الوضع هو السائد عندما ظهرت النظرية الاقتصادية التي أسسها آدم سميث، بحث أن تلك النظرية لم تعط للدولة أي دور في الحياة الاقتصادية، لكن مقابل ذلك ظهر بالتدريج أن هناك مجالات لا يريد المجتمع إبقاءها في إطار النظام الفردي، و هي مجالات (الرفاه الاجتماعي) و في مقدمتها التعليم، الصحة، الضمان الاجتماعي، و بعض الخدمات الضرورية مثل خدمات المرافق العامة من موانئ، و طرق و مياه و كهرباء... ومن الملاحظ أن هذا المجال قابل للتوسع تحت ضغط تزايد الحاجيات الاجتماعية و ضرورة موازنة تباينات الدخل، من خلال توفير خدمات منخفضة التكلفة للفئات الأقل دخلا في المجتمع، و لكن المجال مُدِّد ليشمل عددا من السلع التموينية الرئيسية لتوفيرها بسعر يقل عن تكلفتها تعويضا عن انخفاض الأجور، و قد شملت هذه السلع (الخبز، والزيت، والسكر، و غيرها من السلع الواسعة الاستهلاك)،كما فرضت أسعار منخفضة لكثير من السلع الأخرى لا تكاد تترك

هامشا للربح، و قد أدى هذا التدخل من قبل الدولة إلى تضخم في أعباء ميزانية الدولة لدعم التموين، و مازال هذا الموضوع مثار جدل وما زالت الحكومات تحاول أن تخفف هذا العبء فيما تتشبث به الفئات الاجتماعية المستفيدة منه .

إلى جانب هذا، فقد وجدت المجتمعات بالتجربة أن تنمية المرافق العامة لا يمكن أن تتحقق بالسرعة الكافية من خلال القطاع الخاص، و من ثم أخذت دول عديدة تهتم بتنمية هذه المرافق من خلال القطاع العام، و نجم عن ذلك أن قطاع المرافق العامة أصبح في كثير من أنحاء العالم أولوية. ثم ظهرت بعد ذلك توجهات تنادي بأن تقوم الحكومات بإنجاز بعض المرافق (المؤسسات الكبرى) التي قد لا يقدم القطاع الخاص عليها بسبب طبيعتها المرتفعة التكلفة، و هذا بعدما تطورت أنظمة المحاسبة الوطنية، وصاحب هذا بطبيعة الحال الحاجة بالتدريج إلى تدخل الدولة للإشراف، وعندما أخذت الحاجات الاجتماعية شكلا حادا زاد دور الدولة في تلبيتها، وبالتالي اضطرت الدولة إلى استحداث موارد جديدة لتغطية تكاليف هذه الحاجات و قد كان من بين هذه الموارد ضريبة الدخل التي أخذت توفر للخزينة حصة مهمة من إيراداتها.

وقد أدت صدف جغرافية إلى تعظيم حصة الدولة في الدخل الوطني الأمر الذي دعاها إلى لعب دور أكبر في الاستثمارات، و نذكر الموارد البترولية مثلا. و ظهرت بعد الحرب العالمية الثانية نظريات التنمية الاقتصادية التي أكدت على تدخل الدولة لتلعب دور قياديا في عملية التنمية، و تزامن هذا مع انتشار الأفكار الماركسية التي نادت بضرورة هيمنة الدولة على جميع مناحي الحياة الاقتصادية، من أجل حل كل القضايا الاستثمارية والتنموية والتنظيمية والاجتماعية، و توفير العدالة الاجتماعية في وقت واحد، حيث ساعدت الظروف على توسع دائرة القطاع العام والى تمدده وسيطرته في فترة ما، لذا فإن عملية الإنشاء الأولى كانت تعتبر عملية تنموية، بينما تعتبر عملية التأميم عملية ترشيدية. كل ما سبق كان ينطبق على وضع الدولة في الجزائر و هو ما أدى بها إلى التدخل و بقوة في النشاط الاقتصادي خاصة بعد ارتفاع أسعار النفط.. **كما سنوضح في المحاضرة الثالثة.**