



جامعة الجبالي بونعامة _ خميس مليانة _

كلية الحقوق و العلوم السياسية

قسم الحقوق



خوصصة المرافق العمومية

مذكرة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة ماستر حقوق

تخصص إدارة أعمال

بإشراف الأستاذ:

سواعدي الجبالي

من إعداد الطلبة:

- باك مباركة

- لخضر الزين عزيزة

أمام اللجنة المشكلة من:

1- بلكوش محمد.رئيس

2- سواعدي جبالي.عضوا ومقرر

3- معزوزي نوال.عضو

السنة الجامعية: 2016/2015

كلمة شكر

نشكر الله سبحانه وتعالى الذي أمدنا بالقوة والشجاعة على إتمام هذا البحث المتواضع ،

وننتقدم بالشكر الجزيل إلى أستاذنا المحترم سواعدي الجليلي

ولذي فتح لنا باب العمل والمثابرة من أبوابه الواسعة ولم يبخل علينا بتوجيهاته

ومعلوماته القيمة والذي كان له الأثر الطيب في انجاز هذه المذكرة كما لا يفوتنا أن.

نتوجه بالشكر الجزيل لكل من أمدنا يد المساعدة من قريب أو من بعيد ،

فائق الشكر لكم جميعا

شكر

إهداء

أما بعد أتقدم بهذا العمل المتواضع إلي :

إلى من جعل الله شكرهما من شكره ورضاهما عن رضاه إلى من سمرت
الليالي وكان اسمها أول كلامي وحننها الأول ما احتواني وبدعائها حققت

أما لي إليك أمي الغالية رحمها الله

وإلى الذي كان في دربي المعين وبدعواته الصادق الأمين والذي كان واجبه
وأفيا وإرشاده كافيا واستبدل تعبى براحتي وكان أمه دوما نجاني إليك أبي العزيز
حفظك الله وأطال في عمرك.

وإلى كافة إخوتي

وإلى كل من شاركني في انجاز هذه المذكرة.

وإلى كل زملائي وزميلاتي في الدراسة و إلى كامل أسرة مركز خطوة

إلى كل من سعتهم ذاكرتي ولم تسعهم مذكرتي

" وشكرا "

مباركة

إهداء

أهدي هذا العمل المتواضع إلى

أبي وأمي العزيزين أطال الله في عمرهما وحفظهما

إلى جميع أخوتي

و لا أنسى بالذکر العائلة الكبيرة وخاصة زوجي وإبني

كما لا أنسى إخوتي

وجميع الأصدقاء والزلاء

عزيزة

وإلى كل من يعرفني

مقدمة:

لقد اكتسبت الدعوة إلى الخوصصة أو الخصخصة أهمية كبيرة منذ مطلع الثمانينات من القرن العشرين وحتى الوقت الحاضر فقد كان للأحوال الاقتصادية السيئة التي مرت بها معظم الدول وما أعقبها من تردي أوضاع المرافق العامة فيها وانتشار ظاهرة الفساد الإداري أثر بارز في تبني هذه الفكرة الجديدة .

هذا وترمي هذه السياسة الاقتصادية الجديدة إلى التركيز على ضرورة عدم تدخل الدولة في كل صغيرة وكبيرة ، مثلما يقتضي ذلك النظام الاشتراكي، وأن ينحصر نشاطها في المسائل المهمة كمرفق الدفاع عن البلاد، ومرفق الضبط الإداري الهادف إلى الحفاظ على النظام العام، وأخيرا المرافق التي تهتم بتحقيق العدالة و صيانة حقوق الأفراد وحررياتهم .

وفقاً لذلك فقد شرعت معظم دول العالم في تنفيذ هذه السياسة الجديدة من خلال إصدار تشريعات بهدف تقليص المرافق العامة، ورفع يد الدولة عن معظم النشاطات الاقتصادية وإزالة القيود والحواجز أمام النشاطات المنتمية للقطاع الخاص.

مما لاشك فيه أن هذا الأمر قد ترك أثره على مجالات القانون الإداري، وأهمها نظرية المرافق العامة، والتي تأثرت بهذه التغييرات الجديدة، إذ ترتب عن ذلك تصاعد الدعوة إلى نقل ملكية المرافق والمشروعات العامة إلى القطاع الخاص، بسبب قصور التمويل الحكومي في الانفاق عليها، وخاصة تلك المتعلقة بالبنية التحتية، وكذلك زيادة العبء على موازنة الدولة في ظل تزايد عدد السلطات، وضعف مستوى أداء المرافق العامة، لذا كانت الدعوة إلى تبني فكرة تخصيص المرافق العامة، ومن ثم اضطلاع القطاع الخاص بالدور الريادي في تقديم الخدمات العامة .

أما عن سبب إختيارنا للموضوع فهو معرفة أسباب الاتجاه العالمي المتزايد نحو خصخصة المرافق والمشروعات العامة، وكذلك نطاق أو حدود تطبيق هذه الفكرة الجديدة عليها.

لعل أهمية هذه الدراسة تكمن في أهمية الخصخصة حالياً كأسلوب ناجح وفعال، لتسيير المرافق العمومية بالجزائر، وانتشاره الواسع خاصة بعد دستور 1989، أين بدأت الجزائر تتبنى النظام اللبيرالي المبني على اقتصاد السوق، وحرية المنافسة، وأصبحت فيه كدولة حارسة لا متدخلة.

هكذا تظهر إشكالية دراستنا والمتمثلة فيما يلي:

ما مدى فعالية الخصخصة لرفع كفاءة الاقتصاد الوطني؟

للإجابة على الإشكالية المطروحة ارتأينا ان نطرح بعض الأسئلة الفرعية:

1- ما هي المرافق العامة ؟

2- ما مفهوم الخصخصة ؟

2- ما هو دور الخصخصة في تحقيق المصلحة العامة لافراد المجتمع ؟

معتمدين في هذا البحث على المنهج التحليلي للنصوص القانونية المنظمة للخصخصة والمرافق العامة في دراسة تجمع بين النظري والتطبيق والاستعانة بمناهج علمية أخرى كلما دعت الضرورة إلى ذلك كالمناهج المقارن لمعرفة تجارب الدول الأخرى والاستفادة مما حققته

وفقاً لما تقدم فإننا سوف نحاول الإجابة عن الإشكالية المطروحة بتقسيم الموضوع الى

فصلين، كما يأتي:

سنعرض في الفصل الأول لبحث تحديد مدلول المرفق العام والخصوصية، ونتناول ذلك في مبحثين فالمبحث الأول منه سيكون مخصصاً لبيان مدلول المرفق العام، وبعد ذلك نوضح في المبحث الثاني عناصر وجود المرفق العام كونه محلاً لهذه الفكرة.

فيما يتعلق بالفصل الثاني، فسنفرد لبحث الآليات القانونية للخصوصية واثارها موضحين ذلك في ثلاثة مباحث، الأول منها سوف يكون لبحث الآليات القانونية لخصوصية المرفق العام، وفي المبحث الثاني نتناول المؤسسات القابلة للخصوصية في الجزائر، ونبين في المبحث الثالث اثار الخصوصية و عوائقها، وأخيراً ننهي هذا البحث بخاتمة نعرض فيها ما توصلنا إليه من نتائج .

يعد المرفق العام المظهر الإيجابي لنشاط الإدارة وتتولاه الإدارة بنفسها أو بالاشتراك مع الأفراد , وتسعى من خلاله إلى إشباع الحاجات العامة .

وتعد فكرة المرافق العامة من أهم موضوعات القانون الإداري وترد إليها معظم النظريات والمبادئ التي ابتدعها القضاء الإداري كالعقود الإدارية والأموال العامة والوظيفة العامة، وتطرقنا في هذا الفصل عن مدلول المرفق العام و الخصوصية وما يرتبط به من مفهوم للمرفق العام و الخصوصية الذي يرتكز على تعريفه و عناصره و كذلك انواعه.

المبحث الأول: النظام القانوني للمرفق العام:

إن المرفق العام لا يعد من إفرازات الإجهادات الحديثة بل إن له جذور قديمة لاسيما في الفكر الإداري الإسلامي الذي تطرق له في عدة مناسبات إلى الخدمة العمومية والمنفعة العامة، لكن الدولة بمفهومها الحديث لم تعرف هذا المصطلح إلا إنطلاقا من أواخر القرن التاسع عشر وبداية القرن العشرين ففي تلك المرحلة كان أساس القانون الإداري يستند إلى قادة السلطة العامة، وعقب أزمة مفهوم القوة العمومية برز مفهوم المرفق العمومي ليوحد نشاط الدولة ويصير له إطار واحد يتمثل في المرافق العمومية أي أن الدولة لم تعد بالآلة التحكيمية بقدر ما صارت ترمز إلى وحدة المجتمع وتضامنه.

المطلب الأول : مفهوم المرفق العام

يعتبر المرفق العام من أبرز المفاهيم الشائكة والغامضة في القانون الإداري رغم أهميتها كمعيار للنظام الإداري نظرا لإرتباطها بالمعطيات السياسية و الاقتصادية والاجتماعية السائدة بالدولة فإن الفقه والقضاء عادة ما يلجأ إلى التعريف بإستعمال معيارين أساسيين هما المعيار الشكلي والمادي¹.

الفرع الأول: تعريف المرفق العام:

أولا : المعيار العضوي (الشكلي)²

يولي أنصار المدلول العضوي للمرفق العام أهمية خاصة لعنصر السلطة العامة فقد عرف المرفق العام بأنه منظمة عامة تباشر قدرا معيناً من السلطات و الإختصاصات التي تكفل وتضمن لها إشباع حاجة جماعية على نحو منتظم و مطرد لذا قيل أنه يشترط لإعتبار نشاط معين مرفقا معينا أن يتولاه شخص معنوي عام بهدف تحقيق منفعة عامة للأفراد و أن

¹ محمد الصغير بعلي، الوجيز في القانون الإداري، عناية: دار العلوم النشر و التوزيع ، ، 2002 ، ص205.

² محمد فاروق عبد الحميد، نظرية المرفق العام في القانون الجزائري بين المفهومين التقليدي و الإشتراكي، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية 1973، ص06.

المرفق العام أيضا صورة من صور النشاط الإداري يتولى بمقتضاه شخص معنوي عام إشباع حاجة جماعية ولقد بلغ حماس أنصار المدلول العضوي لعنصر السلطة العامة أقصاه عند حيث عرف الأستاذ "Benoit" المرفق العام بأنه تعبير عن روح السلطة العامة وجوهرها .

ثانيا: المعيار الموضوعي (المادي)

يولي أنصار المدلول المادي عند تعريف المرفق العام أهمية خاصة لعنصر النشاط نفسه وما ينطوي عليه من نفع عام فقد عرف الأستاذ دوجي المرفق العام بأنه عبارة عن نشاط ينظمه ويتولاه ويشرف عليه الحكام لأن إضطلاعهم بأمر هذا النشاط ضروري لتحقيق التضامن الإجتماعي وتطوره بحيث لا يمكن تحقيقه على أكمل وجه إلا بتدخل السلطة الحاكمة¹ .

وعن الفقه الجزائري فقد أشار الأستاذ أحمد محيو إليه بقوله "مفهوم المرفق العام ليس ولا يمكن أن يكون مفهوما قانونيا مجردا وحياديا، وليس له معنى في ضوء محتواه والغايات الإقتصادية والإجتماعية التي إستندت له والتي يجب تحييدها مسبقا قبل إعداد النظام القانوني للمرفق، وتعيين الجهة المؤهلة لإحداث هذا المرفق أو ذلك² .

ولقد حاول جانب من الفقه الجمع والتوفيق بين المدلول الشكلي والمادي في تعريفهم للمرفق العام فيعرف على أنه " مشروع يعمل بانتظام و إطراد تحت إشراف رجال الحكومة بقصد أداء خدمة عامة لمجمهور مع خضوعه لنظام قانوني معين³

الفرع الثاني: عناصر المرفق العام:

¹ علي خطار شطناوي ، القانون الإداري الأردني الكتاب الأول، مبادئ القانون الإداري والتنظيم الإداري ، نشاط الإدارة العامة الأردن : دار وائل للنشر والتوزيع، ط1 ، 2009 ، ص 220 .

² عمار عوابدي، القانون الإداري، الجزء 2، النشاط الإداري، لجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية ط 4 ، 2007 ، ص 59.

³ سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري، القاهرة: دار الفكر العربي، 1979 ، ص 25 .

من خلال تعريف المرفق العام تتضح عناصره المتمثلة في أنو مشروع عام ذو نفع عام مرتبط بالدولة والإدارة العامة أي خضوعه لمسلطة العامة، إلى جانب خضوعه لنظام قانوني خاص واستثنائي.

و سنوضح الفكرة كما يلي:

إن الدولة هي التي تقدر إعتبار نشاط ما مرفق عام، وتقرر إخضاعه للمرافق العامة بناء على قانون معين، و ليس من اللازم أن يكون كل مشروع تحدثه الدولة أن تتولى هي مباشرة إدارته فكثيرا ما تعيد الإدارة إلى الأفراد أو شركة خاصة بأداء خدمات عامة تحت إشرافها و هو الوضع الذي يجسده نظام الإمتياز أو الشركات المختلطة ويفترض في المرفق العام الذي تتولى الدولة إحدائه أن يكون على قدر من الأهمية والا لكان قد ترك للأفراد، وفي هذا المعنى قدم الفقيه ديجي وصفا للمرفق العام بإعتباره نشاطا بأنه : أنواع النشاط أو الخدمات التي يقدر الرأي العام في وقت من الأوقات وفي دولة معينة أن على الحكام القيام بها نظرا لأهمية هذه الخدمة للجماعة، ولعدم إمكانية تأديتها على الوجه الأكمل بدون تدخل الحكام¹.

اولا: هدف المرفق العام تحقيق المصلحة العامة:

¹ أعمار بوضياف، محاضرات قسم القانون العام، الأكاديمية العربية المفتوحة، الدنمارك ، ص 11 و 12 ، عن الموقع www.accademy.org/docs/alnnachatt.aledari الإطلاع على الموقع يوم 18 مارس 2016 ، على الساعة

عرفنا سابقا أن المرفق العام مشروع يستهدف تحقيق مصلحة عامة، وهذا العنصر هو أكثر العناصر إثارة للجدل من جانب الفقهاء. ذلك أن مصلحة العامة هي هدف كل وظيفة إدارية بل وحتى المؤسسات التي تسيروها الدولة والتي تكون غايتها تجارية بحتة كالمؤسسات الإقتصادية، إنما تسعى إلى تحقيق المصلحة العامة.

يقول ديني شابي في هذا الصدد " إذا كانت الوظيفة تمارس أساسا لصالح الغير فإنها تمثل مرفقا عاما و اذا كانت تمارس أساسا للصالح الذاتي للمصلحة التي انتبعتها فإنها تمثل وظيفة لصالح النفع الخاص" ويترتب على تمييز المرفق بذا الوصف إن كل مرفق ينبغي أن يخضع إلى مبدأ المجانية.

ثانيا: خضوع المرفق العام للسلطة:

إذ كل مشروع يهدف إلى تحقيق النفع العام يعتبر مرفقا عاما لأن هناك مشاريع خاصة تهدف إلى تحقيق النفع العام كالمدارس والجامعات الخاصة، والشيء الذي يميز بين هذين المشروعين هو خضوع المشروع لسلطة الدولة أو السلطة العامة أو سلطة إحدى الأشخاص العامة الإدارية، وعليه إذا خضع المشروع للسلطة العامة من أمر عد مرفقا عاما ولقد وضع الأستاذ عوابدي إرتباط المرفق العام بالدولة على أنه خضوع المرفق للسلطة العامة المختصة في الدولة إنشاء و تنظيمًا وتسيير و رقابة والغاء فالمرفق العام يخضع للسلطات العامة التشريعية والتنفيذية والإدارية وهذا ما يميز المرفق عن المشروعات الخاصة¹.

إذ ما يميز المرفق العامة أن تكون خاضعة في إدارتها لسلطة الحاكمة الدولة أو غيرها من الأشخاص الإدارية بمعنى أن تكون الكلمة النهائية في إدارة المشروع وتوجيهه وتنظيمه وتسييره للسلطة وتحديد نشاطه وقواعده، فهذه السلطات وحدها التي تستطيع إستعمال وسائل القانون العام، فالدولة هي التي تضع التنظيم الخاص بالمرفق وتبين أقسامه وفروعه وتعيين موظفيه وتمارس الرقابة على النشاط وعلى الأشخاص .

¹ عبد الغني بسيوني عبدالله، النظرية العامة في القانون الإداري منشأة المعارف، الإسكندرية 2003، ص418.

خضوع المشروع للنظام القانوني الخاص بالمرافق العامة

ترى طائفة أن خضوع المشروع لنظام قانوني خاص ركن لازم لقيام المرفق العام بينما يرى أنصار الطائفة الثانية أنه لا يعد ركنًا ضروريًا لقيام المرفق العام.

الإتجاه الأول: ذهب جانب من الفقه إلى القول بأن خضوع المشروع لنظام قانوني

خاص يعد ركنًا لازمًا لقيامه، فذلك ركن لا غنى عنه من أركان المرفق العام، فقد قيل بأن المرفق العام يعني النظام القانوني فيه مجموعة من الوسائل و الامتيازات عن القانون المشترك (القانون العام)، فلم يعد المرفق العام مجرد تنظيم أو منظمة و انما هو نظام، فأى مرفق عام يخضع لقدر معين من القواعد القانونية تحكم سيره¹

¹ حسين طاهري، القانون الإداري دراسة مقارنة الخلدونية ، ط1 ، د ب ن 2007 ، ص 82

الإتجاه الثاني: يرى جانب آخر من الفقو أن الخضوع للنظام القانوني الخاص ليس ضروريا ولازما إعتبار نشاط معين مرفقا عاما لذا قيل لا يمكن التسميم وقبول وجهة أنصار التعريف الضيق، فلا يجوز اللجوء إلى فكرة النظام الإداري الخاص إلا كقرينة تطبيق على المرافق العامة التي تتولى إدارتها التنظيمات الخاصة وبعد دراسة الإتجاهين نرى أنه من:

الصعب التسليم بالرأي القائل بإعتبار الخضوع لقواعد وأحكام النظام الإداري مجرد نتيجة تترتب عن تكييف النشاط بأنه مرفق عام بل انه ركن ضروري ولازم والمكون للمرفق العام لذا قيل ويحق عندما يكون القانون الإداري هو القانون الواجب التطبيق يكون بناك مرفق عام، وليس لأن هناك مرفق عاما يجب تطبيق القانون الإداري فمما كانت طبيعة النشاط الذي ي ا زولو المرفق وبدرجات متقارنة فمن غير المتصور وجود مرفق عام يخضع بصفة كمية ومطلقة لقواعد القانون الخاص، فإذا كان النظام القانوني الذي تخضع لو الم ا رفق العامة يتضمن قواعد وأحكاما قانونية عامة فإن الإختلاف يتمثل وبظير في مدى الخضوع ليذه القواعد القانونية فيتنوع ويختلف حسب نوع المرفق والفئة التي ينتمي إليها فتخضع المرافق العامة الإدارية للنظام الإداري بصفته كمية مطلقة في حين تخضع المرافق العامة الصناعية والتجارية بقدر محدود من هذه القواعد ولمدى بسيط، لهذا ليس من الضروري أن يتمتع المرفق العام بجميع إمتيازات القانون العام، فكل مرفق عام يتميز بالقدر اللازم والضروري من إمتيازات القانون العام، خصوصا تلك الإمتيازات التي تكفل حسن سيره وحسن تقديمه للخدمة العامة¹.

¹ علي خطار شطناوي، مرجع سابق، ص 231

المطلب الثاني :إنشاء وإلغاء المرافق العامة

الأصل العام أن القانون هو الذي ينشئ المرافق العامة و بعد صدور دستور 1958 من فرنسا أصبح إنشاء المرافق العامة يدخل في إطار السلطة اللائحية وكذلك إلغائها إلا أنه بالنظر إلى النصوص الدستورية الأخرى يبين محدودية الإختصاص اللائحي للحكومة في هذا الشأن سواء بإنشاء أو إلغاء المرافق العامة¹

الفرع الأول :إنشاء المرافق العامة:

المقصود بإنشاء المرافق العامة هو تأسيس مشروعات كافية تعمل لإشباع الحاجات العامة أو تحقيق النفع العام الذي يخولها إستعمال وسائله في النشاط والإدارة وفرض قيود على الحريات الفردية ويتم ذلك:

- إما باستحداث مشروع عام لأول مرة

- أو بتحويل مشروع خاص إلى مشروع عام من أجل النفع العام والأصل أن هذا الإنشاء يتم بمحض إرادة السلطة العامة التي تتمتع بسلطة تقديرية كاملة في هذا الشأن وليس للأفراد التدخل في إنشاء المرافق العامة ولا يملكون الحق في إجبار السلطات العامة على إنشاء مرفق عام عن طريق اللجوء للقضاء والقاعدة العامة أن إنشاء المرافق العامة يكون بناء على قانون صادر من السلطة التشريعية بتحويل السلطة التنفيذية سلطة إنشاء المرافق العامة² .

¹ عبد الغني بسيوني عبدالله، النظرية العامة في القانون الإداري منشأة المعارف، الإسكندرية 2003 ، ص418

² عمار بوضياف، مرجع سابق، ص12

الفرع الثاني :إلغاء المرافق العامة

لا يملك الأفراد إجبار الإدارة على إنشاء المرافق العامة ولا يستطيعون إجبارها على الإستمرار في تأدية خدماتها إذا ما قدرت السلطة العامة ان إشباع الحاجات التي يقدمها المرفق يمكن أن يتم بغير وسيلة المرفق العام أو لإعتبارات أخرى تقدرها هي وفقا لمتطلبات المصلحة العامة.

القاعدة أن يتم الإلغاء بنفس الأداة التي تقرر بها الإنشاء فالمرفق الذي تم إنشاؤه بقانونلا يتم إلغائه إلا بنفس الطريقة وإذا كان إنشاء المرفق بقرار من السلطة التنفيذية فيجوز أن يلغى بقرار الإدارة إلا اذا نص القانون على خلاف ذلك.

عندما يتم إلغاء المرفق العام فإن أمواله تضاف إلى الجهة التي نص عليها القانون الصادر بإلغائه فإن لم ينص على ذلك فإن أموال المرفق تضاف إلى أموال الشخص الإداري الذي كان يتبعه هذا المرفق. أما بالنسبة للمرافق العامة التي يديرها أشخاص معنوية عامة مستقلة فإن مصير أموالها يتم تحديده من خلال معرفة مصدر هذه الأموال كأن تكون الدولة أو أحد أشخاص القانون العام الإقليمية الأخرى فيتم منحها لها، أما إذا كان مصدرها تبرعا بين الأفراد و الهيئات الخاصة فإن هذه الأموال تؤول إلى أحد المرافق العامة التي تستهدف غرض المرفق الذي تم إلغاؤه¹.

¹ سليمان الطماوي، مرجع سابق، ص35

المطلب الثالث: المبادئ التي تحكم سير المرافق العامة

لكل مرفق من المرافق العامة قواعد ذاتية إلا أن جميع المرافق العامة تحكمها قواعد أساسية سواء كانت هذه المرافق تابعة للدولة أو المحميات و سواء كانت مرافق إدارية ، تجارية أو صناعية، وسواء كانت هذه المرافق تدار بطريقة الاستغلال المباشر أو بأي شكل آخر، وهذه القواعد الأساسية تتعمق بإستمروية المرفق والمساواة بين المنتفعين وقابلية المرفق العام للتطوير و التبديل¹ .

الفرع الأول: مبدأ سير المرفق العام بانتظام و إطراد

وهو يقتضي تحريم إضراب الموظفين المستخدمين والعمال في المرافق العامة أو تنظيمه و يقتضي تنظيم الإستقالة إذا القاعدة أن الإستقالة لا تنتج أثرها إلا بقبولها من السلطة المختصة، وليس بمجرد تقديمها ومن حق السلطة المختصة أن ترحى قبولها بعض الوقت حتى لا يتعطل سير المرفق العام والأخذ بنظرية الموظف الفعلي، كما يقتضي المبدأ المتقدم تطبيق نظرية الظروف الطارئة في العقود الإدارية ومقتضى هذه النظرية أن تجد بعد التعاقد ظروف إستثنائية لم تكن متوقعة وتجعل تنفيذ التعاقد لإلتزامه مرهقا، فتقوم الإدارة ودون خطأ منها بتعويض المتعاقد تعويضا جزئيا عن الخسارة التي لحقت به.

والهدف من ذلك هو مساعدة المتعاقد مع الإدارة حتى لا يعجز نهائيا عن الوفاء بإلتزاماته مما يؤدي إلى تعطيل سير المرافق العامة .

¹ عبد الفتاح أبو الميلى، الوجيز في القانون الإداري، القارات الإدارية، تنفيذ العقد الإداري ط1 ، دار النيضة العربية القاهرة، 2000 ، ص186

الفرع الثاني :مبدأ مساواة المنتفعين أمام المرافق العامة

لما كان أساس ومبرر وجود المرافق العامة هو تلبية الإحتياجات العامة للجمهور فإنه يتحتم عليها وهي تقدم خدماتها العامة، معاملة الجميع على قدم المساواة و بدون تمييز تجسيدا لمبدأ المساواة أمام القانون، كما هو وارد بالمادة 29 من الدستور الجزائري التي جاء فيها ما يلي " : كل المواطنين سواسية أمام القانون ولا يمكن أن يتذرع بأي تمييز يعود سببه إلى المولد أو العرق أو الجنس أو الرأي أو أي شرط أو ظرف آخر، شخصي أو إجتماعي.

أولا :مساواة المنتفعين من خدمات المرفق العام

يجب على المرافق العامة أن تقدم خدماتها لجميع أفراد المجتمع دون تمييز، حيث تنص المادة 31 من الدستور على ما يلي " : تهدف المؤسسات ضمان مساواة كل المواطنين والمواطنات في الحقوق والواجبات بإزالة العقبات التي تعوق تفتح شخصية الإنسان وتحويل دون مشاركة الجميع الفعلية في الحياة السياسية والإقتصادية والإجتماعية والثقافية".

وبالمقابل فإن تفوضه للإدارة العامة من واجبات والتزامات على الأفراد يجب أن يكون أيضا بصورة وكيفية متساوية ولا تميز فيها، حيث نصت المادة (64 فقرة أولى) من الدستور على ما يلي " :كل المواطنين مساوين في أداء الضريبة "، ومع ذلك فإن اعمال مبدأ مساواة المنتفعين أمام المرافق العامة ليس مطلقا إذ يشترط تماثل المراكز من حيث تشابه وتعادل أوضاعه¹.

¹محمد الصغير بعمي، القانون الإداري والتنظيم الإداري، النشاط الإداري، ط 1، دار العموم لمنشر والتوزيع عنابة، 2004، ص222.

ثانيا :المساواة في الإلتحاق بالوظائف العامة

تنص المادة 51 من الدستور على ما يلي " :يتساوى جميع المواطنين في تقلد المهام والوظائف في الدولة دون أية شروط أخرى غير الشروط التي يحددها القانون¹ هو ما نص عليه من قبل قانون الوظيف العمومي لسنة 1966 وكذا المرسوم رقم 59/85 الذي نص على الضمانات الكفيلة بإحترام وتطبيق قاعدة المساواة في الإلتحاق بالوظائف العامة من خلال إلزام المرافق العامة لدى لجوئها للتوظيف بمراعاة شروط عامة يجب توافرها في جميع المترشحين من جهة والتشديد بإجراءات وكيفيات التوظيف التي تقوم أساسا على نظام المسابقات المبينة على الشهادات أو الإختبارات²

الفرع الثالث :مبدأ قابلية المرافق للتبديل والتغيير:

ومقتضى هذا المبدأ أن يكون للسلطة العامة تعديل قواعد سير المرفق العام لتكون مسايرة للمقتضيات المستجدة والمتطورة للمصلحة العامة دون أن يكون لأحد التمسك بحقوق مكسبه لمنع تعديل نظام المرفق³.

إن هدف إنشاء المرافق العامة هو تحقيق و اشباع الحاجات العامة وفقا للأحوال والظروف المصاحبة لها، فإذا ما تغيرت هذه الظروف والأحوال بحيث أصبح المرفق العام وفقا للظروف الجديدة غير قادر على تحقيق المنفعة المرجوة منه، جاز للسلطة الإدارية حق تعديل طرق تسيير هذا المرفق، ومن هنا جاء مبدأ قابلية المرفق العام للتبديل والتغيير كمبدأ عام يحكم المرافق العامة جميعا ولا يقتصر التغيير على القواعد المنظمة للمرافق بل يمتد أيضا لأسلوب إدارته فيجوز تغيير أسلوب الإدارة المباشرة إلى المؤسسة العامة وبناء على هذا المبدأ اعتبرت الإدارة في نظام المرفق من أسلوب إلى

¹ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري والتنظيم الإداري، النشاط الإداري، ط1 ، دار العموم لمنشر والتوزيع عنابة، 2004 ، ص.222

² محمد الصغير بعلي، المرجع نفسه، ص223

³ محمود عاطف البناء، مرجع سابق، ص482

آخر، فليس للموظفين التمسك بالنظام القديم الذي كان يحكمهم، كما أنه ليس من حق المنتفعين التمسك بمجانبة الخدمة إذا غيرت الإدارة الأسلوب من طريقة الاستغلال المباشر إلى أسلوب المؤسسة¹.

¹ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، جسور للنشر والتوزيع، ط2 ، الجزائر ، 2007 ، ص348

المبحث الثاني: مفهوم الخصوصية .

بعد فشل القطاع العام في تحقيق تنمية اقتصادية في الدول التي اعتمدت عليه كحل لنظامها الاقتصادي ، لجأت الدول إلى الاعتماد على القطاع الخاص لتحقيق ما عجز عنه القطاع العام، فعملية الانتقال هذه سميت: الخصوصية أو الخصخصة، التي أعطت تطورا إيجابيا بالنسبة لهذه الدول التي طبقت هذه السياسة.

المطلب الأول : تعريف الخصوصية

قبل تعريف الخصوصية لابد من معرفة تاريخ هذه الفكرة و سبب ظهورها و هو ما سنتطرق له فيما يلي.

الفرع الأول : لمحة تاريخية حول الخصوصية

تعود فكرة تطبيق الخصوصية للعالم ابن خلدون عندما تحدث في مقدمته عن أهمية إشراك القطاع الخاص بالإنتاج وذلك منذ عام 1377م. فابن خلدون ينصح بعدم تدخل السلطان أي الدولة في النشاط التجاري الواسع وترك هذا النشاط للتجار والمزارع لينمي السلطان أمواله من الجباية¹ .

ولقد أكد هذا المعنى العالم آدم سميث أبو الاقتصاد في كتابه ثروة الأمم عام 1776 ، حيث نادى بالاعتماد على آلية السوق والملكية الفردية من أجل تحقيق تنمية اقتصادية .أما في العصر الحديث، فظهرت سياسة الخصوصية لأول مرة في بريطانيا في عهد مارغريت تاتشر بتطبيق هذه السياسة الاقتصادية من خلال إفساح المجال للقطاع الخاص للقيام بدوره على أكمل وجه، من أجل الازدهار والرقى وبذلك سعت حكومة "تاتشر" في إحداث انكماش في دور الدولة في القطاعات الإنتاجية الخدمية

¹ ابن خلدون عبد الرحمان ،المقدمة ، (تحقيق حامد عمار) ، دار الفجر، مصر ،2004، ص271.

بالحد من نفقات التعليم العام وطلبت من الجامعات تمويل نفسها ، وكذلك خفضت نفقات الصحة ونفقات الرعاية الاجتماعية ومنذ ذلك الحين و عملية الخصوصية في انتشار وتوسع مستمر في العالم نظرا للنتائج الإيجابية التي حققتها التجربة البريطانية¹.

حيث يعتبر مصطلح الخصوصية من المصطلحات الحديثة، فلقد ظهر في المعاجم الغربية في قاموس ويبستر عام 1983م، و هو مصطلح إنجليزي PRIVATISATION والذي يقابله بالعربية عملية تحويل المؤسسات العامة للقطاع الخاص .ولم يتفق على اختيار مصطلح ليقابل مصطلح الإنجليزي PRIVATISATION حيث استخدمت العديد من المصطلحات للتعبير عنه مثل:الخصوصية، الخصخصة، التخصيص، التخصيص الخاصة، التخاص.... الخ، أما في الجزائر والمغرب العربي يطلق عليها "الخصوصية" نظرا لورودها في التشريع المعمول به .²

الفرع الثاني : تعريف الخصوصية

ستعرف الخصوصية حسب المعنى اللغوي ثم العلمي و أخيرا القانوني كالاتي.

اولا : الاصل اللغوي لكلمة الخصوصية

تشتق كلمة الخصوصية من الفعل الثلاثي "خصص"، ومعنى خصه بالشيء وجعله خصوصيا، أو اختصه بالشيء أي جعل الشيء خاص به، والخاصة ضد العامة، وكلمة خص تعني انفرد بالشيء وخاص تعني فردي أو ذو ملكية فردية

¹ السيد عبد المولى،المالية العامة المصرية . دراسة الاقتصاد العام لمصر . دار النهضة ، مصر، 1990 ، ص3 ، 4 .

² .La privatisation pour unesociete performante .copyright.paris 1988.p01

ثانيا :المعنى العلمي للخصوصية

هي سلوك يقتضي من خلاله تقليص دور الدولة أو الرفع من دور الخواص في ظل نشاط أو حيازة لوسائل الإنتاج، بإعتماد وبصورة كبيرة على اليات السوق ومبادرات القطاع الخاص بالمنافسة من اجل تحقيق اهداف التنمية والعدالة الاجتماعية¹.

¹أحمد ماهر، دليل المدير في الخصوصية، في مصر،الدار الجامعية،2002، ص 24,25.

ثالثا :المعنى لكلمة الخصوصية حسب المشرع الجزائري

أ/حسب الأمر 22/95 المتعلق بخصوصة المؤسسات العمومية:

- الخصوصية هي كل معاملة تجارية تؤدي الى تحويل ملكية الاصول المادية او المعنوية سواء كل رأسمالها لصالح اشخاص طبيعيين أو معنويين خاضعين للقانون.

- الخصوصية هي كل معاملة تؤدي الى تحويل تسيير مؤسسة عمومية إلى اشخاص طبيعيين أو معنويين خاضعين للقانون¹

ب/حسب الأمر 04/01 مادة رقم 13 :

الخصوصية هي كل صفقة تتجسد في نقل الملكية الى اشخاص طبيعيين او معنويين خاضعين للقانون الخاص من غير المؤسسات العمومية.²

رابعا :تعريف الخصوصية حسب المنظمات العالمية

أ/حسب البنك الدولي : " الخصوصية تعني زيادة مشاركة القطاع في ادارة وملكية الأنشطة والاصول التي تسيطر عليها الدولة أو تمتلكها"³

ب/ حسب البنك المركزي الايطالي: "هو عبارة عن مبادرات تهدف لخفض القطاع العام سواء في صورة الملكية او الادارة

¹الأمر رقم 22/95 المتضمن خصوصة المؤسسات العمومية ، ج ر ج العدد48 ،سنة1995.

²الأمر رقم 04/01 المتضمن خصوصة المؤسسات العمومية المؤرخ في 20/08/2001 ج ر ج العدد62،سنة2001 ص04.

³سعيد نجار ، التخصيصة والاصلاحات الهيكلية ، (د د ن) ، مصر ، 1998،ص15.

خامسا: التعريف الشامل

هي العملية التي من خلالها تتنازل الدولة على المؤسسات التي تملكها بصفة كلية أو جزئية لصالح المستثمرين الخواص، الوطنيين، أو الاجانب، فهي اذن التحويل الجزئي او الكلي لملكية المؤسسات التابعة للقطاع العام.¹

المطلب الثاني : مبادئ واهداف الخصوصية:

ترتكز الخصوصية على مبادئ وتسعى إلى تحقيق أهداف

الفرع الأول : مبادئ الخصوصية

اولا :مبدأ التدرج :

أن عملية الخصوصية ستتم بطريقة تدريجية بحيث تقوم المؤسسات القابلة للخصوصية ويتم ادراجها ضمن برنامج الحكومة حتى تقدم بشكل مضبوط.

ثانيا :حماية مصالح الدولة:

ونعني بذلك أن تخضع عملية التقييم لمعايير موضوعية من شأنها الحفاظ على مصالح الزينة العمومية، فلا تباع الشركات بأثمان بخسة، وتوضع دفاتر للشروط تحدد التزامات المشترين أو على العموم في حالة الخصوصية الجزئية عن طريق المحافظة على الاسهم العينية .

¹لخضر مداني ، مشروع الخصوصية في الجزائر ودور الجماعات المحلية في تجسيده ، الجزائر ، المدرسة الوطنية للإدارة 1997 ،ص04.

ثالثا: الشفافية :

وتتضمن عملية الشفافية بإطلاع الجمهور وكل المعنيين بأي صفقة تحويل الملكية عن طريق الاشهار الواسع وتخضع لجميع الاحكام القانونية والتنظيمية السارية المفعول، ومن ثم يرجع في هذا المجال الى كل التنظيمات القانونية سواء في القانون المدني أو التجاري والمتعلق بعقد البيع.

رابعا : عدم التميز :

ونعني عدم التفرقة بين الفئات الاجتماعية وهو أمر لا يتناقض مع بعض الامتيازات الخاصة والمتعلقة بالإجراءات الواردة في هذا القانون المتعلق بالخصوصية

1

.22/95

¹ محفوظ لشعب ،سلسلة القانون الاقتصادي ، (د د ن) ،الجزائر،سنة 1997،ص66.

الفرع الثاني : أهداف الخصوصية

يمكن حصرها كالتالي :

- اعادة توزيع الادوار بين القطاع العام والقطاع الخاص وانسحاب الدولة تدريجيا من بعض النشاطات الاقتصادية وفسح المجال عن طريق تشجيع الاستثمار الخاص .

- التخفيف من الابعاء التي تتحملها ميزانية الدولة نتيجة دعمها للمنشآت الاقتصادية الخاسرة، و تكريس موارده لدعم قطاعات التعليم وبحث العلمي وصحة، و الاهتمام بالبنية الاساسية و المنشآت ذات الاهمية الاستراتيجية .

- تطوير السوق المالية وتنشيطها وادخال الحركية على راس مال الشركات بقصد تطويرها و تنمية قدرتها الانتاجية .

- خلق مناخ الاستثمار المناسب، و تشجيع الاستثمار المحلية لاجتذاب رؤوس الاموال المحلية والعربية و الاجنبية.¹

وهناك عدد من الاهداف المرجوة من سياسة الخصوصية قد تنتوع من دولة الى اخرى حسب المتطلبات و الاحتياجات منها، إلا انها بالشكل العام تجتمع في الأهداف التالية :

- تشجيع و تعزيز الكفاءة الاقتصادية عن الطريق تعزيز الاسواق و منافسة.

¹مصطفى محمد العبد الله، التصحيحات الهيكلية والتحول الى اقتصاد السوق في البلدان العربية، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 1999، ص47.

- اعادة تحديد دور الدولة بما يسمح لها بتركيز على تحكم و الانضباط او الادارة.

- تخفيف الابعاء المالية المخصصة للمشروعات العامة، و ذلك في محاولة في للوصول الى ضوابط مالية و استقرار على مستوى الكلي للبنيان الاقتصادي¹.

- تحرير الموارد المالية محدود في الدولة، لتمويل قطاعات أخرى كالتعليم و الصحة .

- خلق او نشوء استثمار جديد متضمن الاستثمار الاجنبي الخاص .

- تعبئة الموارد المحلية لتنمية .

- توسيع القاعدة الملكية و تخفيف حدة الديون العامة .

المطلب الثالث :دوافع اللجوء للخصوصية

اللجوء للخصوصية له دافعان هما:

الفرع الاول : الدوافع الداخلية.

أولاً: الدوافع الاقتصادية

أ/تحسين كفاءة أداء المشروعات :ترتكز سياسة الخصوصية على فرضية أساسية مؤداها ان القطاع العام أو الدولة وجب عليها ان ترفع يدها عن إدارة المشاريع، مما يساهم في توفير الموارد، وتحسين أداء هذه المشاريع وبالتالي الزيادة في معدلات النمو الاقتصادي. فصاحب الملكية الخاصة يستخدم مقدار أكبر من

¹فالح ابو عامرية ،الخصخصة وتأثيراتها الاقتصادية،دار اسامة، الاردن ،عمان ، طبعة الاولى 2008،ص18

الكفاءة التي كانت تبدد من قبل أو كانت تستخدم بأقل كفاءة وتحسين أداء هذه المشاريع وبالتالي الزيادة في معدلات النمو الاقتصادي .

ب/توسيع قاعدة الملكية: بمعنى إتاحة التكافؤ الفرص أمام صغار المدخرين لتعظيم العائد على مدخراتهم، مباشرة عن طريق شراء أسهم المشروعات العامة أو من خلال المساهمة في صناديق الاستثمار الجماعية التي تتعامل مع هذه الأسهم.

ج/ديمقراطية المستهلكين: تمثل الإدعاء الثالث من جانب الحكومة في تبرير سياسة الخصوصية في إقامة نظام يتسم بديمقراطية المستهلكين يتمثل فيه المستهلك بحرية الاختيار بدلا من إخضاعه لنظام يتسم بالنمطية المملة، فالخصوصية من وجهة نظر الحكومات تقضي تحسين كبيرا على خيارات المستهلك بسبب ما تؤدي إليه من إطلاق حرية المشروعات في الاستجابة لطلب السوق بدلا من إخضاعها للقيود الأساسية.

ثانيا:الدوافع المالية

تعاني بعض الدول من الأعباء الملقاة على عاتق الميزانية العامة وتحاول تخفيض الإنفاق العام بقدر الإمكان ولا يتم ذلك إلا بتخلص الدولة من الأنشطة العامة وجعل القطاع الخاص يقوم بها، وربما يحمل تكلفتها على متلقيها أو مستهلكيها .¹

¹ احمد ماهر، الخصوصية ، الدار الجامعية ، الإسكندرية، مصر، 2002 ص6.

لذلك فإن برامج الخصوصية يهدف إلى تخفيض الإنفاق العام من على عاتق الدولة وأيضاً التخلص من التدفق الخارج في صورة قروض ودعم لإنقاذ الإعسار المالي للشركات العامة. إن قيام الدولة بالخصوصية يمكن أن يخفف عليها أعباء تقديم الخدمات العامة وأعباء دعم بعض هذه الخدمات، وباعتبار الخصوصية مصدر التمويل لخزينة الدولة من خلال بيع الشركات التي تؤول إلى الدولة ويمثل جهود الخصوصية ليس فقط تحقيق الإنفاق العام بل أيضاً زيادة التدفق النقدي إلى خزنة الدولة ويتم هذا من خلال بيع بعض شركات القطاع العام للقطاع الخاص.

ثالثاً: الدوافع السياسية والقانونية

يمكن النظر إلى سياسة الخصوصية على أنها حل سياسي تستخدمه الحكومة الساعية إلى تجاوز أزمته المالية بسبب تعزز اللجوء إلى الحلول الاقتصادية والمالية أو بسبب مخاطرها الاجتماعية على الأوضاع السياسية وتكون النتيجة مشاكل اقتصادية طويلة الأجل في التغيير من النواحي الاقتصادية بالرغم من نجاحهم السياسي. ولا يعني ما سبق ذكره الإخلال بمكانة الدولة ولا يزال عملها السياسي موجود كما أن دورها الاقتصادي يمكن الإبقاء عليه، على الأخص في مجالات اقتصادية أين تلعب فيه دوراً هاماً من القطاع الخاص. رابعاً: الدوافع الاجتماعية: يرى البعض أن الخصوصية ربما تكون الوسيلة المناسبة لتحقيق المزيد من الحرية الشخصية، وتدعيم الحافز الشخصي للإنتاج، والقضاء على السلبية، وتحقيق انخفاض في السلوك السلبي داخل مجال العمل، كما تؤدي الخصوصية إلى القضاء على التلاعب الاجتماعي في صورة المحسوبية وعدم المحاسبة على الإهمال كنوع من التكافل الاجتماعي والقطاع الخاص أقدر على محاسبة العامل الذي لا يعمل أو يقصر في عمله وقد يظن البعض أن شدة المحاسبة ليست في صالح العمال، فعلى

العكس من ذلك فهي لصالحهم لذا ستؤدي إلى إنتاج أكبر وتكلفة اقل وبجودة أعلى وبالتالي أرباح أعلى لكل من المشروع والعامل وهنا يتحول العامل إلى شريك¹.

¹ أحمد ماهر، الخصوصية، مرجع سبق ذكره، ص 29

الفرع الثاني : الدوافع الخارجية

أولاً: الدعوة للتحويل من القطاع العام إلى القطاع الخاص من طرف الدول

المتقدمة

التسليم بأن آليات السوق هي أفضل أداة لتحقيق التخصيص الأمثل للموارد،
فنظرية كينز كانت فتحة جديدة في علم الاقتصاد البرجوازي ومن تم الاقتصاد
البريطاني وخاصة نظرية " طلب فعال " في ضبط إيقاع النشاط الاقتصادي.

ثانياً: المنظمات المالية الدولية والدعوة إلى الخصوصية .

إن حقيقة آليات الاقتصاد العالمي، تعمل في اتجاه نقل أكبر جزء من عبء
ركوده إلى العالم الثالث، فالركود الصناعي في الشمال أدى لتدهور أسعار المواد
الأولية والطاقة كما ان اجراءات الحماية خفضت إمكانيات تصدير السلع المصنعة
إلى الأسواق الغربية، مما انقص موارد بلدان الجنوب من العملات الصعبة في الوقت
الذي بلغت فيه ديونها حجماً كبيراً و أدى تناقص موارد دول الجنوب إلى استمرار
خدمة الديون الكبيرة، وبالتالي تدهور اقتصادي شامل تحملت المشروعات
المملوكة (التابعة للدولة) أثره الفادح في هزم رأس المال الثابت، والتشغيل بجزء
محدود من الطاقة المركبة بسبب تعذر إستيراد مستلزمات الإنتاج وقطع الغيار،
وبدأت خسائر تلك المشروعات في التزايد فأسندت إليها القوى الرأسمالية الخارجية
والمحلية في شن حملة تنديد بالقطاع العام أعابت عليه قصوره وسوء إدارته سمح
بتدخل FMI .

فالشركات المتعددة الجنسيات تعتبر العالم كله سوقها لذا تزيد للاستيلاء على
أي وحدة إنتاجية هامة في بلدان العالم الثالث، ولو تحت شعار الشركات المختلطة مع

القطاع العام، ولكنه اهتم أكثر بتقليص دور الدولة في تنظيم الاقتصاد، حتى لا يتدخل أحد في نشاطها سواء في الداخل أو الخارج، كما أن هناك نزعة عالمية، تهدف إلى تحول من التركيز على القطاع العام صوب القطاع الخاص كجزء من التصحيح الاقتصادي الهيكل كظاهرة قوية ضاغطة وقد تعدي هذا التحول نطاق الفكر واختيار الأنساق الاقتصادية الجزائرية ليشكل ضغطا سياسيا مكشوفًا تمارسه الدول الغربية الصناعية الكبرى في تعاملها مع الدول النامية كما يمارسه البنك الدولي وصندوق النقد الدولي¹.

ثالثا: المديونية الخارجية و خصوصية القطاع العام.

بعد تورط معظم بلدان العالم الثالث عن طريق الاستدانة وبعد بلوغ الأزمة ذروته وبعد ان ترسخ في أذهان عدد كبير من الدائنين عدم قدرة هذه الدول على الوفاء ، لا حاليا ولا في المستقبل، وهذا نتيجة لتراكم ديونها ظهر مؤخرا اتجاه بين الدول المدينة، يرمي إلى مقايضة الديون بحقوق ملكية، وينظر إلى هذه مشكلة كمشكلة وليس على أنها نقص السيولة .

فإن الديون الخارجية تشكل لها ثقلا كبيرا على مستوى المالية العامة، فهي تأمل من وراء الخصوصية قطاعاتها العمومية تمهيد الارضية لعودة رؤوس الاموال، وتقليص الديون الخارجية².

¹ المرسي الحجازي، الخصوصية إعادة ترتيب دور الدولة ودور القطاع الخاص،الدار الجامعية بيروت، 2001،ص10.

² عبد القادر رصافي، إشكالية خصوصية القطاع العام في الجزائر،مذكرة تدخل ضمن نيل رسالة ماجستير، جامعة الجزائر 1995 ، ص 195 .

عانت المؤسسة الاقتصادية العمومية لفترة طويلة من نواقص عديدة، أهمها ضعف المر دودية و نقص الكفاءة في استغلال الموارد وكذلك بعدة صعوبات اقتصادية وسياسية واجتماعية اضعف ادائها المالي.

وبوجود هذه الصعوبات من جهة وتعدد العراقيل من جهة أخرى أدى بها البحث عن حلول استعجاليه لإخراجها من هذه الوضعية المزرية فجاءت بمجموعة من الاصلاحات تتمثل في اعادة الهيكلة واستقلالية المؤسسات غير أنها لم تكن في المستوى الطموحات المنتظرة لذلك لجأت الدولة الى مبادرة تعزيز دور القطاع الخاص من خلال خصخصة المرافق العمومية ، فتضمن هذا الفصل مدلول المرفق العام و كذا لمحة تاريخية عن الخصوصية بصفة عامة وتعرفنا عن أهدافه ودوافع الدول النامية للجوء إليه وسنحاول في الفصل الثاني تعرف عن خصوصية في الجزائر.

نتطرق في هذا المبحث الى الآليات القانونية للخصوصة و آثارها ،الذي نوضح من خلاله هيئات المكلفة و المشرفة على عملية الخصوصية و المؤسسات القابلة للخصوصة و كذا آثارها و عوائقها.

المبحث الأول : الآليات القانونية لخصوصة المرفق العام.

لقد أدخل عام 1988 مفهوم الخصوصية، وهذا بموجب القوانين الخاصة باستقلالية المؤسسات العمومية، وأما الدستور فقد كرس عام 1989 من ناحيته بالمادتين 18.17 مفهوم المبادئ الخاصة بالدولة شاملا مجموع التراث الاقتصادي العمومي، وقانون التجارة المعدل من جهته يسمح بالإفلاس، والنظام التشريعي على المؤسسات العمومية للدولة حسب الشروط والإجراءات المطبقة على القطاع الخاص .ووفقاً لهذا يمكن عرض النصوص القانونية الخاصة التي أدخلها المشرع الجزائري من خلال المراحل التالية:

أ- المرسوم القانوني 08/93 المؤرخ في 25 أبريل 1993 :

هذا المرسوم تعديل للقانون 04/88 و ظهر بأحكام جديدة موجهة لمجال التنمية و التي تقلص تدخل الدولة، حيث تم في هذا القانون إلغاء صناديق المساهمة، وتمت إعادة تنظيم القطاع الاقتصادي العمومي وإنشاء المؤسسات القابضة، وكذلك تم التطرق في هذا المرسوم لمجال وتوسيع نشاط المؤسسات العمومية والاقتصادية، وإعادة هيكلتها .ويمثل هذا المرسوم ملكية وتسيير رأس مال الدولة، والرأس مال العمومي حيث ميز نوعين من المؤسسات¹:

1- مؤسسات عمومية تابعة للدولة مباشرة، أو لأشخاص معنويين آخرين من القطاع الخاص مثل المؤسسات الصناعية والتجارية، والمؤسسات العمومية المحلية، المؤسسات العسكرية ذات الطابع الصناعي والتجاري.

تضمها¹ الفكرية التي الندوة بحوث ، العربية البلدان في الخصوصية وسياسات الاقتصادية الإصلاحات ، بدعيدة الله عبد . 1999، ص356 ، العربية الوحدة دراسات مركز اعداد ، بالتخطيط الخاصة والتحليل للدراسات الوطني المركز

2-شركات رؤوس أموال عمومية (شركات مجهولة) ، أو مؤسسات عمومية غير مباشرة يتسنى لها امتلاك الأسهم كلية إثر إلغاء صناديق المساهمة، حيث يكون مصدر تلك الأسهم أحد الأمور التالية:

- الدولة

- أشخاص معنويون آخرون من القطاع الخاص.

- شركات رؤوس أموال عمومية¹

ب-المرسوم التشريعي 18/93 المؤرخ في 1993/12/29 :

تضمن هذا المرسوم قانون المالية لعام 1994 من خلال المادتين 181،180.

ج-المرسوم التشريعي 26/94 المؤرخ في 1994/05/08 :

تضمن هذا المرسوم قانون المالية التكميلي لعام 1994 ، وحسب ما جاء فيه تعريف المؤسسات العمومية الاقتصادية من الناحية القانونية بأنها شركات رؤوس أموال تملك الدولة أو أشخاص معنويون آخرون من القطاع الخاص الأغلبية القسوى من الأسهم أو الحصص الاجتماعية، وفي هذه الحالة تكون الشركة:

- ملكا بنسبة 51 % للمساهمين المتمثلين، إما في الدولة أو الأشخاص المعنويين من

القطاع العمومي أو الشركات ذات رأسمال عمومي محض.

- ملكا بنسبة 49 % للمساهمين الخواص الماديين أو المعنويين من

القطاع الخاص وطنيين وأجانب².

د-الأمر 06/95 المؤرخ في 1995/01/25:

¹ عبد الله بدعيدة ، الاصلاحات الاقتصادية وسياسات الخصوصية في البلدان العربية ، بحوث الندوة الفكرية التي تضمها المركز الوطني للدراسات والتحليل الخاصة بالتخطيط ، اعداد مركز دراسات الوحدة العربية ، 1999،ص357.

² موسى سعداوي، دور الخصوصية في التنمية الاقتصادية،مذكرة تدخل ضمن نيل شهادة الدكتوراه ،فرع تخطيط ،كلية علوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير،جامعة الجزائر، 2007 ،ص254.

يتعلق هذا الأمر بالمنافسة و بمصداقية المجلس الوطني الانتقالي، وقد تضمن 10 أبواب:

الباب الأول: أحكام عامة، يدور موضوعها حول القواعد العامة لخصوصية المؤسسات وأنواع المؤسسات القابلة للخصوصية، و مواصفات لكل مؤسسة مقبلة على الخصوصية.

الباب الثاني: تضمن السلطة المكلفة بتنفيذ الخصوصية في 13 مادة، حيث حدد في المادة 11 من هذا الباب المجلس المكلف بالخصوصية، ويدعى في صلب النص القانوني مجلسا أما المادة 12 فقد اهتمت بتكوين المجلس أما المادة 12 فقد اهتمت بتكوين المجلس حيث انتقل عدد أعضائه من سبعة إلى تسعة أعضاء من بينهم رئيس له، وخولت له حسب المادة 13 ما يلي:¹

- تنفيذ برنامج الخصوصية طبقاً للتشريع والتنظيم المعمول به
- التوصية بتوجيهات خاصة بالخصوصية الملائمة للمؤسسة العمومية أو لأصولها.
- تكليف من يقدر المؤسسة العمومية أو أصولها المزمع التنازل عنها.
- دراسة العروض و انتقاؤها، وإعداد تقرير ظرفي للعرض المقبول، ويرسله إلى الهيئة.
- اتخاذ التدابير اللازمة للقيام بخصوصية المؤسسات العمومية أو أصولها.
- مسك السجلات و حفظ المعلومات، ويؤسس إجراءات إدارية لضمان سرية المعلومات.

الباب الثالث: أحكام انتقالية خاصة بالمؤسسات العمومية القابلة للخصوصية، وما يتطلب منها أن تقوم به في إطار خصوصتها.

الباب الرابع: كفاءات الخصوصية، وينقسم خمسة فصول، في كل فصل نوع من الخصوصية حيث تطرق الفصل الأول إلى التنازل عن طريق السوق المالية، أما الفصل الثاني فتناول التنازل عن طريق المزايمة، ثم تعرض في الفصل الثالث لخصوصية التسيير

¹ سعيدة مادي، الخصوصية عن طريق السوق المالية - حالة الجزائر والمغرب، رسالة تدخل ضمن نيل شهادة ماجستير كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، 2003، ص 17 .

بماديته، أما الفصل الرابع فتناول عقد التراضي ،أخيرا الفصل الخامس تعرض لشروط الدفع في المادة 34 و 35 التي تناولت ما يترتب عن التنازلات وطرق التسديد.

الباب الخامس: يأتي هذا الباب بأحكام خاصة بمساهمة الأجزاء في عملية خصوصة المؤسسات العمومية.

الباب السادس: مراقبة عملية الخصوصية، حيث خصصت لجنة لمراقبة عمليات الخصوصية وتدعى "اللجنة" ويتم توضيح دورها.

الباب السابع: اهتم بالشروط العامة المطبقة على تحويل الملكية، حيث جمعت بين شروط القيام بخصوصة المؤسسة العمومية، والذي يسهر على ذلك وكيفية بيع أسهمها وأصولها وكيف يتم تقييم قيمتها المحاسبية¹.

الباب الثامن: التنافي بين الوظائف والسر المهني ، حيث تم الفصل بين العضو في الهيئة و العضو في المجلس ، وفي إدارته، والعضو في لجنة مراقبة عمليات الخصوصية والعضو في لجنة فتح الظروف، وتم تحديد مهامهم وإبعادهم عن شراء أسهم المؤسسات المخوصصة والتزام السر المهني في المعلومات التي بحوزتهم.

الباب التاسع: تناول العقوبات ، حيث يعاقب الشخص الذي يملك المعلومات بما أنه مسؤول مسؤولية مدنية وجزائية وأيضا إدارية.

الباب العاشر : اهتم بتتصيب الأجهزة المذكورة في هذا الأمر وممارسة عملها².

هـ-الأمر 22/95 المؤرخ في 1995/08/26:

المتعلق بخصوصة المؤسسات العمومية حيث ينهي هذا الأمر تدخل الدولة في تسيير المؤسسات العمومية الاقتصادية عن طريق صناديق المساهمة، ويمكن التعديل الذي أدخله هذا الأمر في تشكيل ركات عمومية قابضة، وهذه الشركات تمتلك كلية مجموع أسهم المؤسسات العمومية الاقتصادية.

¹ عبد الله بدعيدة ،مرجع سابق ذكره،ص 358 .

² سعيدة مادي، المرجع نفسه ، الصفحة نفسها.

و- المرسوم التنفيذي 87/97 المؤرخ في 16/03/1997

معدل للمرسوم التنفيذي 177/96 والذي يحدد كفاءات تسيير حساب التخصيص الخاص رقم 302.083 والذي عنوانه "الموارد الناجمة عن الخصوصية" وتم تفصيله في مادتين:

المادة الأولى: تعديل المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 177/96 حيث أصبح يسجل في الحساب 302.083 ما يلي:

* **في باب الإيرادات:** الموارد المرتبطة بالخصوصة النهائية المحققة في إطار الأمر 22.95 المتعلق بخصوصة المؤسسات العمومية.

في باب النفقات:

- تسديد الديون العمومية الداخلية والخارجية.

- تمويل تعويضات التشريع.

- تمويل إعادة الهيكلة المثالية للمؤسسات العمومية الاقتصادية المقرر خصصتها

وكذلك تسديد كل ديون المؤسسات العمومية أو جزء منها.

المادة الثانية: يتم بموجبها نشر هذا المرسوم في الجريدة الرسمية.

ي- المرسوم رقم 329/97 المؤرخ في 10/09/1997

هذا المرسوم يحدد الشروط والمنح والامتيازات الإيجابية النوعية أو المختصة وكذلك

لكيفية الدفع بالقسط لأرباح المشترين للمؤسسات العمومية الاقتصادية المتخصصة¹

أما قانون المالية لعام 2001 الامر 02/01 فتضمن تعديلات بخصوص الخصوصية

بتعريفها وكيفية إنجازها، شروطها وكيفية تنفيذها، وكذا المؤسسات القابلة للخصوصة، كما

أسند كل ما يتعلق بالخصوصة لوزير المكلف بالمساهمات في إطار تنفيذ استراتيجية

خصوصة المؤسسات العمومية الاقتصادية².

¹ موسى سعداوي، مرجع سبق ذكره، ص 256.257.

² الامر 02.01 المؤرخ في سنة 2001، الصادرة بالجريدة الرسمية، ص 10.

المبحث الاول: الهيآت المكلفة والمشرفة على عملية الخصوصية والمؤسسات**القابلة للخصوصة في الجزائر**

تشرف على عملية الخصوصية هيئات لمتابعتها و تنفيذ عملها.

المطلب الاول: الهيآت المكلفة والمشرفة على عملية الخصوصية في الجزائر

تعتبر الخصوصية الحل الوحيد لإنقاذ المؤسسات العمومية الاقتصادية ورفع الاختناق عنها. ولضمان الدولة تحقيق الأهداف المسطرة لهذا البرنامج، والسير الحسن لهذه العملية، قامت بتعيين عدة هيئات لتنفيذ ومتابعة عمليات الخصوصية، وفقا للمادة 2 من قانون الخصوصية المنحل في 31 ديسمبر 2001، وكانت له مهمة تنفيذ برامج الخصوصية وتقييم المؤسسات العمومية المراد التنازل عنها.

أما الهيئات الباقية والتي لم تحل، فتمثل في مجلس مساهمات الدولة، شركات تسيير المساهمات، ولجنة مراقبة ومتابعة عمليات الخصوصية، إلى جانب وزارة المساهمة وتنسيق الإصلاحات، وهذا ما سنتعرض إليه في هذا المطلب من خلال العناصر التالية:

الفرع الاول: الهيئات المكلفة بالخصوصة:

قانونيا و سياسيا يوجد 4 هيئات مسؤولة عن عملية الخصوصية في الجزائر، وهي كالآتي:

أ/المجلس الوطني لمساهمات الدولة:

يكلف هذا المجلس بتنسيق نشاط الشركات القابضة العمومية و توجيهها ، " و يوضع هذا المجلس و المسمى بالأحرف "م.و.م.د" تحت السلطة المباشرة للوزير الأول ، الذي يتولى رئاسته¹.

¹المرسوم التنفيذي رقم 404/95 ، المادة2 و المتعلق بتشكيلة المجلس الوطني لمساهمات الدولة و سيره جريدة رسمية عدد 75 من سنة 1995، ص18.

يتشكل هذا المجلس من مجموعة وزراء مكلفين بمختلف القطاعات الداخلية و الجماعات المحلية و بإعادة الهيكلة الصناعية و المساهمات و بالمالية و بالعمل و التشغيل و بالتجارة و بالصناعة و الطاقة و بالتجهيز و بالنقل و بالسياحة و بالسكن و بالفلاحة بالتخطيط.

ب/صلاحيات هذا المجلس : يقوم المجلس بالصلاحيات التالية:

- يرسم المجلس الإستراتيجية في المجال الاقتصادي و المالي و يحدد البرامج العامة أو الفرعية للأهداف الواجب أن تبلغها الشركات القابضة العمومية.
- يخول المجلس كل وظائف التوجيه العام و الرقابة على تداول المساهمات و بهذه الصفة يعد المجلس و يصادق بالتنسيق مع الشركات القابضة العمومية على ما يأتي:
- السياسات و البرامج العامة التي تتعلق بتداول السندات و القيم المنقولة، عملا بإستراتيجية أداة إنشاء المساهمات العمومية.
- كفاءات التكفل بالمؤسسات العمومية التي تواجه صعوبات مالية.
- يمكن لرئيس المجلس الوطني حسب الحالة أن يفرض عضوا أو أكثر في المجلس الوطني حسب الحالة لممارسة صلاحيات الجمعية العامة للشركات القابضة العمومية.

ثانيا : مجلس الخوصصة:

يوضع هذا المجلس تحت سلطة الهيئة المكلفة بالخوصصة و يتكون من 7 إلى 9 أعضاء من بينهم الرئيس و يتم اختيار الأعضاء بحكم كفاءتهم الخاصة في ميادين التسيير الاقتصادي و القانوني و التكنولوجي و في أي مجال آخر يرتبط بصلاحيات المجلس¹.

أ/مهام مجلس الخوصصة : يكلف مجلس الخوصصة بما يأتي:

- تنفيذ برنامج الخوصصة طبقا للتشريع و التنظيم المعمول لها .
- يحدد سياسة الخوصصة و كذلك طرق الملائمة لكل مؤسسة عمومية أو أصولها .
- يقدر أو يكلف من يقدر قيم المؤسسة العمومية أو أصولها المطلوب التنازل عنها.
- يدرس و ينتقي العروض و يعد تقريراً عن العرض المقبول الذي يرسل إلى الهيئة.

¹ المرسوم التنفيذي 104/96 المتعلق بكيفيات تنظيم مجلس الخوصصة و سيرها ، ج ر 18، 1996 ص12.

- يتخذ التدابير الضرورية لضمان خصوصية المؤسسات العمومية أو أصولها.
- يمسك السجلات ويحافظ على المعلومات ويسن إجراءات إدارية لضمان سرية المعلومات.
- يمكن للمجلس الاستعانة عند الحاجة بخبراء (وتبين القوانين السابقة الشروط والبنود المرجعية بدقة مقاييس انتقاء الخبراء ونوعية خدماتهم والنتائج المنتظرة).¹
- يعد المجلس تقريرا سنويا عن نشاطاته ويعرضه على الهيئة المكلفة بالخصوصية في أجل أقصاه 31 مارس الموالي للسنة المالية المعنية.

ثالثا : لجنة مراقبة عمليات الخصوصية : تتمتع هذه اللجنة بالاستقلال الإداري والمالي

، وتتكون من:

- قاضي من سلك القضاة، رئيسا للجنة.
- ممثل عن المفتشية العامة للمالية.
- ممثل عن الخزينة.
- ممثل عن وزير القطاع المعني.
- ممثل عن نقابة الأجراء الأكثر تمثيلا في المؤسسة العمومية المعنية.

مهام هذه اللجنة : تكلف اللجنة بالمهام التالية

- تجتمع اللجنة بمجرد استلامها الملفات التي يرسلها إليها مجلس الخصوصية
- تبلغ اللجنة الهيئة المكلفة بالخصوصية موافقتها على الملف المتضمن مجموعة كل عناصر التحليل والاستنتاج بشأن عملية التنازل ويتم تبليغها في أجل أقصاه شهر من تاريخ استلام الملف، وإذا انقضى هذا الأجل تعد الموافقة حاصلة.

رابعا : الهيئة المكلفة بتنفيذ الخصوصية:

¹المرسوم التنفيذي 104/96 المتعلق بكيفيات تنظيم مجلس الخصوصية و سيرها ، ج ر 18، 1996، ص12، 14

حسب المادة 08 من أمر رقم 22/95 تعين الحكومة أو تحدث عند الحاجة الهيئة المكلفة بتنفيذ الخصصة تكلف هذه الهيئة بتنفيذ برنامج الخصصة الذي صادقت عليه الحكومة

كما تطالب من المؤسسات تبليغها بالوثائق والدراسات و المعلومات اللازمة لإنجاز مهمتها.

و تعرض إجراءات تحويل الملكية أو خصصة التسيير وكيفياتهما على الحكومة لاتخاذ القرار بشأنها بعد الإطلاع على تقرير المجلس و اللجنة.

تحافظ أيضا على الصلة الوثيقة بجميع الهيئات المعنية بعملية الخصصة و تطلع الجمهور على النشاطات المرتبطة ببرنامج الخصصة.

وحسب المرسوم التنفيذي 194/98 في المادة 01 أسندت مهام الهيئة المكلفة بتنفيذ الخصصة إلى المجلس الوطني لمساهمات الدولة¹.

خامسا : الهيئة المشرفة الجديدة على عملية

الخصصة :

ليتم تنفيذ مسار الخصصة على أحسن وجه، لابد من تكليف هيئة واحدة يوكل لها إجراء جميع الأعمال المرتبطة بتنفيذ برنامج الخصصة الذي يعتمده مجلس الوزراء.

وتتمتع هذه الوكالة بالشخصية المعنوية والاستقلالية المالية تجعل من قوانينها الأساسية هيئة ذات طابع خاص، وتوضع تحت وصاية الوزير المكلف بالخصصة .وأما فيما يخص بتنظيمها وسيرها فان إدارتها ا وراقبتها يتولاها على التوالي.

– (مجلس إداري) يتكون من 3 أعضاء يعينهم رئيس الجمهورية.

– محافظ الحسابات.

و تشمل موارد الوكالة على:

¹ مراد محفوظ، التحول من القطاع العام للقطاع الخاص، دراسة حالة الجزائر، مذكرة تدخل ضمن نيل شهادة الماجستير ، كلية علوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، فرع .التسيير، جامعة الجزائر، ص 156 .

- اعتماد أولي.
- مساعدات التسيير والتجهيز تقدمها الدولة.
- مساعدات الهيئات الوطنية أو الدولة.
- أجور عن خدمات تقدم.
- نسبة مئوية من مدخول المقابل المالي المترتب عن عمليات الخصوصية الكلية، وتحدد طبقاً للأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها
- المداخل المتحصل عليها من الخدمات المقدمة والمرتبطة بموضوعها¹.
- الهبات والتبرعات.

مهام وكالة الخصوصية :

- تتولى الوكالة القيام بكافة العمليات الخصوصية ومنها على وجه الخصوص:
- تنفيذ برنامج الخصوصية المصادق عليه من قبل مجلس الوزراء.
 - تنفيذ إجراءات ومناهج وطرق الخصوصية أو التنازل بعد تكييفها.
 - البحث عن المتعاملين والقيام بالاستشارات والمفاوضات في ظل الشفافية والمنافسة.
 - تقييم المؤسسات والهيئات العمومية المسجلة في برنامج الخصوصية.
 - إجراء عملية الإشهار عن طريق الصحافة بالنسبة لكل خصوصية مسجلة في برنامج الخصوصية و انتقاء عروض الشراء².
 - تقديم تقرير مفصل عن كل مرحلة من مراحل مسار الخصوصية وعن العروض المعتمدة إلى الوزير المكلف بالخصوصية قصد إرساله إلى الحكومة.

¹مراد محفوظ، المرجع السابق، ص 157.

²مراد محفوظ، مرجع السبق ص 156، 157.

- تدخل الوكالة بتقديمها المساعدة والدعم للمتعاملين فيما يخص الخوصات الجزئية بطلب منهم وعند الاقتضاء بطلب من الوزير المكلف بالخصوصة

1

المطلب الثاني: المؤسسات القابلة للخصوصة

الفرع الاول : معايير اختيار مؤسسات القابلة للخصوصة

هناك عدة معايير لاختيار المؤسسة القابلة للخصوصة تتمثل في:

1-المعايير الإدارية:

حيث يتم تصنيف المؤسسات القابلة للخصوصة حسب صعوبة العملية، أي يبدأ بالمؤسسات السهلة فيمكن خصوصة المؤسسات الصغيرة والمتوسطة بأقل صعوبة ممكنة، مثل مؤسسات السياحة، النقل الحضري.

المؤسسة العمومية التي تنشط في قطاع المنافسة: حيث ستجذب وتشد انتباه المستثمرين الخواص، مثل المساحات الكبرى، مؤسسات الاستيراد والتصدير. المؤسسة العمومية التي تنشط في القطاع: يتعلق الأمر بالمؤسسات التي تشكو من بعض الصعوبات الأكثر تعقيدا ، وإذا أكملت العمليات الأولى فيسهل الانتقال إلى الحالات الأكثر عقيدا، مثل المؤسسات الكبرى، المركبات الصناعي.

2-المعايير الاقتصادية:

يتطلب هذا النوع من المعايير اللجوء إلى الأدوار التي يمكن أن يلعبها القطاعان العام والخاص على حد سواء في تنمية الاقتصاد الوطني، فتختار المؤسسات ذات الطابع التجاري والتي تنشط في إطار المنافسة، كقاعات السينما، محطات البترين، الفنادق..²

¹مراد محفوظ، المرجع نفسه، الصفحة نفسها

²مراد محفوظ، المرجع السابق، ص 158.

أما فيما يخص المؤسسات التابعة لغير قطاع المنافسة، فلا تمسها الخصوصية إلا في آخر المطاف، لأن الأمر يؤدي إلى استبدال احتكار عام باحتكار خاص، وكمثال على ذلك مؤسسات توزيع الكهرباء والغاز والهاتف وتوزيع المياه.

3-معايير أخرى: نذكر منها ما يلي:

- أدنى حد من إعادة الهيكلة والتعديل .
- إمكانية تحقيق أرباح إيجابية.
- حجم المؤسسة .
- حجم إدارة المؤسسة .
- توفير وصحة المعطيات الإحصائية ومحاسبة المؤسسة .
- ظروف السوق الملائمة .
- ضبط حد أدنى للتنظيم .
- الحد الأدنى من عملية فصل وتسريح العمال المطلوبة .
- المؤسسة التي تكون عملية التقييم فيها سريعة¹ .

ثانياً- المؤسسات المعنية بالخصوصية:

حدد الأمر 22/95 في المادة الثانية منه جميع المؤسسات التي يمكن خصوصتها، و خاصة تلك التي تمارس أنشطة في القطاعات التنافسية:

- المؤسسات التي تقوم بالدراسة والإنجاز في مجالات البناء والأشغال العمومية. وأشغال الري .
- التجارة والتوزيع .
- الصناعات النسيجية والصناعات الزراعية الغذائية .
- النقل البري للمسافرين والبضائع .
- أعمال الخدمات المتباينة والمتضاربة .

¹ البحث حول الخصوصية آثارها على التنمية في الجزائر.

- التأمينات .
- الصناعات الصغيرة والمتوسطة، والمؤسسات المحلية الصغيرة .
- الصناعات التحويلية في المجالات الميكانيكية ومشتقاته، الورق، الإلكترونيك، الكيماوية البلاستيك، الجلود¹.

الثالثا: تجارب مع خصوصة المرافق العامة

من المعلوم ان المرافق العامة ، ليست كلها من نوع واحد ، وانما تتعدد بتنوع الخدمات والحاجات القائمة على الوفاء بها، ونتيجة لذلك فانه ليست كل المرافق العامة محلاً لتحويلها الى القطاع الخاص ، اذ توجد مرافق عامة يجوز خصصتها ، ومرافق اخرى لا يجوز خصصتها . والمعيار الأساسي للتمييز بين هذه المرافق يكمن في طبيعة نشاطها ، وفقاً لذلك نستطيع تقسيم المرافق العامة الى مرافق ادارية واخرى اقتصادية ، وسوف نتولى تحديد امكانية تحويلها الى القطاع الخاص وفقاً لما يأتي:

أولاً: المرافق العامة الإدارية

وهي تلك المرافق التي تقوم بنشاط مما يدخل اصلاً في نطاق الوظيفة الإدارية للدولة، أي بمعنى آخر، فان نشاط هذه المرافق يختلف عن نشاط الأفراد، لهذا فهي تخضع في تنظيمها ومباشرتها لقواعد القانون الاداري . وعلى هذا الاساس فان العاملين بها يعدون موظفون عموميين، ومن ثم فهم في مركز لائحي أو تنظيمي، كما أن أموالها تعد من الاموال العامة التي تتميز بانها تخضع لحماية مشددة لكونها مخصصة للصالح العام².

هذا وتنقسم المرافق العامة الادارية الى نوعين:

¹ ابراهيم طه الفياض، القانون الاداري، الطبعة الاولى، مكتبة الفلاح للنشر والتوزيع، الكويت، 1988 ص 25 .

² ابراهيم طه الفياض، مرجع السابق ، ص 26 .

أ/المرافق العامة القومية : وهي المرافق التي يمتد نشاطها الى كافة انحاء الدولة أي بمعنى اخر فانها تؤدي خدمات تمتد لتشمل اقليم الدولة باكملها ، وهذه بدورها تنقسم الى مرافق عامة قومية ترتبط بسيادة الدولة واستقلالها اما النوع الاخر فهي مرافق عامة قومية لاعلاقة لها بسيادة الدولة واستقلالها¹.

وقد اتجهت الدول التي انتهجت سياسة الخصخصة الى عدم جواز تولى القطاع الخاص للنوع الاول من المرافق العامة القومية، و إنما يجب على الدولة ان تقوم بإنشاءها وتنظيمها بصورة مباشرة، كما هو الحال بالنسبة لمرفق القضاء ومرافق . وذلك لكون هذه المرافق تمارس نشاطاً مما يدخل اصلاً في وظيفة الدولة، الضبط والشرطة والامن والدفاع والعلاقات الدولية كما انها تستمد اهميتها من المبادئ و النصوص الدستورية النافذة ولهذا فهي تسمى احيانا" بالمرافق الدستورية نظرا" لنص الدستور عليها،وهذه المرافق هي في الحقيقة مرافق سيادية اجبارية مرتبطة - كما قلنا - بكيان الدولة أي بوجودها ككيان منظم،ولهذا فان سبب وجودها ، هو سبب وجود الدولة نفسها ، فما وجدت هذه المرافق الا للمحافظة على كيان الدولة سواء من الناحية الداخلية ام الخارجية .

ب/المرافق العامة المحلية :

وهي تلك المشروعات التي يقتصر نشاطها في اشباع الحاجات العامة على محافظة او اقليم معين، ومن ثم تقوم بادارتها السلطات الادارية القائمة في المحافظة او الاقليم . هذا وينطبق على هذه المرافق القواعد ذاتها التي تخضع لها المرافق العامة القومية أي بمعنى انه اذا تعلق هذه المرافق بسيادة الدولة واستقلالها فلا يجوز تحويلها للقطاع الخاص ، واذا لم ترتبط بسيادة الدولة فيجوز خصصتها، ومن ثم مشاركة القطاع الخاص فيها بوسائله

¹ سليمان محمد الطماوي، مرجع السابق ، ص 40 و ما بعدها.

والياته. ومنها على سبيل المثال الدفاع الوطني، الخارجية، العدل، الأمن الداخلي التي ترتبط بالوظائف السيادية للدولة¹.

اما الفئة الثانية فهي المرافق العامة العادية او الاقتصادية مثل مرافق الاتصالات والكهرباء والمياه وخلص الى انه يمكن خصخصة الاخيرة على خلاف المرافق الدستورية، وذلك لكون هذه المرافق قد املاها تنامي الدور الاقتصادي والاجتماعي للدولة في مطلع القرن العشرين ، ولهذا فإنه يمكن تحويلها الى القطاع الخاص²

ثانيا: المرافق العامة الاقتصادية

وهي المشروعات التي تقوم بنشاط تجاري او صناعي ، مما يستطيع الافراد والهيئات الخاصة القيام به وتدار هذه المرافق وفقاً لاساليب ادارة المشروعات الخاصة ، كما تتطابق فيها جميع الخصائص او الصفات المميزة للمرافق العامة، مما يجعلها في النهاية خاضعة لاحكام القانون العام والقانون الخاص في آن واحد هذا ويتحقق خضوع هذه المرافق لقواعد القانون العام من خلال إلزامها، بتطبيق المبادئ الأساسية التي تخضع لها المرافق العامة الإدارية، كمبدأ انتظام دوام سير المرافق العامة والمساواة بين المنتفعين بخدماتها، وقابلية نظام المرافق العامة للتعديل والتغيير³.

ومن جهة أخرى فان هذه المرافق ، تستخدم بعض من امتيازات القانون العام كنزع الملكية والقرارات الادارية وغير ذلك مما يخضع الاختصاص القضاء الإداري.

¹ سليمان محمد الطماوي، مرجع سابق ، ص 41.

² محمد المتولي، الاتجاهات الحديثة في خصخصة المرافق العامة بين النظرية والتطبيق ، دار النهضة العربية ، القاهرة 2004، ص39.

³ محمد عبد الحميد أبو زيد، دوام سير المرافق العامة، دراسة مقارنة، ط2، دار النهضة العربية، القاهرة، 1998، ص34.

أما تطبيق قواعد القانون الخاص على هذه المرافق، فهو يتحقق من خلال خضوع جانب كبير من نشاطها وخصوصاً في المسائل المالية واساليب الادارة لاحكام هذا القانون وبشان تحويل هذه المرافق إلى القطاع الخاص، فيمكننا تقسيم هذه المرافق الى نوعين استناداً الى النشاط الذي تقوم به:

النوع الاول : المرافق العامة ذات التوجيه الاقتصادي والتي تحتكرها الدولة وتتفرد وحدها بانتاج السلع وتقديم الخدمات مع استثنائها بعناصر السوق وانتفاء المنافسة فهذه المرافق لا يجوز خصصتها، وذلك لان الغاية من هذه المرافق، هو عموماً تنمية الاقتصاد الوطني وتحقيق ازدهاره ، مثل منع الاحتكار او المغالاة في الاسعار او تحقيق ما يطلق عليه بالامن الغذائي أو الأمن الاقتصادي¹.

¹محمد عبد الحميد أبو زيد، مرجع السابق، ص35.

النوع الثاني :

المرافق العامة الاقتصادية التي تقوم بنشاطات لاتتمثل احتكاراً للدولة وحدها وهي كانت في الاصل مما يقوم به الأفراد، فان خصصتها متروك لمحض السلطة التقديرية للإدارة، وهي لذلك تملك سلطة واسعة في تقدير ملاءمة قيام القطاع الخاص بها مثل مرافق المياه والغاز والنقل والكهرباء، والاتصالات والموانئ، ما دام إن ذلك يتم في اطار قانوني واضح و نؤيد ذلك، ونرى انه حتى في ظل النوع الاخير من المرافق العامة الاقتصادية فيمكن للسلطة الإدارية، إن تقرر القدر اللازم القيام به من قبل القطاع الخاص من اجل اشباع الحاجات العامة، لتحقيق أهداف السياسة الاقتصادية التي ترسمها السلطة السياسية¹.

ثالثاً: التنظيم القانوني لخصوصة المرافق العامة :

يعد التنظيم القانوني للتخصيصية في المرافق العامة الاساس الذي يحقق الأهداف المنشودة من ورائها، وقد عني المشروع في الكثير من دول العالم بمعالجة هذا الموضوع سواء من خلال النص عليه في الدستور ام بمعالجة بقانون ووفقاً لما تقدم فقد اختلف مسلك الدول في هذا التنظيم وظهر لذلك اتجاهاً ، ولأجل توضيح ذلك².

¹ محمد المتولي ، المرجع السابق ، ص 39،40.

² المرجع نفسه، ص 41 .

الاتجاه الأول:

من خلال استقراء دساتير بعض الدول، نلاحظ أنها تجيز خصخصة المرافق العامة ومن ثم اصدار المشرع فيها قانون ينظمها، ومن الدول التي اخذت بهذا الاتجاه في ظل التحول من الملكية العامة إلى الملكية الخاصة، وتطبيق اقتصاد السوق، فرنسا، إذ نص دستورها النافذ لعام 1958 على انه: يحدد القانون ايضاً القواعد المتعلقة بتأميم المنشآت ونقل ملكيتها من القطاع العام الى القطاع الخاص ، بعد جدال قانوني وفقهي وسياسي حول الخصخصة ومدى اتفاقها مع الدستور ، وفي هذا القانون لم يستخدم المشرع عبارة التخصيصية او الخصخصة ولكنه استخدم عبارة التحول من القطاع العام الى القطاع الخاص ، متخذاً حلاً وسطاً يتفق مع نص المادة 34 من الدستور الفرنسي .

و استلزم المشرع تحقق ثلاثة شروط لتحويل الهرفق العام الى القطاع الخاص

وهي¹

- أن لا يكون المرفق المراد خصصته من المرافق العامة الادارية ، اما بالنسبة للمرافق العامة الاقتصادية فهي وفقاً للقاعدة العامة يتحقق فيها المعنى المادي او الموضوعي فقط ومن ثم يمكن خصصتها
- أن لا يتضمن نشاط المرفق العام على احتكار فعلي من احد الاشخاص العامة للدولة.

- تعوض الدولة في حالة نقل ملكية المرفق تعويضاً عادلاً كما حرص المشرع الفرنسي على حماية الأفراد المستهلكين، فاستبعد المرافق الإدارية أو التي تتمتع باحتكار فعلي من قبل الدولة او احد أشخاصها

¹محمد المتولي، مرجع السابق، ص43 .

العامة وقد حدد المجلس الدستوري الفرنسي مفهوم الاحتكار الفعلي، بأنه يتحقق في حالة انفراد الدولة او احدى هيأتها العامة بانتاج السلعة او اداء خدمة ما من خلال إستثنائها بكافة عناصر السوق ، بما يتيح لها من القضاء على كل منافسيها ، وبخلافه فان المرافق او التي تمارس نشاطاً تنافسياً مماثلاً للنشاط الفردي ينبغي تحويلها الى القطاع الخاص¹.

¹محمد المتولي، مرجع السابق، ص44.

الاتجاه الثاني:

و هنالك دول على خلاف الاتجاه السابق، لا تجيز الخصخصة ومن ثم تمنعها ولهذا يقتصر تقديم الخدمات او اشباع الحاجات العامة فيها على الدولة ذاتها قبل ظهور الاتجاه نحو التخصيصية في العامة فيها على الدولة ذاتها ، ومثالها دساتير الدول الاشتراكية) الثمانينات من القرن العشرين وبعد الدستور الحالي للسلفادور لعام 1984 ، مثلاً لا لذلك اذ انه ينص على ضرورة تقديم الدولة واجهزتها العامة ، وذلك بالرغم من توجه دول امريكا (7) للخدمات العامة كالاتصالات والبريد ولا يجوز ان يتدخل فيها القطاع الخاص الجنوبية على الخصخصة ، ومن ثم تعديل دساتيرها بما يتماشى مع الاصلاحات الجديدة ، واهمها ضرورة مشاركة القطاع الخاص في ادارة وتشغيل المرافق العامة¹.

أما الدستور المصري النافذ حالياً والصادر في 11 / 09 / 197، فانه بلا شك يقوم على النظام الاشتراكي ، كما هو واضح من بعض نصوص الفصل الثاني من هذا الدستور واستناداً الى ذلك ، فقد ذهب بعض الفقه المصري الى القول بان تحول الاقتصاد من النظام الاقتصادي القائم على التخطيط المركزي والملكية العامة وملكية الشعب لوسائل وادوات الانتاج الى اقتصاد السوق الحر والتحرر الاقتصادي، هو قول مخالف لنصوص الدستور المذكور في حين يرى البعض الاخر ان الدستور المصري لم يمنع الخصخصة بنص صريح ، ومن ثم فان كل مالم يمنعه القانون أمر جائز، لهذا فان الرأي الأول لا يستقيم لأن المنع أو الحظر يجب ان يكون صريحاً وواضحاً واستناداً الى ما تقدم فانه لا يوجد تنظيم دستوري للتخصيصيه ومن ثم التحول من الاقتصاد المركزي إلى الإقتصاد الحر، وكذلك تحويل الملكية العامة الى الملكية

¹ انظر المادة 110 من الدستور .

الخاصة في مصر، ولا يغير من هذا الموقف اتجاه القضاء الدستوري فيها الى الحكم بدستورية التخصيصية في حكمه الصادر عام 1997.

وعلى هذا الاساس فان الدولة اذ ما أرادت التحول عن النظام الاقتصادي الورد في نصوص دستورها ، فيجب ان تقوم بتعديل هذا الدستور الذي اصبحت نصوص قاصرة من استيعاب الاصلاحات الاقتصادية الحديثة ، ولاتتفق مع التوجهات المعاصرة والمستقبلية.

المبحث الثاني: الآثار الخصوصية و عوائقها:

تترتب عن عملية الخصوصية اثار منها اجابية و كذا سلبية من وراء تطبيقها ، لكن هناك معيقات تقف في طريقها و تعرقلها.

المطلب الاول :الاثار الاقتصادية:

من ايجابيات الخصوصية وسلبيلتها نذكر:

الفرع الاول: الاثار الايجابية:

- زيادة الكفاءة في استخدام الموارد المتاحة .
- تحسين مستوى الجودة للسلع والخدمات .
- انخفاض العبء على الميزانية العمومية للدولة .
- الحصول على رؤوس اموال جديدة نتيجة بيع الأسهم للمستثمرين المحليين أو الأجانب أو عن طريق فتح المبادرة أمام القطاع¹.

الفرع الثاني: الاثار السلبية

¹ ضياء مجيد موسوي،الخصوصية والتصحيحات الهيكلية،الجزائر ،ديوان المطبوعات الجامعية ، 1995 ،ص74 .

- تراجع اهمية العمالة في توزيع السلع والخدمات وتراجع اهمية تحقيق اهداف اجتماعية معينة تخلف او غياب الانظمة والقوانين المكافحة للإحتكار بأنواعه .
- ارتفاع حجم تكاليف البترول .

الفرع الثالث: الآثار المالية

إنّ الدافع الحكومات إلى التفكير في عملية تطبيق الخصوصية هو الاعتقاد السائد بأنها قد تقيد وتوفر أموال كثيرة غير أنه هذا الاعتقاد بالطبع بصفة المطلقة إذا أن تأثيرات خصوصية القطاع العام على مالية الحكومة تتوقف على عدة

عوامل :

- طبيعة وحجم التفاعلات المالية بين الحكومة والمؤسسات المعنية .
 - القرارات ذات العلاقة التي تتخذها الحكومة على مستوى السياسة العامة .
- كما يعتبر العامل الزمني عاملا هاما حيث أن آثار الخصوصية على ميزانية الحكومة لا تنحصر فقط في نطاق فترة التحويل أو البيع الفعلي للأصول ، بل تتم أيضا إلى الفترات المقبلة مثل خسارة التحويلات (الارباح في المستقبل)

المطلب الثاني: الآثار الاجتماعية:

الفرع الاول: الجانب الاجتماعي

تؤثر الخصوصية على المنظومة الاجتماعية و ذلك من حيث اتساع الهوة طبقات المجتمع ، خاصة في البلدان النامية لضعف الميل الادخاري، وتركز الثروة في

الايدي القلة من المواطنين ، ودواعي الكفاية من الاهداف الاجتماعية التي كان يسعى اليها القطاع العام.¹

الفرع الثاني: سوق العمل

تؤثر الخصوصية سلبا على سوق العمل لأن القطاع العمومي يتميز بالعمالة الزائدة (بطالة مقنعة) التي تم استبعادها اثناء خوصصة المؤسسات المخصوصة على الحفاظ على العمال المتميزين بخصائص تأهلهم البقاء في مناصب شغلهم ، و ذلك يعد شرطا ضروريا لزيادة انتاجية العمل حيث ادارة المشروعات بالبحث عن الكتلة العمالية الازمة لاستمرار العمل .

المطلب الثالث : عوائق الخصوصية في الجزائر

واجهت سياسة الخصوصية في الجزائر عدة معوقات يمكن إيجازها في الآتي :

- مشكلة التقييم وهي من أهم المشاكل التي تواجه تنفيذ برنامج الخصوصية في بدايته، وهذا راجع إلى عدم توفر الجزائر على سوق مالي نشط وكذلك نقص خبراء ومختصين في هذا المجال و المدة الزمنية التي ستغرقها فترة التقييم والاكنتاب و المفاوضات لذلك فإن السعر المحدد أثناء الاكنتاب والمتفق عليه سابقا لا يتماشى مع الواقع.
- مشكل تحديد الوحدة التي يجب خوصصتها حيث أن القانون لا يراعي وضعية فروعها فهناك وحدات عرضت فروعها للخصوصية في حين أنها غير مؤهلة للخصوصية.
- عدم وجود استقرار اقتصادي .
- تطبيق سياسة التثبيت عن طريق تثبيت الأجور للحد من التضخم تؤدي إلى نقص الإدخار وبالتالي نقص المدخرين الذين بإمكانهم شراء أو

¹ محمد الصغير بعلي ، مرجع السابق ، ص35

المشاركة في شراء المؤسسة، وعليه فإنه من الصعب الإصلاحات في حالة عدم الاستقرار.

- ضعف كفاءة النظام المصرفي والمالي في مواكبة اقتصاد السوق من حيث السرعة في المعاملات والتخفيف من الإجراءات¹.

- عدم وجود سوق تنافسية فقد يواجه المشتري مورد محتكر من القطاع العام، و مشكلة المدة الزمنية الطويلة لاتخاذ القرار².

هذا الأخير ناتج أساسا عن العمالة الفائضة التي كانت توفرها المشروعات العامة وهي أحد اهم العوائق التي تواجه الخصوصية كون أن الرأسمالي يريد الحصول على تقنيات متطورة بأقل عمالة، فيلجأ إلى التقليل من عدد العمال عن طريق التسريح الذي ترفضه النقابات العمالية.

¹محمد الصغير بعلي ، مرجع السابق، ص36.

²محمد زرقون، إنعكاسات إستراتيجية الخصوصية على الوضعية المالية للمؤسسة الإقتصادية، دراسة حالة بعض المؤسسات الإقتصادية الجزائرية مجلة الباحث عدد07، 2009، جامعة ورقلة ص156 .

مشكلات قانونية، عمليات التنازل و البيع تستدعى سندا قانونيا من الهيئات التشريعية مما يستلزم إصدار قوانين جديدة تسمح بنقل الملكية العامة إلى ملكية خاصة، وحماية القطاع الخاص من التأميم مع ضمان تحويل رأس المال إلى العملات الأجنبية¹.

¹محمد زرقون، مرجع السابق، ص157.

عدم توفر سوق مالية متطورة؛ مما يجعل تعبئة الموارد المالية أمر غير ممكن وبالتالي صعوبة بيع أسهم الشركات للخواص، وزاد الطين بلة كون معظم المؤسسات العمومية مثقلة بالديون اتجاه البنوك.

مصالح المجموعات الضاغطة هذه المجموعات تعترض على عملية الخصوصية ومن بينها

بعض الدوائر الحكومية وهذا نابع من نزعات أيديولوجية والخوف من فقدان السلطة.

إستراتيجية الاختيار، كون اختيار المؤسسات المراد خصوصتها يتطلب دراسة عميقة لهذه الأخيرة من شتى الجوانب المالية والاجتماعية والجغرافية، هذه الدراسة لن تكون بالشيء السهل على دولة تفتقر إلى الخبرة (صعوبة اختيار المؤسسات التي يجب خصوصتها لنقص التجربة وافتقارهم للخبرة).¹

¹ حنان عمراني، ، خصوصية المؤسسة العمومية الاقتصادية الجزائرية ، رسالة ماجستير في العلوم الاقتصادية ، غير منشورة ، قسم العلوم الاقتصادية ،كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير ، جامعة الجزائر، 2004 ،ص105

لقد تأكد مع مرور الأيام حتمية الخصخصة كحلقة من سلسلة إصلاحات اقتصادية، و أصبحت ممرا إجباريا لتحقيق الاستقرار و إخراجها من مرحلة الركود التي تمخضت عن التجارب السابقة، إن هذه القناعة بضرورة الخصخصة ظلت تتشكل و تتأكد إلى أن تجسدت بظهور أول قانون للخصخصة في الجزائر العام 1995، الذي وضع المفاهيم الأساسية لها، و القواعد الضرورية لقيامها، و الهياكل التي تسهر على تنفيذها، ثم تلاه تعديل عام 1997، ليرجم نية الدولة لاستمرارها في هذا المسار، و باتت تشكل الخصخصة أولى أولويات برامج الحكومات بإصدار قانون عام 2001، لتجعل قوانين الخصخصة أكثر ليونة، و المحيط الاقتصادي أكثر ملاءمة. لقد استطاعت الجزائر تحقيق نقلة هامة نحو خصخصة المؤسسات الاقتصادية العمومية، و فتحت المجال أكبر للقطاع الخاص من أجل الانطلاق في مسار الخصخصة و تجسيد مراحلها.

ولكن ما لا يمكن تجاهله، أنه تميزت الخصخصة في الجزائر بالبطء إن لم نقل بالجمود، وهذا بإجماع جل الأطراف (المؤسسات المالية العالمية، الخبراء الاقتصاديين، الهياكل المنفذة للخصخصة...)، و هذا ما يؤكد وجود عوامل أدت إلى هذا البطء، كالمحيط الاقتصادي الذي لم يهيا بالطريقة الكافية، و قوانينها التي لا زالت تضع قيود أمام المستثمرين الخواص، علاوة على المناخ غير الاقتصادي الذي ساهم بشكل واضح و كبير في عرقلة مشروع الخصخصة.

إذن مهما تعددت العوامل التي أدت إلى بطء الخصخصة في الجزائر فإنه لا محال أن هذا البطء ليس في صالح الاقتصاد الوطني و كلما طال مدة المرحلة الانتقالية فإن ذلك سيؤثر سلبا على مشروع الخصخصة، و بالتالي الإصلاحات الاقتصادية... و في الأخير نقول أنه لا يمكن أن يكتب للخصخصة النجاح إلا إذا تمت تعبئة كل

الجهود و ساهمت كل الأطراف لتجسيدها على أكمل وجه، آخذين بعين الاعتبار بأن عملية الخصخصة واجب وطني يحتل الأولوية في عمليات الإصلاح الاقتصادي، و ليست عملية تسيير بقوة الدفع الآلي و حسب المناسبات، فقد أشار صندوق النقد الدولي FMI في إحدى دراساته إلى أن الخصخصة وحدها لا تحقق الهدف منها إن لم يصاحبها إدارة و عزيمة لتحقيق الفعالية المطلوبة.

بعد انتهائنا من دراسة موضوع البحث ، توصلنا الى النتائج الآتية:

فيما يتعلق بمدلول المرفق العام، لاحظنا تعدد المفاهيم التي أعطيت له، وقد ثبت لنا أن الاتجاه المادي المركز على طبيعة نشاط المرفق العام، هو المدلول المناسب والمسار لسياسة التحول من الاقتصاد الموجه الخاضع لرقابة السلطة المركزية الى الاقتصاد الحر ومن ثم تفعيل دور الفرد والقطاع الخاص، اذ بموجبه تتجه الدولة نحو التحرر الاقتصادي مما يعني إحداث تطورات جذرية على صعيد العلاقات الاقتصادية في أشكال الملكية والأساليب المتبعة من اجل ضمان كفاءة الاقتصاد الوطني على احسن وجه.

بشأن خصخصة المرافق العامة، نلاحظ ان هذا المفهوم قد ظهرت الدعوة له على أساس أن مشاركة القطاع الخاص في هذه المرافق، سيؤدي إلى دعم قدرته على الادخار والاستثمار والإنتاج وزيادة الملكية الخاصة بين الأفراد ومن ثم إيجاد التوازن بين القطاعين العام والخاص، ويجعل الدولة تتعاون مع الأفراد في سبيل تحقيق أهداف التنمية، وقد توصل البحث إلى حقيقة إن : التطور الحاصل في دور الدولة قد اثر تأثيراً مباشراً على المرفق العام وكفاءة أداءه، إذ خرج المرفق العام من رحمها، بالرغم من إنشائها له، بهدف إشباع الحاجات العامة لمجتمعها، وعندما تغير دورها في العقدين الأخيرين من القرن العشرين، بتطبيقها اقتصاد السوق الذي حتم عليها الابتعاد عن ممارسة النشاط الاقتصادي والاكتفاء بحق الإشراف والمراقبة فقط، ومن ثم فقد كان

المرفق العام هو احد ركائز زيادة الكفاءة المؤسسية للدولة، من خلال التنشيط الحيوي للمرافق العامة، عن طريق تطبيق قواعد المسؤولية والشفافية ومكافحة الفساد وبالتالي تحقيق اللامركزية من خلال هذا الاسلوب الجديد، ومن جهة اخرى فقد تبين لنا ان مصطلح التخصيصية يشير الى معنيين الاول واسع يتجسد في مشاركة القطاع الخاص بالعديد من الطرق والاساليب بما فيها نقل الملكية والثاني ضيق يقتصر فقط على نقل الملكية من الدولة الى القطاع الخاص، وكذلك فقد أكدت الدراسة على إن دوافع واساليب التخصيصية تختلف من دولة لاخرى بحسب الظروف والمتغيرات السياسية والاقتصادية والاجتماعية، ولكن الهدف النهائي الذي تتفق فيه هو رفع مستوى الخدمات العامة وتحقيق الرفاهية في ظل تناقص الموارد المالية ومعاناة الدولة من عجز مواردها المالية .

فيما يخص نطاق الخصخصة فقد ظهر لنا أن المرافق العامة الادارية والتي ترتبط بسيادة الدولة لايجوز تحويلها إلى القطاع الخاص، لانها ترتبط بصميم وظيفة الدولة وتعد مظهرًا من مظاهر سيادتها كالدفاع والامن ولذلك يرد النص عليها غالبًا في الدستور، وفيما عدا ذلك من المرافق العامة يمكن ان تطبق عليها هذه السياسة الجديدة.

فيما يتعلق بأفاق الخصخصة وأساليبها، فلا بد على السلطة التشريعية إصدار قانون موحد يعالج عمليات الخصخصة بصفة عامة، وخصخصة المرافق العامة بصفة خاصة وموضحاً فيه مجالاتها وأساليبها بدلاً من المعالجات المتفرقة والجزئية التي كان يتبعها المشرع سابقاً والتي اقتصرت على مشاركة القطاع الخاص في بعض المرافق العامة.

ارتباطاً بهذا الموضوع، يتعين ضرورة التوسع في تطبيق أساليب التخصيصية الجزئية وعدم تطبيق اساليب التخصيصية الكاملة على المرافق العامة لاثارها الخطيرة على أفراد ومؤسسات المجتمع.

أولا: النصوص القانونية

أ/القوانين:

- 01 / 1 لأمر 758 ، المؤرخ في 26 سبتمبر 1975 ، يتضمن القانون المدني الجزائري ، ج ر عدد 78 ، الصادر بتاريخ 30 سبتمبر 1975 ، متمم بالقانون رقم 01/89 المؤرخ في 07 فيفري 1989 ، ج ر عدد 06 ، الصادر بتاريخ 08 فيفري 1989 ، والقانون رقم 05/10 المؤرخ في 20 جوان 2005 ، عدد 44 الصادر بتاريخ 26 جوان. 2005.

ب/المراسيم:

1/المراسيم الرئاسي:

أ - لمرسوم الرئاسي 236/10 ، المؤرخ في 07 اكتوبر 2010 ، يتضمن الصفقات العمومية ، ج ر عدد 58 ، الصادر بتاريخ العمومية ، ج ر عدد 58 ، الصادر بتاريخ العمومية ، ج ر عدد 58 ، الصادر بتاريخ 07 اكتوبر 2007.

ثانيا: قائمة المراجع باللغة العربية:

أ/الكتب:

- 1/ سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، 1979.
- 2/ سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، مطبعة جامعة عين شمس، القاهرة، 1982،
- 3/ طاهري حسين، القانون الإداري، دراسة مقارنة، ط1 ، دار الخلدونية، د ب ن، 2007.
- 4/ علي خطار شطناوي، القانون الإداري الأردني، الكتاب الأول، مبادئ القانون الإداري،
- 5/ التنظيم الإداري، نشاط الإدارة العامة، ط1 ، دار وائل لمنشر والتوزيع، الأردن، 2009.

- 6/عاطف محمود النبا، الوسيط في القانون الإداري، ط2 ، دار الفكر العربي، القاهرة،1992.
- 7/عبد الغني بسيوني عبد الله، النظرية العامة في القانون الإداري، منشأة المعارف . الإسكندرية،2003 .
- 8/ عبد الفتاح أبو الميل، الوجعبد الله الحداد، الوجيز في القانون الم ا رفق العمومية الكبرى ، منشورات عكاظ، د ب ن،وجيز في القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية،2003 .
- 9/عبد الله الحداد، الوجيز في القانون الم ا رفق العمومية الكبرى ، منشورات عكاظ، د ب ن،2006.
- 10/عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، جسور لمنشر والتوزيع، ط2 ، الجزائر ،2007،
- 11/عمار عوابدي، القانون الإداري، ج2 ، النشاط الإداري، ط4 ، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 2007 .
- 12/محمد الصغير بعلي، الوجيز في القانون الإداري، النشاط الإداري، دار العلوم لنشر و، التوزيع، عنابة، 2002.
- 13/محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، النشاط الإداري، ط1 ، دار العموم لمنشر والتوزيع، عنابة، د س ن.
- 14/محمد فاروق عبد الحميد، نظرية المرفق العام في القانون الجزائري بين المفهومين التقليدي والإشتراكي، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1987 .

15/محمد عبد الحميد أبو زيد، دوام سير المرافق العامة،دراسة مقارنة ،ط2 ،دار النهضة العربية،القاهرة،1998.

¹حنان عمراني، ، خوصصة المؤسسة العمومية الاقتصادية الجزائرية ، رسالة ماجستير في العلوم الاقتصادية ، غير منشورة ، قسم العلوم الاقتصادية ،كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير ، جامعة الجزائر ، 2004 .

ج /المواقع الإلكترونية

01-عمار بوضياف، محاضرات قسم القانون العام، الأكاديمية العربية المفتوحة، الدنمارك، عن الموقع . www.ao.accademy.org/does/alnnachatt.aledari

تم فحص الموقع يوم 18 مارس 2014 .

02-طرق تدبير المرافق العمومية، مجلة العلوم الإدارية للتنمية، المغرب، 2004 ، عن الموقع

www.droit arab.com

03-امين، آليات تدبير المرافق العامة، منتدى ماستر القضاء الإداري، قسم خاص بطلبة

: www.contadminالإجازة، السداسية السادسة، 2012. journalroc.net

04-أنواع المؤسسات العمومية، جامعة التكوين المتواصل، عن الموقع:

www.e.campus.ufc.dz

05--عمار بوضياف، عقد الإمتياز ودوره في تطوير العلاقة بين الإدارة المحمية والقطاع

الخاص، الأكاديمية العربية المفتوحة، الدنمارك، عن الموقع:

. تم فحص الموقع يوم 30 مارس 2014 . www.ao.accadaemy.org/doc

06-التدبير المعوض بالمغرب بين النظرية والتطبيق، منتدى القانون والعموم الإدارية

للتنمية، 2013 : www.droit arab.com.

ثالثا: المراجع باللغة الفرنسية

01- joel carbajo : droit des services publiqis, 3éme édition dalloz,
paris,1997.

02- mescheriakoff alain- serge : driot des services publics, 1^{er} édition

PUF, paris, 1991.

الفهرس

- شكر
- الإهداء

1	مقدمة.....
6	2.مدلول المرفق العام.....
6	3.النظام القانوني للمرفق العام.....
6	4.مفهوم المرفق العام.....
6	5.تعريف المرفق العام.....
6	6.المعيار العضوي (الشكلي).....
7	7.المعيار الموضوعي (المادي).....
8	8.عناصر المرفق العام.....
10	9.المشروع للنظام القانوني الخاص بالمرافق العامة.....
12	10.إنشاء وإلغاء المرافق العامة.....
12	11.إنشاء المرافق العامة.....
13	12.إلغاء المرافق العامة.....
14	13.المبادئ التي تحكم سير المرافق العامة.....
14	14.مبدأ سير المرفق العام بانتظام و إيراد.....
15	15.مبدأ مساواة المنتفعين أمام المرافق العامة.....
16	16.مبدأ قابلية المرافق للتبديل والتغيير.....
18	17.مفهوم الخصوصية.....
18	18.تعريفالخصوصية.....
18	19.لمحة تاريخية حول الخصوصية.....
22	10.مبادئ واهداف الخصوصية.....

11	مبادئ الخصوصية	22
12	أهداف الخصوصية	24
13	دوافع اللجوء للخصوصية	25
14	الدوافع الداخلية	25
15	الدوافع الخارجية	29
16	الآليات القانونية لخصوصية المرفق العام	33
17	الهيئات المكلفة بالخصوصية	38
18	المؤسسات القابلة للخصوصية	44
20	معايير اختيار مؤسسات القابلة للخصوصية	44
21	تجارب مع خصوصية المرافق العمومية	46
22	التنظيم القانوني لخصوصية المرافق العامة	51
23	الآثار الخصوصية وعواقبها	53
24	الآثار الاقتصادية	55
25	الآثار المالية	55
26	الآثار الاجتماعية	56
28	عوائق الخصوصية في الجزائر	57
29	خاتمة	62
30	قائمة المراجع	68