

إشكالية صنع القرار والعلاقات الصناعية بالمؤسسة العمومية الجزائرية

في ظل التحول نحو اقتصاد السوق

مصطفى بوجلال

mostboudjellal@yahoo. Fr

مقدمة : منذ أن اعتمدت الجزائر سياسية التوجه نحو الاقتصاد الحر، أعقب هذا التحول تغييرات جذرية مست كافة القطاعات ، التجارة و الفلاحة، حيث تمت إعادة هيكلة الشركات الوطنية التي كانت ملكا للدولة في شكل مؤسسات اقتصادية مستقلة، ومنحت لها كافة سلطات التصرف فيها وفق إمكانياتها و أهدافها، ويتعلق الأمر بالجوانب التي تخص ممارسة احتكار الدولة للتجارة الخارجية، والقانون المدني، محافظي الحسابات الضريبية تعديل قانون التسيير الاشتراكي للمؤسسات، لذلك أعيد النظر في صياغة وتعديل القوانين الأساسية لتتماشى و المعطيات الاقتصادية الجديدة، وبإعادة الهيكلة العضوية و المالية للمؤسسات العمومية تتحرر المؤسسة من هيمنة وضغوط التسيير البيروقراطي الأمر الذي أنجر عنه عدم تطابق بين الأهداف المخططة المسندة للمؤسسة و وسائل بلوغها.

لقد ورثت المؤسسة العمومية الاقتصادية نظام تسيير تراكمت تناقضا ته الموجودة بداخله من مرحلة لأخرى ، ورغم الإصلاحات الهيكلية المتواصلة ، بقيت المؤسسة العمومية الاقتصادية تشكو من نفس المشاكل والعراقيل التي كان لها انعكاس مباشر على التسيير الموجه للاقتصاد الوطني ، والتي كانت من ملاحظها ، التداخل في الصلاحيات بين الهيئات المسيرة في المؤسسة بسبب التناقضات القانونية والاقتصادية بين توجيه مركزي لسلطة إدارية ومالية وسلطة اقتصادية لا مركزية على مستوى المؤسسات . وإذا كان الهدف من الإصلاحات هو الابتعاد عن التسيير الإداري للمؤسسات، وكذا إعادة الاعتبار لهذه المؤسسات وذلك بتحديد المسؤوليات و الصلاحيات عن طريق تحديد مهام الدولة كسلطة عامة ومهامها كدولة مالكة لرأس المال، وهذا ما أنجر عنه إنشاء من يقوم بإدارة رأسمال الدولة المالكة - صانع القرار - وكيفية استغلالها من طرف المؤسسات الاقتصادية، بينما دعيت الهيئات الإدارية الأخرى (كالوصاية وغيرها) لتحديد سبل وكيفية التدخل في المؤسسات الاقتصادية مع الابتعاد عن التدخل المباشر في شؤون التسيير هذا التغيير جاء في ظروف اقتصادية صعبة أملت لها عوامل خارجية ونقص في مدا خيل البترول.

فإن قضية تواجد دولة قوية خصوصاً وان التشكيلة السياسية التي تنطوي على حساسيات مختلفة (تعددية

سياسية)، تدخل في اختيار المسيرين للمؤسسات الاقتصادية وتدعيم الهيئات الأخرى ذات القرار السياسي بهدف مراقبة

الملكية العمومية المسندة لهذه المؤسسات العمومية لذلك فإن المؤشرات التي تكتسي أهمية بالغة التي تهم وتدعم المسار الحقيقي للإصلاحات.

لذلك تهدف هذه الدراسة إلى المساهمة في إثراء موضوع العلاقات الصناعية في المؤسسات العمومية الجزائرية

وفي ظل صنع القرارات المصرية في غياب المسيرين الفعليين المعينين من قبل الدولة . ونبين سياسات الإصلاح

الاقتصادي الرامي إلى معالجة الاختلالات التي أفرزتها السياسة المالية والنقدية. وباعتبار أننا على أبواب العولمة

الاقتصادية. كما تهدف هذه الدراسة إلى محاولة الإجابة على التساؤلات الأولية التالية : في ظل هذا الوضع كيف

فشلت المؤسسة العمومية وما سبب فشلها ؟ وهل هناك أخطاء ارتكبت في عمليات التسيير وصنع القرار المناسب وفقا

لوضعية وإمكانيات المؤسسة الصناعية العمومية الجزائرية ؟

- ما طبيعة العلاقات الصناعية في المؤسسة وهل يؤدي صنع القرار الأفقي إلى التوافق والتكامل وتحقيق الأهداف ؟

- معرفة مدى فعالية صنع القرارات في ظل تكييف المسير العمومي السابق مع نمط التسيير الليبرالي الحالي.

- التطرق إلى وجوه الاختلاف والفوارق بين التنظيم والتسيير الإداري في المؤسسة خلال مراحل التحول الذي عرفته

<ماضيا وحاضرا > نحو اقتصاد السوق .

-تحديد المفاهيم:-

01 - **العلاقات الصناعية:** هي الطريقة التي يتعامل بها أصحاب العمل والعمال. وقيم نظام العلاقات الصناعية

التقاليد والقواعد التي تحكم هذه العملية. وتسمى هذه العملية في بعض الأقطار علاقات العمل الجماعية . ويستخدم

أصحاب العمل والعمال إجراءات العلاقات الصناعية للتوصل إلى اتفاقيات حول مسائل الراتب، وشروط العمل،

وساعاته، وإجراءات التوظيف والتدريب، ومشاريع المعاش، والتأمين. وتسمى أحيانا، المفاوضات التي تجري بين

النقابات وأصحاب أعمال المساومة الجماعية .وعندما تفشل مثل هذه المفاوضات يُقال إن انهياراً وقع في العلاقات

الصناعية. كما تستخدم العلاقات الصناعية بمفهومها الواسع كل العلاقات القائمة بين المديرين {الإدارة} والفاعلين في

الصناعة والمجتمع المحلي، كما تستخدم العلاقات الصناعية بمفهومها الضيق كل ما يقام من علاقات بين أصحاب العمل

والنقابات ومساومات كما تشير إلى النقابات وأفراد آخرين وأصحاب العمل. (01) ويعرفها بارباش Barbash

العلاقات الصناعية هي مجال للدراسة يعني بوظيفة العمالة في المشروعات الحديثة العامة والخاصة، تلك الوظيفة التي

تشتمل على العمال والنقابات والمديرين والحكومة والجماهير المختلفة. كما يقصد بالعلاقات الصناعية أو علاقات العمل

الجماعية في نظر الباحث أنها مجموعة العلاقات التي تربط العاملين ومنظماتهم النقابية التي تمثلهم من جهة وبين المصنع

الذي يعملون به سواء كان قطاع عام أو خاص وبين الحكومة كمنظم العلاقات بين الطرفين. بمعنى آخر أن أطراف

العلاقات الصناعية تتمثل في: (02)

- العاملون والمنظمات التي تمثلهم كالإتحاد العام للعمال الجزائريين أو نقابة عمال النسيج مثلا ..

- أصحاب الأعمال (قطاع عام ، قطاع خاص ، هيئة حكومية) والمنظمات التي تمثلهم.

- الدولة أو الحكومة بما لها من سلطات في تنظيم العلاقات بين العاملين وأصحاب الأعمال .

وقد يستعمل اصطلاح علاقات العمل كمرادف لمصطلح العلاقات الصناعية أو علاقات العمل الجماعية ويشير إلى علاقات رب العمل بجماعات العمل وخاصة في مجال المفاوضات الجماعية، عقود العمل المشتركة والتوفيق والتحكيم في منازعات العمل. ومن ثم فهذا الاصطلاح يقتصر مفهومه على الجانب الخاص بالتنظيم الجماعي للعلاقات الصناعية. (03)

02- المؤسسة: تعرف المؤسسة كمنظمة اقتصادية واجتماعية مستقلة نوعاً ما، تؤخذ فيها القرارات حول

تركيب الوسائل البشرية، المالية والمادية والإعلامية بغية خلق قيمة مضافة حسب الأهداف في نطاق زمكاني {زمان +مكان} (04)

كما تعرف المؤسسة على أنها: " كل هيكل تنظيمي اقتصادي مستقل مالياً، في إطار قانوني و اجتماعي معين، هدفه دمج عوامل الإنتاج من أجل الإنتاج، أو تبادل السلع والخدمات مع أعوان اقتصاديين آخرين، أو القيام بكليهما معاً (إنتاج + تبادل)، بغرض تحقيق نتيجة ملائمة، وهذا ضمن شروط اقتصادية تختلف باختلاف الحيز المكاني و الزماني الذي يوجد فيه، و تبعاً لحجم و نوع نشاطه". (05)

03- القرار DECISION : يعرف القرار بأنه " : الاختيار المدرك بين أكثر من بديل ممكن لمواجهة موقف أو مشكلة معينة (06) ، ويعرف بأنه " :اختيار بديل من عدد من البدائل بحيث يشكل بالإجماع حل مناسب للموقف أو المشكلة " : (07) كما يعرف بأنه " الاختيار بين البدائل بحيث يصل القائد الإداري إلى نتيجة معينة عما يجب أن يؤديه، وعما يجب ألا يؤديه في موقف معين ووقت معين" (08)

04- صنع القرار DECISION MAKING : هو البحث في البيئة المحيطة عن الظروف والحالات التي تستدعي اتخاذ القرارات ، لإجراءات البديلة أو البدائل الممكنة ، ثم اختيار أحد البدائل أو الإجراءات (09) وصنع القرار في علم الإدارة يتركز على مبدأ عملية اختيار أنسب البدائل المتاحة أمام المقرر لهدف أو حل المشكلة ، ويعرف القرار بأنه : " اختيار بديل من البدائل ، وأن هذا الاختيار يتم بعد دراسة مستفيضة لكل جوانب المشكلة موضوع القرار. حيث تعتبر القرارات الإدارية جوهر عمل القيادة الإدارية وهي نقطة الانطلاق بالنسبة للنشاطات والتصرفات التي تتم داخل الإدارة بل في علاقاتها وتفاعلها مع بيئتها الخارجية وقف اتخاذ القرارات مهما كان نوعها يؤدي إلى تعطيل العمل وتوقف النشاطات والتصرفات ، مما يؤدي إلى اضمحلال الإدارة وزوالها.

تعتبر عملية صنع القرار من الوظائف التي مارسها الإنسان عبر مراحل حياته الاجتماعية رغم اختلاف طرق وأساليب ممارستها حسب الظروف السائدة في كل زمان ومكان، كما أنها تعتبر من العمليات الأساسية في حياة الفرد والجماعة ، سواء كان على مستوى التنظيمات الخاصة كالأ أسرة ، أو على مستوى التنظيمات الكبيرة مثل الدولة الإدارية . والتطورات المستمرة في التقنيات الحديثة فتحت آفاقاً من القدرات ، مما جعل منها وسيلة هامة لعملية صنع القرار ، إضافة إلى أن توافر نية ساعد على تبادل المعلومات آلياً ليس على مستوى المنظمة أو الدولة بل على مستوى العالم أجمع وذلك عن طريق استخدام أحدث التقنيات التي تمتلك مقومات استقبال المعلومة وتخزينها وعرضها وتحليلها. يجدر بنا أن نميز بين مفهومي صنع القرار واتخاذ القرار حيث أنهما يفسران على أنهما عملية واحدة يمكن أن تؤدي الغرض نفسه ، والواقع أن عملية صنع القرار هي عملية واسعة تتضمن أكثر من مرحلة تتمثل في البيئة المحيطة عن

الظروف التي تستدعي اتخاذ القرار ، وتحديداته البديلة أو البدائل الممكنة ثم اختيار أحد البدائل أو الإجراءات ، أما اتخاذ القرار فإنها تمثل مرحلة من مراحل صنع القرار ومن هذا المنطلق نجد أن الأمر يتطلب توافر قاعدة عريضة من معلومات القرار في الوقت والمكان المناسبين وبالسرعة المطلوبة ، والذي يرسم هذه السرعة التقدم في المفاهيم والأساليب والتقنيات الحديثة المساندة لعملية اتخاذ قرار .

ويقوم سيمون على هذه القضية قضية أخرى تتمثل في أن صنع القرار هو حجر الزاوية لأي تنظيم ، لأن عملية التنسيق بين النشاطات تتطلب وجود عملية اتخاذ القرارات على الدوام . وهذا ما عبر عنه سيمون بقوله " أن التنظيم يحدد لكل شخص يعمل فيه ، القرارات التي يتعين عليه اتخاذها ، والتأثير الذي يخضع له في صنع القرارات الدقيقة التي (10) تقودنا إلى أهمية دراسة دور التقنيات الحديثة في عملية صنع القرار والتعرف على الكيفية التي تتم بها تلك العملية ، والتعرف على المشكلات التي تواجه المديرين عند استخدامها للتقنيات الحديثة كمصدر ثري للمعلومات ، من أجل إيجاد الحلول المناسبة إلى الدرجة التي يمكن معها ضمان أكبر استفادة ممكنة من العملية .

5- التنظيم : عرفه " (URWICK) أيرويك أن التنظيم هو تحديد لأوجه النشاط اللازمة لتحقيق الهدف (أو الخطة)

وترتيبها في مجموعات يمكن إسنادها إلى أفراد" (11) كما عرفه D.KIMBALL كمال بأنه " المعاون أو المساعد للإدارة و يتضمن التنظيم مهام تحديد الإدارات وتحديد الأفراد الذين سيوكل إليهم تنفيذ العمل وتحديد اختصاصات كل من الإدارات والأفراد، وكذا تحديد العلاقات التي يجب أن توجد بين الإدارات وبعضها البعض ، وبين الأفراد وبعضهم البعض" . إن أغلب التعاريف تنفق في مجملها على أن التنظيم هو الإطار الذي في حدوده ترتب وتنسق الجهود الجماعية لتحقيق هدف مشترك بدون احتكاك أو تنافر أو تصادم بينها مع توفير الجو المناسب لكي يعمل أفراد القوى العاملة كفريق متكامل بما يكفل سير العمل على وجه مرض وتلافي معوقات التسيير والإنجاز . (12)

وسائل تنظيم العلاقات الصناعية: يختلف تنظيم العلاقات الصناعية ووسائل تنظيمها من بلد لآخر وفقا لطبيعة العلاقات السائدة وقد تكون في صالح القطاع الخاص الذي تكون له السيطرة على علاقات العمل وتوجيه التشريعات العمالية لصالحه ، وفي حالة نظام الاقتصاد المخطط فإن سيطرة الدولة على وسائل الإنتاج ، فإن الوضع يختلف وتكتسب العلاقات الصناعية ملامح جديدة تنعكس على تصرفات كل من إدارة المؤسسة وأيضاً العاملين ونقاباتهم ، وتكون تصرفات كل من الإدارة والعمال ونقاباتهم لها مسؤولية توفير الاستقرار للقطاع العام لتحقيق التنمية الاقتصادية ، وقد تنحصر وسائل تنظيم العلاقات الصناعية بين الأطراف المختلفة في ثلاثة هي: (13) :

المفاوضات الجماعية . التوفيق والتحكيم . التعاون والتشاور .

أهمية دراسة العلاقات الصناعية: تكمن أهمية دراسة العلاقات الصناعية في معالجتها لمشاكل العمل الاجتماعية والإنسانية والاقتصادية وقد اتسمت جهود العلاقات الصناعية بالخصوص في تطويع علاقات العمل لمتطلبات التنمية

الاقتصادية والتقدم التكنولوجي الهائل مع أخذ هدف التقدم الاجتماعي باستمرار بعين الاعتبار والسعي الدؤوب من أجل تحقيق المزيد من التفهم العلمي لهذه العلاقات ومشاكلها. (14)

المؤسسة العمومية واتخاذ القرار: يحتل اتخاذ القرار بعدا هاما في دراسة وتحليل التنظيمات وقد ركزت النظرية على السمات أو الخصائص التي توضح الجوانب الفعلية للسلوك التنظيمي ، وأهمية وجود القرارات واتخاذها بصورة رشيدة عقلانية واعتمادها في ذلك على متغيرات الاتصال الشرعي (15) وطبيعة التسلسل الإداري والمهني كأساس لظهور القرار السليم ، ولقد ساعد نظرية اتخاذ القرار في تحليلاتها بالاعتماد على الدراسات الميدانية الواقعية ، والمقارنة بين العديد من الدراسات ونتائجها وأهمية القرارات كعملية تنظيمية رئيسية ، علما وان هذه النظرية قد تأثرت بصورة مباشرة بتحليلات فيبر البيروقراطية وبصفة خاصة النموذج المثالي وعملياته الداخلية مثل التسلسل الإداري ، وأهمية العقلانية كأسلوب رشيد في اتخاذ القرارات والاهتمام بالطابع الرسمي في تفسير السلوك التنظيمي .

لقد تعرضت نظرية اتخاذ القرارات لبعض الانتقادات في تحليلاتها وتركيزها على بعد اتخاذ القرارات كأساس تحليلي لجميع عناصر البناء التنظيمي وعملياته الداخلية المختلفة، فكأن تنتفي من الاتجاهات المختلفة بعض القضايا التي تلائم اهتماماتها ، ثم تحاول أن تجمع الشواهد لتدلل على صدقها ، دون أن تدرك ارتباط هذه القضايا بالبناء النظري الشامل الذي يضمنها الذي يضمنها والمشكلات الرئيسية التي يعالجها هذا البناء وهذا بلا شك يعوز على النظرة المحددة والزرعة المحافظة التي غلبت بالطبع على هذا الاتجاه. (16)

علاقات الدولة بالمؤسسات العمومية الجزائرية في ظل التحول إلى اقتصاد السوق :

لا شك أن المؤسسات العمومية قد فشلت حقيقة في تحقيق الأهداف المرجوة منها ا في أغلب الدول النامية ، لكن سبب فشلها لم يكن بسبب ضعف كفاءتها بل كان للأسباب التالية:

-الجمع بين الدور الاجتماعي والاقتصادي : رغم أن المؤسسات العمومية أنشأت لتحقيق التنمية الاقتصادية ، فإن دورها تعدى إلى تحقيق أهداف اجتماعية، خاصة فيما يتعلق بعملية التوظيف حيث أصبحت المؤسسات تستقبل عمالة تفوق الطاقة المثلى للمشروع، مما انعكس على مر دودية العامل بالسلب.

-المركزية المفرطة في اتخاذ القرارات ،ومنه عدم وجود تنسيق بين الهيئات المركزية وإدارة المؤسسة مما أدى إلى ضعف القرارات المتخذة، وكذا ضعف وصعوبة المراقبة المالية والتسيير. (17)

-التمويل المستمر للمؤسسات من خلال الصندوق الجزائري للتنمية على أساس القروض الناتجة سلفيات مقدمة من طرف الخزينة.وتوسع نشاطات المؤسسة وشموها لنشاطات كان من المفروض ممارستها من طرف مؤسسات أخرى الحلول غير السليمة؛ إذ أن مشاكل المؤسسات العمومية كانت دائما تحل بطريقة إدارية وليس على أساس التحليلات والمؤشرات الاقتصادية ،واستمرت الحلول غير السليمة حتى خلال الإصلاحات التي أرادت إعطاء

الاستقلالية للمؤسسات (18)

إن الأسباب السابقة وغيرها هي التي أدت إلى فشل المؤسسات العمومية . ثم إن المقارنات التي تجري بين

القطاعين على أساس الإنتاجية والربحية ليست دليلاً على فشل القطاع العام، فالظروف السابقة كانت تؤدي إلى فشل أي مؤسسة سواء كانت تنتمي إلى القطاع العام أو الخاص، وبالتالي فإن فشل المؤسسات لم يكن بسبب ضعف الكفاءة. ثم أن المقارنات التي تجري بين القطاعين على أساس الإنتاجية والربحية ليست دليلاً على إفلاس مؤسسات القطاع العام، إذ ينبغي إضافة المنافع الاجتماعية التي استفادت منها فئات اجتماعية واسعة، وطرح من رصيد القطاع الخاص المضار الاجتماعية، ثم أن الحسائر التي يتعرض القطاع العام لا يعني بالضرورة نجاح الإدارة في القطاع الخاص، إلى أن شهدت المصانع الجزائرية أسلوباً جديداً في تنفيذ السياسة الاقتصادية؛ إذ عرف سنة 1995 تغييراً جوهرياً في تنظيمه، وذلك بدخوله في الاستقلالية بممارسته التطهير المالي والعضوي، بهدف إيضاح الرؤية عند المسيرين وتحديد إستراتيجيتها الخاصة باعتماد المصنع كمؤسسة اجتماعية واقتصادية على طاقاته المنتجة، والاعتماد على المدخيل الناتجة عن المبيعات المصدرة إلى الخارج بالعملة الأجنبية للوصول إلى تحقيق الأهداف المسطرة.

لقد عرف الاقتصاد الجزائري بشكل عام في هذه الفترة؛ مرور المؤسسة العمومية الجزائرية وخاصة الصناعية

منها بعدة محطات عرفت فيها العديد من التجارب والإصلاحات، ميزتها فترة رخاء مرتبطة بتطور قطاع المحروقات الذي دعم الاقتصاد، إلى أن جاءت الأزمة الاقتصادية العالمية التي بدأت في أوائل الثمانينات؛ وتجلت خاصة في الانخفاض المستمر في أسعار البترول الذي نجم عنه ارتفاع ثقل ديون المؤسسات بشكل خاص والاقتصاد بشكل عام، على المستويين الداخلي والخارجي، فاحتلال الجهاز الصناعي، حيث عاش الاقتصاد أزمة متعددة الجوانب تجسدت أساساً في أزمة مالية عميقة أثرت على انخفاض مختلف أوجه النشاط الأخرى كالإنتاج، التسويق... الخ. عاشت بعض المؤسسات العمومية الجزائرية في هذه الفترة المرحلة الأولى وبعضها الآخر المرحلة الثانية من مراحل دورة علاقات الدولة بالمؤسسات العمومية، التي حددها طيب حفصي في ثلاث مراحل هي (19):

- التعاون.: La coopération. - التصادم: La confrontation - الاستقلالية: L'autonomie

في مرحلة التعاون يكون للدولة دور تحديد أهداف المؤسسة والوسائل الضرورية لتحقيق تلك الأهداف، فتبقى المؤسسة كمنفذ لقرارات الإدارة المركزية، وعندما تصل المؤسسة إلى مرحلة نضج معينة تتحول علاقاتها مع المركز في صراع وتصادم، ويرجع القرار لصالح أحد الطرفين على حساب الطرف الثاني وذلك حسب علاقات القوة فيما بينها، إلا أن تلك الأزمة دفعت بالحكومة القيام بعدة محاولات لإعادة التوازن وهيكلية المؤسسات وانتقلت - انطلاقاً من 1988 - بعد تحول جذري وتدرجي من النظام المركزي إلى اقتصاد السوق الذي يكيف الهياكل الاقتصادية الداخلية والمؤسسة العمومية حسب المعايير الدولية؛ هذه المعايير المفروضة، بسبب الانتشار الواسع للمؤسسات العمومية في مختلف الدول وخاصة منها المتخلفة وذلك خلال القرن السابق، حيث أصبحت فيه هذه المؤسسات عنصراً أساسياً لسياستها التنموية من جهة، ومن جهة أخرى أكدت تجارب تلك الدول أن أغلب المؤسسات العمومية عانت من أعباء ثقيلة للنتائج المالية السلبية.

1- المؤسسة العمومية و تنظيم الجهاز المسير.

يعتبر جهاز التسيير بمثابة نظام قيادة المنظمة بحيث تضبط حركة التفاعلات التي تنشأ وتنمو بين المؤسسة والبيئة التي تنشط فيها، لأن مهمة التسيير تقتضي توفير المناخ الطبيعي لسير المؤسسة، والتحكم في عناصرها وعواملها، بغية تنظيم وتأطير المنافسة الحرة و المشروعنة بين المنتجين، من خلال تأسيس مجموعة من الهياكل، التي تحفظ للمؤسسة توازنها و تساعد على البقاء. (20) وبالنسبة لتنظيم التسيير فإن الجانب المتعلق بالمراحل التي مرت بها المؤسسة و التي نكتشف من خلالها المقارنات بين أهداف التسيير في كل مرحلة من مراحلها، حيث أن نظام الاقتصاد الاشتراكي تتولى الدولة فيه صناعة القرار والإشراف على التسيير و التخطيط و التوزيع... الخ، ويكون العامل مساهماً ومشاركاً ومسئولاً في حين تتحول الدولة في نظام اقتصاد السوق من مسيرة إلى مساهمة في رأسمال المؤسسات، بغرض تغيير علاقات الإنتاج ومقاييس التسيير.

إن هذه الإجراءات اعتبرها الباحث جوهر النظام والعلاقة المتداخلة بين الدولة و المؤسسات العمومية التابعة لها من حيث أن طبيعة نظام اقتصاد السوق تقوم على انتقال السلطة الاقتصادية من المالك إلى المسير واعتبارها عنصراً مستقلاً يتمتع بالأهلية القانونية الكاملة فتشترط وتلتزم وتتعاقد بكيفية مستقلة بواسطة أجهزتها المؤهلة لهذا الغرض بمقتضى القانون الأساسي وطبقاً لقواعد القانون والأحكام التشريعية المعمول بها في مجال الالتزامات المدنية و التجارية.

وقد خلص الباحث إلى نتيجة مفادها أنه رغم وجود نصوص تشريعية تفصل السلطات وتضع حدوداً للوصاية و التدخلات الخارجية في شؤون التسيير، إلا أن هناك فراغ قانوني وميكانيزمات لم يتم الفصل فيها، من حيث اعتبار المؤسسة تاجرة ومن حيث علاقتها بنظام التخطيط وصناديق المساهمة و التطهير المالي فمن حيث نظام التخطيط قد تتمتع المؤسسة بحرية في ضبط برامجها ولكنها في النهاية ملزمة بتكييف مخططاتها حسب أهداف المخطط الوطني للتنمية، الذي تقدمه الحكومة كل سنة، أما صناديق المساهمة أو الشركات القابضة التي تمثل عوناً ائتمانياً للدولة، فإن هناك غموضاً يكتنف العلاقة بينهما، هي لا تقوم بتسيير المؤسسة مباشرة كما لا تتدخل في الشؤون العادية لها، لكنها تتمتع بالإشراف من زاوية الرقابة، ومن ثم فإن العلاقة بين المؤسسة وهذه الصناديق علاقة المالك بالمسير وتأتي النقطة المتعلقة بتحرير نظام تحديد الأجور، فإن المؤسسة قد دخلت مرحلة انتقالية لازالت الدولة لم تتخلص من المشاكل العالقة وحتى المترتبة عن آثار والأوضاع الاقتصادية والاجتماعية المتدهورة وبذلك فهي مازالت تضع النصوص لضمان الحد الأدنى للأجور، كما تضع أسعار المواد الاستهلاكية الأساسية وتركت المجال فقط مفتوحاً لحرية التفاوض ضمن الاتفاقيات الجماعية بين المؤسسة و نقابات العمال.

2- المؤسسة العمومية وتكوين مجلس الإدارة:

إن إدراج نمط الشركة التجارية بأسلوب تسيير المؤسسة العمومية الاقتصادية، دفع المشرع الجزائري إلى إحداث قطعة عنيقة مع جميع مقومات نظام التسيير الاشتراكي، حيث قضى بإنهاء العمل بأجهزة التسيير التي كانت سارية، بعد إدخال تعديلات ذات طابع بنوي على الهيكل التنظيمي للمؤسسة لاسيما بواسطة إلغاء مجلس المديرية ومجلس العمال و تعويضها بمجلس الإدارة مجلس المشاركة. (21)، وأصبح مجلس الإدارة يمثل نمط تسيير بمثابة، الجهاز العصبي الذي يتحكم

في دوران المنظمة في سياق، وضع اقتصادي يتميز بتنافس شديد وتقلبات عديدة على مستوى تنظيم دورة الإنتاج وترقية فرص الاستثمار، حتى تتمكن المؤسسة من الاستغلال الفعال لكافة الإمكانيات الاقتصادية المتاحة في السوق.

نشأت فكرة تأسيس مجلس الإدارة بوصفه هيئة قيادية لممارسة السلطة، لأن مفهوم المؤسسة يستند من حيث التأسيس القانوني على وجود إمكانيات اقتصادية وأدوات قانونية تستعمل في إطار منظم، باعتبار أن مجلس الإدارة يجمع بين الرغبة في تطوير وتحسين الفعالية من جهة، والرغبة في توظيف المعرفة الفنية من جهة أخرى.

ويتألف المجلس عادة، من سبعة إلى اثني عشرة عضواً، وما ينبغي ملاحظته على نظام تأليف مجلس إدارة المؤسسة العمومية الاقتصادية منذ جانفي 1988، هو تلك الازدواجية المتناقضة التي تطغى وبقوة على تركيب المجلس الإداري سواء من الناحية العضوية أو من الناحية الوظيفية :

أ- عضوية: يظهر مجلس الإدارة في وضعية تبعية عضوية إزاء المساهمين ، وعليه تستطيع الجمعية العامة في أي وقت عزل أي عضو. مجلس الإدارة دون أدنى تبرير ، فهي ذات السيادة الفعلية بالمؤسسة .

ب- وظيفياً: لا توجد تقارير تصدرها الجمعية العامة ، ويتعين على القائمين بالإدارة تنفيذها ، وعليه فمجلس الإدارة يتمتع بالاستقلالية عن الجمعية العامة ، شيئاً فشيئاً تقلصت صلاحيات الجمعية العامة بل ومن هذه الأخيرة إلى المدير . وما يلاحظ أيضاً ، في الأصل أن رئيس مجلس الإدارة الذي ينتخب من قبل المجلس ، وبالتالي يكون مسؤولاً أمامه ، لكن الواقع أن رئيس مجلس الإدارة أصبح يوجه أوامر إلى المجلس نفسه ، خاصة بعد التعديلات التي أدخلها قانون المالية لسنة 1993 بخصوص تعيين المديرين العامين للمؤسسات العمومية الاقتصادية بواسطة مراسيم تنظيمية المادة 171 من قانون المالية لسنة 1993 والمرسوم التنفيذي (143/93).

3- المؤسسة العمومية وتشكيل جهاز التسيير:

يضم جهاز التسيير في تركيبته الهيكلية، بالإضافة إلى مجلس الإدارة، رئيس مدير عام يعتبر بمثابة المسير الفعلي لمداورات الجمعية العامة لأصحاب الأسهم، وهو المسئول الأول عن أعمال التسيير مسؤولية جنائية ومدنية، لذلك يعتبر مجلس الإدارة هيئة قيادة أركان المؤسسة الاقتصادية، حيث يتولى مهمة النظر و البت في المسائل المالية و التنظيمية، لذلك فإن الجهاز يجمع في تشكيلته البشرية و الاجتماعية كل من أصحاب الأسهم و القائمين بأعمال الإدارة، ومن ثمة فهو يعد مركز تنظيم السلطة بين الفاعلين على اختلاف مراكزهم و مستوياتهم.

يتمثل الجهاز المسير في الرئيس المدير العام الذي يتم تعيينه من قبل مجلس الإدارة عن طريق الانتخاب، والذي يشرف تحت مسؤوليته الشخصية والكاملة على مهام التسيير اليومي لأمر المؤسسة في إطار أهداف و برامج المخطط المتوسط الأمد للمؤسسة العمومية الاقتصادية.

ولا بد في هذا المقام من الإشارة إلى الفرق الموجود بين النصوص القانونية و الواقع العملي الذي يشكل الحقل التطبيقي لاستقلالية المؤسسة ، حيث وبعد قضاء القرابة ما يزيد عن عشرية من دخول المؤسسات العمومية الاقتصادية مرحلة استقلالية، أن الرئيس المدير العام يعد أحياناً لدى الدولة. لكن الشيء الذي اتضح ميدانياً، أن معظم مجالس الإدارة قاموا بتعيين أو بتثبيت المديرين القدامى، الذين كانوا على رأس المؤسسات العمومية الاشتراكية، حيث أعيد تنصيب

هؤلاء في مهامهم الأولى، وذلك بتأثير من رئيس الحكومة آنذاك، ويتضح بجلاء من طريقة تعيين الأجهزة المختصة بتسيير المؤسسة، إن ظاهرة الفصل بين السلطات تبرز أساساً في عدم تدخل الوزارات في هذا الشأن، ومن ثم تكون هذه الأجهزة مسئولة فقط أمام الهياكل التي قامت بتعيينها في إطار تدرج نظام السلطة الرئاسية، نذكر على سبيل المثال: أن المادة 16 من القانون المعدل والمتمم للقانون التجاري (القانون 04/88)، أن المدير العام: "يمارس سلطته تحت مسؤولية ومراقبة مجلس الإدارة". كما نصت المادة 17 من ذات القانون أن الجمعية العامة تتولى صلاحية: "تعيين القائمين بالإدارة وبإمكانها عزلهم لأسباب تكون فيها الجمعية العامة الحكم الوحيد".

4- المؤسسة العمومية وتنظيم سلطات الجهاز المسير.: الحديث عن اقتصاد السوق وحرية المنافسة، يقودنا بالضرورة

إلى التطرق إلى وجود سوق المسيرين بالإضافة إلى السوق للمؤسسات الاقتصادية، هؤلاء يجتفون التسيير، من خلال عرض كفاءاتهم التقنية على مالكي رؤوس الأموال، لتوظيف معارفهم من أجل تحسين أداء المؤسسات. وتطور هذه الوضعية أسفر عن انتقال السلطة الاقتصادية من المالك إلى المسير، الذي أصبح — بحكم تعقد آليات تنظيم الحياة الاقتصادية — الموجه الأول والمسئول الفعلي عن النتائج المحققة من طرف المؤسسة، الشيء الذي يجعله معرض للجزاء التجاري و الحكم الذي يفرضه السوق. (22).

مع العلم أن التعاقد الذي يربط صاحب الأسهم بالمسير، يتم على أساس حرية الإرادة و استقلالية التصور في كيفية إدارة شؤون المؤسسة، بيد أن القيد الوحيد الذي يجب مراعاته يتمثل في الرفع من المرودية و القدرة على البقاء في السوق. وعلى المستوى النظري نجد أن للعملية الإدارية أساليب يجب مراعاتها في صنع القرارات واتخاذها على المستويين المركزي واللامركزي، حيث، يوجد في العملية الإدارية أسلوبان من أساليب الإدارة يحددان درجة تفويض السلطة الممنوحة للمرؤوس في الهيكل التنظيم، فهناك المركزية الإدارية، ويُقصد بها تجميع صلاحيات اتخاذ القرارات في يد شخص واحد في التنظيم بحيث يصبح هو المتصرف في جميع الأمور. وهناك اللامركزية وهي انتشار صلاحيات اتخاذ القرارات في أكثر من جهة أو إدارة أو شخص. ويُقصد بصلاحيات اتخاذ القرارات، ممارسة الوظائف الرئيسة للإدارة من تخطيط وتنظيم وقيادة ورقابة، ولا يوجد في الواقع العمل بمركزية إدارية مطلقة أو لا مركزية إدارية مطلقة بل هناك درجات مختلفة من المركزية أو لا مركزية. وتزداد الحاجة إلى اللامركزية كلما تعددت خدمات التنظيم وانتشرت الوحدات والفروع والأقسام الإدارية التابعة للجهاز الإداري في أجزاء البلاد كافة بحيث يصعب إدارة جميع الأعمال من المركز الرئيسي. ولقد أثبتت التجارب أن نجاح التنظيم يكمن في إتباع المبادئ السليمة، وأن فشله ينجم عن عدم وضوح الأهداف وغموض الاختصاصات، وعدم تكافؤ السلطة مع المسؤولية وسوء تحديد العدد المناسب من المرؤوسين الذي يتم الإشراف عليه، وعدم تفويض السلطة بالشكل المناسب، وإغفال العوامل الفنية والإنسانية التي تؤثر في اختيار الدرجة الملائمة من المركزية واللامركزية.

05- المؤسسة العمومية والنقابات العمالية :

الاجتماع الجزائري من خلال مؤسساته الاجتماعية والثقافية وخاصة الاقتصادية منها، حيث عرف تحولات كثيرة في جميع مجالات الحياة وأنشطتها، وكان لذلك انعكاسا على نمط التسيير الذي تبنته مختلف المؤسسات العمومية منذ نيل

الجزائر استقلالها إلى مرحلة إعادة هيكلة المؤسسات كحتمية لدخول اقتصاد السوق، وكان لتلك التحوّلات انعكاسا على طبيعة ودور النقابة على مستوى بنيتها وسياستها باعتبارها تنظيم مؤسسي عمالي من حيث العلاقات الصناعية، ولارتباطها بمؤسسة معينة. (23) وينطلق العمل النقابي من ضرورة إعطاء العمال التمثيل الشرعي داخل المنظمات الإدارية والإنتاجية، وكان لهذا النشاط روابط تاريخية برهنت على أن هذه المنظمة كانت بمثابة آلية تماسك وانسجام بين الهيئات التي لها صلاحية صنع القرار والهيئة القاعدية التي تعمل على تنفيذ القرار. وخلال حقبة زمنية متتالية أضحى التمثيل النقابي يترسخ شيئا فشيئا في ثقافة وسلوك العمال، وبواسطة النضال الطويل اعترف به كجزء ضروري في عملية تحول المجتمعات وإرساء مبادئ العدالة الاجتماعية والمساواة بين الطبقات المختلفة، يكوّنهما العمال الموظفون في صناعة أو مهنة، أو صناعات أو مهن متقاربة أو مشتركة. وذلك بصفة اختيارية، بغرض تحسين حياتهم العمالية، والمساهمة الإيجابية في البناء الاقتصادي والاجتماعي والقومي للمجتمع وتدعيم فلسفته نظريا وعمليا عن طريق تنظيم يتيح لها ذلك. (24)

أ- دور النقابة في مرحلة التسيير الاشتراكي (1971-1980):

إنّ هذا النمط من التسيير يعتبر محاولة لبعث وإنجاز الديمقراطية في مجال المؤسسة، هذا النمط من التسيير كان يهدف إلى إعادة تنظيم المؤسسة الوطنية وفق قانون جديد يراعي مشاركة العمال في التسيير إلى جانب دورهم كمنتجين. (25)- فالتسيير الاشتراكي قام أساسا على ملكية الجماعة لوسائل الإنتاج وتسييرها بطريقة ديمقراطية حيث صدر قانون وميثاق هذا التسيير في 16 نوفمبر 1971. (24)

و تعتبر مرحلة السبعينات من بين مراحل القوة بالنسبة للمؤسسة الاقتصادية والدولة، فخلالها دخلت الجزائر في سياسة جديدة، وانطلقت في طريق البناء. إنّ مساهمة العمال في إطار التسيير الاشتراكي بالجزائر، تُشكل وسيلة تؤدّي في مجال تسيير شؤون مؤسسة معينة وبواسطة مجالسها المنتخبة، إلى إشراك عمال هذه المؤسسة في التسيير مع المسيرين الذين عينتهم الدولة على أنّ هؤلاء الذين يعتبرون بدورهم عمالا يتقاضون أجره من نفس المؤسسة، لا يمثلون فئة متناقضة مع العمال الآخرين. (26) حسب ما نص عليه الميثاق الوطني لسنة 1976. والنقابة في القطاع الاشتراكي.

1- مهمتها متمثلة في حماية الحقوق المشروعة للعمال، مع السهر على إنجاح التسيير الاشتراكي للمؤسسات، وتنفيذ المخططات وتطوير الإنتاج وإتقانه، وكذلك رفع مستوى التنظيم والإنتاجية. (27) ويمكننا تلخيص خصائص ومميزات النقابة الجزائرية قبل الدخول في التعددية في النقاط التالية:

* الطابع السياسي للنقابة الجزائرية، فهي لم تُعن بالمطالب المهنية والاجتماعية الناتجة عن الحياة العملية والمعيشية للعمال، وإنّما عملت على متابعة البرامج السياسية وتنفيذها.

* الطابع الاحتكاري الذي جسده احتواء الاتحاد العام للعمال الجزائريين لجل العمال والطبقة الشغيلة في الجزائر.

* الطابع البيروقراطي، وذلك يعود إلى كيفية الانخراط والانتخاب وغيرها. لكنّ تجربة التسيير الاشتراكي للمؤسسات أثبتت حقيقة الهيمنة الفعلية لمجلس المديرية الذي كانت سلطته أكبر من سلطة مجلس العمال في إدارة المؤسسة.

ب - النقابة ومرحلي إعادة الهيكلة واستقلالية المؤسسة العمومية :

إنّ المرور إلى اقتصاد السوق يفرض على المؤسسة القيام بإعداد وتنفيذ خطة إعادة الهيكلة بنوعيتها العضوية والمالية من أجل القضاء على الإختلالات الداخلية فيها، وتحدد على أساس فعاليتها وكفاءتها. (27) فالمرحلة الانتقالية التي مرّ بها الاقتصاد الوطني كانت لها انعكاسات سلبية على دور النقابة وبنيتها البشرية. وقد حاول الإتحاد العام للعمال الجزائريين تدارك الوضع الذي آل إليه فيما يخص بنيته البشرية، حيث عرفت النقابة تقليصا في عدد المنخرطين والذي أرجعه الأمين العام للإتحاد العام للعمال الجزائريين آنذاك ، إلى نقص التكفل بالمشاكل الاجتماعية - المهنية للعمال ومتابعتها ميدانيا. (26) ، بالإضافة إلى العجز الذي أصبحت تعاني منه المؤسسات الوطنية العمومية.

وكان نظام تسيير استقلالية المؤسسات محاولة لإدخال الجزائر في نمط تسييري جديد يطمح إلى إدخال المؤسسة العمومية العولمة الاقتصادية من خلال المنافسة على المستويين المحلي والعالمي. وهذه الإصلاحات تعني "وجود برنامج قائم على مبدأ إعطاء المؤسسة قانونا أساسيا ووسائل عمل تجعلها تأخذ حرية المبادرة والتسيير من أجل استغلال طاقتها الذاتية". (28)

وهي بذلك تهدف إلى إعطاء المؤسسة حرية صنع القرار بعيدا عن الضغوط الإدارية وتحسين فعاليتها على مستوى نموها الخاص .

مما تقدم يتبين لنا عِظَم الواجبات الملقاة على عاتق التنظيمات النقابية التي تعتبر طليعة الطبقة العاملة والتي تقف في وجه كل محاولة للإنقاص من حقوقها أو الانقضاء على حريتها ولاسيما الحقوق والحريات النقابية، الأمر الذي يتطلب من النقابات العمالية أن تواصل نضالها وتطور أداءها وتعمل على توفير المقومات الأساسية لأداء مهامها بما يساعد على تعزيز دورها في مواجهة التحديات الجديدة المتمثلة بمحمة النظام العالمي الجديد، بأهدافه وأدواته ووسائله، على حقوق الطبقة العاملة وميزاتها وضغط الحكومات والتدخل في شؤونها والمس باستقلالية قرارها

المؤسسة العمومية المستقلة وصنع القرار لصفة مدير منفذ :

جاءت الاستقلالية لتعطي مفهوم جديد لتحويل وظيفة المؤسسة العمومية الاقتصادية من وظيفة المرفق العام إلى وظيفة العون الاقتصادي ، وغداة طرح المشروع لتنفيذ مخطط الإصلاح الاقتصادي ظهر إشكال كيفية بلورة وصياغة قنوات تنظيمية تمتاز بالشفافية ، من شأنها السماح بظهور استقلالية فعلية تكون بعيدة عن هيمنة الدولة بصفة مباشرة . غير أن الملاحظ، في مجال تنظيم مركز المسير العمومي، فإنه بالرغم من اعتماد آليات تعيين أعضاء الجمعية العامة و طرق تشكيل مجالس الإدارة، المعمول بها في أسلوب الشركات التجارية، فإن ثقافة التسيير الإداري لا تزال تهيمن على ممارسات الكثير من المسيرين هذا من جهة، كما أن طبيعة العلاقة التي تربط المسير بالدولة لم تتغير من جهة ثانية. ذلك لأن نمط الشركة التجارية لم يتمكن بعد من إنتاج نمط السلوك الاقتصادي المنتظر من مخطط التقويم البنوي، وفي هذا الصدد يرى عالم الاجتماع الفرنسي آلان توران (Alain Tourain) أن قاعدة السلوك الاجتماعي تبقى تنتج الآثار النفسية و الثقافية على أفراد المجتمع لمدة طويلة، حتى ترسخ أنماط السلوك الجديدة.

لهذا فإن محاولات تكييف المسير العمومي مع نمط التسيير الليبرالي، و الرامية إلى تحديث أشكال السلوكات الاقتصادية، لم تنتج العوامل الإيجابية المتوخاة من عمليات الإصلاح الاقتصادي.

بحيث نسجل أن علاقات الهيمنة التي تفرضها الدولة في توجيه قرارات القائمين بأعمال الإدارة لا تزال قائمة،

إلى درجة تكاد لا نلمس فيها مبدأ الاستقلالية، و مرجع ذلك يعود إلى نظام العلاقات الأجرية التي تحكم المركز القانوني لمدير المؤسسة العمومية الاقتصادية، نظراً لكون هذا الأخير لا يعود أن يكون مجرد أجير لدى الدولة، الأمر الذي يؤثر سلباً على وضعيته الاقتصادية إزاء أصحاب الأسهم، مما أدى إلى تكوين مفهوم جديد، يتمثل في مفهوم المسير الأخير، وهذا ليس إلا معنى واحد، وأن المسير العمومي ما يزال مجرد عون تنفيذي للدولة (29).

فهو من جهة مرتبط بعلاقات العمل، لأنه عبارة عن عامل أجير حسب مضمون قانون العمل، وهذا معناه أن

المسير يوجد في حالة تبعية اقتصادية اتجاه مالك الرأسمال، ومن جهة أخرى وباعتباره المكلف بتطبيق أحكام علاقات

العمل، فهو يمارس عليهم السلطة الرئاسية، بوصفه يمثل الهيئة المستخدمة. وبالتالي فإنه من غير المنطقي أن يخضع المسير

إلى نظام علاقات الأجرية، وفي ذات الوقت يزاول السلطة القانونية والاقتصادية على مجموعة العمال التي يعتبر في

الأساس فرد منها، لكونه لا يملك أسهما في المؤسسة الاقتصادية، التي يبقى رأسمالها الإجمالي ملكية عمومية.

في الواقع مصدر الغموض يكمن في هيكلية نظام المساهمة، كونا أمام وضعية احتكارية، الدولة فيها هي المساهم

الوحيد، هذه الحقيقة التي حاول القائمون بالإصلاح إلقاء الستار عليها ولو ظاهرياً، عن طريق إنشاء صناديق المساهمة،

هي نفسها أعوان ائتمان، لهذا فإن فكرة الوكالة تلقى على مستوى التطبيق — خاصة من الناحية التنظيمية —

استثناءات كثيرة و متعددة لأن العمل بأسلوب الوكالة في التسيير، يهدف إلى إزاحة الدولة عن مسؤولية التسيير المباشر

و انتقال هذه المسير الأجير، بواسطة توكيل من مجلس الإدارة توكيلاً عاماً لتسيير حافظة أسهم المؤسسة العمومية، على

أن تعود الممارسة الفعلية للسلطة المدير العام (30).

في هذا الإطار تعتبر صناديق المساهمة من حيث هي شركات ائتمان تضطلع بصفة وصلاحيات العضو

المؤسس في شركات المساهمة لذلك فهي تقوم بتوكيل متصرفين إداريين يتولون مسؤولية تسيير الرأسمال العمومي

المستثمر الذي يوجد بجوزة المؤسسات العمومية الاقتصادية؛ إذ كيف يمكن التوفيق بين حرية الإدارة في التسيير التي هي

حجر الزاوية في نمط الاستقلالية، ومن زاوية أخرى اللجوء إلى تنظيم علاقات ممارسة السلطة الاقتصادية بواسطة نظام

الوكالة، حسب ما هي معرفة في القانون المدني؟ بتعبير آخر، إلى أي مدى يمكن الجمع بين الحرية في التسيير وضرورة

الخضوع إلى سلطة أمر ذات مستوى أعلى؟ إلا أنه وما دام أن الدولة هي المساهم الوحيد في حصص وأسهم

المؤسسة العمومية الاقتصادية، ونظراً لأن الدولة شخصية اعتبارية ليس بمقدورها مزاولة مسؤولياتها الاقتصادية داخل

الشركة التجارية، إلا بواسطة الوكالة، حيث يحل المتصرف الإداري محل المساهم للقيام بوظيفة التسيير. ولهذا يصبح

المسير في وضع متناقض من جراء غياب المالك الحقيقي و الفعلي لأموال المؤسسة، بحيث أن الطابع العمومي للمؤسسة

في شكل الشركة التجارية، يحجب كل علاقات الملكية، لأن الأمر يتعلق بالدولة (31) لقد أحدث نمط الاستقلالية

خللاً هيكلياً عميقاً على بنية جهاز التسيير، بحيث أصبح الطاقم المسير لا يعرف الجهة المختصة و المؤهلة التي هو مسئول

أمامها مسؤولية مباشرة على نتائج أعمال التسيير. هل هو مجلس الإدارة؟ أم الجمعية العامة لصناديق المساهمة أو الشركات القابضة؟ غير أن قوانين 1988، و النصوص التطبيقية الملحق بها إلى غاية المرحلة الحالية، و بعد مرور أكثر من عشرية من تطبيق أسلوب الاستقلالية، لم تحترم المبادئ العامة لتنظيم سير مجالس الإدارة داخل المؤسسات العمومية الاقتصادية، لاسيما ما يتعلق بتحديد نوعية العلاقة بين سلطات رئيس مجلس الإدارة و سلطات المدير العام، ذلك لأنه من المفروض أن مسؤولية إدارة المؤسسة تقع تحت طائلة رئيس مجلس الإدارة وأن المدير العام ما هو إلا مسير منفذ للسياسة التي يوجهها المجلس الإداري، لأن المدير يوجد في حالة تبعية عضوية لسلطة مجلس الإدارة، بدعوى أن هذا الأخير هو الذي يملك حق انتخاب وإلغاء مهام المدير العام. إلا أن القانون التوجيهي للمؤسسات ذهب عكس هذا التوجه، لأنه نص صراحة في صلب المادة 31، على أنه في حالة عدم وجود إدارة جماعية تتألف عضويتها من رئيس مجلس الإدارة و المدير العام، فإن مسؤولية التسيير ترجع إلى المدير، لكن شريطة أن تحدد سلطته بدقة، حسب مضمون عقد الوكالة.

أن المجلس الوطني للتخطيط هو المشرف والمنفذ الأول لمخططات تقويم المؤسسة؟ في تصريح للسيد حميد تمار وزير مساهمات الدولة في الحكومة الجزائرية "أن القطاع العمومي، لا يتوفر على مسيرين أكفاء قادرين على صنع القرارات المناسبة وتسيير الرجال الذين يشغلون بهذا القطاع"، والسبب حسبه أن النقص يعود إلى ثقل التاريخ؟ فالجزائر مرت بتجربة اشتراكية، مارست فيها الدولة كل الصلاحيات إلى درجة أن هذه التجربة مختلفة تماماً عن تجارب البلدان المغاربية و الإفريقية لأن الجزائر كانت كلها تسيير من قبل الدولة في حين أن البلدان الأخرى عرفت وجود قطاع عام حقيقي و النقد موجه إلى مرحلة الاشتراكية التي لم تكوّن الإطارات القادرة على تسيير قطاعات عصرية مثلما يفرضه الظرف الحالي، ومن هذا المنطق أصبح من الصعوبة بمكان تكييف سلوك المسير بين عنصرين متناقضين، وهذا بدوره يطرح تساؤل منهجي، مرتبط بطبيعة المعايير التي بواسطتها يتم تقييم كفاءة نظام التسيير، أي على أي أساس نقيس فعالية المدير وقدرته على القيام بأعمال التسيير؟ باعتباره من جهة وكيل يعمل على تنفيذ التزامات وتبعات عقد الوكالة الذي يربطه بمؤسسي الشركة، وفي ذات الوقت لأنه متصرف إداري يتحمل شخصية كل الأخطاء التي يرتكبها أثناء أدائه لوظيفته، سواء من وجهة نظر المسؤولية الجزائرية والمدنية.

التناقض الثاني الذي أثر على السير العادي والطبيعي لنمط التسيير، أن مجلس الإدارة وفق نصوص الاستقلالية، يعتبر الهيئة القيادية العليا لممارسة الرقابة الإستراتيجية على أعمال المؤسسة، على أن يتولى المدير العام مهمة التسيير الميداني. والشيء الملاحظ في هذا السياق أن رؤساء مجالس الإدارة يتم تعيينهم من طرف الدولة جميعاً دون استثناء، في حين أن المدراء العامين يتم انتخابهم من طرف أعضاء مجلس الإدارة (32). الملاحظ أيضاً، أنه من جملة العناصر التأسيسية لمنظ الاستقلالية، ضرورة استقرار مبدأ حرية تسيير الأسهم و الأموال العمومية، بحيث أن الأجر الذي يتقاضاه المسير الأجير يحدد بواسطة التنظيم، بل يكون موضوع مفاوضات بين مجلس الإدارة و المدير العام، والتي تجسد مادياً في شكل عقد يربط الطرفين، لأن أجرة المسير الرئيسي في المؤسسة العمومية الاقتصادية، تعتبر بمثابة اتفاق يترجم نشوء إدارة مشتركة، حول كفاءات تحقيق نسب معينة من الأرباح، لأن توظيف المدير العام يكون مبنياً حول المخطط

الذي يعده هذا الأخير، لتقويم بنية المؤسسة العمومية. (33) وخضوع هذا الأخير إلى أحكام و بنود النظام الداخلي لشركات الأموال، يعني أن المشرع فضل — ربما لتجاوز بعض العقوبات القانونية — من خلال هذا الفعل، عدم إشراك المسير و إخضاعه إلى ذات الحقوق والإلتزامات التي يرتبط العمال بواسطتها مع المؤسسة و التي هي محددة ضمن بنود و أحكام النظام الداخلي للمؤسسة، ومرجع ذلك أن الحجية القانونية لوثيقة النظام الداخلي تعتبر من مصادر قانون العمل، ويعبر عن الإدارة المنفصلة و المستقلة لصاحب العمل في تنظيم الأمور التقنية لنظام العمل، ومنه ارتأى المشرع إلى أنه من غير ذي معنى أن يطبق المسير مجموعة القواعد القانونية المعلنة لحقوق وواجبات الأخير، و في نفس الوقت أن يلتزم هو بها، لأن ذلك يقيد من حرية تدخله كسلطة تنظيمية آمرة و مستقلة. (34).

مراحل إعادة هيكلة المؤسسة العمومية:

لقد ورثت المؤسسة العمومية الاقتصادية نظام تسيير تراكمت تناقضا ته الموجودة بداخله من مرحلة لأخرى ، ورغم الإصلاحات الهيكلية المتواصلة ، بقيت المؤسسة العمومية الاقتصادية تشكو من نفس المشاكل والعراقيل التي كان لها انعكاس مباشر على التسيير الموجه للاقتصاد الوطني ، والتي كانت من ملامحها ، التداخل في الصلاحيات بين الهيئات المسيرة في المؤسسة بسبب التناقضات القانونية والاقتصادية بين توجيه مركزي لسلطة إدارية ومالية وسلطة اقتصادية لا مركزية على مستوى المؤسسات .

وإذا كان الهدف من الإصلاحات هو الابتعاد عن التسيير الإداري للمؤسسات، وكذا إعادة الاعتبار لهذه المؤسسات وذلك بتحديد المسؤوليات و الصلاحيات عن طريق تحديد مهام الدولة كسلطة عامة ومهامها كدولة مالكة لرأس المال، وهذا ما أنجز عنه إنشاء من يقوم بإدارة رأسمال الدولة المالكة وكيفية استغلالها من طرف المؤسسات الاقتصادية، بينما دعت الهيئات الإدارية الأخرى (كالوصاية وغيرها) لتحديد سبل وكيفية التدخل في المؤسسات الاقتصادية مع الابتعاد عن التدخل المباشر في شؤون التسيير هذا التغيير جاء في ظروف اقتصادية صعبة أملتتها عوامل خارجية. (35) :

على المستوى الداخلي: ليست حرة في تسيير ومراقبة أموالها وإنما يقوم البنك بذلك ، إضافة إلى أنها لا تتحكم في الثروات البشرية نتيجة تطبيق نصوص القانون العام للعامل فيما يخص تنظيم الوظائف ، سلم الأجور ... إذن لم يبق لها سوى مجال ضيق من الحرية .

على المستوى الخارجي : فقدان المؤسسة للمبادرة والتخوف منها وحررتها محدودة في العلاقات الاقتصادية والتجارية ، وفي اختيار عملائها ، فهي تخضع في علاقاتها لقانون الصفقات والرخصة المسبقة للجان الصفقات ، وقد انعكس ذلك على المستوى الوطني وأصبحت في ظل ذلك الضغوطات والممارسات ضد المؤسسات العمومية والتي يراها ممثلي العمال بأنها قد فرضت الخوصصة كطريقة و حل لا بد منه للمؤسسة العمومية. وستسمح إعادة الهيكلة تنظيم وتوزيع وتحديث أداة الإنتاج لرفع فعاليتها ودرجة تنافسها وإدماجها في السوق الدولية أو التقسيم الدولي للعمل.

لقد حدثت تحولات جوهرية في خصائص العلاقات الصناعية وظهر نمط جديد لها ينهض على سوق العمل ، والاعتماد الكبير من جانب العمال على أصحاب العمل .، وحدثت تغير في الأيديولوجيات التي تحكم استثمار رأس

المال في الصناعة والعلاقات بين أصحاب الأعمال والعمال . وظهرت العلاقات التعاقدية التي تحدد بوضوح واجبات ومسؤوليات العامل فيما يقوم به من عمل مقابل أجر مدفوع يستحقه من صاحب العمل . مع زيادة استثمار رأس المال في الصناعة والتوسع في الإنتاج الكمي للسلع باستخدام الآلات تراجع على حد كبير اتجاه الحرفيين للعمل لحسابهم . ومن ثم فقدت العلاقات الصناعية إحدى الدعائم التي كانت تقلل من حدة الصراع ، بل أن الأيديولوجيات التي دعت إلى الحصول على أكبر مكاسب ممكنة لأصحاب الأعمال مقابل الضغط على العمال بأساليب متنوعة لخفض أجورهم أدت إلى زيادة الصراع في العلاقات الصناعية بينهما . مهد هذا التحول الطريق أمام العمال لتوحيد والنقابات دفاعاً عن مصالحهم .

الخلاصة

لقد ورثت المؤسسة العمومية الاقتصادية نظام تسيير تراكمت تناقضاته الموجودة بداخله من مرحلة لأخرى ، ورغم الإصلاحات الهيكلية المتواصلة ، بقيت المؤسسة الاقتصادية تشكو من نفس المشاكل والعراقيل التي كان لها انعكاس مباشر على التسيير الموجه للاقتصاد الوطني ، والتي كانت من ملاحظتها ، التداخل في الصلاحيات بين الهيئات المسيرة في المؤسسة بسبب التناقضات القانونية والاقتصادية بين صنع القرارات المركزية لسلطة إدارية ومالية منفذة على مستوى المؤسسات . حيث عاشت المؤسسات العمومية الجزائرية في هذه الفترة المرحلة الأولى وبعضها الآخر المرحلة الثانية من مراحل دورة علاقات الدولة بالمؤسسات العمومية، التي حددت في ثلاث مراحل هي:

التعاون. التصادم. الاستقلالية. يعتبر جهاز التسيير بمثابة نظام قيادة المنظمة والتحكم في عناصرها وعواملها، بغية تنظيم وتأطير المنافسة الحرة من حيث أن طبيعة نظام اقتصاد السوق تقوم على انتقال السلطة الاقتصادية من المالك إلى المسير واعتبارها عنصراً مستقلاً يتمتع بالأهلية القانونية الكاملة فتشترط وتلتزم وتتعاقد بكيفية مستقلة بواسطة أجهزتها المؤهلة لهذا الغرض بمقتضى القانون الأساسي وطبقاً لقواعد القانون والأحكام التشريعية المعمول بها في مجال الالتزامات المدنية والتجارية. ومن جانب آخر فإن محاولات تكييف المسير العمومي مع نمط التسيير الليبرالي، و الرامية إلى تحديث أشكال السلوكات الاقتصادية، لم تنتج العوامل الإيجابية المتوخاة من عمليات الإصلاح الاقتصادي. وفي إطار التحول دائماً نشير إلى أن العلاقات الصناعية في نظام اقتصاد السوق أو المجتمعات الرأسمالية تسعى الإدارة إلى إقصاء ومقاومة دور النقابات وتدخلها في شؤون تنظيم المصنع وعملية صنع القرار ، ويطلق على العلاقات الصناعية بين الطرفين علاقات الخصومة أو العداة ويمكن حصر خصائص هذا النمط من العلاقات الصناعية في المجتمع الرأسمالي في التالي : (36) تكمن أهمية قيادات العمال الرئيسية واقتناعها في تحدي ومناهضة أفعال الإدارة الصناعية .

رؤية الإدارة الصناعية لكل من النقابات ، والمساومة الجماعية كشرور لا بد منه ، والتعامل معها .

— عدم الاتفاق في وجهات النظر بين الطرفين في مجال المساومة الجماعية، والقضايا المتعلقة بالمجالس المشتركة لفض النزاعات.

— التحدي السافر بين النقابات والإدارة من أجل كسب ولاء العمال .

— التدخل الحكومي كطرف ثالث لفض المنازعات وفي الوساطة والتحكيم ، واتخذ التدخل الحكومي أشكالاً مختلفة وفقاً لنظام الدولة في تعامله مع القيادات العمالية .

— حسم نتائج المساومات بين النقابات والإدارة بينهما لصالح الأقوى منهما .

— استخدام ميكانيزمات متعددة من جانب العمال والإدارة والحكومة للتخفيف من حدة الصراع والعداء للعلاقات الصناعية .

- بدأت الخطوات الأولى نحو مشاركة النقابة مع الإدارة في تحديد سياسات الأجور ، وعدد ساعات العمل ، ونظام التأمينات العمالية ، واكتسبت العلاقات الصناعية خصائص علاقة القوة .

بحيث نسجل أن علاقات الهيمنة التي تفرضها الدولة في توجيه قرارات القائمين بأعمال الإدارة لا تزال قائمة، و مرجع ذلك يعود إلى نظام العلاقات الأجرية التي تحكم المركز القانوني لمدير المؤسسة العمومية الاقتصادية، نظرا لكون هذا الأخير لا يعود أن يكون مجرد أجير لدى الدولة، الأمر الذي يؤثر سلباً على وضعيته الاقتصادية إزاء أصحاب الأسهم، مما أدى إلى تكوين مفهوم جديد، يتمثل في مفهوم المسير الأجير، وهذا ليس له إلا معنى واحد، وأن المسير العمومي ما يزال مجرد عون تنفيذي للدولة.

الهوامش:

- 01- بار كر، وآخرون ترجمة محمد علي محمد وآخرون: علم الاجتماع الصناعي دارا لمعرفة الجامعية، الإسكندرية. 1979. ص 94
- 02- صلاح الدين عبد الباقي، عبد الغفار حنفي: إدارة الأفراد والعلاقات الإنسانية. المكتب العربي الحديث الإسكندرية. 1988. ص 339
- 03- أحمد زكي بدوي. علاقات العمل الجماعية. دار الكتاب اللبناني، دار الكتاب المصري ط1. ص10
- 04- عبد الرزاق بن حبيب، اقتصاد وتسيير المؤسسة د.م. ج. ط3. ص28
- 05- ناصر دادي عدون، اقتصاد المؤسسة، دار المحمدية العامة، 1998، ص 11.
- 06- علاقي، مدني عبد القادر: الإدارة-دراسة تحليلية للوظائف والقرارات الإدارية.. ط ٥، جدة، مكتبة تهامة، 1412هـ. ص. 371
- 07- الصائغ، نجاة محمد سعيد: صلاحيات مديرات المدارس في اتخاذ القرار في ضوء اللائحة التعليمية -رسالة ماجستير غير منشورة، كلية التربية، مكة المكرمة، جامعة أم القرى، 1410هـ. ص 8.
- 08- عبد الرزاق ، محمد نور الدين : مبادئ علم الإدارة ، جدة، مكتبة الخدمات الحديثة ، د . ت . ص 47..
- 09- بخيت ، زياد (١٣٩١ هـ .) (اتخاذ القرارات الإدارية كمنظومة وتطبيق . مجلة الإدارة العامة ، ع 11، ص. 7 - 52
- 10- السيد الحسيني ، النظرية الاجتماعية ودراسة التنظيم ، دار المعارف القاهرة ، ط3، 1981 ص137
- 11- زكي محمد هاشم: الإدارة العلمية، وكالة المطبوعات، الكويت ط2 (1978 - 1979) ص116.
- 12- رابع كعباش ، علم اجتماع التنظيم ، مخبر علم اجتماع الاتصال، جامعة منتوري قسنطينة الجزائر ، 2006، ص147
- 13- صلاح الدين عبد الباقي ، عبد الغفار حنفي: مرجع سابق. ص. 340
- 14- حمدي أمين عبد الهادي : تنظيم العلاقات الصناعية وشؤون الأفراد (دراسة مقارنة) مطبعة العاني بغداد ط1. 1970. ص30
- 15- عبدالله محمد عبدالرحمن . علم اجتماع التنظيم . دار المعرفة الجامعية . مصر . 2003. ص328
- 16- نفس المرجع . ص 329
- 17- نصيب رجم، عياري أمال، شايب فاطمة الزهراء " (2001) : الإصلاحات الاقتصادية وإستراتيجية المنافسة الخارجية " ملتقى 29 أكتوبر جامعة سطيف - حول تأهيل المؤسسة الاقتصادية وتعظيم مكاسب الاندماج في الحركة الاقتصادية العالمية ص1
- 18- شبايكي سعدان وحفيظ مليكة " (2001) : المؤسسة العمومية والخصوصية في الجزائر " ملتقى حول " تأهيل المؤسسة الاقتصادية - 9 أكتوبر جامعة سطيف - وتعظيم مكاسب الاندماج في الحركة الاقتصادية العالمية
- 19- Taieb Hafsi, Entreprise publique et politique industrielle, MC Graw-Hill, Paris, 1984, P 43
- 20- مزعاش يزيد: تناقضات نمط تنظيم المؤسسة العمومية من ظل المرحلة الإنتقالية لنيل درجة ماجستير علوم سياسية. 1994. ص112.
- 21- نفس المرجع. ص. 112
- 22- مصطفى بوجلال. استقلالية المؤسسة الصناعية العمومية وعلاقات العمل والإنتاج. رسا ماجستير في لم جتماع تنظيم وعمل . إشراف بوزيرة ليفة امعة الجزائر 2002 ير منشورة، ص120
- 23- Lakhdar Sekiou et Autres, Gestion des ressources humaines, DeBoek université, 1993, p :573.
- 24- عبد الباسط محمد حسن، علم الاجتماع الصناعي، 1982، ص: 16.
- 25- عبد اللطيف بن أشنو، التجربة الجزائرية في التنمية والتخطيط، الجزائر، 1980، ص: 18.
- 26- ج.ج.د.ش، جبهة التحرير الوطني، الميثاق الوطني، 1976، ص: 134.
- 27- نفس المرجع ، ص: 70.
- 28- مجموعة النصوص التشريعية حول استقلالية المؤسسات، 1989، ص: 11.
- 29- مزعاش يزيد: مرجع سابق، ص 117. 118.
- 30- مزعاش يزيد: مرجع سابق، ص 119.
- 31- مزعاش يزيد: مرجع سابق، ص 120
- 32- ج ج د ش: مرجع سابق المادة 32- من القانون 88 - 01 ص20
- 33- نفس المرجع ص. 23
- 34- سليمان أحمية التنظيم القانوني لعلاقات العمل في التشريع الجزائري. د م ج. 1992. ص122
- 35- مصطفى بوجلال مرجع سابق ص. 141

