

الاستثمار في تقييم وخصوصية المؤسسات العمومية الاقتصادية ذات الطابع الاستراتيجي في التشريع الجزائري

د/ بوالقرارة زايد
جامعة جيجل
boulkeraraz@yahoo.fr

تاريخ الإرسال: 2018/03/30 تاريخ المراجعة: 2018/04/12 تاريخ القبول: 2018/04/15

ملخص:

يعتبر التقييم الفعال للمؤسسات العمومية الاقتصادية من بين النتائج الإيجابية للاستثمار في خصوصية تسيير القطاعات ذات الطابع الاستراتيجي، خاصة وأن هذه القطاعات حيوية للاقتصاد الوطني، مثل قطاع المحروقات والمناجم وقطاع المواصلات السلكية وللأسلكية، كما أن هذا التقييم يهتم بالمركز المالي لهذه المؤسسات إثر عمليات التنازل عنها للقطاع الخاص وفق آليات خصوصية التسيير، هذه العملية التي شملت مختلف قطاعات النشاط الاقتصادي ومن بينها المؤسسات ذات الطابع الاستراتيجي طبقا لنص المادة 15 من الأمر رقم 04-01 المتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية وتسييرها وخصوصيتها، لدى لا بد من الاستثمار في هذا التقييم عند التنازل عن هذه المؤسسات .

الكلمات المفتاحية: خصوصية، القطاعات الإستراتيجية، تقييم المؤسسة .

Abstract:

An efficient evaluation of public economic enterprises is considered as one of the major positive results for investment in the privatization of strategic sectors such as: sectors of hydrocarbons, mines and telecommunications; mainly because of the vital role they play in national economy. Inasmuch, this evaluation focuses on the financial status of enterprises being privatized as per the methods of privatization management. Such process has overwhelmed various economic sectors including entities operating for strategic ones in accordance with the provisions of Article 15 of Ordinance No. 04-04



pertaining to public economic enterprises management and privatization. Therefore, investment is highly required in the evaluation of corporations under privatization.

Key words: Privatization, Strategic Sectors, Evaluation of Enterprises .

مقدمة:

بعد انسحاب الدولة الجزائرية من الحقل الاقتصادي نتيجة انخفاض أسعار البترول في سنوات الثمانينات، ونتيجة للتغيرات الطارئة ألزمتها التنازل عن العديد من المؤسسات خاصة بعد إعادة انخفاضه في الوقت الراهن، إذ تحتم عليها الأمر تحرير العديد من القطاعات سواء ذات الطبيعة التنافسية طبقا للأمر رقم 95-22 أو ذات الطابع الإستراتيجي طبقا لنص المادة 15 من الأمر رقم 01-04، مما أدى إلى شمول خصوصية التسيير للمؤسسات العمومية الاقتصادية ذات الطابع الإستراتيجي كقطاع المحروقات والمناجم، وهذا للاستثمار في ذلك من خلال خصوصية تسييرها سواء على المدى القريب أو البعيد، خاصة في ظل صدور القانون 16-09⁽¹⁾ المتعلق بترقية الاستثمار والذي نص على العديد من الضمانات التي تجسد عملية التنازل .

ومن أجل تكريس ذلك لابد من تقييم فعال للمؤسسة العمومية الاقتصادية، خاصة وأن ذلك يعتبر من بين الأسباب الناتجة عن التمهيد لعملية تحويلها للقطاع الخاص، باعتبار أن تقييم المؤسسات ذات الطابع الاستراتيجي إثر خصوصية التسيير يعتبر حتمية اقتصادية أكثر من أي وقت مضى بعد انخفاض أسعار النفط سنة 2015، خاصة وأن ممتلكات المؤسسات العمومية الاقتصادية قابلة للانتقال إلى المستثمرين الخواص، وقد كرس المشرع الجزائري ذلك طبقا لما جاءت به المادة 04 من الأمر 01-04⁽²⁾، مما يجعل من تقييم هذه المؤسسات حتمية تملئها متطلبات السوق في الوقت الراهن .

أما الإشكالية التي تطرحها هذه الدراسة، فيمكننا صياغتها وفق السياق التالي: إلى أي مدى وفق المشرع الجزائري في الاستثمار إثر تقييم وخصوصية المؤسسات العمومية الاقتصادية ذات الطابع الاستراتيجي؟ وللإجابة عن الإشكالية المطروحة لابد من معرفة معنى خصوصية تسيير المؤسسات العمومية الاقتصادية (الفرع الأول) بالإضافة إلى تسليط الضوء على معنى القطاعات ذات الطابع الاستراتيجي (الفرع



الثاني) باعتبارها أصبحت مشمولة بعمليات الخصخصة إثر صدور الأمر رقم 01-04، وكل ذلك من أجل الاستفادة من عملية الاستثمار في تقييم المؤسسات العمومية الاقتصادية الاستراتيجية (الفرع الثالث) .

الفرع الأول: مفهوم خصوصية تسيير المؤسسات العمومية الاقتصادية

إن عملية الخصخصة تعتبر حتمية اقتصادية ظهرت نتيجة التحول لاقتصاد السوق إثر انخفاض أسعار النفط سنة 1986، خاصة بظهور استقلالية المؤسسات العمومية الاقتصادية إثر صدور القانون رقم 88-01⁽³⁾ المعروف بالقانون التوجيهي لهذه المؤسسات، كما عرفت هذه المؤسسات من خلال المادة 25 من المرسوم التشريعي 94-08⁽⁴⁾ وكذلك من خلال المادة 02 من الأمر رقم 01-04، وظهرت بأنها شركات تجارية تحوز فيها الدولة أغلبية رأس المال، كما أن الدولة لا تتنازل بصفة كلية عن المؤسسات هذه وإنما تريد الاستفادة القصوى من خصوصية تسييرها⁽⁵⁾. لدى سوف نسلط الضوء على مفهوم الخصخصة سواء من ناحية التعريف الفقهي (أولاً)، أو التعريف التشريعي (ثانياً) .

أولاً- التعريف الفقهي لعمليات الخصخصة

لقد عرفت الخصخصة عند الفقهاء الفرنسيين خاصة من طرف الأستاذ Michael Poyet بأنها:

«la privatisation est l'opération consistant à transférer par la vente d'actifs, un activité, un établissement ou une entreprise du secteur public ou secteur privé.

كما عرف السعيد النجار الخصخصة بأنها " سياسة نقل ملكية أو إدارة بعض المنشآت العامة المملوكة جزئياً أو كلياً إلى القطاع الخاص"⁽⁶⁾. بالإضافة إلى تعريفها من طرف الفقيه SAVAS وهو أحد رواد الخصخصة بأنها "فعل أو تصرف يتمثل في تقليص دور الحكومة، أو رفع وتوسيع دور القطاع الخاص في مجال معين أو في ملكية وسائل الإنتاج"⁽⁷⁾.

كما يمكن تعريفها بأنها "العملية التي تهدف إلى الحد من دور الدولة والرفع من مشاركة القطاع الخاص في النشاط الاقتصادي وملكية وسائل الإنتاج"⁽⁸⁾.



ثانيا- التعريف التشريعي لعمليات الخصخصة

لقد عرف المشرع الجزائري الخصخصة من خلال المادة الأولى الفقرة الثانية من الأمر رقم 95-22 بنصها على خصوصية الملكية والتسيير⁽⁹⁾، كذلك نجد المادة 13 من الأمر 01-04 تنص: "يقصد بالخصخصة كل صفقة تتجسد في نقل الملكية إلى أشخاص طبيعيين أو معنويين خاضعين للقانون الخاص من غير المؤسسات العمومية وتشمل هذه الملكية:- كل رأسمال المؤسسة أو جزء منه تحوزه الدولة بصفة مباشرة أو غير مباشرة و/أو الأشخاص المعنويين الخاضعون للقانون العام وذلك عن طريق التنازل عن أسهم أو حصص اجتماعية أو اكتتاب لزيادة في رأسمال.- الأصول التي تشكل وحدة استغلال مستقلة في المؤسسات التابعة للدولة¹

فمن خلال استقراء النصين السابقين يتضح لنا أن التعريف الأول قد جمع بين خصوصية التسيير وخصوصية الملكية في حين أن النص الثاني الذي ألغى النص الأول قد جعل الخصخصة تقتصر على نقل ملكية المؤسسة إلى أشخاص تابعين للقانون الخاص دون أن يتضمن أي إشارة إلى خصوصية التسيير بالصيغ التعاقدية، رغم أهمية خصوصية التسيير باعتبار أن الدولة تحتفظ بملكية الأصول .

الفرع الثاني: مفهوم القطاعات ذات الطابع الاستراتيجي

بعدما كانت الدولة في ظل دستور 1976 مالكة لجميع القطاعات، باعتبار أن لها ملكية عامة لوسائل الإنتاج وكطرف أساسي في تشييد اقتصاد اشتراكي، أصبحت بعد دستور 1989 متفتحة على اقتصاد حقيقي متميز بحرية التجارة والصناعة، بداية بتحرير قطاع البنوك والمؤسسات المالية المصرفية من احتكار الدولة، خاصة وأن المشرع الجزائري وضع الإطار القانوني لشمول الخصخصة لقطاعات النشاط الاقتصادي طبقا لنص المادة 15 من الأمر رقم 01-04، كما لم تجد السلطات العمومية من حل أمام بنود الأمر رقم 95-22 المتعلق بالخصخصة والذي يحصر هذه المسألة في القطاعات التنافسية غير إصدار قوانين جديدة ذات بعد قطاعي تتيح لها تمديد نطاق الخصخصة إلى القطاعات غير التنافسية تتميز بطابع استراتيجي تجسدت بصدور الأمر رقم 01-04، لذلك سوف نسلط الضوء على تعريف القطاعات ذات

الطابع الإستراتيجي (أولا) ، على أن نتطرق لأهم هذه القطاعات المشمولة بعملية
خصوصية التسيير (ثانيا) .

أولا - تعريف القطاعات ذات الطابع الاستراتيجي

يمكن تسليط الضوء على القطاعات ذات الطابع الاستراتيجي من خلال التعريف
الفقهي والتشريعي لها وذلك وفق السياق التالي:

1- التعريف الفقهي:

لقد عرفها الأستاذ عجة الجيلالي بأنها تقاس على أساس المؤسسات الإستراتيجية
المكونة لها ، والتي تتميز بثلاث خصائص حيوية بالنسبة للاقتصاد ، كأن تكون
المورد الرئيسي لميزانية الدولة بالنسبة للعملة الصعبة مثل شركة سونطراك التي توفر
أكثر من 95 % من إيرادات الدولة من العملة الصعبة ، أو تعتبر الوسيلة المثلى لتجسيد
المخطط الوطني للتنمية أو لها دور إجتماعي مثل شركة سونلغاز والتي تتركز على
توزيع المواد الأساسية للمواطن⁽¹⁰⁾.

2- التعريف التشريعي:

كما نجد تعريف آخر للقطاعات ذات الطابع الاستراتيجي ، وذلك بالاعتماد على
المؤسسات العمومية الاقتصادية المكونة لها والتي عرفت طبقا لنص المادة 05 من
القانون التوجيهي 88-01 على أنها " شركات مساهمة ، أو شركات ذات مسؤولية
محدودة ، تملك الدولة أو الجماعات المحلية فيها مباشرة أو بصفة غير مباشرة جميع
الأسهم أو الحصص .

كما يمكن تعريف القطاعات ذات الطابع الاستراتيجي والتي تعتبر أملاك وطنية
طبقا لنص المادة 20 من التعديل الدستوري لسنة 2016 بأنها تتكون من الأملاك
العمومية والخاصة التي تملكها كل من الدولة والولاية والبلدية ، حيث يتم تسييرها
طبقا للقانون ، كما أن رأسمالها التأسيسي ملك للدولة وذلك تطبيقا لنص المادة 06
من القانون 88-03 المتعلق بصناديق المساهمة .

من خلال هذه التعاريف نستنتج إستراتيجية هذه المؤسسات باعتبار أن الدولة مالكة
للأغلبية رأسمالها وأنها تتميز بمؤسسات عمومية ذات رؤوس أموال ضخمة تابعة للدولة

ثانيا - أهم القطاعات الإستراتيجية المشمولة بعمليات خصوصية التسيير



هناك العديد من القطاعات ذات الطابع الاستراتيجي المشمولة بعملية التنازل عنها للقطاع الخاص، لدى سوف تتركز دراستنا على قطاع المحروقات وقطاع البريد والمواصلات وقطاع المناجم .

1- خصوصية قطاع المحروقات

لقد عرف المشرع الجزائري في ظل هذا القطاع تشريعات متعاقبة تهدف لفتحه أمام الشراكة الأجنبية، خاصة وأن المادة 04 من القانون 14-86⁽¹¹⁾ نصت على أنه "يمكن الأشخاص المعنويين الأجانب في إطار الأحكام الخاصة المتعلقة بالاشتراك في مجال المحروقات المنصوص عليها في هذا القانون، أن يمارسوا أعمال التنقيب والبحث عن المحروقات السائلة واستغلالها"، كما أنه وبعد انهيار أسعار النفط سنة 1986 أصبحت الدولة تميل إلى الأخذ بعمليات خصوصية هذا القطاع، مما أدى لصدور القانون 14-86، هذا الأخير الذي عدل بموجب القانون 91-21 فرغم أن قطاع المحروقات يعتبر رمز من رموز الدولة إلا أن التحولات الاقتصادية أرغمت الدولة لفتحه للمنافسة والذي تراجع دور هذه الأخيرة إثر صدور القانون رقم 05-07⁽¹²⁾ واكتفائها بسلطة الضبط والتحفيز في إطار الفصل بينها وبين شركة سونطراك، مما أدى لإنشاء كل من الوكالة الوطنية لتأمين الموارد النفطية، وكذا سلطة ضبط المحروقات .

كما تجلت عملية خصوصية هذا القطاع من خلال صدور القانون رقم 13-01⁽¹³⁾، لدى تم خصوصية البحث والتنقيب والاستغلال ونقل المحروقات بالأنابيب وكذا خصوصية الشركة الوطنية للمحروقات سونطراك . الأمر الذي يجعل عملية التقييم الفعال إثر تجسيد الخصوصية مهمة جدا في ظل أن هذا القطاع استراتيجي يتأثر به الاقتصاد الوطني .

2- خصوصية قطاع البريد والمواصلات

من أجل تجسيد إصلاح قطاع البريد والمواصلات بعد فصل قطاع البريد عن قطاع الاتصالات السلكية واللاسلكية تم استحداث هيئات جديدة تتولى تسيير قطاع البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، وذلك في إطار إعادة الهيكلة، حيث تم فتح القطاع للمنافسة أمام المتعاملين الخواص حسب ما كرسته مراسيم تنفيذية⁽¹⁴⁾. لدى

نجد من بين القطاعات التي تأثرت بسياسة انفتاح الاقتصاد الوطني هو قطاع المواصلات السلكية وللأسلكية، وقد ترجم هذا الانفتاح بصدور القانون رقم 2000-03 الصادر في 05 أوت 2000 المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلكية وللأسلكية⁽¹⁵⁾ والذي أيد فكرة تطوير الاستثمار الخاص، مما أدى لفتح سوق المواصلات السلكية وللأسلكية للمنافسة، لما لهذا القطاع من دور فعال في نقل التكنولوجيا.

كما تتم خصوصية هذا القطاع عن طريق نظام الترخيص الذي يعتبر كآلية لخصوصية المؤسسة العمومية الاقتصادية، حيث يستفيد من نظام الترخيص كل مستثمر يريد اقتناء هذه المؤسسات سواء كان شخص طبيعي أو معنوي يتعهد باحترام الشروط التي تحددها سلطة الضبط مقابل إنشاء واستغلال الشبكات و/ أو تقديم الخدمات الخاضعة لنظام الترخيص ويمنح الترخيص هو الآخر بصفة شخصية. كما يمكن أن تكون عملية الخصوصية عن طريق نظام التصريح البسيط طبقا لنص المادة 40 من قانون رقم 03-3000 بقولها " كل متعامل يريد استغلال خدمة المواصلات السلكية وللأسلكية الخاضعة لنظام التصريح البسيط ملزم بإيداع تصريح برغبته في الاستغلال التجاري لهذه الخدمة لدى سلطة الضبط".

3- خصوصية قطاع المناجم

لقد كرس المشرع الجزائري خصوصية النشاط المنجمي إثر صدور قانون المناجم الذي أدخل حيز التنفيذ بعد صدوره بموجب الأحكام الجديدة التي يتضمنها القانون رقم 05-14⁽¹⁶⁾ المعدل للقانون 10-01 الصادر في 03/07/2001 المتعلق بقانون المناجم، حيث أنه كرس مبدأ التراخيص لممارسة النشاطات المنجمية من بحث واستغلال، وهذا بموجب تراخيص منجمية صادرة عن الوالي المختص إقليميا، مع إمكانية التنازل أو تحويل الحقوق أو الواجبات المترتبة عن الترخيص لاستغلال المنجمي، وهذا عكس القانون رقم 05-14 الذي يسمح لكل مستثمر سواء وطني أو أجنبي عموميا أو خاص للتدخل في أعمال التنقيب والاستكشاف والاستغلال، أي أن المشرع كرس حرية الاستثمار في هذا الجانب.

كما تمت خصخصة هذا القطاع من خلال إزالة احتكار الدولة للنشاط المنجمي تجسد ذلك بإنشاء الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية⁽¹⁷⁾، ثم تكريس رخصة التنقيب والاستكشاف المنجمي بموجب المادة 94 من قانون المناجم 01-10 بنصها " لا يمكن لأي شخص القيام بأشغال التنقيب المنجمي إذا لم تكن بحوزته رخصة التنقيب⁽¹⁸⁾، وهذا ما نصت عليه أيضا المادة 87 من القانون 05-14، لذلك تتجسد عملية خصخصة تسيير هذا القطاع من خلال ربط المشرع إمكانية الدخول والاستثمار في نشاط التنقيب المنجمي بوجود الحصول على رخصة التنقيب .

الفرع الثالث: الاستثمار في تقييم المؤسسة العمومية الاقتصادية ذات الطابع

الاستراتيجي

نتيجة لتمهيد عملية خصخصة المؤسسات العمومية الاقتصادية أدى ذلك إلى تقييمها، حيث تفرض الخصخصة على الدولة تحديد السعر الذي يتم به التنازل عن المؤسسة، الأمر الذي يتطلب البدء بتقدير قيمتها ولأجل ذلك تستعمل عدة طرق وهيئات تكون مخولة بإجراء عملية التقييم هذه . فمنها ما يعتمد على الذمة المالية للمؤسسة ومنها ما يعتمد على مردوديتها، أو علاقاتها بالمحيط الخارجي، لدى لا بد أن تكون طريقة التقييم صحيحة وإلا سيكون نجاح عملية الخصخصة منعدم وباعتبار أن هذا التقييم شمل القطاعات ذات الطابع الاستراتيجي، لهذا سوف نسلط الضوء على تقييم المؤسسة العمومية الاقتصادية (أولا)، بالإضافة إلى دراسة الرقابة على عملية التقييم الفعال لهذه المؤسسات العمومية الاقتصادية الاستراتيجية (ثانيا).

أولا- مفهوم تقييم المؤسسة العمومية الاقتصادية

يعتبر التقييم كأحد الموضوعات المهمة بمالية المؤسسة، حيث يعتمد على عدة طرق والتي تركز في مجملها إما على مكونات المؤسسة المادية والمعنوية وكذلك على التزاماتها، كما يهدف من عملية التقييم البحث عن القيمة الحقيقية للمؤسسة التي يفترض أن تعكس واقع هذه الأخيرة، حيث يستند عليها في تحديد سعر التنازل للكشف عن وضعية المؤسسة محل التقييم أو ما يسمى (بالتشخيص) هذا الأخير الذي يحظى بأهمية قصوى في عملية التقييم، لدى سوف نقوم بتعريف تقييم المؤسسة

العمومية الاقتصادية من خلال التطرق إلى تشخيصها ثم إلى إبراز طرق هذا التقييم، وكذا الهيئات المكلفة بعملية التقييم .

1- تشخيص المؤسسة محل عملية التقييم

يعرّف الفقيه براون (Brown) التشخيص كما يلي: "من المفروض أن يتعلق التشخيص بالطب، وفي الصناعة نلجأ إلى تحليل المؤسسات، حيث يكون الهدف من ذلك هو إبرازك عيوبها والخلل فيها"، كما يقول أيضا "يهدف التشخيص إلى الكشف عن نقاط الضعف والقوة في المؤسسة لتصحيح الأولى وحسن استغلال الثانية"⁽¹⁹⁾.

كما يعتبر التشخيص من أهم الخطوات المعتمدة في تقييم المؤسسة العمومية المراد خصخصتها، حيث سيمكن المقيم من الكشف عن إمكانيات المؤسسة الحقيقية البشرية والمادية وكذا إمكانياتها في السوق، ومعرفة كل ما له علاقة بالمؤسسة سواء من الداخل أو الخارج⁽²⁰⁾.

أ- التشخيص من داخل المؤسسة العمومية يكمن من خلال اهتمام المقيم بمجالات نشاطات المؤسسة، كتنشيط التسويق الذي يفحص من خلاله مدى فعالية سياسات المؤسسة التسويقية وانعكاساتها على مبيعاتها، وبالتالي حصتها السوقية، وكذا نشاط الإنتاج الذي يفحص من خلاله وضعية الجهاز الإنتاجي للمؤسسة ونوع التكنولوجيا المستعملة فيها. بالإضافة إلى دراسة مجال الموارد البشرية فيها من خلال دراسة نوعية هذه الأنشطة بنوعية الأفراد التي تعتمد عليهم من حيث مؤهلاتهم العلمية وكفاءتهم في تسيير هذه المؤسسة وأقدميتهم فيها، وأهمية التكوين فيها، بالإضافة إلى دراسة وضعيتها المالية وكذا رأسمال عمالها ورقم أعمالهم.

ب- التشخيص من خارج المؤسسة العمومية محل عملية التقييم، ويكون من خلال معرفة مدى قدرة المؤسسة على مواجهة التغيرات والمخاطر التي تفرض عليها.

2- طرق تقييم المؤسسة العمومية الاقتصادية

تختلف طرق تقييم المؤسسة العمومية الاقتصادية محل عملية الخصخصة فيما يلي:

أ- طريقة الذمة المالية للمؤسسة: وذلك من خلال معرفة صافي مركزها المالي بطرح ديونها من إجمالي أصولها ويمكن أن تكون طريقة الذمة المالية للمؤسسة



معتمدة على الأصول المحاسبية أو الأصول المعدلة . بالإضافة إلى معرفة القيمة المعنوية من خلال معرفة شهرة هذه المؤسسة وزبائنها وحقوق الملكية الصناعية والتجارية .

ب- طريقة مداخل قيمة المردودية: إن طرق تقييم المؤسسة في هذه الحالة تعتمد على ثلاث أصناف رئيسية والمتمثلة في الطرق المعتمدة على الأرباح، حيث يعد الربح كأهم مؤشر يمكن الاعتماد عليه في قياس قدرة المؤسسة على إفراز المردودية كما يعتبر الأساس الذي يعتمد عليه في تقدير باقي التدفقات⁽²¹⁾، كما أن طرق تقييم المؤسسة المعتمدة على الأرباح من الطرق الشائعة الاستعمال نظرا لسهولة تقدير الربح، أما الطريقة الثانية فهي الطريقة المعتمدة على التوزيعات والتي تعبر عن نسبة الأرباح التي تعود على المساهمين مكافئة لهم عن الأموال التي ساهموا بها في المؤسسة . أما الطرق المختلطة فتعتمد على شهرة المؤسسة والتي تعتبر كإحدى أصول المؤسسة المعنوية، حيث تتوقف شهرة المؤسسة على فائض الربح الناتج عن استغلال المؤسسة لعناصرها المعنوية.

3- الهيئات المكلفة بعمليات التقييم

تكمن الهيئات المكلفة بعملية التقييم فيما يلي:

أ- مجلس الخصوصية: بالرجوع إلى نص المادة 01/13 من الأمر رقم 95-22 نجد أن المشرع الجزائري أوكل لمجلس الخصوصية مهمة القيام بعملية التقييم، حيث يتولى تقدير أو تكليف من يقدر قيمة المؤسسة العمومية أو أصولها المزمع التنازل عنها لتحديد سعرها التجاري الحقيقي، وذلك واضح من خلال المواد 14، 42، 43 من الأمر رقم 95-22، فبالرجوع إلى نص المادة 14 نجدها تنص على أن المجلس يقوم حضوريا عند الحاجة بتقويم المؤسسات العمومية القابلة للخصوصية، لكن وبالرجوع إلى نص المادة 17 من نفس الأمر نجدها تنص " يعين المجلس فريقا للمفاوضة في كل عملية خصوصية لا تتم عن طريق العرض العلني لبيع الأسهم ". أي أنه بمفهوم المخالفة أن عملية التقييم في هذه الحالة تتطلب إعداد تقرير يتضمن تحديد السعر النهائي للمؤسسة العمومية المراد التنازل عنها للقطاع الخاص . ويكمن ذلك بالخصوص إذا تعلق الأمر بتنازل لا يتم بطريق العرض العلني لبيع الأسهم .

ب- الوزير المكلف بالمساهمات وتنسيق الإصلاحات: بالرجوع إلى الأمر 04-01 المؤرخ في 20/08/2001 نجده يخول مبدئياً صلاحية تقييم المؤسسات القابلة للخصوصية للوزير المكلف بالمساهمات وتنسيق الإصلاحات⁽²²⁾ وبالخصوص إلى نص المادة 22/ 2-6 والتي تبرز لنا أن هذا الأخير يكلف من يقوم بتقدير قيمة المؤسسة أو الأصول التي يعتزم التنازل عنها، حيث يقوم بتكليف شركات تسيير مساهمات الدولة لإنجاز مهمة التقييم عن طريق الجمعية العامة لها وذلك واضح من خلال المادة 05/ 8 من المرسوم التنفيذي رقم 01-283⁽²³⁾ والتي تنص " تفصل الجمعية العامة في كل المسائل المتعلقة بحياة المؤسسة، باستثناء قرارات التسيير العادي ولاسيماتقييم الأصول والسندات - التنازل عن سندات أو عن عناصر الأصول إلا أن تغطية التكاليف مضمونة من طرف الوزير المكلف بالخصوصية استناداً إلى صندوق الشراكة، حيث يتكفل هذا الصندوق بتغطية نفقات الدراسات المرتبطة بعمليات التقييم والخبرة وكذا تمويل خطط المؤسسة المعدة للتنازل، كما يمول الصندوق عن طريق إعانات من الدولة، وحصّة أرباح شركات تسيير مساهمات الدولة، ويسير من طرف الوزير المنتدب المكلف بمساهمات الدولة وتنسيق الإصلاحات⁽²⁴⁾.

لذلك في الجزائر، ومن خلال العرض المتقدّم، فإنّ شركات تسيير مساهمات الدولة باعتبارها المكلفة فعلاً بتقييم المؤسسات الإستراتيجية المبرمجة للتنازل عنها للقطاع الخاص ليست لها الصلاحية لإصدار قرارات، بل المبادرة بالقرار تعقد لوزير المساهمة وتنسيق الإصلاحات مع عرضه على مصادقة الحكومة .

بالمقارنة بين الأمر 22-95 والأمر 04-01 نجد أن هذا الأخير أكثر صرامة وشفافية من سابقه خاصة من حيث تقييم المؤسسات العمومية تمهيدا لعملية خصوصتها، وكل ذلك واضح من خلال أنه في الأمر 04-01 نجد أن المادة 5/22-6-7 تنص على تنصيب لجنة رقابة مستقلة تشكل الضمان لكفالة الشفافية على مستوى كل إجراءات التنازل عن الملكية العامة بما فيها عملية التقييم، بالإضافة أن شركة تسيير مساهمات الدولة يمكن لها أن تبادر بدعوة أي خبير من اختيارها ليتدخل في تقييم المؤسسة أو تقديم أي استشارة أو أي مساعدة فنية في إجراء عملية التقييم، كما يحزر محضرا عند الانتهاء من عملية التقييم متضمنا سعر التنازل في حديه الأدنى



والأعلى، وبعد مراجعة لجنة المراقبة للمحضر يُحال على السلطة المكلفة بالخصوصية المتمثلة في مجلس مساهمات الدولة .

ثانيا - تكريس رقابة فعالة لعملية التقييم

من أجل ممارسة رقابة فعالة لعملية التقييم الممارسة من طرف هيئات الدولة المضيفة للاستثمار والسابق التطرق إليها لابد من التقيد بالشفافية في ذلك لتجسيد الاستثمار في عملية التنازل عن المؤسسات العمومية الاقتصادية ذات الطابع الاستراتيجي، ويكون ذلك سواء من طرف هيئات قضائية أو من طرف أجهزة متخصصة .

1- الرقابة القضائية على قرارات التقييم في القانون الجزائري

بالرجوع إلى نص المادة 901 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجزائري نجد أن رقابة القضاء على قرارات تقييم المؤسسات العمومية الاقتصادية ذات الطابع الاستراتيجي يكون من اختصاص مجلس الدولة كدرجة أولى وأخيرة، وذلك من خلال الفصل في دعوى الإلغاء والتفسير وتقدير مشروعية القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية، وباعتبار أن التقييم يخضع للجنة مراقبة عمليات الخصخصة ثم للحكومة للمصادقة واتخاذ القرار النهائي في هذا الشأن، فإن قرارات ممثلي هذه الأخيرة تخضع لرقابة قضائية متمثلة في مجلس الدولة كدرجة أولى وأخيرة.

كما نجد بالرجوع إلى الأمر 01-04 المؤرخ في 20/08/2001 أنه يخول مبدئياً صلاحية تقييم المؤسسات القابلة للخصوصية للوزير المكلف بالمساهمات وتنسيق الإصلاحات الذي يتخذ قرار التقييم مع عرضه على مصادقة الحكومة، الأمر الذي يجعل قرارات هذا الأخير قابلة للطعن فيها بالإلغاء أمام مجلس الدولة تطبيقاً لنص المادة 901 من ق إ م ! .

2- الرقابة من طرف أجهزة متخصصة

لقد كرس المشرع الجزائري رقابة فعالة في هذا المجال من خلال وضعه لجنة رقابة عمليات الخصخصة كهيئة تضمن نجاح عمليات التنازل خاصة وأن هذه اللجنة تتكون من أربعة (04) أعضاء يرأسها قاضي ذو كفاءة عالية في هذا المجال، كما أنها تعد تقريراً وتبدي رأياً على الخصوص في مدى احترام قواعد الشفافية والصدق والإنصاف خلال سير

عمليات الخصوصية . رغم أن هذه اللجنة تخضع لسلطة رئيس الحكومة سابقا طبقا للمادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 354-01⁽²⁵⁾ ، كما تخضع لسلطة الوزير المكلف بالمساهمات طبقا لنص المادة 02 من المرسوم رقم 187-06 المؤرخ في 2006/05/31 المعدلة للمادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 354-01 المؤرخ في 2001/11/10 .

وتتمثل عمليات الرقابة الممارسة من طرف هذه اللجنة في وسيلة الإشهار ، خاصة وأن هذا الأخير يضمن الشفافية في عملية التقييم والتنازل من خلال وسائل الإعلام سواء السمعية أو البصرية أو الإعلان في الجرائد اليومية ، الوطنية والجهوية والدولية أو عبر مواقع الأنترنت ، وذلك حسب ما نصت عليه المادة 27 من الأمر رقم 95-22 والتي تنص " ..تتشر الهيئة إعلانا في النشرة الرسمية للإعلانات القانونية... وإذا تعلق الأمر بالتنازل عن الأصول يوضع تحت تصرف المعارضين مذكرة إعلامية عن الوضعية الاقتصادية والمالية للمؤسسة العمومية أو الأصول موضوع التنازل " ، وكذلك حسب نص المادة 18 من نفس الأمر والتي نصت " كما يقوم المجلس بإشهار كل عملية خصوصية بواسطة الوسائل السمعية والبصرية ، والإعلان على مستوى الغرفة التجارية " . وقد تأكد ذلك أكثر من خلال صدور المرسوم التنفيذي رقم 96-134 المؤرخ في 1996/04/13 المتعلق بشروط تملك الجمهور الأسهم والقيم المنقولة الأخرى في المؤسسة العمومية التي ستخصص وكيفيات ذلك وهذا حسب ما نصت عليه المادة 04 من هذا المرسوم⁽²⁶⁾ .

إن عملية الإشهار والإعلان تهدف إلى إعلام الجمهور بعدد المؤسسات الإستراتيجية المؤهلة للبيع حسب القائمة المحددة من طرف الحكومة وذلك تطبيقا للمادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 98-195 الذي يحدد قائمة المجموعة الأولى من المؤسسات العمومية التي ستخضع للخصوصية⁽²⁷⁾ ، كما تمتد مهمة لجنة رقابة عمليات الخصوصية في الإشهار حتى بعد الانتهاء من إجراءات التنازل ويتعين عليها الإعلان عن الخبراء ومكاتب الخبرة الذين أنجزوا التقييم المستند عليه في تحديد سعر البيع وغيرها من البيانات والتفاصيل التي تزيل كل لبس في إجراء العملية وتضمن بذلك الشفافية التامة وذلك حسب ما نصت عليه المادة 19 من الأمر رقم 95-22 .

وبعد ذلك تعد اللجنة تقريرا وتبدي رأيها في مدى احترام قواعد الشفافية والصدق وذلك طبقا للمادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 354-01 والتي تنص " تعد اللجنة



تقريراً وتبدي رأياً على الخصوص في مدى احترام قواعد الشفافية والصدق والإنصاف خلال سير عملية الخوصصة"، مما يجعل من الرقابة الممارسة من طرف لجنة رقابة عمليات الخوصصة أكثر فعالية من هذا الجانب .

خاتمة:

من خلال دراستنا للاستثمار في تقييم وخصوصية المؤسسات العمومية الاقتصادية ذات الطابع الاستراتيجي في التشريع الجزائري، نجد حقيقة أن هذا الأخير كرس العديد من النصوص التشريعية التي جسدت الاستثمار في عملية التنازل عن هذه المؤسسات، خاصة وأن لها علاقة مباشرة بتسيير الاقتصاد الوطني . مما أدى لتكريس عدة نصوص تجسد التقييم الناجع لها قبل خوصصتها التي لا يمكن أن تكون إلا من طرف هيئات حكومية مثل مجلس الخوصصة والوزير المكلف بمساهمات الدولة، إلا أن فعالية ذلك لا يمكن أن تكون إلا بوجود رقابة فعالة لعملية التقييم، إذ يمكن أن تكون ذات طبيعة قضائية، كما يمكن أن تكون من طرف أجهزة متخصصة مثل لجنة رقابة عمليات الخوصصة . لدى نستنتج أن التقييم الفعال لهذه المؤسسات عند خوصصتها يعتبر استثماراً على المدى البعيد، خاصة في ظل إتباع آليات خوصصة التسيير والتي تحتفظ الدولة بموجبها بملكية الأصول .

التوصيات:

- ❖ إلزامية التقيد بالآليات الفعالة في عملية التقييم من أجل نجاعة هذا الأخير ومحاولة الاستفادة من تجارب الدول المقارنة في هذا المجال .
- ❖ محاولة تشخيص المؤسسات العمومية الاقتصادية الإستراتيجية تشخيصاً ناجعاً يستند إلى دراسات معمقة من أجل نجاح عملية التقييم .
- ❖ إعطاء هيئات الرقابة دور فعال في هذا المجال، خاصة وأن المؤسسات العمومية المعنية بعملية الخوصصة ذات طابع استراتيجي .
- ❖ التقيد بنتائج الهيئات المكلفة بالتقييم خاصة وأن هذه الأخيرة تعمل في إطار ما هو محدد لها قانوناً .



الهوامش:

- (1)- قانون رقم 16-09، مؤرخ في 03 أوت سنة 2016، يتعلق بترقية الاستثمار، الجريدة الرسمية عدد 46، مؤرخ في 03 أوت 2016 .
- (2)- أمر رقم 01-04، مؤرخ في 20 أوت 2001، يتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية وسيرها وخصوصيتها، الجريدة الرسمية عدد 47، لسنة 2001، المعدل ومتمم بالأمر رقم 08-01، مؤرخ في 20 فيفري 2008 .
- (3)- القانون 88-01، مؤرخ في 12 جانفي 1988، يتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية، الجريدة الرسمية عدد 02، مؤرخ في 13 جانفي 1988.
- (4)- أنظر المادة 25 من المرسوم التشريعي رقم 94-08، مؤرخ في 26 ماي 1994، المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 1994، الجريدة الرسمية عدد 33، مؤرخ في 28 ماي 1994 .
- (5)- فهد علي الزميع، دراسة نقدية لقانون الخصخصة الكويتي من منظور اقتصادي وقانوني، مجلة الحقوق، العدد الرابع، جامعة الكويت، ديسمبر، 2013، ص 205 .
- (6)- سعيد النجار، التخصصية والتصحيحات الهيكلية، صندوق النقد العربي، أبو ضبي، 1988، ص 22 .
- (7)- E.S.SAVAS, "La privatisation pour une société performante", éd Nouveaux horizons , Bruxelles, 1987, p10 .
- (8)- Rabah Bettahar , La privatisation en Algérie , où 1995, P05 .
- (9)- انظر المادة الأولى الفقرة الثانية من الأمر رقم 95-22، مؤرخ في 26 أوت 1995، المتعلق بخصوصية المؤسسات العمومية، الجريدة الرسمية عدد 48، مؤرخ في 03 سبتمبر 1995، ملغى بالأمر رقم 01-04.
- (10)- الجيلالي عجة، قانون المؤسسات العمومية الاقتصادية من اشتراكية التسيير إلى الخصوصية، دار الخلدونية، الجزائر، 2006، ص ص 200 – 260 .
- (11)- قانون رقم 86-14، مؤرخ في 19 أوت 1986، يتعلق بأعمال التقييم والبحث عن المحروقات واستغلالها ونقلها بالأنابيب، الجريدة الرسمية عدد 35، مؤرخ في 27 أوت 1986.
- (12)- قانون رقم 05-07، مؤرخ في 28 أفريل سنة 2005، يتعلق بالمحروقات، ج ر ج عدد 50، مؤرخ في 19 جويلية 2005.
- (13)- قانون رقم 13-01، مؤرخ في 20 فيفري سنة 2013، والمتعلق بقانون المحروقات، الجريدة الرسمية عدد 11، مؤرخ في 24 فيفري 2013 .
- (14)- المرسوم التنفيذي رقم 01-219، مؤرخ في 21 جوان سنة 2001، يتضمن الموافقة على رخصة الإقامة واستغلال شبكة عمومية للمواصلات اللاسلكية الخلوية من نوع GSM ولتوفير خدمات المواصلات للجمهور، الجريدة الرسمية عدد 43، المؤرخ في 05 أوت 2001 .

- (15) - أنظر القانون رقم 2000-03، مؤرخ في 05 أوت 2000، يحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلكية وللأسلكية، الجريدة الرسمية عدد 48، مؤرخ في 06 أوت 2000.
- (16) - قانون رقم 14-05، مؤرخ في 24 فيفري سنة 2014، يتضمن قانون المناجم، الجريدة الرسمية عدد 18، مؤرخ في 30 مارس 2014.
- (17) - لمعرفة الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية واختصاصاتها. انظر المادة 44 من القانون رقم 01-10، المؤرخ في 03 جويلية سنة 2001، المتضمن قانون المناجم، الجريدة الرسمية عدد 35، مؤرخ في 04 جويلية سنة 2001، حيث أعترف لها المشرع بالاستقلالية بصورة صريحة، كما كلفها بعدة اختصاصات.
- (18) - أنظر المادة 94 من قانون رقم 01-10، مؤرخ في 03 جويلية 2001، يتضمن قانون المناجم، الجريدة الرسمية عدد 35، مؤرخ في 04 جويلية 2001، ملغى.
- (19) - kamel hamdi, comment diagnostique et redresser une entreprise?, édit Rissala collection entreprise Alger, 1995, p 10.
- (20) - عيساوي نادية، تقييم المؤسسة في إطار الخصوصية- دراسة حالة المؤسسة العمومية لإنتاج الحليب ومشتقاته، ملبنة نوميديا، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية، جامعة منتوري قسنطينة، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، 2005، ص 44.
- (21) - عيساوي نادية، مرجع سابق، ص 74.
- (22) - أنشأت وزارة المساهمة وتنسيق الإصلاحات بموجب المرسوم التنفيذي رقم 2000-322، المؤرخ في 25 أكتوبر 2000، الذي وسع من صلاحيات الوزير في مجال إعداد واقتراح ومتابعة تنفيذ وتقييم المؤسسات القابلة للخصوصية.
- (23) - أنظر المادة 05/ 8 من المرسوم التنفيذي رقم 01-283، مؤرخ في 24 سبتمبر سنة 2001، يتضمن الشكل الخاص بأجهزة إدارة المؤسسات العمومية الاقتصادية وتسييرها، الجريدة الرسمية عدد 55، مؤرخ في 26 سبتمبر 2001.
- (24) - صبايحي ربيعة، الخصوصية بنقل ملكية المؤسسة العامة الاقتصادية، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم تخصص القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2009، ص 251.
- (25) - تنص المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 01-354، مؤرخ في 10 نوفمبر سنة 2001، يحدد تشكيلة لجنة مراقبة عمليات الخصوصية وصلاحياتها وكيفية تنظيمها وسيرها، الجريدة الرسمية عدد 67، مؤرخة في 11 نوفمبر سنة 2001 " توضع لجنة مراقبة عمليات الخصوصية التي تدعى في صلب النص 'اللجنة' تحت سلطة رئيس الحكومة، تتمتع اللجنة بالاستقلال الإداري والمالي ويكون مقرها في مدينة الجزائر " .

(26) - تنص المادة 04 من المرسوم التنفيذي رقم 96-134 ، مؤرخ في 13 أفريل سنة 1996 ، يتعلق بشروط تملك الجمهور الأسهم والقيم المنقولة الأخرى في المؤسسات العمومية التي ستخصص وكيفيات ذلك " يجب أن يكون عرض بيع الأسهم أو القيم المنقولة الأخرى موضوع إشهار واسع ، لاسيما عن طريق الصحافة المكتوبة والوسائل السمعية والبصرية حسب الأجال والكيفيات المنصوص عليها في المادتين 18 و19 من الأمر 95-22 .

(27) - انظر المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 98-195 الذي يحدد قائمة المجموعة الأولى من المؤسسات العمومية التي ستخضع للخصوصة .