

## عراقيل الخصخصة في التجربة الجزائرية...بطء في المسار أم فشل البرنامج؟!

عبدلي حميدة باحثة دكتوراء

كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة بجاية، 06000، بجاية، الجزائر.

### ملخص

فشلت عمليات الخصخصة التي باشرتها الحكومة الجزائرية منذ 2001، بالنظر إلى نتائجها وأهدافها غير المرضية، وهذا للأسباب المتعددة والمعقدة التي لها علاقة بغياب الشفافية في عمليات الخصخصة، التي يمكن تفسيرها من خلال : غياب إرادة سياسية واضحة إزاء العملية التي ترجع إلى احتكار السلطة التنفيذية على البرنامج و غياب الأمن القانوني الذي يُوَطرها، إلى جانب ذلك حاولنا جمع الأسباب الأخرى لفشل العملية بالنظر إلى غياب الشروط الضرورية لإنجاح برنامج الخصخصة التي ترجع إلى صعوبة في تمويل عمليات الخصخصة و عدم فعالية القطاع الخاص و القطاع البنكي، دون أن ننسى عدم فعالية إجراءات الخصخصة لانتشار ظاهرة الفساد، و صعوبة في تقييم المؤسسات محل الخصخصة.

### الكلمات المفتاحية

عمليات الخصخصة، الأمر رقم 04-01، الشفافية، عراقيل الخصخصة، الجزائر

### Résumé

Les opérations de privatisation qui lancé par le Gouvernement Algérien depuis 2001, est qualifié de «l'échec» et n'est pas satisfaisant par rapport aux attentes et aux objectifs visés, et ce, pour divers raisons qui liées notamment à l'absence de transparence dans l'opération de privatisation qui peut expliquer selon : l'absence de volonté politique claire de tout la privatisation qui relèvent aux monopole de pouvoir exécutif sur le programme et l'insécurité juridique qui encadre la privatisation, aussi on essaye de rassembler les autres causes de l'échec de programme, à savoir l'absence des conditions nécessaires pour le succès de privatisation qui relèvent à la difficulté du financement des opérations de privatisation et l'ineffectivité de secteur privé et secteur bancaire, sans oublier l'ineffectivité des procédure de privatisation à cause de la corruption et les difficultés d'évaluation des entreprises objet de la privatisation.

## مقدمة

لم تعش الجزائر في معزل عن موجة التحرر الاقتصادي العالمي نتيجة لأزمة الربع النفطي سنة 1986، التي أدت إلى انخفاض عائدات البترول وعجز الدولة عن تمويل مشروعاتها التنموية، مما إلى تردد الدولة في اتخاذ السياسة الملائمة، فتارة تشجع الملكية الخاصة وتارة أخرى تتحول نحو التأميمات<sup>(1)</sup>، لهذه الأسباب انتهجت منذ سنة 1988<sup>(2)</sup> مجموعة من الإصلاحات تهدف إلى تكييف المؤسسة العمومية مع متطلبات النظام الجديد، وذلك بالانتقال من النظام الموجه الذي تسوده سيطرة الدولة وتهييش القطاع الخاص إلى اقتصاد السوق الذي تسوده المنافسة بين المتعاملين الاقتصاديين<sup>(3)</sup>.

الجدير بالذكر أن هذه الإصلاحات مكرسة في إطار قانوني تشريعي بمقتضاه تم منح الاستقلالية للمؤسسة العامة وإخضاعها للقانون الخاص<sup>(4)</sup>، لكن لم يتم تكريس ذلك إلا في سنة 1995 بصدور القانون المتعلق بخصوصية المؤسسات العمومية الاقتصادية<sup>(5)</sup>، والقانون المتعلق بتسيير رؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة<sup>(6)</sup>، غير أنه تم إلغائها في سنة 2001 بصدور قانون جديد يتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية وتسييرها وخصيتها<sup>(7)</sup>، الذي حدد الإطار العام لخصوصية المؤسسات العامة الاقتصادية.

إلا أن الملاحظ هنا أن وضع هذه السياسة ليس بالأمر اليسير وذلك نظرا لصعوبة انجازها مهما بلغ مستوى التقدم الاقتصادي والاجتماعي أو التطور الإداري، فهي عملية معقدة ذات أبعاد و آثار سياسية، اقتصادية، اجتماعية وحتى تشريعية، الأمر الذي يُظهر إلزامية الأخذ بعين الاعتبار الظروف والمتغيرات الوطنية عند رسم إستراتيجية الخصوصية وإعداد برنامجها التنفيذي، وهناك قناعة عالمية بأن تجارب الخصوصية لا يمكن نقلها بحذافيرها من دولة إلى أخرى، لذا تبقى التجارب والخبرات العالمية دروسا واعدة للاستفادة منها في ضبط و توجيه برامج الخصوصية في المستقبل<sup>(8)</sup>.

و على العموم فان مسار الخوصصة في الجزائر عرف وتيرة بطيئة وحصيلة ضئيلة، لكن هذا لا يمنع من وجود بعض المؤشرات التي توحى لنا بالمحاولات العديدة للسلطة من اجل تحقيق مردودية أفضل ونتائج أحسن من خلال التعديلات التي طرأت على برامج الخوصصة، وهنا نتساءل هل هذه التعديلات ستعطي دفعا جديدا لمسار الخوصصة في الجزائر؟ ولماذا يتم تعطيل وتجميد عمليات الخوصصة من سنة لأخرى؟ وبعبارة أخرى ما هي العراقيل التي تقف حجر عثرة أمام إتمام وإنجاح برنامج الخوصصة في الجزائر؟

للإجابة عن هذه الإشكالية من خلال دراسة الموضوع بإتباع المنهج التحليلي وتدعيمه بأمثلة واقعية، مع التركيز على آخر نص قانوني يؤطر عمليات الخوصصة وهو الأمر رقم 01 - 04 المذكور سابقا، وكل هذا لن يتأتى إلا بتقسيم هذا الفصل إلى مبحثين نتناول في الأول العراقيل التي ترجع أساسا إلى نقص الشفافية في عمليات الخوصصة، ثم في المبحث الثاني غياب الشروط الضرورية لإنجاح برنامج الخوصصة.

### المبحث الأول : نقص الشفافية في عمليات الخوصصة

تعتبر الشفافية من المبادئ الأساسية في عمليات الخوصصة، إذ تكتسي أوجه و أبعاد مختلفة، وبطريقة عامة تظهر في ضرورة إعلام الجمهور العريض قبل البدء في إجراءات الخوصصة من طرف الجهات المختصة.

تحدد درجة الشفافية في عدة مستويات :

1- على مستوى تحديد قائمة المؤسسات القابلة للخوصصة، وهذا ما يسمح بالتحديد الدقيق لبرامج الخوصصة.

2- على مستوى الهيئات المكلفة بعمليات الخوصصة وهذا ما يتعلق بالنظام المؤسسي الخاص بعمليات الخوصصة من أجهزة والطرق الخاصة بعمليات الخوصصة كما تعتبر المنافسة المبدأ الرئيسي في سيرورة إجراءات الخوصصة، كما تم الاعتراف بأسلوب التراضي كاستثناء بحصره في حالات خاصة وبإجراءات محددة، ولضمان النزاهة والشفافية كلف المشرع لجنة خاصة تدعى لجنة مراقبة

عمليات الخصوصصة يتمثل دورها في السهر على احترام قواعد الشفافية والعدالة والإنصاف أثناء تطبيق برامج الخصوصصة.

3- على مستوى الإشهار والإعلام : ففي حالة التنازل عن طريق البورصة وجب احترام مجموعة من قواعد الإشهار بما يحمله من معلومات حول عمليات الخصوصصة مثل طرق وشروط التنازل، تاريخ اختتام العروض<sup>(9)</sup> ... الخ.

باختصار ومن خلال هذه المعطيات نستنتج أن المشرع الجزائري حاول قدر الإمكان تجسيد مبدأ الشفافية في عمليات الخصوصصة، لكن البحث والتعمق في هذه المسألة يظهر لنا نسبة هذا المبدأ، مما يقلل من فعاليته، وهذا من خلال ما لوحظ في التجربة الواقعية من غياب سياسة واضحة حول عمليات الخصوصصة (مطلب أول) وبالتالي عدم الاهتمام بإيجاد الوسائل الكفيلة لمواجهة الآثار السلبية لعمليات الخصوصصة (مطلب ثاني).

#### المطلب الأول : غياب سياسة واضحة حول عمليات الخصوصصة

تشكل الخصوصصة جزء من عملية تعديل هيكلية في النشاط الاقتصادي في إطار الهدف الأساسي المتمثل في تحقيق الكفاءة الاقتصادية، ولكونها تشتمل على إعادة تعريف دور الدولة في الاقتصاد، لكن في ظل غياب الخطة الجيدة والإجراءات الواضحة والبيئة المناسبة فإن العديد من برامج الخصوصصة قد تعثرت ولم تتحقق الأهداف المرجوة منها، وتشير تجربة الخصوصصة في الجزائر إلى وجود عوامل عديدة وعقبات حالت دون تحقيق النجاح، تصب في شكل عام في غياب سياسة واضحة حول عمليات الخصوصصة التي تعود إلى عدم استقرار الحكومات بالنظر إلى تعاقبها (الفرع الأول)، ومن ثم غياب الأمن القانوني في عمليات الخصوصصة (الفرع الثاني) الذي يرجع أساسا إلى غموض وعدم تحديد أهداف الخصوصصة (الفرع الثالث).

#### الفرع الأول: عدم استقرار الحكومات بالنظر إلى تعاقبها

يعود الإطار القانوني لعمليات الخصوصصة في الجزائر إلى سنة 1994<sup>(10)</sup>، ثم تلاه الأمر رقم 22-95<sup>(11)</sup> ليأتي في الأخير الأمر رقم 04-01 بعد أن أدركت السلطة

العمومية أنّها ضيعت فرصا حقيقية للحسم في المصير النهائي للمؤسسة العمومية الاقتصادية، و سبب هذا التردد يعود إلى رغبتها في تحديد هذا المصير من خلال وفاق اجتماعي، لكن هذا الوفاق المأمول أوقع المؤسسة في حلقة مفرغة حيث لم تنجح السلطة في إقناع الشركاء الاجتماعيين بجدوى النظام القانوني الجديد للمؤسسة العمومية الاقتصادية، وقد كلف هذا الفشل استقالة رئيس الحكومة و من بعده انسحاب وزير المساهمات و تنسيق الإصلاحات من حقل إعادة تنظيم المؤسسة بعد أن تبين له صعوبة المهمة في ظل حوار الطرشان أو بعبارة أخرى استحالة إقناع شريك اجتماعي متشعب بأفكار مسبقة، و لم يكن أمام السلطة من خيار أمام هذه الوضعية غير الإنفراد بتحديد المصير المستقبلي للمؤسسة العمومية الاقتصادية، و تم هذا التحديد من خلال أسلوب الأوامر، و في هذا الصدد أصدرت السلطة الأمر رقم 04-01 المؤرخ في 20/08/2001 المتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية و تسييرها و خصصتها<sup>(12)</sup>.

إلى جانب ذلك فإن تأطير عمليات الخصخصة تم بموجب نصوص تنظيمية عن طريق مراسيم تنفيذية من اختصاص الوزير الأول. و بالتالي مما سبق تستنتج أنّ السلطة التنفيذية انفردت بتحديد مختلف القواعد القانونية التي تحكم عمليات الخصخصة.

لكن رغم ترسانة القوانين و التشريعات و التغيير المستمر للأطر التنظيمية راوح مسار الخصخصة مكانه، إذ لم تنجح الدولة في خصخصة سوى حوالي 400 مؤسسة اقتصادية عمومية من مجموع 1400، كما تخلت مرارا عن التنازل عن أبرز الشركات على رأسها البنوك و التأمينات و الفنادق، و تبقى حالي القرض الشعبي و اتصالات الجزائر أهم ملفين يبرزان ضبابية الخيارات المعتمدة من قبل الدولة في مجال الخصخصة، ففي الفترة الممتدة ما بين 1989-2008<sup>(13)</sup> و مع تعاقب 12 حكومة، عرف مسار الخصخصة في الجزائر عدة تغييرات هيكلية و تنظيمية و تغييرات في القوانين و في الهيئات المكلفة بالخصخصة و ظلت القرارات السياسية و الإدارة البيروقراطية و تداخل صلاحيات الهيئات من بين الأسباب

الهامة التي ساهمت في فشل مسار الخصخصة، إذ رغم تغير القوانين مرارا، فإن الفاعلية لم تترجم في الميدان، إذ أن السلطات العمومية قامت منذ 2001 و خاصة في 2004 بتحديد قائمة ب 1200 مؤسسة قابلة للخصخصة، و هذا ينم عن عدم وضوح في الرؤية<sup>(14)</sup>، و بالتالي عدم استقرار الحكومات بتغيير السلطة السياسية هو عامل و مؤشر يؤدي إلى عرقلة مسار الخصخصة، حيث أن هذا التغيير يقضي على الترابط و التناسق الواجب توفيره لضمان السير الحسن لعمليات الخصخصة، كل هذا يؤدي إلى التأخر في تنفيذ عمليات الخصخصة<sup>(15)</sup>.

### الفرع الثاني : غياب الأمن القانوني في عمليات الخصخصة

اتجهت أساليب الخصخصة إلى اتجاهين رئيسيين فيما يخص الإطار القانوني الذي يحكم عمليات الخصخصة، الاتجاه العالمي الأول هو إصدار تشريع واحد يشمل جميع القضايا ذات العلاقة بالخصخصة، بحيث تتمكن الدولة بموجب هذا التشريع أو النظام من خصخصة ما تراه من أنشطتها الاقتصادية، بينما يتمثل الاتجاه الثاني في إصدار مجموعات متعددة من التشريعات و الأنظمة يختص كل منها بخصخصة نشاط اقتصادي محدد على حدى<sup>(16)</sup>.

يحتوي الأمر رقم 03-01 على أحكام وقواعد قانونية تتميز بالحرية التامة في انجاز الاستثمارات، باعتبار الخصخصة شكل من أشكال الاستثمار، و بالتالي تخضع عمليات الخصخصة لنفس الأحكام والقواعد المنصوص عليها في الأمر رقم 03-01<sup>(17)</sup>.

لكن مع صدور قانون المالية التكميلي لسنة 2009 وضع المشرع عدة قيود وعراقيل من شأنها تقييد الاستثمار بصفة عامة وعمليات الخصخصة بصفة خاصة، حيث اتخذت الحكومة في السنوات الأخيرة من قانون المالية التكميلي نمطا اعتياديا لها لتسيير وجدولة النقائص والأخطاء التي عجز القانون السنوي العادي على استيعابها بالرغم من حيازته على طابع الاستثنائية وتوجب عليها الاستعانة ببرامج تقشفية لحماية ما تبقى من مخططات العمل المسطرة<sup>(18)</sup>.

## أولا : الشراكة

حدد الأمر رقم 01-09 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2009 الشكل القانوني الذي يجب أن تكون عليه الاستثمارات الأجنبية في الجزائر، و المتمثل في أسلوب الشراكة .

وبموجب قاعدة الشراكة التي استحدثها المشرع ، لا يمكن أن تتجاوز مساهمة المستثمر الأجنبي 49% من الرأسمال الاجتماعي للمشروع الاستثماري، إذ تنص المادة 04 من ذات الأمر على ما يلي : "لا يمكن انجاز الاستثمارات الأجنبية المنجزة إلا في إطار الشراكة التي تمثل فيها المساهمة الوطنية نسبة 51 % على الأقل من رأسمال الاجتماعي، ويقصد بالمساهمة الوطنية جمع عدة شركاء".

وتبعاً لذلك اسقط المشرع الأحكام المستحدثة في الأمر رقم 01-09 على عمليات الخوصصة ، إذ تنص المادة 04 مكرر 2/1 على مايلي : "... كما تطبق هذه الأحكام في حالة فتح رأسمال المؤسسات العمومية الاقتصادية على المساهمة الأجنبية"، من خلال ذلك يتضح أن المشرع قيد الاستثمار في عمليات الخوصصة في إطار نسبة 49 % من رأسمال المؤسسة، أي يعترف المشرع فقط بالخوصصة الجزئية مستبعداً بذلك الخوصصة الكلية لصالح المستثمر الأجنبي.

و أكثر من ذلك فإن المشرع بموجب المادة 62 من الأمر رقم 01-09 نص على إمكانية رفع نسبة 51% إلى 66% بالنسبة للمستثمر الوطني من الرأسمال الاجتماعي عند انقضاء 05 سنوات، وبعد التحقق الفعلي من استيفاء جميع الالتزامات المكتتبه حيث يمكن للمساهم الجزائري أن يرفع لدى مجلس مساهمات الدولة طلب إمكانية شراء الأسهم التي تكون في حوزة المؤسسات العمومية الاقتصادية.

## ثانيا : حق الشفعة

يعتبر حق الشفعة من المستجدات التي استحدثها المشرع بموجب الأمر رقم 01-09<sup>(19)</sup> ، و الذي لا يدع مجالاً للشك حول رغبة الدولة في التدخل في الحياة الاقتصادية، حيث سن مجموعة من القواعد القانونية تتميز بالتقييد في مجال

الاستثمار بصفة عامة، و في عمليات الخوصصة بصفة خاصة، و بمقتضى حق الشفعة فإنّ للدولة الحق في استرجاع المؤسسة العامة التي أصبحت ملكا للقطاع الخاص.

قامت الحكومة من خلال قانون المالية التكميلي لسنة 2009 بفرض عدة إجراءات لحماية الاقتصاد الوطني من التجاوزات، و في مقابل ذلك لقي القانون منذ سنة العديد من الانتقادات و معارضة قانونية من قبل جهات داخلية و خارجية، خاصة تلك التي أعاق القانون مصالحها<sup>(20)</sup>، و كشف مصدر عليم للخبر أنّ المفتشية العامة للمالية سلمت تقريرا ثقيلا للوزارة الأولى بخصوص مسار و حصيلة الخوصصة، تضمن مسحاً للعملية منذ منتصف التسعينات إلى الآن، و ضم كل المؤسسات التي تم خوصصتها و كشف تفاصيل التقرير المقدم من قبل المفتشية العامة للمالية عن تجاوزات و نقائص من بينها تحويل الاستثمار عن وجهته أو عدم الاستثمار في المصانع التي تم اقتناؤها في إطار الخوصصة، و عدم احترام شروط البيع، لذلك تقرر استرجاع أصول الشركات العمومية سواء تلك التي استفاد منها مستثمرين جزائريين و أجنب لم يقوموا بتسديد القيمة الكلية لعملية التنازل، و طبقت عليه قرارات حق الشفعة واسترجاع الأصول<sup>(21)</sup>.

للإشارة شملت عملية التقييم كافة المؤسسات المخوصصة، حيث سجل ما بين 2003 – 2010 بالخصوص حوالي 460 مؤسسة بإيرادات بلغت 160 مليار دينار، منها 210 مؤسسة تمت خوصصتها بنسبة 100%، 76 مؤسسة استرجعها العمال، و 38 على شكل شراكة، و سجل مع إرساء مسار الخوصصة غلق لحوالي 45 مؤسسة تمت خوصصتها و توقفها عن النشاط<sup>(22)</sup>.

أبرز نموذج تم تحقيقه في إطار تفعيل حق الشفعة في الاستحواذ على الأصول، و يتعلق الأمر بمصنع الحجار لإنتاج الحديد و الفولاذ في عنابة<sup>(23)</sup>. و إذا كانت عملية استحواذ الدولة على أغلبية أصول مصنع الحجار التي تمت في هدوء، و بالتراضي بين الطرفين بموجب حق الشفعة، فإن عملية مماثلة يفترض

أنها ستحذو حذو مصنع عنابة، لكن تجاذبات عديدة رافقت و لا تزال ترافق هذه العملية، ويتعلق الأمر بمصنع ميشلان "MICHELIN" للعجلات المطاطية<sup>(24)</sup>.

### الفرع الثالث : غموض وعدم تحديد أهداف الخوصصة

توجد مجموعة من الأهداف السياسية، الاقتصادية والاجتماعية التي تود الدولة تحقيقها من وراء تطبيق برنامج الخوصصة، خاصة بالنسبة للدول المتخلفة التي تجعل من سياسة الخوصصة أداة لتحقيق التنمية، فهناك من الدول من تقوم بتوضيح تلك الأهداف في نصوصها القانونية، وهذا لا يثير أي تساؤلات لكن من الدول الأخرى كالجزائر التي لم تحدد تلك الأهداف بصفة واضحة ودقيقة وهذا ما يطرح عدة إشكالات على مستوى المؤسسات المراد خوصصتها، أهداف خوصصتها، الوقت المناسب للقيام بالعملية<sup>(25)</sup>.... الخ.

للحديث عن التعارض الذي ميز الأهداف التي حددتها الدولة في إطار عملية الخوصصة يمكن أن ننطلق من الأهداف الرئيسية لتلك العملية المتعلقة بتحسين كفاءة وفعالية المؤسسات الاقتصادية، فقد ظلت الدولة على الدوام في سعيها للبحث عن كفاءة الاقتصاد الوطني متمسكة بالأهداف الاجتماعية التي أنشأت المؤسسات الاقتصادية من أجلها، بالإضافة إلى استيعاب أكبر عدد ممكن من الطاقات الشغيلة، حيث تنص المادة 17 من الأمر رقم 04-01 على أنه: "يمكن أن تستفيد عمليات الخوصصة المذكورة في المادة 13 أعلاه من مزايا خاصة يتم التفاوض عليها حالة بحالة، وذلك عندما يلتزم المشتري أو المشترون بإصلاح المؤسسة أو تحديثها أو الحفاظ على جميع مناصب الشغل فيها أو جزء منها، والإبقاء على المؤسسة في حالة نشاط"، لكن يعاب على هذا النص أن المشرع لم يجعل هذا الالتزام إجباري على المشتري، وبالتالي تبقى الأهداف بعيدة المدى والتحقيق.

وفي ظل هذه التناقضات التي تطرحها أهداف الخوصصة في الجزائر، صرح الوزير الأول السابق السيد أحمد أويحي خلال لقائه الصحفي في إقامة الميثاق يوم 29 ماي 2011 بان الدولة لن تحدد أهداف الخوصصة بشكل دقيق لكن المسألة تبقى مرهونة بمصلحة المؤسسة والاقتصاد الوطني<sup>(26)</sup>.

غير انه قد يكون هناك تعارض بين أهداف الخوصصة، ولحل هذا الخلاف يتعين أن تتضمن إستراتيجية الخوصصة ترتيب الأهداف المراد تحقيقها بشكل دقيق، وهذا من خلال تعديل السياسة المكرسة لذلك، فالخوصصة ليست في حد ذاتها هدفاً، ولكنها جزء من إستراتيجية شاملة بعيدة المدى، تؤثر على المناخ السياسي والاقتصادي والاجتماعي في الدولة، ولهذا يجب على الحكومة أن تأخذ بعين الاعتبار المسائل التالية :

- أن تميز بين مختلف القطاعات، وحسب المؤسسات أثناء إعداد برامج الخوصصة ونوع المؤسسات، حيث لا توجد إستراتيجية واحدة متبعة في كل الظروف.

- يتعين عليها كذلك تحديد المقاصد الرئيسية لإستراتيجية الخوصصة بما يكفل تحقيق التلاؤم مع الأهداف وإعطاء المصدقية اللازمة، وتحديد وجهة العملية<sup>(27)</sup>، لأن الخوصصة في الجزائر لم تنضج ثمارها بعد لنقص الدقة في الأهداف، وعدم إجابة أهل الحل والعقد على السؤال: ماذا نريد من بيع أصول الشركات العمومية؟ ولهذا يجب إخضاع عمليات الخوصصة لضوابط عملية تسير التوجه الشامل للجزائر وتسايره مع متغيرات وأفق المنظومة العالمية<sup>(28)</sup>.

- الابتعاد عن التفكير الإيديولوجي كهدف من عمليات الخوصصة بل يجب أن ينصب الهدف على تحقيق الفعالية الاقتصادية على أساس التكافل الاجتماعي<sup>(29)</sup>.

### المطلب الثاني: غياب الوسائل الكفيلة لمواجهة الآثار السلبية للخوصصة

منح القانون للمتنازل له سلطات واسعة لتحديد الاستراتيجية الجديدة له، إلا أن هذه الاستراتيجيات غالباً ما تتعارض مع مصالح العمال الإجراء بالاستغناء عنهم، مما يؤدي إلى استفحال ظاهرة البطالة، فكيف تصدى المشرع لهذه المشكلة؟ وهل فعلاً تحقق الحماية الفعالة للعمال؟ (الفرع الأول)، كما ينتظر من سياسة الخوصصة إنعاش وتنشيط بورصة القيم المنقولة على اعتبارها طريقاً من طرق الخوصصة، إلا أنّ الواقع اثبت عكس ذلك لضآلة عدد المؤسسات المدرجة في البورصة، وبالتالي هذه المؤشرات من شأنها عرقلة مسار الخوصصة

رغم التعديلات القانونية والمحاولات المتكررة للدولة لتحسين أداء بورصة القيم المنقولة (الفرع الثاني).

**الفرع الأول: عدم كفاية الحلول المتخذة لحماية مصلحة الأجراء في عمليات الخوصصة**

باستقراء نصوص الأمر رقم 04-01 المتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية وتسييرها وخصصتها، وتحديدًا في الفصل السادس تحت عنوان أحكام خاصة لمصالح الأجراء، خصص المشرع من المواد 28-29 بالإضافة إلى المادة 17 مجموعة من الآليات تهدف إلى ضمان حقوق العمال المسرحين.

**أولاً: تمتع العمال بامتيازات خاصة عند اقتناء المؤسسة العامة**

منح المشرع هذه الامتيازات بهدف تشجيعهم على شراء أسهم المؤسسة العامة بشروط خاصة، وإعطائهم الأولوية ف ذلك بالمقارنة مع المستثمرين الآخرين كالتنازل المجاني للأسهم، وحق الشفعة.

**أ- التنازل المجاني للأسهم :**

منح المشرع امتياز خاص في شكل هبة بدون مقابل، لكن هذه الهبة لا تشمل كل المؤسسة في رأسمالها وأصولها، بل ترد في حدود 10% على الأكثر من رأسمالها، و تتمثل هذه النسبة في شكل أسهم دون حق التصويت و لا حق التمثيل في مجلس الإدارة.

أما بشأن كفاءات تطبيق هذه الأحكام فقد أحالتنا ذات المادة إلى التنظيم لتحديد ذلك<sup>(30)</sup>.

**ب- حق الشفعة :**

وفقاً لنص المادة 29 من الأمر رقم 04-01 يستفيد الأجراء الذين تهمهم استعادة مؤسستهم من حق الشفعة الذي يجب ممارسته في أجل شهر واحد ابتداء من تاريخ تبليغ عرض التنازل إلى الإجراء، و بإجراء مقارنة بين أحكام هذه المادة و نص المادة 46 من الأمر رقم 22-95 نلاحظ أنّ المشرع منح للعمال ممارسة حق الشفعة في ثلاثة (03) أشهر ابتداء من تاريخ تبليغ عرض التنازل إلى الأجراء. وهذا

يدل على تقليص حماية العمال و التراجع عنها، تأكيداً على ذلك نصت المادة 5 من المرسوم التنفيذي رقم 01-253 المحدد لشروط استعادة الأجراء مؤسستهم العمومية على ذات الأمر.

#### • حق تخفيض سعر التنازل

يستفيد العمال بالإضافة إلى حق الشفعة من تخفيض قدره 15% على الأقصى من سعر بيع المؤسسة.

#### • حق العمال في الحصول على تسهيلات

تتمتع شركة الأجراء بتسهيله تتمثل في حق الدفع بتسقيط القيمة التي يتحصل عليها العامل الأجير عن طريق القروض طويلة المدى بدفع حصة أولية يحدد مبلغها في عقد التنازل مع اقتطاع التخفيض المنصوص عليه في المادة 10 أي تخفيض 15%، ويتم تسديد المبلغ الباقي خلال مدة أقصاها 20 سنة، وذلك على أقساط سنوية ثابتة تدفع في 31/12 من كل سنة<sup>(31)</sup>.

لكن ما يلاحظ على هذه الامتيازات أنها:

• باستقراء المادة 3/29 من الأمر رقم 01-04، نجد أنّ المشرع لا يمنح حق التصويت و لا حق الإدارة للعمال، مما يحد من قدرة الأجراء من المشاركة في تسيير المؤسسة.

• يشترط المشرع أن تتم عملية التنازل لصالح مجموعة الأجراء، وهذا يعني أنه لا يعترف بالتنازل للأجير بمفرده، خاصة و أن التجربة بينت في الكثير من الحالات افتقاد مجموعة العمال لروح التعاون و التضامن بفعل التنازع بين أعضائها، كما أنّ هناك حالات تؤدي إلى عدم استقرار المؤسسة، و تجعلها تتأثر بظروفها كالأستقالة، التسريح، التقاعد<sup>(32)</sup>.

• إنّ الأجراء لا يملكون الموارد المالية و التكنولوجية لضمان تطوير المؤسسة<sup>(33)</sup>، فأغلبهم من ذوو الدخل المتوسط، بحيث يعتبر من أهم العراقل التي تقف أمام نجاح هذه الآلية.

## ثانيا : استفادة المتنازل له من مزايا خاصة

عندما يلتزم المشتري أو المشترون بإصلاح المؤسسة أو تحديثها أو الحفاظ على جميع مناصب الشغل فيها أو جزء منها، و الإبقاء على المؤسسة في حالة نشاط فإنه يمكن أن يستفيد من مزايا خاصة يتم التفاوض عليها حالة بحالة<sup>(34)</sup>.

لكن ما يلاحظ على حكم هذه المادة أنّ المشرع لم يشترط إدراج عنصر الحفاظ على مناصب الشغل في سياسة الخوصصة أو اعتباره التزام على عاتق المتنازل له، و هذا على خلاف الأمر رقم 95-22 الملغى الذي جعل هذا الالتزام واجبا على المتنازل له، و إلا فلا تتم عملية التنازل، كما يجب أن يلتزم المتنازل له بالإبقاء على المؤسسة في حالة نشاط لمدة 5 سنوات كحد أدنى.

هذا يؤكد تراجع المشرع عن حماية الجانب الاجتماعي المتمثل في الحفاظ على مناصب الشغل على حساب المستثمر الذي يهدف إلى تحقيق الفعالية الاقتصادية لمؤسسته بغض النظر عن وضعية العمال، و هذا راجع إلى رغبة المشرع في تشجيع تدفق الاستثمارات بإزالة العراقيل التي تقف أمام المستثمر عند اقتناء المؤسسة العامة، كما ترك السلطة التقديرية للهيئة المكلفة بالخوصصة بتقدير أهمية الشرط و إدراجه في عملية الخوصصة بدراسة كل حالة على حدى<sup>(35)</sup>، آخذا بعين الاعتبار مختلف الظروف لاسيما حالة المؤسسة، طبيعة النشاط، و نشير إلى صعوبة التوفيق و الموازنة بين المصالح المتناقضة إلاّ أنّه تبقى حتمية انسحاب الدولة من الحقل الاقتصادي هي المسيطرة<sup>(36)</sup>.

### 4- السهم النوعي كألية لتدخل الدولة للحفاظ على مناصب الشغل

يسمح السهم النوعي للدولة بممارسة رقابة خاصة فيما يتعلق بالقرارات و التوجهات الإستراتيجية للمؤسسة المخوصصة، كرس المشرع هذه الآلية منذ سنة 1995<sup>(37)</sup>، كما احتفظ بموقفه هذا سنة 2001<sup>(38)</sup>، و يخول هذا السهم للدولة حق التمثيل، و يتم بموجبه تعيين ممثل عن الدولة سواء في مجلس الإدارة أو في مجلس المراقبة أو في الجمعيات العامة للمؤسسة من دون حق التصويت، كما

يمنح لها حق الاعتراض على القرارات التي يمكن أن تشكل مساسا بالمصلحة الوطنية، وبما أن هذه الأخيرة فكرة نسبية تتغير بتغير الزمان و المكان و منعا لأي تعسف في استعمال الحق في الهم النوعي حصر المشرع هذه الحالات في تحويل نشاط المؤسسة<sup>(39)</sup>.

- تقليص عدد المستخدمين

من جهة أخرى كرس المشرع الطابع المؤقت للسهم النوعي لتفادي جعل الشركة الجديدة تخضع لنظام قانوني تسود فيه سيطرة الدولة، و لا يكرس هذا الطابع إلا للموازنة بين مصلحة الدولة و مصلحة المتنازل له الذي ينتظر الاستقلالية في مشروعاته و أعماله وفق مقتضيات الاقتصاد الحر<sup>(40)</sup>، و حدد المشرع الجزائري هذه المدة بـ 3 سنوات<sup>(41)</sup>، بعدما كانت المدة 5 سنوات في ظل الأمر رقم 22/95 الملغى<sup>(42)</sup>، و هذا يؤكد رغبة المشرع في استمالة المستثمرين الإقبال على إنشاء المؤسسات العامة. إلا أنّ موقف المشرع من جهة أخرى يمس بمصلحة العمال على المدى البعيد باعتباره الهدف الأساسي في تقرير هذا السهم، إذ بمجرد انقضاء المدة القانونية يمكن للمتنازل له أن يتخذ التدابير التي تخدم فقط مصلحته، بما في ذلك تسريح العمال، و غلق المؤسسة<sup>(43)</sup>.

من خلال عرض مختلف الحلول المتخذة لتفادي تسريح العمال نخلص إلى أنّ هذه الضمانات لا تمتاز بالديمومة و الاستمرارية، إذ هي مجرد مسكنات مؤقتة لا تلبث حتى تفقد مفعولها مع الوقت، الأمر الذي يطرح مشكلة البطالة من جديد، كما أنها ضمانات ناقصة على أساس أنّ المشرع تنازل عن العديد من الصلاحيات و ترك السلطة التقديرية للهيئة المكلفة بالخصوصية، و في بعض المسائل ترك الأمر للاتفاق مع المتنازل له.

**الفرع الثاني : جمود بورصة القيم المنقولة**

تلعب أسواق المال دورا حيويا في عملية التنمية الاقتصادية، من خلال تجميع المدخرات بأشكالها و أجالها المختلفة، و لما كان من مقتضيات سياسة

الخصوصية زيادة عدد المؤسسات الخاصة فإن ما ينتج عن ذلك هو زيادة حاجة هذه المؤسسات إلى التمويل من أسواق المال<sup>(44)</sup>.

اعترف المشرع ببورصة القيم المنقولة سنة 1993<sup>(45)</sup>، منذ هذه السنة لم ينص على النظام العام الذي يحكم البورصة إلا في سنة 1997<sup>(46)</sup>، أضف إلى ذلك كون بورصة الجزائر هي بورصة المؤسسات المتطورة من خلال الشروط التي تحكمها، ولا ننسى مختلف النصوص القانونية التي تؤثر في عمل وتطور البورصة خاصة قانون الاستثمارات، و قانون النقد و القرض<sup>(47)</sup>، أضف إلى ذلك فإن الوضعية المالية المتدهورة للمؤسسات العامة يعيق دخولها للبورصة، فالمؤسسات هي المحرك الأساسي للبورصة، و هي العامل الذي يؤدي إلى نموها، حيث كلما زاد عدد المؤسسات المدرجة في البورصة كلما زادت فاعليتها و العكس صحيح. كما أن بورصة الجزائر تفتقد لنظام معلومات يضمن الشفافية، بالإضافة إلى صعوبة الحصول على المعلومات حول المؤسسات المدرجة و المقيدة في البورصة<sup>(48)</sup>.

حتى تتحقق عمليات خوصصة المؤسسات عن طريق البورصة، لابد من إعادة النظر في تنظيم هذا السوق، ففي سنة 2012، أدخلت تعديلات على التنظيم العام لبورصة الجزائر<sup>(49)</sup> بهدف إعادة تنظيم البورصة الوطنية، من خلال إنشاء ثلاث تكتلات منها سوق رئيسية مخصصة للمؤسسات الكبرى، و سوق مخصصة للمؤسسات الصغيرة و المتوسطة، و سوق ثالثة مخصصة للتفاوض في السندات المثلية للخزينة.

كما تم تخفيف بشكل معتبر شروط قبول المؤسسات الصغيرة و المتوسطة في سوق البورصة، و دعت السلطات المختصة إلى ضرورة تشجيع الشركات على اللجوء إلى السوق المالية من أجل تزويد الاقتصاد الوطني بسوق فعال لرؤوس الأموال، يمكّن من ضمان بديل من أجل تمويل و ضمان تعبئة و تخصيص كبير للادخار الوطني<sup>(50)</sup>.

لوضع النظام حيّز التنفيذ تحصلت 10 مؤسسات عمومية مؤهلة على رخصة دخول بورصة الجزائر، حسب ما علم لدى لجنة تنظيم و مراقبة عمليات البورصة، وفي تصريح لوكالة الأنباء الجزائرية، أفاد مصدر من اللجنة الذي اكتفى بذكر بعض قطاعات نشاط هذه المؤسسات أن اللجنة تلقت قائمة تضم حوالي 10 مؤسسات عمومية، ونحن بصدد التقييم التقني لهذه المؤسسات لا قرار مدى تأهلها لدخول بورصة الجزائر<sup>(51)</sup>.

و كان وزير المالية (ك. ج) قد أعلن عن انطلاق عملية تحديد عدد من المؤسسات العمومية المتوسطة الحجم المؤهلة لدخول البورصة، و صرح الوزير على هامش ملتقى حول مزايا دخول البورصة نظمتها لجنة تنظيم و مراقبة عمليات البورصة قائلاً: "لقد أحظرنا عددا من الدوائر الوزارية وفقا لتعليمات الوزير الأول قصد تحديد المؤسسات العمومية ذات الحجم المتوسط المؤهلة للدخول إلى البورصة"<sup>(52)</sup>.

### المبحث الثاني : غياب الشروط الضرورية لإنجاح برنامج الخصخصة

تعتبر الخصخصة عملية معقدة تحتاج إلى دراسة معمقة حول كيفية تجسيدها على أرض الواقع، و لما كانت كذلك يستلزم الأمر تحضير أرضية ملائمة لتنفيذها و تتطلب تقنيات دقيقة و وقت محدد، و تقوم على إمكانيات معينة، لكن بالتدقيق في الواقع العملي، يجد أنّ الخصخصة بعيدة عن المؤشرات المذكورة، و هذا راجع في نظرنا إلى عدم الاستعداد الفعلي لتبني سياسة الخصخصة، و هذا لكون هذه الأخيرة كانت مفروضة أو حتمية أملتها الظروف و جسّدتها المنظمات المالية الدولية، فبالرغم من كونها سياسة اقتصادية مالية، فهي تعاني من صعوبة في تمويلها (المطلب الأول) كما أنّ المشرع حدد عدة إجراءات قصد التنفيذ الحسن لسياسة الخصخصة، لكن الملاحظ هو عدم فعالية إجراءات الخصخصة (المطلب الثاني).

## المطلب الأول : صعوبة تمويل عمليات الخصخصة

إنّ الخصخصة ليست عملية بسيطة فهي تقوم على الانتقال من الاقتصاد الموجه إلى الاقتصاد الحر الذي يركز على المبادرات الخاصة، ولما كانت الجزائر ذات اقتصاد موجه فالقطاع الخاص يكاد ينعدم، لكن بتبني السلطات لسياسة الخصخصة يستلزم الأمر مشاركة القطاع الخاص في عملية التنمية، لكن هذا الأخير يعاني من ضعف لكونه مهمشا (الفرع الأول)، كما أنّ المسألة تتطلب إمكانيات مالية و وسائل حديثة كوجود قطاع بنكي، لكن نظرا لحدثة هذا القطاع فهو كذلك يعاني من عدم الفعالية (الفرع الثاني).

### الفرع الأول: ضعف القطاع الخاص

تهدف الخصخصة بما تحمله من معنى إلى زيادة دور القطاع الخاص في النشاط الاقتصادي ومنه توسيع قاعدة الملكية الخاصة، حيث أثبتت الدراسات أنّ هذا القطاع أكثر كفاءة في استخدام الموارد، لأن المالك الخاص يعمل على زيادة فعالية الرقابة على المشروع بما يحقق مزيدا من الحرص و الانضباط، و هذا يؤدي إلى زيادة الربحية، و منه إنعاش الاقتصاد القومي و تحقيق مناخ اجتماعي أكثر استقرارا<sup>(53)</sup>، ففي الجزائر على غرار الدول المتخلفة أو الدول التي تكون في مرحلة انتقالية، يعاني الادخار الشعبي و القدرة المالية للقطاع الخاص الوطني من ضعف بالمقارنة مع المؤسسات المعروضة للخصخصة، مما يحد من عمليات الخصخصة خاصة إذا كانت المؤسسات المعروضة كبيرة الحجم. تتخذ الحكومات في جميع برامج الخصخصة إجراءات تشجيع المساهمة الشعبية و القطاع الخاص الوطني و الأجنبي، مع الأخذ بعين الاعتبار محدودية المستثمر الأجنبي في المشاركة، خصوصا إذا كان برنامج الخصخصة يجرى في ظروف سياسية صعبة<sup>(54)</sup>.

كل هذه المقاييس مكرسة في القانون، لكن تبقى غير كافية على أرض الواقع، حيث أنّ المساهمة الشعبية في عمليات الخصخصة شبه منعدمة بسبب غياب السوق المالية، حيث يلاحظ غياب مستثمرين محليين قادرين على تمويل مشاريع إعادة هيكلة المؤسسات العامة ماليا و تقنيا، و هذا يشكل عائقا كبيرا

أمام مخطط انسحاب الدولة من المجال الاقتصادي حيث يتوجه المستثمرون نحو انجاز مشاريع الريح السريع و بأقل تكلفة ممكنة<sup>(55)</sup>، ولهذا الصدد انتقد وزير المالية الأسبق عبد اللطيف بن اشهبو، القطاع الخاص في الجزائر، حيث قال: " دعنا من خرافة أنّ الشعب هو الذي سيشتري المؤسسات العمومية لأنه شعار خادع، فأغلبية الشعب فقيرة أو محدودة الدخل، ولا تملك أكثر من قوت يومها ولا دراية لها بسوق المال، إذا المقصود بالشعب في هذا الشعار ليس أكثر من القلة صاحبة الدخل العليا أو المستثمرين الأجانب، وبالتالي فالقطاع الخاص غير مؤهل لمنافسة الرساميل الأجنبية، وحتى وإن سعت السلطة إلى التوزيع المجاني للأسهم على الخواص الوطنيين، حيث هناك خطر تحول الخوصصة إلى مجرد نقل امتياز الاحتكار من القطاع العام إلى القطاع الخاص بسبب الذهنية التي تعود عليها في مختلف مراحل التطور الاقتصادي، والتي جعلت منه كائن انتهازي، يستهويه الاحتكار بدل المنافسة، والريح السريع بدل الجهد الاستثماري<sup>(56)</sup> .

أما بخصوص المساهمة العمالية في عمليات الخوصصة فقد أشار القانون إلى ذلك كما بيناه سابقا، إلا أن العملية لم تلق الصدى والنجاح المرجو.

أما فيما يخص القطاع الخاص الأجنبي يبقى ضعيفا نظرا للعدد المحدود من عمليات فتح رأسمال المؤسسات العمومية والتي تمت في شكل شراكة مع القطاع العام، حيث سجل الاستثمار الأجنبي في عمليات الخوصصة شراء مركب الحجار من طرف المجمع الهندي ISPAT، وشراء مؤسسة INAD من طرف شركة Heinkel<sup>(57)</sup>، أما العوامل التي أدت إلى عدم تشجيع الاستثمار الأجنبي في عمليات الخوصصة فتعود إلى بيئة الأعمال في الجزائر، و غياب إرادة حقيقية للسلطات العمومية في تشجيع المساهمة الأجنبية في عمليات الخوصصة، عدم وضوح النصوص القانونية حيث تتعارض مع بعضها البعض بالإضافة إلى عدم فعاليتها، اختلاف التوازن بين النظام البنكي و حاجات تمويل عمليات الخوصصة، عدم فعالية السوق المالية، عدم مطابقة النظام القضائي مع مقتضيات اقتصاد السوق... الخ<sup>(58)</sup> .

## الفرع الثاني : عدم فعالية القطاع البنكي

تعد البنوك العمومية من بين المؤسسات التي تأثرت بالإصلاحات، إذ لا يمكن الحديث عن إصلاحات اقتصادية دون وجود قطاع بنكي فعال، لذلك و منذ سنة 1990 و بموجب القانون رقم 90-10 المتعلق بالنقد و القرض الملغى بموجب القانون رقم 03-11<sup>(59)</sup>، اهتمت الدولة بعصرنة القطاع البنكي، و حسب التقرير الصادر عن صندوق النقد الدولي لسنة 2004 حول الوضعية المالية و البنكية في الجزائر، فقد بدأ القطاع البنكي يتطور في الجزائر منذ سنة 1999، بإنشاء 15 بنكا خاصا، لكن المشكل المطروح يتمثل في سيطرة القطاع العام على النشاط البنكي، أضف إلى ذلك اقتصار البنوك العمومية على الدور التقليدي الذي تلعبه دون العمل بالتقنيات الحديثة<sup>(60)</sup>.

في هذا الصدد أكدت الوزيرة المنتدبة المكلفة بالإصلاح المالي، إن هذا الأخير سيدخل مرحلة جديدة على مستوى الاقتصاد الجزئي ليخص مباشرة البنوك و شركات التأمين، و كذلك سياسة القروض و التسيير و إعادة هيكلة القطاع البنكي العمومي<sup>(61)</sup>، و للعلم فإن مقارنة فتح القطاع المصرفي تتم بطريقتين هما:

- الأولى تسمح للبنوك الأجنبية بالعمل في الجزائر.

- أما المقاربة الثانية فإنها تتمثل في فتح القطاع العمومي، و هذا بالخصوصة الجزئية لبنوك عمومية، و قد عرض القرض الشعبي الجزائري للخصوصة الجزئية<sup>(62)</sup>، و الجدير بالذكر أن هذا البنك كان محل تقييم من طرف مكتب خبرة أجنبي في إطار فتح رأسماله لشريك استراتيجي، و في ظل هذا المسعى فقد البنك العالمي هذه العملية، لكن يبقى فتح رأسماله بنسبة 49% ليست مرضية<sup>(63)</sup>، إذ تعتبر خصوصة هذا البنك من الطابوهات التي أسالت الحبر على الورق، حيث أوقفت الحكومة عملية خصوصة بنك القرض الشعبي بعد انسحاب مجموعة سيتي بنك الأمريكية لأن الحكومة وجدت نفسها في مواجهة بنوك من جنسية واحدة، في إشارة إلى البنوك الفرنسية التي استفردت بالبنك بعد انسحاب سيتي بنك من السباق بسبب أزمة الرهن العقاري<sup>(64)</sup>.

و في ظل هذه المعطيات تظهر لنا جليا مشكلة أساسية تواجه عمليات الخوصصة بصفة عامة، و هو طول المدة المستغرقة لخوصصة المؤسسات العمومية، فكل مرحلة من العملية بدءا من اختيار المؤسسات، تقييمها، تحويل الملف إلى مجلس مساهمات الدولة إلى غاية إعلان نتائج المناقصة فكل هذه المراحل غير مؤرخة، مما يؤثر سلبا على إرادة المستثمرين في اقتناء المؤسسات العامة لأن مسألة الوقت لديهم مهمة جدا<sup>(65)</sup>.

### المطلب الثاني: عدم فعالية إجراءات الخوصصة

أثناء الممارسة الميدانية لعملية الخوصصة ظهرت مشكلتين أساسيتين هما: مشكلة تقييم و تحديد سعر المؤسسات محل الخوصصة (الفرع الأول)، و مشكلة الفساد في عمليات الخوصصة (الفرع الثاني).

**الفرع الأول: مشكلة تقييم و تحديد سعر المؤسسات العامة محل الخوصصة**  
بعد اتخاذ قرار الخوصصة، تشرع الهيئات المختصة بتنفيذ برنامج الخوصصة، و أول مرحلة تأتي بعد ذلك هو تقييم المؤسسات العامة و تحديد سعرها، لكن هذه المسألة تواجهها بعض الصعوبات (أولا)، و بعد ذلك تأتي مرحلة أخيرة و هي تحديد السعر، و هذا الأخير بدوره تصادفه بعض العراقيل التي من الممكن أن تؤدي إلى بيع المال العام بثمن بخس (ثانيا).

### أولا: مشكلة تقييم المؤسسات العامة محل الخوصصة

إنّ الجزائر على غرار الدول المجاورة خاصة المغرب سنت قواعد قانونية تحدد كيفية تقييم المؤسسات، و لهذا حددت هيئة خاصة بالتقييم و تحديد السعر، و أسست إجراءات للرقابة و القبول المسبق لكل عمليات التحويل<sup>(66)</sup>، و بالرجوع إلى الأمر رقم 04-01 نجد أنّ المشرع أسند مهمة التقييم للوزير المكلف بالمساهمات بعنوان تنفيذ العمليات التي يحتويها برنامج الخوصصة الذي صادق عليه مجلس الوزراء بما يأتي :

- يكلف من يقوم بتقدير قيمة المؤسسة أو الأصول التي يعتزم التنازل عنها.

- حاول المشرع الجزائري البحث عن الشفافية و الحياد في عمليات التقييم من خلال وضع معايير، و لضمان الرقابة و استقلالية الهيئات المتدخلة من خلال:
- 1- الاستعانة بالخبرة الوطنية و الدولية في عملية التقييم.
  - 2- تأسيس لجنة مراقبة عمليات الخوصصة التي تضمن الشفافية في سير العملية.
  - 3- يعرض ملف التنازل على مجلس مساهمات الدولة و الذي يحتوي بالخصوص على تقييم الأسعار و حدها للأدنى و الأعلى.
  - 4- إعلان لجنة مراقبة عمليات الخوصصة نتائج العملية بنشر المعلومات الخاصة بملف التنازل<sup>(67)</sup>.

و تتم عملية تقييم المؤسسات المعروضة للخوصصة بعدة طرق منها :  
تحديد قيم و موجودات و أصول المؤسسة، تحديد الأرباح المحققة من قبل المؤسسة لاسيما وسائل التنفيذ الفعلي مثل تحديد رأسمال الشركة، و عدد الأسهم المراد بيعها، و سعر الأسهم، و كيفية تمويل المؤسسة... إلخ<sup>(68)</sup>، و قد نصت المادة 18 من الأمر رقم 04-01 صراحة على مبدأ التقييم كما يلي: "يجب أن تكون عناصر الأصول و السندات المعروضة للخوصصة قبل أي عملية خوصصة موضوع تقييم من قبل خبراء يقوم على مناهج متفق عليها عموماً".

و بناء على ذلك بمجرد أن يتخذ قرار الخوصصة، تخضع المؤسسات العمومية إلى عملية التقييم، حيث يفترض أن تستند الدولة على نتائجها في تحديد سعر التنازل، غير أنّ هذه الخطوة قد واجهتها العديد من الصعوبات في الجزائر، فحسب تصريح وزير المساهمات لـ Algérie interface، تمت عمليات التقييم التي خصت المؤسسات العمومية لوحدها، و لم تأخذ بعين الاعتبار ظروف المؤسسة و إمكانياتها في السوق أو أفاق تطورها، الأمر الذي أدى إلى ابتعاد سعر التنازل عن القيمة الحقيقية للمؤسسة التي يفترض أن تعكس وضعيتها و ما لديها من إمكانيات<sup>(69)</sup>.

#### ثانياً: مشكلة تحديد ثمن المؤسسة العامة

إنّ قيمة و سعر المؤسسة ليس مترادفين، لكنهما حقيقة متعلقان ببعضهما البعض، فالقيمة ما هي إلاّ تحديد تحليلي للمؤسسة، بينما الثمن ليس بالضرورة

أن يعبر عن قيمة المؤسسة، لكنه واقع يتمخض عن إجراء معقد بالتفاوض بين البائع والمشتري حول مصلحة متعارضة، أو يتحدد بناء على الهدف من العملية، إذ أنّ تحديد الثمن من الرهانات التي تتعرض للضغوطات والانتقادات من جميع النواحي، حتى يتم بيع المال العام، ومنه تتكبد الدولة خسائر مالية.

نظراً لأهمية هذا الرهان، تسعى الحكومة إلى فرض سعر أدنى من أجل إيجاد مستثمر، و ضمان نجاح برنامج الخصخصة، وسعر أعلى من أجل ضمان دخل للخزينة، وهذا تفادياً للضغوطات والانتقادات الموجهة إليه.

ولهذا تبنت الحكومات مبدأً أساسياً في تحديد الثمن وهو الثمن العادل الذي يعكس القيمة الحقيقية للمؤسسة، ويضمن نجاح برنامج الخصخصة<sup>(70)</sup>. لكن رغم ذلك هناك صعوبة في تحديد السعر وهذا لأسباب مرتبطة بالمؤسسة محل الخصخصة، وبظروف المناخ الاستثماري.

• انخفاض مستوى الخبرة الوطنية: وهي أحد الأسباب التي تقتضي التماس خبرة البيوت والمكاتب الأجنبية، والتي تجهل واقع البيئة المحلية<sup>(71)</sup>.

• ضعف الأسواق المالية: فإذا كانت البورصة فعالة و نشيطة فإنّ تحديد السعر يكون على أساس العرض والطلب، والعكس صحيح.

• مشكلة الديون العامة: تعاني من عجز مالي واختلال في توازن ميزانيتها، مما أثر سلباً على تحديد السعر، ومن ثم احجام المشتريين عن التقدم لشرائها أو اقتنائها بثمن بخس، ومنه ضياع أموال الدولة، و عليه فإنّ الوصول إلى القيمة الحقيقية و العادلة يقتضي التصدي لأزمة الديون، ويتم بطريقتين :

1- العمل على إصلاح الهياكل التحويلية للمؤسسة.

2- تفعيل دور الجهاز المصرفي لدعم عمليات الخصخصة<sup>(72)</sup>.

و بناء على ذلك فإنّ التقييم الذي يجريه الخبراء يقتضي أن يأخذ بعين الاعتبار خصوصيات كل مؤسسة عامة على حدى، حيث تشكل تلك الخصوصيات صعوبات قد تحول دون الوقوف على القيمة العادلة للمؤسسة<sup>(73)</sup>.

## الفرع الثاني : مشكلة الفساد في عمليات الخصصة

إذا كانت هناك علاقة بين الفساد و الخصصة، فما طبيعة هذه العلاقة فهل هي علاقة إرتباطية بمعنى أنه من الممكن أن تشوب الخصصة ممارسات فاسدة، ألا يؤدي تبني استراتيجية الخصصة بالضرورة إلى انتشار الفساد ؟ أم أن العلاقة بين الإثنين سببية لكون الفساد سمة بينونة متأصلة في الخصصة كمارسة اقتصادية ؟

سؤال آخر يسلط الضوء أكثر على طبيعة الموضوع وهو: إذا كان البعض يعتقد أن هيمنة الدولة على الموارد الاقتصادية يساهم في استغلال ظاهرة الفساد، فهل هذا يعني منطقياً أنّ الخصصة هي الحل الأمثل للحد من الفساد؟<sup>(74)</sup>

### أولاً : صور الفساد في عمليات الخصصة

يظهر الفساد في عمليات الخصصة في المراحل التالية:

- 1- الفساد خلال عملية اتخاذ قرار الخصصة.
- 2- الفساد خلال مرحلة تقديم العروض في المناقصات مثل هذه المرحلة تفتح الباب أمام الفساد من عدة أوجه :
  - أ- التلاعب في قيمة أصول الشركات المراد خصصتها
  - ب- استغلال معلومات غير متاحة للجميع
  - ت- قيام تحالفات بين شركات للضغط على أسعار العقود و لاحتكار السوق أو لتقسيمه بعد ذلك.

### ث- التحالف الأفقي بين الشركات لتفادي المنافسة

هذا الفساد يهدم الأساس المنطقي لعملية تقديم العطاءات و هو الأساس المتمثل في المنافسة التي كان الهدف منها أصلاً الحد من الفساد<sup>(75)</sup>، أما صفقات التراضي فلا حديث ولا حرج، فهي لب الفساد و هذا عن طريق منح المؤسسات لأشخاص معينين بدواتهم.

## ثانياً: آليات الحد من الفساد خلال عمليات الخصخصة

على ضوء ما بيناه سابقاً، من خلال عرض صور الفساد في عمليات الخصخصة، لا يعني ذلك استحالة الحد من مظاهر الفساد، وهذا من خلال الآليات التالية :

- تعزيز قيم الشفافية و المحاسبة
- الحد من عمليات الخصخصة غير المبررة، و الإفراط غير المبرر في السياسات الليبرالية الجديدة.
- تعزيز مشاركة المجتمع المدني في عملية صناعة القرار الاقتصادي و متابعة تداعياته.
- فرض عقوبات ردية ضد منتهكي مصالح الشعب الاقتصادية<sup>(76)</sup>.

## خاتمة

تدخل الخصخصة ضمن جهود الإصلاح الاقتصادي الذي تقوم به الدولة، حيث عملت على وضع و تنفيذ خطط لخصخصة عدد من مؤسساتها العامة مستهدفة بذلك تحقيق عدد من الأغراض من أهمها رفع كفاءة هذه المؤسسات و تعزيز قدرتها التنافسية، و محاولة الوصول إلى مصادر التمويل المختلفة في الأسواق المالية، مع عدم إهمال الجانب الاجتماعي الذي يكتسي أهمية خاصة، إلا أنّ الوصول إلى تحقيق ذلك أمر في غاية الصعوبة، لأن هذا المسار تعترضه عقبات و عراقيل التي تظهر تارة بصورة آلية، و تارة أخرى تعود إلى أسباب و عوامل خارجية ساهمت في ذلك، فأول صعوبة تعترضه هو نقص الشفافية في عمليات الخصخصة، التي ترجع إلى عدم توافق الحكومات في برامجها إزاء عمليات الخصخصة، و بالتالي عدم وجود الأمن القانوني الذي يحكم العمليات، نظراً لغموض الأهداف المرجوة منها، إلى جانب ذلك نلاحظ وجود مشكلة غياب الوسائل الكفيلة لمواجهة الآثار السلبية للخصخصة، كمشكلة العمال، و جمود بورصة القيم المنقولة التي ينتظر من عملية الخصخصة تنشيطها و تفعيلها، كل هذا يرجع إلى غياب الشروط الضرورية لإنجاح برنامج الخصخصة نظراً لصعوبة

تمويل العمليات لضعف القطاع الخاص و عدم فعالية القطاع البنكي، أما من الناحية الإجرائية فالصعوبة تكمن في عدم فعالية اجراءات الخصخصة بسبب استفحال ظاهرة الفساد، و مشكلة تقييم المؤسسات المراد خصصتها.

على ضوء ما تقدم نخلص إلى مجموعة من الاقتراحات:

- التريث قبل اتخاذ قرار التنازل عن المؤسسة العامة إذ يجب الإعداد الجيد لسياسة الخصخصة بالدراسة و البحث و تحديد الأسباب و العوامل الرئيسية و الإجراءات اللازمة لإنجاحها.

- العمل على تنشيط و تفعيل بورصة القيم المنقولة.

- اتخاذ الخطوات التي من شأنها أن تشجع المستثمرين على الإقبال لاقتناء المؤسسات العامة.

- يجب أن يكون النمو الاقتصادي و العلاقات الاجتماعية من صميم مهام المؤسسة.

- تطوير القطاع البنكي و تفعيله ليساهم في إنجاح برنامج الخصخصة.

- ترشيد حاصل بيع المؤسسات العامة لتحقيق النفع العام.

- تفعيل أجهزة الرقابة على عمليات الخصخصة.

## الهوامش

(1)- صبايجي ربيعة، الخصخصة بتحويل ملكية المؤسسات العامة إلى الخواص، أطروحة لنيل درجة الدكتوراه في العلوم، تخصص قانون، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2009 ، ص 10.

(2) - قانون رقم 01-88 مؤرخ في 12 جانفي 1988 ، يتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية ، ج ر عدد 02 ، صادر بتاريخ 1988-02-02

(3)- أيت منصور كمال، عقد التسييرالية لخصخصة المؤسسة العامة ذات الطابع الاقتصادي، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون ، فرع قانون الأعمال ، كلية الحقوق ، جامعة مولود معمري ، تيزي وزو، 2009 ، ص 9.

- (4)- أيت منصور كمال، خوصصة المؤسسة العامة ذات الطابع الاقتصادي عن طريق بورصة القيم أُنقولة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق ، فرع قانون الأعمال ، كلية الحقوق ، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2001، ص4.
- (5)- امر رقم 95 - 22 مؤرخ في 26 اوت 1995 ، يتعلق بخوصصة المؤسسات العمومية الاقتصادية ، ج ر عدد 48 صادر بتاريخ 03-09-1995 .
- (6) - امر رقم 25-95 مؤرخ في 10 سبتمبر 1995 ، يتعلق بتسيير رؤوس الاموال التجارية التابعة للدولة ، ج ر عدد 55 صادر بتاريخ 27-09-1995 .
- (7) - بوزيان راضية، " واقع الخوصصة والاستثمار الخاص في الجزائر (المهية و المعوقات ) ، مقارنة سوسيو – اقتصادية قانونية على ضوء بعض التجارب العالمية، اعمال الملتقى الوطني حول خوصصة المؤسسات العامة في الجزائر في ظل الاصلاحات والحكم الرشيد "، كلية الحقوق، جامعة 08 ماي 1945، قالمة ، يومي 18-19 افريل 2011، ص02.
- (8)- امر رقم 01-04 مؤرخ في 20 اوت 2001 ،يتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية وتسييرها وخوصصتها، ج ر عدد 47 صادر بتاريخ 22-08-2001 متمم بامر رقم 01-08 مورخ في 28 فيفري 2008 ، ج ر عدد 11 صادر بتاريخ 02-03-2008.
- (9) - ABDELADIM (L), les privatisations d'entreprises publiques dans les pays du Maghreb -Maroc -Algérie –Tunisie, les éditions internationales, Alger, 1998, p123 .
- (10)- مرسوم تشريعي رقم 94-08 مؤرخ في 26 ماي 1994، يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 1994، ج ر عدد 33، صادر بتاريخ 28 – 05-1994.
- (11)- الأمر رقم 95-22، السالف الذكر.
- (12)- جيلالي عجة، قانون المؤسسات العمومية الاقتصادية : من اشتراكية التسيير إلى الخوصصة، دار الخلدونية، الجزائر، 2006، ص 524-525.
- (13)- (25-08-2008) www. Gugul. Blogspot. Com "تضارب سياسات 12 رئيس الحكومة وراء قتل الخوصصة"، ص 1.
- (14) - المرجع نفسه، ص2.
- (15)- TEBANE (A), Privatisation Des Entreprises Publiques Economiques En Algerie , Belkeise Edition, Alger, 2011 , P 205
- (16) - الطويل خالد، "خصخصة ادارية أم قانونية"، 1 p 05-03-2003, [www. Alriyadh.com](http://www.Alriyadh.com)
- (17) - المادة 02 من الأمر رقم 01-03 مؤرخ في 20 أوت 2001، يتعلق بتطوير الاستثمار، ج ر 47 صادر بتاريخ 22-08-2001، معدل و متمم بامر رقم 06-08 مؤرخ في 15 جويلية 2006، ج ر عدد 47 صادر بتاريخ 19-07-2006.
- (18) - صغير ياسمين ، "اعتماد قوانين تكميلية سيخلف ازمة حتمية في الميزانية المالية "، جريدة الفجر، عدد 3907، صادر بتاريخ 11 اوت 2013 ،

(19) - المادة 62 من الأمر رقم 01-09 مؤرخ 22 جويلية 2009، يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2009، ج ر عدد 44 صادر بتاريخ 26-07-2009.

(20) - نوى سارة، "حكومة سلال تعيد النظر في قانون المالية التكميلي لسنة 2009"، جريدة الفجر، عدد 3907، ص 7.

(21) - صواليلي حفيظ، "التقييم سمح باسترجاع 400 مليار وعشرات المؤسسات"، جريدة الخبر، عدد 6605، ص 9.

(22) - المرجع نفسه، ص 9.

(23) - روابحية سارة، "شراء أصول المؤسسات لا يعني عودة التأميم"، www. Ech-chaab.net 16-11- (2013)، ص 1.

(24) - المرجع نفسه، ص 1

(25)- CHARLOTTE (I . G), La Privatisation Des Entreprises Publiques En République Centre Africaine, Etude Comparé, Thèse Pour Le Doctorat En Droit, Université Paris 01, Sorbonne, 2011, P 115.

(26)-«La privatisation des entreprises publique va désormais s'effectuer selon les besoins exprimés, en apprenant en considération l'intérêt de l'entreprise et l'économie algérienne », a affirmé le premier ministre Mr Ahmed Ouyahia

www. Premier - Ministre . gov .dz (29-05-2011)

(27) - بولقواس سناء ، خصخصة البنية التحتية (اشكال وتجارب دولية ناجحة ) ، اعمال الملتقى الوطني حول: خصخصة المؤسسات العامة في الجزائر في ظل الاصلاحات التشريعية والحكم الراشد ، كلية الحقوق والاداب والعلوم الاجتماعية ، جامعة 08 ماي 1945 ، قلمة ، يومي 18-19 افريل 2011 ، ص 05 – 06 .

(28) - ب. ك ، "مسار الخصخصة في الجزائر : خطوة الى الامام ، خطوتين الى الوراء" www.esgmarkets.com (06-12-2007)

(29)- MEBTOUL (A) , « le processus de privatisation n'a pas échoué puisque il n'a jamais réellement commencé ! »Réflexion , N° 1624, 10-12-2013, p 1

(30) - مرسوم تنفيذي رقم 253-01 مؤرخ في 10-11-2001، يحدد شروط استعادة الأجراء مؤسساتهم العمومية وكيفيات ذلك، ج ر عدد 67، صادر بتاريخ 11-11-2001.

(31) - المادة 11 من المرسوم التنفيذي رقم 253-01، السالف الذكر.

(32)- ABDELADIM (L), p 183

(33)- MILEV (N), « La participation de ouvriers et gérants d'entreprises à la privatisation (P.O.G.P) direction principale de la restructuration de l'économie en Bulgarie », Revue IDARA. Vol 9, N° 2, 1999, p 185.

(34) - المادة 17 من الأمر رقم 04-01، السالف الذكر.

(35) - أيت منصور كمال، "الحفاظ على مناصب الشغل في قانون الخصخصة"، أعمال الملتقى الوطني حول تأثير الظروف الاقتصادية على علاقات العمل في التشريع الجزائري، القطب الجامعي تاسوست، جيجل، أيام 10-11 أفريل 2010، ص 164.

- (36)- المرجع نفسه، ص 164.
- (37)- المادة 7 من الأمر رقم 95-22، السالف الذكر.
- (38)- المادة 19 من الأمر رقم 04-01، السالف الذكر.
- (39)- المادة 5 من المرسوم التنفيذي رقم 01-253 مؤرخ في 10 نوفمبر 2001، يحدد شروط ممارسة حقوق السهم النوعي و كيفيات ذلك، ج ر عدد 67 صادر بتاريخ 11-11-2001.
- (40)- أيت منصور كمال، " الحفاظ على مناصب الشغل في قانون الخوصصة"، مرجع سابق، ص 164.
- (41)- المادة 2/19 من الأمر رقم 04-01، السالف الذكر، و المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 01-253، السالف الذكر.
- (42)- المادة 6 من الأمر رقم 95-22، السالف الذكر.
- (43)- أيت منصور كمال، " الحفاظ على مناصب الشغل في قانون الخوصصة"، مرجع سابق، ص 164.
- (44)- بوعاملي ياسين، الخوصصة و دور السوق المالية في تفعيلها : دراسة بعض التجارب المغربية، مذكرة مقدمة كجزء من متطلبات نيل درجة الماستير في العلوم الاقتصادية، فرع التحليل و الاستشراف الاقتصادي، كلية العلوم الاقتصادية و علوم التسيير، جامعة قسنطينة، 2010، ص 22.
- (45)- مرسوم تشريعي رقم 93-10 مؤرخ في 23 ماي 1993، يتعلق ببورصة القيم المنقولة، ج ر عدد 34، صادر بتاريخ 25-05-1993، معدل و متمم بموجب القانون رقم 03-04 مؤرخ في 17-02-2003، ج ر عدد 11 صادر بتاريخ 11-02-2003.
- (46)- نظام البورصة رقم 97-03 مؤرخ في 18 نوفمبر 1997، يتعلق بالنظام العام لبورصة القيم المنقولة، ج ر عدد 87، صادر بتاريخ 29-12-1997.
- (47)- أيت منصور كمال، " عقد التسيير آلية لخوصصة المؤسسة العامة ذات الطابع الاقتصادي"، مرجع سابق، ص 52.
- (48)- صوفان العيد، دور الجهاز المصرفي في تدعيم و تنشيط برنامج الخصخصة : دراسة التجربة الجزائرية، مذكرة مقدمة كجزء من متطلبات نيل شهادة الماجستير في علوم التسيير، كلية العلوم الاقتصادية و علوم التسيير، جامعة قسنطينة، 2011، ص 138.
- (49)- نظام رقم 12-01 مؤرخ في 12 جانفي 2012 يعدل و يتمم النظام رقم 97-03 مؤرخ في 18 نوفمبر 1997 و المتعلق بالنظام العام لبورصة القيم المنقولة، ج ر عدد 41، صادر بتاريخ 15 جويلية 2012.
- (50)- إيمان.ك، "10 مؤسسات عمومية تتحصل على رخصة دخول بورصة الجزائر"، ص 5 . www . Al Fadjr. Com, (13- 05- 2013)
- (51)- المرجع نفسه، ص 5.
- (52)- المرجع نفسه، ص 5.
- (53)- بوعاملي ياسين، مرجع سابق، ص 22.

(54)- SADI (N), La privatisation des entreprises publiques en Algérie : objectifs, modalités et enjeux, Paris, 2005, p 211-212.

(55)- HAMIDI (L), La privatisation en Algérie : enjeux politiques, économiques et sociaux, thèse pour le doctorat en droit, université PANTHEONE-SORBONNE, Paris 1, 1999, p 142.

(56)- جيلالي عجة، مرجع سابق، ص 461.

(57)- SADI (N), op.cit. p 213.

(58)- ibid., p 214.

(59)- قانون رقم 90-10 مؤرخ في 14 أفريل 1990، يتعلق بالنقد و القرض، ج ر عدد 16، صادر سنة 1990 ملغى بموجب الأمر رقم 03-11 مؤرخ في 11 أوت 2003، يتعلق بالنقد والقرض، ج ر عدد 52 صادر بتاريخ 27-08-2003، معدل و متمم بموجب الأمر رقم 09-01، معدل و متمم كذلك بموجب الأمر رقم 10-04 مؤرخ في 26 أوت 2010، ج ر عدد 50 صادر بتاريخ 01-09-2010.

(60)- آيت منصور كمال، "خصوصية البنوك العمومية عن طريق بورصة القيم المنقولة"، مجلة العلوم القانونية والإدارية، عدد 2، 2005، ص 178.

(61)- بوكروح عبد الوهاب، "الجزائر أوقفت عملية خصخصة القرض الشعبي لأنها وجدت نفسها أمام بنوك فرنسية"، جريدة الشروق اليومي، عدد 2252، صادر بتاريخ 18/03/2008، ص 4.

(62)- BELGHERSA (A), « Questionnement sur la privatisation des banques publiques en Algérie, Revue des Sciences Humaines, N° 11 ; 2007, p79.

(63)- بوكروح عبد الوهاب، مرجع سابق، ص 4.

(64)- ج. حنان، مرجع سابق، ص 2.

(65) - MEBTOUL (A), op. Cit, p 1.

(66) - SADI (N), op. Cit. p 153.

(67) - ibid, p 154.

(68) - بوصنوبرة مسعود، " دور الدولة في تسيير عملية الخصخصة"، اعمال الملتقى الوطني حول خصخصة المؤسسات العامة في الجزائر في ظل الاصلاحات والحكم الرشيد"، كلية الحقوق، جامعة 08 ماي 1945، قلمة ، يومي 18-19 افريل 2011، ص 12.

(69)- عيساوي نادية، تقييم المؤسسة في إطار الخصخصة : دراسة حالة المؤسسة العمومية لإنتاج الحليب و مشتقاته- ملبنة نوميديا- ، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية، الشعبة: الاقتصاد المالي، كلية العلوم الاقتصادية و علوم التسيير، جامعة ، قسنطينة، 2005، ص 43.

(70) - SADI (N), op. Cit. p 158.

(71) - صبايحي ربيعة، مرجع سابق، ص 338.

(72)- المرجع نفسه، ص 342.

(73)- المرجع نفسه، ص 343.

(74)- فاوي محمد، " الفساد و الخصخصة : علاقة عضوية أم مصادفة"، الحوار المتمدن، عدد 1181، 2005، ص 1، [www. Alhewar. org](http://www.Alhewar.org)

(75)- المرجع نفسه، ص 8.

(76)- المرجع نفسه، ص 8.