تمهيد :

لقد شغلت المؤسسات و لا تزال حيزا معتبرا في كتابات و أعمال الكثير من العاملين ، بمختلف اتجاهاتهم الإيديولوجية سواء من الشرق أو من الغرب، باعتبارها النواة الأساسية في نشاط المجتمع، و نظراً للتحولات و التطورات التي تشهدها المؤسسات فإنها آنذاك لم تعد ،هي نفسها المؤسسات حاليا، فبالإضافة إلى تنوع و تعدد أشكالها ومجالات نشاطها فقد أصبحت أكثر تعقيدا و أصبح الأمر يستدعي اعتماد منهج جديد و ملائم للدراسة و التخلي عن المنهج التقليدي التحليلي، الذي يعالج النظام ككل، بدون معرفة أجزائه و العلاقات الرابطة بينها و محيط النظام ، فقد أصبحت الدراسة تستوجب الدقة والتفصيل و تجنب المعالجة العامة، و انطلاقا من هذا قمت بانجاز هذا البحث المتواضع و الذي يسعى إلى تعريف المؤسسة وأنواعها ويسعى أيضا إلى خصائص المؤسسة ومعايير تصنيفها ويسعى إلى وظائف المؤسسة وأهميتها

I . مفهوم المؤسسات العمومية:

1.I. تعريف المؤسسات العمومية : المؤسسات العمومية هي الخلية الأساسية للاقتصاد الوطني، رأسمالها تابع للقطاع العام أي الدولة ، ويكون التسيير فيها بوساطة أشخاص تختارهم الجهة الوصية وتتميز المؤسسات العمومية بما يلي:

- إمكانيات مادية وإدارية ضخمة توفرها الدولة ومجموعة من التسهيلات والإعفاءات القانونية والإدارية.

- وجود جهاز رقابي يعينه الوصي (الوزير) يساعد في تنسيق أنشطة هذه الشركات ويقابل هذه المميزات الرقابة الروتينية في الأعمال الإدارية البيروقراطية بالمفهوم السلبي والمركزي الشديد التي تفقد هذه المؤسسات المرونة الكافية التكيف مع معطيات البيئة الخارجية.

ومن الأسس التي تقوم عليها أنها تملك كيان قانوني مستقبل ولها حرية في وضع القواعد والضوابط الخاصة بالعمل كما تملك استقلالية اقتصادية وإدارية.

2.I. أنواع المؤسسات العامة:

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

أما من حيث النطاق المكاني نتقسم إلى مؤسسات وطنية و أخرى محلية غير أن أهم التقسيمات المتعلقة بأنواع المؤسسات العامة هو تقسيمها حسب طبيعة نشاطها إلى مؤسسات إدارية و مؤسسات اقتصادية مؤسسات عامة أو مهنية، ومؤسسات عامة علمية وثقافية ومهنية و المؤسسة العامة ذات الطابع العلمي و التكنولوجي.

I.2. 1. المؤسسات العامة الإدارية:

إن المؤسسات العامة الإدارية هي عبارة عن مرافق عامة إدارية أو منظمات إدارية ذات النشاط الإداري مزودة بالشخصية المعنوية حيث ترتبط بالماطات الإدارية المركزية الوطنية بعلاقة الوصاية الإدارية و تتخصصن في أهداف إدارية بطبيعتها تتمثل عادة في إدارة وتسيير مرفق عام و تقديم الخدمات العامة اللازمة لإشباع الحاجات العامة [1].

ويمكن اعتبار هذه المؤسسات إحدى صور المرافق العامة التقليدية.، هذا النوع من المؤسسات يتميز بعنصرين هما[2]:

أ- طبيعة النشاط : المؤسسة العامة الإدارية تقوم على نشاط ذات طبيعة إدارية أو خدمية مجانية أو شبه مجانية.

ب- الوسائد المستخدمة : تتمثل الوصائل في استخدامها لامتيازات السلطة، أو امتيازات القانون العام مثل إصدار أوامر و قرارات ملزمة للأفراد دون رضائهم قد تمنحهم حقا وكثيرا ما تضع عليهم واجبات و تكاليف.

ومن أمثلة المؤسسات العامة الإدارية في النظام الإداري الجزائري ، المكتبة الوطنية ، المدرسة الوطنية للإدارة، الوكالة الوطنية للآثار و حماية المعالم والنصب التاريخية.

و تخضع المؤسسات العامة الإدارية في تنظيمها و عملها و نظامها القانوني للقانون الإداري كله، و تخضع منازعاتها القضائية لاختصاص جهات القضاء الإداري المختص[1].

[1]– زقوران سامية ، **عملية الرقابة الخارجية على أعمال المؤسسة العامة في الجزائر** ، رسالة ماجستير ، جامعة الجزائر، 2002/2001، ص 26.

[2]– محمد رفعت عبد الوهاب، المرجع السابق، ص 284.

2.2.I المؤسسات العامة العلمية والثقافية:

و هي عبارة عن مرافق عامة تتمتع بالشخصية المعنوية العامة و الاستقلال المالي والإداري، و تتخصص في القيام بأعمال و تحقيق أهداف محددة ذات طبيعة علمية ثقافية و من الأمثلة المؤسسات العامة العلمية الثقافية المجمع الجزائري للغة العربية، وهذا النوع من المؤسسات العامة نص عليه قانون رقم 86/10 .

3.2.I المؤسسات العامة الاقتصادية:

هي المؤسسات التي تتخذ موضوعا لها نشاطا تجاريا أو صناعيا مماثلا لنشاط الأفراد [2]، وقد ظهرت هذه المؤسسات مع بداية الحرب العالمية الأولى نتيجة الظروف الاقتصادية وبروز مبدأ ضرورة تدخل الدولة في الميدان الاقتصادي لمواجهة الأزمات لمنع الاحتكار والمغالاة في الأسعار و تحقيق ما يسمى الأمن الغذائي أو الاقتصادي وهو نشاط يستهدف تحقيق النفع العام[3] .

فخضوع المؤسسات العامة الاقتصادية للقانون الخاص يرجع إلى طبيعة نشاطها الإرشادي الذي لا يختلف عن نشاط الأفراد، مما يستدعي خضوعها للقانون الذي يتلاءم مع طبيعة هذا النشاط و هو القانون الخاص، و عليه فهذا القانون يحكم دعاوي المسؤولية المترتبة عن نشاط المؤسسة، و لا يعتبر عمالها موظفون عموميون.

ومن أمثلة المؤسسات العامة الاقتصادية في النظام الإداري الجزائري، مؤسسة ميناء الجزائر، المؤسسة الوطنية للكهرباء و الغاز ، مؤسسة الخطوط الجوية الجزائرية.

---

[1]– سعيد العلوش، **نظرية المؤسسة العامة و تطبيقها في التشريع العراقي** ، رسالة دكتوراه ، جامعة القاهرة، دار النهضة العربية، 1968، ص 159.

[2]– ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص 292.

[3]– زقوران سامية، المرجع السابق، ص 27.

I.2. 4 .المؤسسة العامة المهنية:

المؤسسة العامة المهنية هي تلك المرافق التي تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري، وتتخذ صورة أو هيئة النقابة[1].

وهي الأشخاص المرفقة التي يكون موضوعها رقابة و توجيه النشاط المهني وقد منح لها القانون بعض حقوق و امتيازات السلطة العامة بهدف تضيم المهنة و رعاية مصالح أعضائها، في الأصل أن مهام السلطة الإدارية تنظم المهن و النشاط الخاصة بنفسها غير أن غالبية الدول تفضل ترك هذه المهمة لأبناء المهنة و يدير أمورها هم أبناؤها [2].

إذ تتجسد المؤسسة العامة المهنية في نقابة المهن الحرة التي تعتبر من أشخاص القانون العام والتي تكتسب هذه الصفة لأسباب كثيرة :

أولا : فهي تتولى مهمة مرفق عام تتمثل في تنظيم ممارسة المهنة للصالح العام للمواطنين و القانون المنظم لكل نقابة هو الذي منحها هذا الدور الحيوي أو كلفها به لصالح جمهور المواطنين.

ثانيا : الانضمام إلى النقابة إجباري مما سبق القول، فهو شرط لممارسة المهنة و يعبر عن سلطة من سلطات كل نقابة.

ثالثا : مجلس كل نقابة من المهن الحرة يتمتع بامتيازات القانون العام أو امتيازات السلطة العامة، منها حق مجلس النقابة في قبول أو رفض القيد في جدول النقابة و كذلك سلطة النقابة المهنية اللائحية التي تتضمن واجبات المهنة و آدابها، و سلطة النقابة أيضا فى

[1]– عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 321.

[2]– سامي جمال الدين، **أصول القانون الإداري** ، نظرية العمل الإداري، شركة مطابع الطويجي، 1993، 195.

فرض حقوق إجبارية سواء للقيد في جدول النقابة أو الاشتراك السنوي للأعضاء، وأخيرا سلطة النقابة في تأديب أعضائها ممن يخالف آداب وواجبات المهنة في ممارستهم لها.

ونظرا لكون المؤسسة العامة المهنية تعاون و تساعد الدولة في القيام بوظائفها عن طريق تمثيل الدولة داخل المهنة، و الاضطلاع بعملية تنظيم المهنة، و نظرا لتمتعها بمظاهر السلطة العامة فإنها تخضع للقانون العام و لرقابة

ومن أبرز الأمثلة على المؤسسات العامة المهنية في النظام الجزائري، نقابة المحامين الجزائريين (منظمة المحامين).

ومن أهم الأسباب و المبررات التي أدت إلى اخذ السلطة الإدارية بأسلوب المؤسسة العامة المهنية لإدارة المرافق العامة هو أن المؤسسة العامة المهنية تقابل جماعة متميزة من الأفراد لها مصالح متميزة عن المصلحة العامة، كأرباب المهن الحرة المختلفة...

و لذا تنشأ المؤسسة العامة كمنظمة تتكون من مجموعة من الأفراد تسعى إلى غرض مشترك، و يتولى تنظيمها و تسييرها أبناء المهنة أو الحرفة أنفسهم أو ممثلوهم[1] .

II. خصائص المؤسسة العمومية:

يستوجب تحديد الخصائص المميزة للمؤسسة العمومية و التي تتمتع بها باعتبارها فئة من فئات المؤسسات العامة في النظام الإداري و التي تفردها و تفرقها عن غيرها من الهيئات المشابهة لها من حيث تكوينها و غرضها و الوسائل التي تتمتع بها.

[1]– نواف كعنان ، **القانون الإداري** ، الكتاب الأول ، دار الثقافة للنشر و التوزيع ، الأردن سنة 2008 ، ص 3.

1.II. خصائص المؤسسة :

تتمتع أو تتميز المؤسسة بجملة من الصفات و الخصائص الذاتية التي تساهم في تحديد ماهيتها بصورة أكثر دقة و وضوح، و تساعد على تنبؤها عن غيرها من الهيئات والمنظمات الإدارية التي تقترب منها.

و من أهم الخصائص الذاتية للمؤسسة كما يلي:

- المؤسسة العمومية تمثل و تجسد فكرة اللامركزية الإدارية المصلحة المرفقة (المادية).
- المؤسسة مرفق عام أو منظمة عامة وفقا للمعايير الراجحة.
- تتمتع المؤسسة بالشخصية المعنوية العامة.
- تتمتع المؤسسة بالاستقلال المالي و الإداري في حدود القانون المنشئ و المنظم لها.
- تعتبر المؤسسة ، الوسيلة التنظيمية الأكثر كفاءة و مرونة لتدخل الدولة لتحقيق الأهداف الوطنية، نظرا لتمتعها بالاستقلال المالي و الإداري و حرية التصرف وتخصصها في أغراض وأهداف محددة بموجب القانون المنشئ لها.
- تخضع المؤسسة للسلطة و الرقابة الإدارية الوصائية التي تمارسها عليها السلطات الإدارية المركزية في حدود النظام القانوني الذي يحكم المؤسسة العمومية.
- تتخصص المؤسسة لتحقيق أهداف عامة محددة تتمثل عادة في تقديم خدمات عامة لإشباع الحاجات العامة.
- المؤسسة العمومية تنشأ بواسطة الدولة.
- أن تتخذ المؤسسة العمومية شكلا نقابيا بالمعنى القانوني و التنظيمي للنقابة.

2.II. التمييز بين المؤسسة العمومية عن غيرها من الهيئات المشابهة لها:

قد يتبادر إلى الأذهان في بادئ الأمر عدم وجود أي اختلاف بين المؤسسة العمومية وبعض المؤسسات التي تخضع إلى أحكام القانون الخاص كونهما كلاهما يهدف إلى تحقيق النفع العام ، بالإضافة إلى وجود صعوبة في التفرقة بينها و بين النشاط المرفقي من جهة وبينها و بين النقابات المهنية العمالية.

3.II. الفرق بين المؤسسة العمومية والمؤسسة الخاصة ذات النفع العام:

لقد تعرض الفقه و القضاء الإداري لمشكلة التفرقة بين المؤسسة العامة (شخص معنوي عام) و بين بعض الهيئات التي يمنحها المشرع الشخص المعنوية ومنفعة النفع العام التي يترتب عنها بعض الامتيازات و الحماية الاستثنائية مما يثير الخلط و التشابه بين الشخصين، لذا فإن معيار التفرقة و البحث عنه له أهمية لرسم الحدود بين القانون الإداري و القانون الخاص و بين القضاء الإداري و العادي، لأن الإعتراف بأن المؤسسة محل الخلاف مؤسسة عامة يترتب طيه كأمل عام خضوعها للقانون الإداري واختصاص القضاء الإداري في تنظيمها و نشاطها و أعمالها، و العكس أن المؤسسة من أشخاص القانون الخاص يترتب عنها خضوعها للقانون الخاص و القضاء العادي.

عامة أو ذات نفع عام فلا يثار أي إشكال لاعتبار لا تفسير مع صراحة النص إذ تقوم المشكلة عند سكوت النص (المشرع) و في حالة غموض أو تعارض النصوص هنا نحتاج إلى معيار واضح يستهدي إليه القضاء ، فإن اختلفت أراء الفئة و القضاء الإداري و في الأخير استقروا على معايير كما سنرى.

أ- أول معيار اتجهت إليه الآراء و بعض أحكام القضاء يتمثل في أصل نشأة المؤسسة فالمؤسسة العامة هي التي أنشأتها الدولة بقانون أو قرار، أما المؤسسة الخاصة فهي التي خلقها الأفراد[1] .

هذا المعيار مفيد و ليس حاسم لأنه في بعض الحالات اعترف مجلس الدولة الفرنسي بصفة المؤسسة العامة لهيئات أنشأها الأفراد مثل مدرسة الحقوق الفرنسي، في القاهرة التي كانت تعمل في البداية تحت رقابة كلية حقوق باريس حتى عام 1954.

ب- ظهر معيار آخر يتمثل في النشاط ، فإذا كانت تتولى تنفيذ مرفق عام فهي مؤسسة عامة ، أما إذا كان نشاطها مجرد مساهمة خارجية في النفع العام يماثل نشاط الأفراد ويبتعد عن نشاط المرافق العامة، فالمؤسسة تكون ذات طبيعة خاصة [2].

ج – ثم ظهر معيار ثالث يقوم على درجة رقابة الدولة على المؤسسة : فإذا كانت الرقابة مخففة لا تتعدى حق التفتيش و إرسال المندوبين للتحقيق من حسن سير العمل فالمؤسسة خاصة أما إذا كانت درجة الرقابة قوية إلى حد تجعل الإدارة تسيطر على تنظيم المؤسسة و تسييرها و تعيين مديرها أو الموافقة على تعيينهم و تملك حق إلغائها. هذا الرأي يصعب اعتماده كمعيار وحيد لاعتبار القضاء الإداري الفرنسي اعترف بالطبيعة الكامنة لبعض المؤسسات، رغم أنها تخضع لرقابة قوية من الدولة.

د– قيل كذلك بأن المعيار هو مدى حق المؤسسة في استخدام امتيازات السلطة العامة فإذا كانت للمؤسسة قانونا حق استخدام هذه الامتيازات فهي مؤسسة عامة ، أما إذا كانت تتمتع بقدر الحماية القانونية و الإدارية دون حق استعمال امتيازات السلطة الحقيقية فهي مجرد مؤسسة خاصة ذات نفع عام، إلا أنه وردت بعض أحكام القضاء الإداري الفرنسي

[1]– د محمد رفعت عبد الوهاب ، **مبادئ و أحكام القانون الإداري** ، ، منشورات الحبلى الحقوقية ، ص 105 .
[2]– نفس المرجع، ص 106.

التي اعترفت بوجود مؤسسات خاصة تتولى تنفيذ مرفق عام أعطاها القانون حق استخدام امتيازات السلطة العامة .

هـ. نتيجة إخفاق كل معيار من المعايير السابقة اتجه القضاء الإداري الفرنسي إلى عدم التقيد بأي معيار منها بوصفه المعيار الوحيد، بل الأفضل هو الجمع بين هذه المعايير باعتبارها مقياس و علامات تتكامل كلها فيما بينها لتحديد الطبيعة الخا صة أو العامة للمؤسسة موضع الخلاف أو الدراسة، و هذا هو الإتجاه السائد حاليا في القضاء الإداري[1].

4.II. الفرق بين المؤسسة العمومية والمرفق العام

تتميز المؤسسة العمومية عن المرفق العام كنشاط في كون المؤسسة العامة المهنية تتمتع بالشخصية المعنوية العامة. أما المرفق العام المعنوية فإنه يتحول إلى مؤسسة عامة وهذه طريقة و أسلوب من طرق و أساليب إدارة و تسيير المرافق العامة، فالمرفق العام يخضع للسلطة الإدارية المركزية و للدولة لأنه ليس له شخصية معنوية وبالتالي يترتب على ذلك عدة نتائج أهمها:

أ – لا يملك المرفق العام ذمة مالية مستقلة.

ب- ليس للمرفق العام موطنا قانونيا خاصا به.

ج - ليس للمرفق العام حق التقاضي بمصرة مستقلة عن السلطة الإدارية المركزية

د - ليس للمرفق العام أهليه التعاقد مع الغير من الأشخاص القانونية العامة أو الخاصة والجدير بالذكر أن هناك العديد من المصالح والأجهزة والتنظيمات عامة بسبب عدم تمتعها بالشخصية المعنوية

[1]– محمد رفعت عبد الوهاب، المرجع السابق ، ص 10 .

III. إنشاء وإلغاء المؤسسة العمومية

نحاول أن نتطرق في هذا المبحث إلى إبراز و تحديد الجهة المسؤولة عن إنشاء المؤسسة العمومية صفتها تدير مرفق عام، و كذلك الجهة القادرة على إلغاء المؤسسة العمومية.

1.III. إنشاء المؤسسة العامة المهنية

يقصد بإنشاء المؤسسة العمومية تدخل السلطة المختصة أسلوبا لإدارته، أو تعديل إدارة مرفق عام قائم واستبدالها بأسلوب المؤسسة العامة المهنية.

مما شك فيه أن إنشاء مؤسسة يتضمن تقرير صريح أواعتراف صريح بضرورة جهة ما تسعى السلطة إلى تحقيق هدف ما على أن يكون إشباع حاجات عامة [1]

فالاتجاه الغالب في إنشاء المؤسسة العامة يتم بموجب قانون لاعتبارات متعددة و هي:

إن إنشاء المؤسسة العامة يمثل انتزاع هيئة عامة من سلطة مركزية رئاسية تابعة لها لا بد له من سند قانوني.

لأن إنشاء بعض المؤسسات العامة يترتب عليه تقييد حريات الأفراد و نشاطاتهم الأمر الذي يقتضي أن يكون مثل هذا الإنشاء مستندا لقانون لارتباطه بتقييد حريات الأفراد المكفولة .

لذا لا بد علينا من التعرف عن الجهة الدستورية المؤهلة لإنشاء المؤسسة العامة المهنية.

يقول الأستاذ بنوة لا يمكن إنشاء مؤسسة عامة جديدة إلا بقانون.

2.III.إلغاء المؤسسة العمومية

تعتبر المؤسسة العمومية كائن قانوني يبدأ حياته القانونية منذ إنشاء المؤسسة ويستمر حتى ينتهي نهابة قانونية أيضا.

[1]– الأستاذ الدكتور نواف كنعان، المرجع السابق،ص 3.

تنتهي وتنقضي المؤسسة لعدة أسباب إما نتيجة إلغاء النشاط الذي عهد إلى المؤسسة العمومية بمهمة إدارته و هذا شيء مستبعد وإن لم نقل أنه مستحيل إلغاء النشاط.

إذا يجب التنويه هنا إلى أنه لا يمكن دوما إلغاء النشاط بذاته، فالنشاط يبقى قائما، و لكن انقضاء المؤسسة العمومية يعني أن السلطات العامة عدلت عن إدارة النشاط بأسلوب المؤسسة العامة.

تنتهي و تنقضي المؤسسة العمومية نتيجة دمجها في مؤسسة أخرى، تمارس ذات نشاط المؤسسة الأولى.

أن يتم إلغاء المؤسسة العمومية بأداة قانونية لها نفس القوة القانونية الخاصة كاده إنشائها أو أقوى منها، وهذا احتراما لمبدأ تدرج القوانين.

تنقضي المؤسسة العمومية أيضا عن طريق سحب الشخصية المعنوية من المرفق العام، فالمرفق العام يبقى قائما في هذه الحالة، و لكن يتحول المرفق العام من مرفق عام مدار بأسلوب المؤسسة إلى مرفق عام تتولى السلطة العامة إدارته إدارة مباشرة، و يتمثل ذلك حينما يظهر للسلطات المختصة أن أسلوب المؤسسة لم يعد مناسبا لإدارة المرفق العام، إما لأن أسلوب المؤسسة لم يحقق الأهداف المرجوة أو المتوخاة منه، فلا بد إذا من أن تتولى الإدارة العامة بنفسها إدارة المرفق العام.

خلاصة :

بعد ما كان يقتصر دور الدولة على الحفاظ على الأمن والاستقرار السياسي تحولت إلى دولة متدخلة في الحياة الاقتصادية وذلك من خلال إنشاء مؤسسات عمومية أو انتشال المؤسسات المشرفة على الإفلاس و إعادة إحيائها بغرض حماية مناصب العمل و الحد من البطالة، كما تعمل في القطاعات ذات طابع استراتيجي والتي لا يغامر فيها القطاع الخاص نظرا لدرجة الخطورة الكبيرة واحتياجاتها لأموال ضخمة، ونتناول في هذا المطلب دراسة تحليلية لماهية المؤسسات العمومية وأهدافها في الفرع الأول أما الثاني ندرس مختلف الأساليب و الهياكل التي اعتمدتها الدولة لإدارة المرافق العامة.

للمؤسسة دور هام في الاقتصاد الوطني، أو حتى العالمي خصوصا مع التطورات الأخيرة، مثل دخول اقتصاد السوق و ظاهرة العولمة، ...الخ. فقد زادت أهميتها كما أصبحت بواسطتها تتطلب اهتماما و دقة كبيرين، كما أنه على المسيرين التصرف بعقلانية مع الأوضاع الجديدة، الاهتمام بجميع وظائف المؤسسة فلكل منها دورها وأهميتها، فنجاح المؤسسة يتوقف على جميع الوظائف و النشاطات.