المحاضرة الخامسة: المراحل التي مرت بها المؤسسة العمومية في ظل النظام الاشتراكي قبل1980

اولا- مرحلة التسيير الذاتي (1962- 1965).. المرسوم رقم 63-95.

مع حصول الجزائر على الاستقلال، ليظهر بعد ذلك التسيير الذاتي كنظام فرض نفسه بذهاب المعمرين ملاك الأراضي و المصانع و يضع المؤسسات تحت تصرف العمال الذين أخذو على عاتقهم تسيير هذه المؤسسات.

ضرورة المرحلة اقتضت الاعتماد على أسلوب التسيير الذاتي كأحد الأساليب، و تميزت هذه المرحلة باعتماد واختيار الاشتراكية منهجا و أسلوبا وكنظام لمستقبل الدول (عكس النظام الغربي الرأسمالي الذي كان سائدا وقت الاستعمار الفرنسي)؛ ومن أجل ذلك سيطرة الدولة على الاقتصاد الوطني للحيلولة دون استيلاء البرجوازية الوطنية على هذه الثروات التي خلفها المعمرون .الأمر الذي أدى إلى ضرورة تجسيد التنظيم الجماعي لتسيير المؤسسات وتجنيد كل الطاقات المادية و البشرية لتفادي الفراغ القانوني، و هو ما جسده التسيير الذاتي للمؤسسات ومن هنا برزت عدة مراسيم تنظيمية للتسيير الذاتي و نخص بالذكر منها:

- المرسوم المؤرخ في 1962/11/23 المتعلق بإنشاء لجنة التسيير في المؤسسات العمومية.
- المرسوم المؤرخ في 1963/03/18 المتعلق بحل مشاكل الملكيات الشاغرة.
- المرسوم رقم 63-95 مؤرخ في 18 ديسمبر يتعلق بتنظيم وتسيير المؤسسات المسيرة ذاتيا ج ر عدد 15 الصادرة في 22 مارس 1963. الموضح للمعالم الكبرى للتسيير الذاتي للمؤسسات العمومية.

ومنه نستطيع أن نعطي **تعريفا للمؤسسة** المسيرة ذاتيا على أنها " شخصية معنوية من أشخاص القانون الخاص تتميز بالاستقلالية واللامركزية المرفقية، وهي مسيرة من طرف المنتجين، وفق مبادئ الديمقراطية المباشرة ".

كما أعطيت مفاهيم و تعريفات أخرى للتسيير الذاتي بأنه:

- "تجربة اشتراكية في ميدان الإنتاج، و اقتسام الناتج بين أفراد الجماعة"
- "التسيير الديمقراطي من طرف العمال للمنشآت والمستثمرات التي هجرها الأوروبيون أو التي تم تأميمها".

أما تنظيم المؤسسات المسيرة ذاتيا، فحدد بواسطة المرسوم آنف الذكر المؤرخ في 22 /1963/03 الذي ينص صراحة على أن الهيئات المكونة لهذه المنشآت تتكون أساسا من:

- جهاز الجمعية العامة. - مجلس العمال.
- لجنة التسيير. - المدير.

ومن أهم نتائج هذا التنظيم هو تسيير الأملاك الشاغرة، و إقامة هرم متين يرتكز على الكفاءة، حيث تمارس فيه السلطة الحقيقية، مما أدى فيما بعد، وساعد على إنشاء شركات وطنية. كما ساعدت صيانة و استغلال الأملاك الصناعية الوطنية على الحفاظ على أدوات الإنتاج، و ساهمت في تمويل خزينة الدولة خاصة بواسطة الضريبة على الأرباح الصناعية و التجارية، بينما تمثلت المشاكل في الواقع في:

- تهميش المشاركة العمالية، و احتفاظها بطابع استشاري مناقض تماما لمبادئ الديمقراطية هذا من جهة
- و من جهة أخرى أثبتت التجربة أن أسلوب التسيير الذاتي طبق في أغلبه على المؤسسات الصغيرة الحجم.

بالإضافة إلى ذلك، شهدت هذه المرحلة نقصا كبيرا في الإطارات و اليد العاملة الماهرة و غياب الوعي الكافي عند معظم العمال، و ذلك راجع للمستوى الثقافي، مما أدى إلى حدوث نزاعات بين مجلس العمال و لجنة التسيير من جهة، و بين رئيس لجنة التسيير و المدير العام من جهة أخرى، ناهيك عن الانتخابات غير الشرعية .

و من بين المشاكل كذلك سوء توزيع السلطة، و سوء التنظيم و التنسيق، مما أدى إلى احتكار السلطة من طرف الإدارة، بالإضافة إلى بعض العراقيل في التسيير و العراقيل الاجتماعية مثل سوء توزيع المداخيل بين العمال، و هناك أيضا العراقيل السياسية مثل سوء اختيار المسيرين، و تعدد مراكز القرار و كذلك العراقيل الاقتصادية مثل سوء توجيه الإنتاج، و ضعف تجنيد العمال.

و أمام كل هذه المشاكل، فضلت الدولة التدخل مباشرة عن طريق التأميم، بهدف الهيمنة على كل الأنشطة الاقتصادية، وامتلاك نشاط المؤسسات ذات الطابع الاقتصادي و إضفاء النموذج الاشتراكي كأسلوب تنظيمي و هو ما سنبينه فيما بعد.

و بالرغم مما سبق ذكره آنفا، فإنه بإمكاننا القول أن التسيير الذاتي تمكن من أن يحقق تنظيما للقطاع الاقتصادي، و بالرجوع إلى الإحصائيات وصل عدد المؤسسات الصناعية عام 1964 و التي كانت تسير ذاتيا حوالي 413 مؤسسة تميزت أغلبها بصغر حجمها، أي 5 % من هذه المؤسسات كان يعمل بها حوالي 100 عاملا .

ملاحظة: إن فكرة التسيير الذاتي لم تكن وليدة تفكير عميق، وإنما كانت استجابة لظروف اقتصادية و سياسية و اجتماعية معينة، فرضت العمل بهذا النمط حيث خرج العمال على اختلاف فئاتهم إلى المزارع و المصانع و الإدارات المهملة لتسييرها من خلال خلايا و مجموعات تكونت لهذا الغرض، كان الهدف من ذلك حماية الاقتصاد الوطني، و مواصلة العملية الإنتاجية في هذه المؤسسات قصد مواجهة احتياجات المجتمع. هذا التجاوب من طرف العمال سهل عملية التسيير الذاتي للمؤسسات في الواقع،

نستنتج أن تجربة التسيير الذاتي للمؤسسات الاقتصادية إنما كرست توجها سياسيا، ذلك أن الأساليب و التقنيات المعتمدة لضمان التنمية قد سادتها وطغت عليها فكرة الإيديولوجية الاشتراكية.

ثانيا- الشركات الوطنية، المؤسسة الوطنية (65- 71)

بعد التغيير السياسي الذي حدث في 1965/06/19، و بالرغم من استناده على ما يسمى بالشرعية الثورية فإن فترة 1965 /1971 في نظر العديد من المحللين، تعبر عن نمط رأسمالية الدولة، وقد تجلت خاصة في أسلوب **"الشركة الوطنية"** والأخذ بشكل الشركات الوطنية التجارية المنظمة بكيفية شركات الأموال حسب مقتضى القانون 1867 المتضمن القانون التجاري الفرنسي.

ومع بداية 1965، بدأ التفكير في خلق شركات وطنية، حيث تأسست في سنة 1965 على سبيل المثال: الشركة الوطنية للنفط والغاز (SONATRACH)، الشركة الوطنية للحديد والصلب (SNS) و الشركة الوطنية للصناعات النسيجية (SONITEX).

إن هذه الشركات بالإضافة إلى التي سوف تنجز مستقبلا، اعتُبرت أدوات أساسية لتحقيق استراتيجية التنمية. عن طريق التدخل المباشر للدولة، حيث أصبح العمال موظفين تابعين لها و ذلك مع تراجع نمط التسيير الذاتي، حيث أصبح لا يمثل سوى6,5 %. وهذا وفق الامر رقم66-133 المؤرخ في2جوان1966 يتضمن ق الوظيفة العمومية.

استهدف إنشاء الشركات الوطنية تسيير كل الأملاك التي تم تأميمها وفق الأمر المؤرخ في 1963/11/04، التي مست قطاع المناجم والبنوك والتأمينات، وكان الهدف هو تحضير أدوات تمويل نموذج التنمية المعتمد الذي عرف بنموذج الصناعات المصنعة، و منه وضع ميكانيزمات وأدوات التسيير المركزي بإتباع نمط التسيير السوفييتي .

وقد تم في هذا الإطار صياغة الأهداف المنشودة للبناء الاقتصادي و الاجتماعي ضمن استراتيجية تنموية تهدف إلى:

1- العمل على استغلال الثروات الوطنية التي تزخر بها البلاد.
2- القضاء على التبعية الاقتصادية من خلال بعث قطاع صناعي قوي (الصناعات المصنعة).
3- إحداث تكامل وانسجام بين القطاعات الاقتصادية لاسيما فيما بين القطاع الصناعي والقطاع الزراعي.

و قد شكلت الشركة الوطنية الركيزة الأساسية للتنمية الاقتصادية، والاجتماعية، حيث انصب التركيز على إظهار الشركة الوطنية إلى الوجود باعتبارها هدفا في حد ذاته. وكان الأسلوب التقليدي التلقائي هو السائد في تنظيمها وتسييرها بحكم مجموعة من الاعتبارات الموضوعية مثل: الأوضاع السياسية والاقتصادية والاجتماعية السائدة آنذاك، وانعدام التجربة وقلة الإطارات، وكان في هذه المرحلة الاهتمام منصبًّا أكثر على تحضير أدوات التمويل لنموذج التنمية التي تهدف إلى إنشاء دولة متطورة مستقلة ذاتيا تعتمد على مواردها الداخلية .

أما فيما يخص تنظيم وتسيير الشركة فيعتمد أساسا على مبدأ رأسمالية الدولة كأيديولوجية سياسية و على الاستقلالية التنظيمية والمالية الموجودة في إطار النظام الرأسمالي. ويعتمد تنظيم المؤسسة العمومية على جهازين أساسين: - **مجلس الإدارة:** و هو يمثل الدولة كمساهم وحيد في رأسمال المؤسسة.

- **المدير العام:** وهو جهاز تنفيذي يتم تعينه مرسوم تنفيذي وباقتراح من الوزارة المعنية، له صلاحيات واسعة.

إلا انه وابتداءً من سنة 1965، أصبح لعضو مجلس الإدارة طابعا استشاريا نظرا لإنشاء لجان التوجيه والمراقبة، وهي تختص في بعض المسائل المتعلقة بالنظام الداخلي ومشاكل المستخدمين.

إن تحديد وظائف وأهداف الشركة الوطنية خلال الفترة (1971/1965)، يتم من طرف الجهاز المركزي والوصاية في إطار الاستراتيجية العامة المرسومة، و أصبحت هذه الشركات لا تستطيع حصر أهدافها الأساسية، لأن هناك أهدافا أخرى تضاف إليها وقد تكون متعارضة مع طبيعة نشاطها، هذا التدخل كان مبررا لعوامل عدة منها:

- عوامل موضوعية، كغياب الإطارات المتكونة وإن وجدت فليس لها الخبرة المطلوبة.
- عوامل اجتماعية و سياسية، لأن المؤسسة آنذاك كانت مطالبة أكثر بتحقيق وتلبية المطالب الاجتماعية الملحة للعمال، وكذلك المساهمة في خلق شروط الاستقرار السياسي.

أما فيما يخص المشاكل التي واجهتها الشركة الوطنية فترجع أساسا في:

- لغياب نسيج قانوني وتقني ملائم، مما جعلها عرضة لكل التقلبات الداخلية والخارجية.

- تدهور الوضعية الاقتصادية للشركة، و تفشي البيروقراطية واتخاذ القرارات في مستويات و أجهزة بعيدة كل البعد عن الشركة.

- غياب قانون خاص بالعمال، الأمر الذي أدى إلى اختلاط الوظائف والمهام بين الإدارة والصلاحيات التمثيلية للعمال، زيادة على بعض التجاوزات من قبل جهاز الإدارة في حق العمال مما نتج عنه توتر اجتماعي.

إضافة إلى هذا عرفت الشركة الوطنية قيودًا أخرى، تمثلت في التشتت الجغرافي للوحدات الصناعية، واختلاف مستويات التكنولوجيا المطبقة.

ملاحظة: بالرغم من هذه المشاكل إلا أن الشركة الوطنية كانت تساهم في معظم الإنتاج الوطني، حيث توضح الإحصائيات أنه في سنة 1971 ساهمت الشركات الوطنية بإنتاج 85% من المنتجات الصناعية، و وظفت حوالي 80% من إجمالي القوى العاملة.

كخلاصة: إنه في هذه المرحلة بالذات كان الاهتمام منصبا أكثر على تحضير أدوات التمويل لنموذج التنمية، والذي يهدف إلى خلق دولة متطورة صناعيا، ومستقلة اقتصاديا بجانب استقلالها السياسي، تعتمد في ذلك على مواردها الذاتية، هذا تطلب تأميم أغلب المؤسسات التي يسطر عليه الأجانب و تحويلها إلى شركات وطنية، إلى جانب تأسيس الشركات الوطنية لتكون نواة لقاعدة صناعية صلبة وتنمية حقيقية.

ثالثا- مرحلة التسيير الاشتراكي(71-80): الامر 71- 74

كما سلف الذكر، ومع بداية 1971 كانت الشركات الوطنية تساهم بإنتاج حوالي 85% من المنتجات الصناعية وتوظف حولي 80% من إجمالي القوى العاملة، ونظرا لأهمية مساهمتها في الناتج الوطني، وفي توفير مناصب عمل من جهة، و لأنها أدوات استراتيجية في يد الدولة لتحقيق أهداف التنمية الاقتصادية من جهة أخرى، بدأ التفكير بجدية أكثر من المرحلة السابقة في كيفية تسيير هذه الشركات، حيث تم في بداية 1971 ضبط نمط جديد يمكن الاعتماد عليه لتسيير هذه الشركات الوطنية، تمثل في التسيير الاشتراكي للمؤسسات (Gestion Socialiste des Entreprises) انطلاقا من المبدأ الأساسي للنظام الاشتراكي المتمثل في الملكية العامة لوسائل الإنتاج.

قبل هذه المرحلة استعمل المشرع الجزائري للتعبير عن المؤسسة العمومية عدة تسميات كما شرحنا من بينها الشركة الوطنية، المؤسسة الوطنية، و بعد صدور قانون التسيير الاشتراكي للمؤسسات الامر 71- 74 المؤرخ في 16 نوفمبر 1971 يتعلق بالتسيير الاشتراكي للمؤسسات ج ر عدد 101 الصادر في 16 نوفمبر 1971.

استخدم المشرع اصطلاح التسيير الاشتراكي للمؤسسة، بدلا من التسميات السابقة وهذا الاصطلاح الجديد، مركب من ثلاث كلمات: التسيير، الاشتراكي، المؤسسة. نحدد معانيها فيما يلي:

- **التسيير:** مشاركة العمال في تسيير المؤسسات، بالإضافة إلى دورهم في الإنتاج، ومن هنا فعمال المؤسسة ليسوا منتجين فقط، كما هو الشأن في النظام الرأسمالي بل منتجون و مسيرون في نفس الوقت في ظل النظام الاشتراكي.

- **الاشتراكي:** له مفهوم إيديولوجي أكثر منه إداري، غير أن المشرع الجزائري أعطى تفسيرا ضيقا للاشتراكية، بربطها بملكية المؤسسات لأدوات الإنتاج، يقصد اعتبار بعض المرافق العامة جزءا من المؤسسات في القطاع الاشتراكي .

- **المؤسسة:** لها مدلول في القانون الإداري باعتبارها هيئة أو منظمة تتمتع بشخصية معنوية، و ذمة مالية مستقلة عن ذمة الدولة. و بحلول سنة 1973 تم تحويل جميع الشركات الوطنية إلى مؤسسات وطنية، ثم صدور ميثاق التسيير الاشتراكي للمؤسسات و ينص هذا الميثاق على نمط الإدارة.

إن إصدار قانون **التسيير الاشتراكي للمؤسسات** حاول إعادة ترتيب العلاقة داخل المؤسسة العمومية، ورد الاعتبار للطبقة العاملة، التي تعتبر الركيزة الأساسية للمجتمع الاشتراكي، الذي مثلت فيه مساهمة الدولة الشكل الأعلى للملكية الجماعية، وللإشارة فإن هذا النظام قام سنة 1971 بتحقيق هدف مزدوج: من جهة تحويل المؤسسة العمومية إلى مؤسسة اشتراكية من ناحية النظرة القانونية، و من جهة ثانية إدخال شكل التنظيم الاشتراكي في مجال آليات التسيير كتعبير رسمي لرفض الشكل الليبرالي، و ضبط مكانة المؤسسة الاشتراكية ضمن بنية النظام الاقتصادي.

تعتبر المؤسسة الاشتراكية "شخصية معنوية تتمتع بالشخصية المدنية، و بالاستقلال المالي، و تعد العنصر الرئيسي لتحقيق أهداف التنمية المخططة، و المكان المفضل لممارسة مبادئ التسيير الاشتراكي عن طريق مشاركة العمال في التسيير". و يعد هذا النموذج بمثابة مدرسة لتكوين العمال سياسيا واقتصاديا و كذلك اجتماعيا، بالإضافة إلى ممارسة دور الرقابة الإلزامية بعدما كانت تأشيرية و بمختلف أنواعها، إما عن طريق العمال أو الإدارة المركزية و حتى عن طريق التخطيط.

إن الباحث في القانون الأساسي للتسيير الاشتراكي للمؤسسات يخرج بنتيجة أساسية، ألا وهي الدور الكبير الذي أصبح مجلس العمال يلعبه في إعداد و مراقبة مخطط الشركة، و هذا كان يدخل في إطار الطرح النظري لأهداف هذا التسيير، كخلق التنسيق و التوافق بين مصالح الأطراف الفاعلة في الشركة، و تقليل ما أمكن من التناقضات الموجودة كما أن نصوصه ساهمت في ترسيخ الإدارة الديمقراطية وكانت ضمانة فعلية لتحيق التحولات الاشتراكية.

إن الهدف الأساسي للتسيير الاشتراكي للمؤسسات يكمن في إنشاء مؤسسات متجانسة بإمكانها تطوير سياسات متوافقة في جميع ميادين النشاط خاصة في وحدات الإنتاج. كما يهدف التنظيم إلى الأخذ بعين الاعتبار الجوانب الجزئية التي تمس مباشرة المؤسسة.

أما **الأجهزة** المكونة للمؤسسة الاشتراكية، فهي تتكون أساسا من جهازين أحدهما يدعى مجلس العمال، و الثاني متعلق بمجلس المديرية

خلاصة: مفهوم المؤسسة العمومية تغير باسم المؤسسة الاشتراكية، تتمتع بالشخصية المعنوية تتميز بمركزية التخطيط، راس مالها من الاموال العامة، تتولى الدولة الاستثمار فيها مع اشراك العمال في الادارة وفي التسيير واتخاذ القرارات والرقابة، الملكية الجماعية لوسائل الانتاج،. كل هذا يتماش مع فلسفة التسيير الاشتراكي. وهذا ما جاء في كل من الميثاق والدستور1976 حيث ذهبا الى تجسيد نموذج الدولة الاشتراكية.

ملاحظة :تعرف المؤسسة العمومية الجزائرية بأنها مؤسسة تخضع للقانون العام، وتملك الدولة كل رأسمالها. وللدولة سلطة تحقيق الأهداف الاجتماعية والاقتصادية.