

إستراتيجية الخصخصة : دراسة حالة الجزائر انطلاقا من التجارب العالمية.
غرداين عبد الواحد أستاذ مساعد (أ)
كلية العلوم الإقتصادية و علوم التسيير و العلوم التجارية . جامعة وهران

Résumé :

La privatisation ne peut se concevoir et réussir que dans le cadre d'une stratégie de développement murement réfléchi.

La privatisation ne doit pas se faire en dehors d'une stratégie cohérente de développement du pays. C'est en affichant sa ferme volonté de bâtir une économie performante et parfaitement intégrée au marché mondial, que l'Algérie a des chances de réussir sa politique de restructuration industrielle dont la privatisation. Il faut qu'elle se décide, tout simplement pourquoi pas, à devenir « un dragon » elle en a les moyens. Il y a quarante ans de cela, la Malaisie était plus pauvre que l'Algérie des années 70. Elle est devenue aujourd'hui ... « un dragon ». il faut avoir une ambition pour l'Algérie.

Il faut de plus, souligner qu'une politique de privatisation est une œuvre de longue durée. S'il est facile de la décréter il est, par contre, plus difficile de se prononcer sur le rythme et les chances de réussite.

Abstract

The privatization is known as a successful therapy for the financial and economic issues which know the economic institutions, also its impact reaches the general budget of the state which is not able to commit socially. the privatization is a group of policies which aim to realize the economic and social development using the market mechanisms and create competition in order to decrease the affectation, in addition to the economic instauration which is the principal one there are other

foundations as the financial and exploitation policies; each one completed the other and as an example the previous experiment in almost all the developed countries which have taken this way to rise up its economy according to the agreement done between these countries and the monetary fund and the international bank.

Key words : the privatization , Property rights, strategy, Public participation, Assignment of shares.

الملخص:

بداية يجب التنويه إلى أن الخصخصة ليست هدفا في حد ذاتها، بحيث ينظر إليها على أنها العلاج الناجح للمشاكل المالية والاقتصادية التي تعاني منها المؤسسات الاقتصادية، ويمتد أثرها إلى الميزانية العامة للدولة بما يشمل ذلك من عجز في الميزانية وتقصير في القيام بدورها والتزاماتها الاجتماعية، ينبغي النظر إلى الخصخصة على أنها مجموعة أو منظومة متكاملة من السياسات التي تعمل معا بفاعلية عالية لتحقيق أهداف التنمية الاقتصادية والاجتماعية وذلك من خلال استخدام آليات السوق والاستفادة الكاملة من الإمكانيات المتوافرة لدى القطاع الخاص وخلق جو من المنافسة الكاملة التي تهدف في النهاية إلى تقليل التكلفة وترشيد الموارد وتوجيهها في قنوات الملائمة إضافة إلى أن عملية الإصلاحات الاقتصادية تقتزن بشيوع ما يسمى "بالخصخصة" باعتبارها أحد الركائز الرئيسية لعملية إصلاح النظام الإنتاجي والذي يشكل مع الإصلاحات في السياسات المالية والنقدية الأسس الحقيقية لتكامل برنامج الإصلاح الاقتصادي بحيث إذا تمت احداها بدون الأخرى لا تنتج عملية الإصلاحات أثرها الفعال" ويتضح ذلك من التجارب السابقة لغالبية الدول النامية التي انتهجت هذا الأسلوب طريقا للنهوض باقتصادياتها طبقا للاتفاقيات التي تتم بين هذه الدول وصندوق النقد والبنك الدوليين-

الكلمات المفتاحية : الخصخصة، حقوق الملكية، الإستراتيجية، المساهمة الشعبية، التنازل عن الأسهم.

أهداف الدراسة

تهدف الدراسة إلى تحقيق جملة من الأهداف :

- توضيح حقيقة إستراتيجية الخوصصة في الجزائر.
- كفاءات الخوصصة المطبقة في العالم .
- دروس المستفادة.

منهجية الدراسة:

تعتمد هذه الدراسة على الأسلوب الوصفي التحليلي لإستراتيجية الخوصصة المتبعة في حالة الجزائر ودراسة ذلك نظريا وتطبيقيا انطلاقا من تجارب الخوصصة في العالم، ولمعالجة الموضوع قسمت الدراسة إلي جانب أول نبيين فيه الجانب النظري من خلال تفسير الخوصصة لدي التيارات النظرية المختلفة ، وجانب تطبيقي نبيين فيه دراسة إستراتيجية الخوصصة في الجزائر من خلال الاعتماد علي منهج الدمج المتعلق بدراسة الخوصصة نظريا (من خلال النظريات) ودراسة تطبيقية لإستراتيجية الخوصصة في الجزائر انطلاقا من التجارب العالمية (تطبيقيا)

إشكالية الدراسة:

لمعالجة هذا الموضوع تطرح الدراسة مجموعة من الأسئلة التالية :

ما هي الكيفيات المثلى للخوصصة في الجزائر؟

تقييم كفاءات الخوصصة في العالم وإبراز السلبيات؟

1- الإطار النظري والدراسات السابقة.

تتناول الدراسة عبر هذه السطور مختلف التيارات النظرية التي فسرت الخوصصة وعملية نقل الملكية حيث بلور البعض حججهم النظرية حول الانفعال أو المذهبية، في حين سعى البعض إلى الابتعاد عن النقاشات الحادة مساهما ليس بالهوى العقائدي الساخن بل من برودة الحساب الاقتصادي (ألبار 1998، Albert) وهكذا سنتطرق ، كلا بدوره، إلى نظرية حقوق الملكية، ونظرية الاختبارات العمومية و نظرية الوكالة و نظرية الفاعلية -x و نظرية التسيير العمومي الجديد و في الأخير نظرية تكاليف الصفقة.

حيث تعتبر **نظرية حقوق الملكية** التي تمت صياغتها داخل تيار (كواز R.Coase)¹ الذي حاول أن "يبرهن أنه مع التكاليف الإيجابية للعمليات يمكن لحقوق الملكية أن تؤثر على النتيجة الاقتصادية".

إن الفكرة المؤسسة لنظرية حقوق الملكية ، هي أن وجود حقوق ملكية محددة جيدا، هي شرط أساسي للمبادرة الفردية التي تساهم بدورها في تحفيز المبادرة الجماعية. وفي هذا الاتجاه أصبح طرق التحريض المختلفة تحت تأثير هياكل حقوق الملكية (بوزمان 1989 Bozeman) ، (بيشوب 1994 Bishop)، (أولسون 1965 Olson)، (بيغوفارسكي 2001 Piromrsky) (راما مورتى 1992 Ramamurti). أما **نظرية الاختيارات العمومية** فتضع الدولة في معارضة السوق، باعتبار أن السوق هي أحسن آلية للتوزيع الفعال للموارد ، ويذهب انشغال المنظرين نحو الطريقة التي تتدخل بواسطتها الدولة في الاقتصاد بأدنى حد.

و ينظر إلى الدولة في هذه المقاربة من ناحية ما كالذي يريد أن ينجو من السوق أي من عقوبة المستهلك، فتواجد أكثر للدولة معناه بالضرورة أسواق أقل (ماريس 1992 Marris) ويدعي المنظرون بأن عدم فاعلية المؤسسات العمومية تتعلق حصرا بتحفيز رجال السياسة والقادة الذي نلومهم بعدم العمل للصالح العام (بليتزمان 1971 peltzman ، فيكرز ويارو 1989 Yarrow&Vickers).

تمثل نظرية حقوق الملكية ونظرية الاختيارات العمومية مقاربتين متكاملتين تسمح بتحليل فوارق النتائج بين المؤسسة العامة والمؤسسة الخاصة، ينبثق من هاتين المقاربتين من خلال (أهريش Ehrlich، كالي Gallais ، هاموند ولوتر Hamonnd & luter 1990)².

أما **نظرية الفعالية-x** (Leibenstein 1966) تم تطويرها من طرف لينينشتاين (1966) Leibenstein) لا اعتبار أن عدم الفعالية ليست وليدة خلل في توزيع عوامل الإنتاج كما هو الحال خاصة بعدم الفعالية المرتبطة بتحفيز العمال أو بتنظيم سيء للمؤسسة، إن ما هو مسلم به بأن السوق توزع عوامل الإنتاج بين الشركات والقطاعات بأقصى ما يمكن ، و يخلص (لينينشتاين Leibenstein 1966) بأن المؤسسات التي تشتمل على نفس التركيبة من اليد العاملة وعلى نفس التكنولوجيا ، يمكن أن تتوصل إلى نتائج غير متساوية بمفهوم إنتاجية العمال ونوع المنتج النهائي_المتحصل عليه و بأن هناك عامل فعالية-x ما يختلف عن العوامل التقليدية

¹ R.H.Coase 1937 "طبيعة المؤسسة"، دار النشر Economie مجلد 4.
² أهريش 1 Ehrlich، كالي هاموند Gallais Hamonnd ، ج ولوتر R.Lutter (1990) النتائج المقارنة للمؤسسات العمومية والخاصة. مثال : لشركات الكبرى للطيران I.O.F.

للإنتاج (عمل ورأس المال) هو الذي يفسر فاعلية وعدم فاعلية الشركات وتؤكد النظرية أن تحليل التخلف لا يثبت، إذن هناك علاقة قطعية بين عدم الفاعلية -x والمؤسسة العمومية، وقد تم إثبات هذه العلاقة لأول مرة في كتابه نشر سنة 1978.

طورت فيما بعد عن طريق (Leibenstein 1966) (هارولد 1988) (Horold³)، (ناكولما 2000 Nakoulma)، وفضلا عن ذلك، فإن تعدد الأهداف المحددة إلى المؤسسات العمومية تشكل في حد ذاتها حسب (Leibenstein 1978) عاملا مفسرا لعدم فاعليتها، بالرغم من أنه لا يطعن في مشروعية مهامها (الاقتصادية والاجتماعية والسياسية)، فإنه يشير إلى أن طابعها المتصف بالنزاع في أغلب الأحيان، يرمي إلى زيادة حدة صعوبة تقييم المسيرين، ويجلب التعسف في تنقل المسيرين من طرف الوزارات الوصية. كما تؤكد نظرية التسيير العمومي الجديد من خلال توجيهها وخصائصها الجوهرية وتوجهها نحو النجاعة إلى الفاعلية والوصول إلى الأهداف والشفافية والمسؤولية في تسيير المؤسسات العامة، وتشير النظرية إلى مجموعة هذه العناصر المتجددة في تسيير الإدارات العمومية، وتشكل هذه العناصر مجتمعة اتجاها نحو تحول القطاع العام المتميز بمقاربة للتسيير على حساب المقاربة القانونية، ورغبة في تركيز التسيير على النتائج وإدخال عناصر المنافسة و النجاعة وتخفيض التكلفة.

و في الخلاصة تظهر نظرية التسيير العمومي الجديد كإحدى الإصلاحات التي سبقت وشجعت ورافقت برامج خصوصية المؤسسات العمومية بطريقة ضمنية (بارزلاي 2001 Barzelay، إميري 2000 Emery و 2002 كيوك Giaouque).

في حين تشكل نظرية تكاليف الصفقة (ر. ه. كواس R.H.Coase)⁴ أحد التيارات المهيمنة من بين النظريات الاقتصادية الجديدة الخاصة بالشركة و تركز هذه النظرية على فكرة أن الأسواق والمنظمات أشكال لتنسيق المبادلات، وبالفعل وفي الوسط الاقتصادي يتم التعاون بين المتعاملين الاقتصاديين بطريقة لا شعورية عن طريق الثمن، بينما يتم التنسيق داخل الشركة بطريقة واعية

³ - أنظر ورتزل، هف ووررتزل، ل، ه، 1989.

⁴ - إذ كانت الأسواق فعالة من أجل تنسيق المبادلات فلماذا وجدت الشركة؟ (ر. ه. كواس 1937 R.H.Coase) عالم اقتصاد مؤسساتي يحاول الإجابة عن هذا السؤال في رسالة له حول طبيعة المؤسسة نشرت سنة 1937، وهو يدافع عن فكرة أن الشركات موجودة لأنه قد تكون تكاليف تنسيق المبادلات في الأسواق أعلى من كلفة تسييرها داخل المنظمة أنظر إلى مقال (ج. تيبو 1999 J.Thépot)، "تسيير: رونادكواس (Ronald Coase) المجلة الفرنسية للتسيير رقم: 122

عن طريق المقاول ، فالمقارنة بين تكاليف العملية في السوق والتكاليف المستلزمة من طرف الرؤساء هي التي تحدد ما هو أنجع شكل للتسيير وأكثر فعالية.

و على نفس خطى الأعمال التي قام بها سلفه (أوليفي Olivier) منذ عشرات السنين من قبل يقترح (أ.ويليامسن E.Williamson) فرضيات⁶ التصرف على أساس هذه النظرية بحيث فكر في أشكال الحاكمة أكثر مناسبة حسب خصائص العمليات (الصفقات).

وفي الأخير فإن اقتصاد تكاليف الصفقة يفترض وجود أسباب اقتصادية في اختيار السوق أو البناء الهرمي كنمط لتنسيق المبادلات. و تتوقف هذه الأسباب على خصائص الصفقة. و بالفعل يقدم وليامسن (Williamson) الشركة كجزء من نظرية مؤسسات الرأسمالية. إذ لا ينظر إلى الشركة بأنها بناء هرمي⁷ بل بأنها حلقة بالعقد⁸.

الواقع أن نظرية الوكالة والمسماة أيضا بالعلاقة الأساسية – عميل (أو الوكيل – موكل إليه) ثم تطويرها من طرف (بارل و مينس (Berle-Means (1933⁹).

و يمكن تعريف علاقة الوكالة كعقد يكلف بموجبه شخص أو عدة أشخاص و هو الأصيل شخصا آخر و هو الوكيل لتنفيذ عمل ما باسمه يتطلب تفويض بعض سلطة القرار إلى الوكيل¹⁰.

لاحظ (بارل و مينس (Berle-Means) بأن أحد الخصائص الأساسية للشركة العصرية تكمن في الفصل بين المالكين (أو المساهمين) الحائزين على رأس المال و المسيرين (القادة) موظفي المؤسسة و على عاتقهم التسيير الفعلي للأعمال و القرارات ، و من هنا ينظر إلى الشركة بأنها منظمة معقدة تتكون من مجموعات مختلفة ذات أهداف متطابقة¹¹، و يواصل (فأما و جنس) (Fama et Jensen) (1983) ، و من أجل حل هذه المشاكل بأن المؤسسة تمتلك مجموعة من الآليات كالإشراف الهرمي (التسلسلي)، و حسب هذه النظرية فإن اختلاف المصالح

2- المنظمة. أنظر إلى مقال (ج.تيبوت J.Thépot) "تسيير المصنع (ر.كواز R Coase) المجلة الفرنسية للتسيير رقم 122.

3- (س.منراد) 1997 "اقتصاد المنظمات" (الإكتشاف).

7 نظرة ر.ك Coase (1937)

8 يوجد هناك ثلاثة أنواع من العقود: العقود النموذجية ، النموذجية الجديدة و أخيرا العقود الشخصية.

9 . بارل أ. و.ج. س . مينس (1992) " المؤسسة العصرية و الملكية الخاصة " ، ماك ميلان Macmillan ، نيويورك.

10 . م.س. جانس M.C Jensen و.ج. ميكلينج W.H.Meckling (1978) ، " نظرية المؤسسة أخلاق التسيير، تكاليف الوكالة " ، جريدة الاقتصاديات المالية حجم 3- ص : 308.

11 . ب.كوريه B.Coriat و.أ. وينشطاين O.Weinstein (1995) " النظريات الجديدة للمؤسسة " . كتاب حجم صغير.

و عدم تطابق المعلومات الموجود بين هذين الفاعلين كثيرا ما يولد تكاليف تسمى تكاليف الوكالة كذلك المرتبطة بنفقات الرقابة و التحفيز.

الجانب التطبيقي للخصوصية (دراسة حالة الجزائر)

يتناول هذا الجانب تطبيق إستراتيجية الخصوصية في الجزائر انطلاقا من التحارب العالمية ويمكن القول بان المشرع الجزائري لجا عند تعريفه للخصوصية من خلال الأمر (22-95) إلى تصور واسع للخصوصية قريبا جدا من المفهوم الأنكلوسكسوني بحيث أنه نص على عدة أشكال من الخصوصية والتي لا تغطي النقل الشامل للملكية ورقابة المؤسسة العمومية إلى القطاع الخاص فحسب، بل النقل الجزئي الذي يشمل فقط الرقابة على التسيير دون المساس بحقوق ملكية الدولة أيضا، ويكرس هذا التعريف أن الخصوصية تعني الصفقة أو الصفقات التي تنتهي بأمرين :

أ- إما بنقل ملكية كل أو جزء من الأصول المادية أو المعنوية أو كل أو جزء من رأس المال الاجتماعي للمؤسسة العمومية لصالح أشخاص طبيعيين أو معنويين يحكمهم القانون الخاص؛

ب- إما بنقل تسيير المؤسسات العمومية لأشخاص طبيعيين أو معنويين يحكمهم القانون الخاص وذلك بواسطة صيغ تعاقدية التي يجب أن تحدد طرق وشروط نقل التسيير وممارسته.

كما يشمل هذا التعريف كل العمليات النقل التي تمت منذ سنة 1994 مع إصدار المادتين 24-25 ويتكيف مع الضغوطات الاجتماعية والسياسية الصعبة مع إمكانية خصوصية "صامتة"¹². خلال هذه الفترة وتحت ضغط الشركاء الاجتماعيين والأحزاب السياسية الذي نددوا ببيع القطاع العام بثمان رمزي وخضوع الحكومة لشروط صندوق النقد الدولي و البنك العالمي. وقد لجأت الحكومة إلى عمليات نقل تسيير وخصوصية غير مباشرة للمؤسسات العمومية وخاصة المحلية منها

و كرست خصوصية التسيير بعقود للتسيير وخاصة بقطاع الفنادق، و تجسد هذا الشكل من خلال خصوصية الرقابة على التسيير، نقل تسيير بعض الفنادق الكبرى إلى مستثمرين أجانب ، وشملت

1-مصطلح مستعمل من طرف وزارة الصناعة وإعادة الهيكلة في إطار ملتقى حول إعادة الهيكلة الصناعية المنظم في 1999/02/02 من أجل تأهيل الخصوصية الجزئية المرخص من خلال المادة 24-25 من قانون المالية لسنة 1994

التنازلات عن الأصول المؤسسات العمومية المحلية خاصة ولصالح العمال وكان يتمثل الإجراء في إعلان تصفية مؤسسة والتنازل عن أصولها لفائدة العمال منظمين في شكل شركة تجارية يحكمها القانون الخاص.

وشملت هذه العملية تصفية 696 مؤسسة عمومية محلية خاصة مكنة من خلق أكثر من 1152 شركة عمالية باقتناء أصول 486 مؤسسة محلية.

كما استعملت أشكال أخرى للخصوصية "الصامتة" لصالح العمال وخاصة عملية تفريق الأنشطة المرتبطة ببعضها أو التابعة لها، وتم هذا الإجراء بالمؤسسات الكبرى خاصة التي لديها فائض في عدد العمال والتي تم تخلي عن إدماجها وتمت إعادة تركيزها على تخصصها الأصلي مع شذب الأنشطة الثانوية .

لم يلق هذا الشكل من الخصوصية إلا نجاحا محدودا في حالات خاصة لأسباب متعددة ومن بينها غياب الآليات المالية القادرة على تمويل الشركات الصغرى المنحدرة عن عملية تفريق وضعف مستوى تكوين العمال في تسيير المؤسسات ونقص تحسيس مجموع العمال ، وهو ما أدى إلى جو من الحذر أحاط بهذه العملية .

لاشك أن المشرع الجزائري بإدماجه للأصول المعنوية (أو غير مادية) سنة 1995 في تعريف الخصوصية قد أخذ في الحسبان حالة المؤسسات العمومية التي لا تملك إلا الشهرة التجارية (المحل التجاري وبعض العناصر الغير المادية) دون التجهيزات (العقار والبنائيات) التي تستغلها، ولكن علاوة على ذلك حالة مؤسسات التي تحتوي على قدرات تقنية وتكنولوجية قديمة ذات قيمة تجارية عديمة ولكنها تمتلك سوقا وجهة مهمة ومربحة. غير أن هذا المعنى للخصوصية قد خف بعد صدور الأمر 04-01- لسنة 2001 والذي لم يأخذ إلا بنقل الملكية لوحده إذ نص من خلال مادته 13 بأن الخصوصية تعني نقل ملكية "كل أو جزء من رأس المال الاجتماعي عن طريق التنازل عن الأسهم أو الاكتتاب من أجل رفع رأس المال " و" لأصول التي تكون وحدة للاستغلال الذاتي للمؤسسات التابعة للدولة".

هذا التعريف الجديد للخصوصية المقيد في محتواه يظهر بأنه يميل أكثر للطوعية ويحصر الخصوصية في نقل حقوق الملكية دون سواه.

إن تقييد أشكال النقل يبدو في غير محله موازاة بالممارسة العادية بحيث يتوقع إجراء عمليات متعددة لخصوصية فقط أو الاستغلال وخاصة بقطاع المناجم (التنازل عن طريق الامتياز)، والاتصالات (رخص)، وتوزيع الكهرباء والغاز .

وبدون شك سوف لن يصمد هذا المعنى الجديد طويلا أمام الضغوطات المحيطة به ووتيرة الخصخصة وخصوصة المؤسسات الكبرى على الأخص التي ستكون بطيئة بسبب العدد الهائل للمؤسسات التي تتخبط في مشاكل والتي ستطالب بشدة بإجراءات مسبقة للإعادة هيكلتها وبسبب قلة الملاك الوطنيين الجدد والذين لديهم الإمكانيات المالية الكافية وبسبب تخوف المستثمرين الأجانب .

هذا الاختيار الذي يحد من تحكم الدولة في زمام الأمور في شأن سياسة الخصخصة سيكون حقا محلا لإعادة النظر فيه تحت تأثير الحقائق أعلاه.

1- الأهداف الإستراتيجية للخصخصة :

يتطلب كل برنامج خصخصة من أجل نجاحه تحديد إستراتيجية مسبقة تركز على أهداف واضحة غير متناقضة كليا ، خاضعة لنظام تسلسلي وبالنسبة للدولة في المرحلة الانتقالية ومتناسقة مع الأهداف الأخرى للإصلاحات الشاملة الجارية .

إن غياب طريقة مسبقة كهذه يمكن أن تعرض حسن سير البرنامج للخطر أو حتى إلى فشله ، ويؤكد بـ كيسيلا (P. Guislain) هذه الضرورة الأساسية ويشير : " كثير من البرامج فشلت بسبب غياب أهداف واضحة أو بسبب مواصلة أهداف متنافرة في آن واحد¹³ .

وفي الجزائر فإن تحديد إستراتيجية الخصخصة وللأهداف التي تضمنها لم تكن مشكلة، ويتسم خطاب رجال السياسة حول المسألة بتردد وتناقض وغموض، كما يتميز في باطنه بتغيرات مترددة وإعادة النظر غير معلنة. ويلخص بوزيدي (Bouzidi) بكل تأكيد غياب خطة العمل هذه بكل وضوح وتميز الخطاب السياسي بعدم الثبات "نلاحظ جيدا بأنه ليس للحكومة رؤية واضحة حول الخصخصة فتارة تقوم بذلك من أجل "المحافظة على الشغل و تارة تفعل ذلك من أجل التقدم في إعادة هيكلة الفروع ، وتارة يتغلب الضغط المالي على كل ذلك" يمكننا أن نؤكد بأن رجال السياسة لم يكن لديهم مذهب في شأن الخصخصة (وهي ظاهرة غير معروفة لحد الآن) بينما كانت المشاكل الهيكلية للاقتصاد الوطني والواجب معالجتها في هذا الإطار معروفة ومكانتها في إعادة الهيكلة محددة كما ينبغي .

ويفسر هذا الغياب لإستراتيجية واضحة عمليا بمجموعة من العوامل ترتبط بنقص في التجربة وفي نقائص ترتيب مؤسساتي للخصخصة وفي الضغوطات الاجتماعية والسياسية، إن غياب المذهب في الخصخصة، وتعدد المتدخلين في العملية وغياب وضع خطة عمل سياسية في هذا الشأن كانت كلها تخضع وحسب الأوضاع والتوجهات المتبناة آنذاك للأهداف المتناقضة في أكثر

¹³ (P. Guislain) les privatisations : un défis stratégique op.cit. , p.72

الحالات، كما أن المواقف غير الثابتة لسنوات 1990 كلها عوامل مبررة لضعف البرنامج الجزائري للخصوصية .

يمكن للخصوصية أن تكون جوابا لأهداف متعددة متناقضة في أغلب الأحيان ومرتبطة ضروريا بخصائص ومتطلبات المحيط المحلي للبلدان التي باشرت عملية للنقل.

إن الدروس المستخلصة من التجربة الدولية تمكننا من ملاحظة عنصرين أساسيين ثم ذكرهما في كل البرنامج الضغط المالي والبحث عن الفعالية الاقتصادية للمؤسسات وإضافة إلى الأهداف الأساسية للخصوصية فإننا نسجل أيضا أهدافا ثانوية متعددة ومن بينها خاصة تنمية المساهمة الشعبية عن طريق تمكين الشعب من الوصول إلى امتلاك المؤسسات العمومية، وحماية مناصب الشغل ، تنشيط وتنمية السوق المالي الوطني وتوجيه نداء لرأس المال الأجنبي ،... يمكن حصر هذه الأهداف في صنفين كبيرين من الأهداف المالية والاقتصادية والأهداف ذات طبيعة متعددة أو ثانوية.

2- الأهداف المالية والاقتصادية.

أ- تخفيض العجز المالي :

يتردد هذا الهدف في كل برامج الخصوصية في البلدان المصنعة كما في البلدان السائرة في طريق النمو فإن قلة الموارد المالية وشدة العجز في الميزانية هي الدوافع الأولى للجوء إلى الخصوصية ، ففي هذه البلدان فإن تخفيض العجز المالي والصرامة في تسيير الأموال العامة هي من بين العناصر التي تربطها مؤسسات التمويل الدولي بشروط برامج الاستقرار وإعادة الهيكلة .

يتفق الكثير من الكتاب (منونتر (P.Montre) المهتمين بالموضوع ويؤكدون أن الضغط المالي هو الاهتمام المركزي لجل برامج الخصوصية، والذي يلاحظ بأن" المظهر المالي للخصوصية هو الأكثر شهرة فبينما تتطلب المنافسة الدولية تخفيفا ضريبيا في ما يخص الضريبة على المؤسسات نجد أن الصعوبات في التحكم في نمو النفقات العمومية والنفقات الاجتماعية تحث دائما على اتجاه تلقائي نحو الزيادة في العجز¹⁴.

يبحث عن تخفيض العجز المالي والمديونية العامة على مستويين عن طريق إلغاء المساعدات المالية ، وإعادة بناء رؤوس الأموال والإعانات المالية المتنوعة الممنوحة للمؤسسات العمومية أولا ، ثم عن طريق جمع موارد مالية إضافية بفضل منتوج بيع المؤسسات ، ويبقى البعد المالي

¹⁴ W. Andreff, « une approche comparative des privatisations :l'exemple Français est -il transposable ? », reflets et perspectives de la vie économique , 1993, p.170

للخصوصة بعدا مرجحا في سياسيات الخصوصية بالنظر إلى قوة نمو موارد الخصوصية في العالم خلال فترة قصيرة مقارنة بعمر برامج الخصوصية والتي غالبا ما تتعدى 20 سنة ، فقد قفزت الموارد العامة للخصوصة في العالم من 25مليار دولار أمريكي سنة 1990 إلى 162 مليار دولار أمريكي سنة 1997 أي بنسبة نمو تقدر ب30.3%¹⁵.

غير أنه يوجد هناك أشكالالا للخصوصة أفرغ فيها هدف تخفيض الضغط المالي من محتواه وهي الحالة التي يتم فيها توزيع الأسهم مجانية (قسائم) على السكان .

وقد اعتمدت بهذه الطريقة من طرف بلدان أوروبا الوسطى والشرقية ، وعلى وجه الخصوص بولونيا

و تشيكوسلوفاكيا وروسيا بغية الحصول على إذعان شعبي في عملية الخصوصية وعدالة في الوصول إلى الملكية . هذا الهدف أفرغ أيضا من محتواه إذا لم ندخل في الحساب ، عند استعمال موارد الخصوصية، طابعها أظرفي

و الآثار المؤقتة لتخفيف العبء المالي ، إن طابعه الاستثنائي يستوجب تخصيصا استثنائيا أيضا كما يشير إلى ذلك ب. بلان (P.Plane).

لقد أظهرت التجربة التاريخية بالفعل أن الكثير من البلدان عاشت تحت هذه الأخطاء بتخصيص الموارد التي جمعتها إلى نفقات الدولة العادية (الجارية) بحيث نتج عن ذلك استقرار مؤقت للعجز المالي وتدهور القدرات المالية العمومية السنوات التي تلت.

وبلاحظ س. دوكرواسي (C de Croisset) و ب زبروت (B.Port) و دوروسان (M de Rosen) بأن انحرافات مثل هذه نحو حلول ذات الأمد القصير جدا هي حقيقة حية ويكتبون : "علاوة على ذلك فإننا نلاحظ أن المشكل المالي يأخذ عادة منحني تصاعديا كلما سار برنامج إلغاء التأميم في التنفيذ دوافع أخرى أحسن نوعية وصعبة الإنجاز عادة ينالها الوهن فتصبح الرغبة في تقليص برنامج إلغاء التأميم إلى عملية إعادة استخدام الأموال العامة تكون مربحة ومريحة للدولة "

إنه لاستخدام مقبول ينتج آثار إيجابية ، ذلك الاستخدام الذي يتمثل في تخصيص موارد الخصوصية في تقليص المديونية العامة والتي يكون آثارها بالتأكيد تخفيف ثقل التكاليف المستقبلية في ميزانية الدولة .

¹⁵ L.Rapp, techniques de privatisation des entreprises publiques, librairies technique , Paris, 1986, p.118.

وفي الجزائر فإن إشكالية استخدام موارد الخوصصة قد تكفل بها المشرع في كثير من النصوص القانونية فعلاوة على تأسيسها بواسطة الأمر 22-95 والمتعلق بالخوصصة تم بقانون المالية لسنة 1996، فتح حساب تخصيص خاص بعنوان "موارد ناشئة من الخوصصة" وتحديد طرق تسييره بمرسوم .

لم يطعن في هذا الاختيار صراحة بواسطة الأمر الجديد 04-01 لسنة 2001 المتعلق بالخوصصة وتسيير رؤوس أموال الدولة التجارية، إن استخدام موارد الخوصصة يخضع توجيهها لنفس الترتيب القانوني نحو تسديد المديونية العامة وتغطية علاوات الفصل وتمويل إعادة الهيكلة المالية للمؤسسات العمومية المؤهلة للخوصصة ودفع كل أو جزء من ديون المؤسسات العمومية مع اعتماد مخالفة واحدة لهذا الإجراء في تخصيص الموارد ، فيما يخص الخوصصة الجزئية أو التنازل عن الأصول التي تمت في إطار التسيير العادي للمؤسسات العمومية تستفيد المؤسسات التي يتعلق بها الأمر مباشرة من الموارد المتعلقة بهذه التنازلات ، وهو الشأن نفسه بالنسبة لرفع رأس المال الاجتماعي عن طريق مساهمات نقدية غير مكتتبة تابعة لشركاء وطنيين أو أجانب .

ب - البحث عن الفعالية الاقتصادية .

إن الهدف الثاني الذي كثيرا ما تبحث عنه بلدان كثيرة عند نقل المؤسسات العمومية إلى قطاع الخاص هو تحسين الفعالية الاقتصادية ومساهماتهم في مردود أحسن للاقتصاد الوطني في مجمله (البحث عن الفعالية الإنتاجية للاقتصاد الوطني).

يستمد هذا الهدف أساسه من المبدأ النظري الذي يعتقد أن ضعف آليات التحفيز إن واكبتها ضغوطات الملكية العمومية فإنها تجعل المؤسسة الخاصة أكثر فعالية اقتصاديا وتحتوي بداخلها على قدرة جوهرية لتصبح أكثر فعالية من المؤسسة العمومية .

غير أنه لا يمكن التحقق من هذا المبدأ إلا بتوفير بعض الشروط التي تتعلق خاصة بالمحيط الاقتصادي و المؤسساتاتي للمؤسسات التي تمت خوصصتها ، مستوى المنافسة واتساع السوق خاصة كثير من التجارب لتحديث المؤسسات العمومية بإدخال قواعد التسيير الخاصة والتي قامت بها بلدان سائرة في طريق النمو قد فشلت في عديد من الحالات بينما أعطت نفس التجارب والتي قامت بها بلدان نامية تتوفر فيها شروط المنافسة والسوق نتائج إيجابية ، كما تبين بالنسبة للتجربة الفرنسية لتحديث المؤسسات العامة سنوات 1980 والتي ساهمت في نجاح عمليات الخوصصة التي تمت ابتداء من 1986.¹⁶

¹⁶ J. Sapir, le chaos,russe, la découverte , Paris, 1996 p.97.

تعتبر الجزائر واحدة من بين هذه البلدان السائرة في طريق النمو التي باشرت عدة إصلاحات في سنوات 1980 دون نجاح ظاهر ، وخاصة إصلاحات 1988 المسماة ب"التسيير الذاتي للمؤسسات العمومية " والتي كان من المفروض أن تؤدي إلى تراجع الدولة عن التسيير المباشر للجهاز الاقتصادي في البلد ، ويكمن السبب الرئيسي في غياب محيط تنافسي وفي عقوبة السوق "الإفلاس".

يؤكد ل.راب (L.Rapp) فشل هذه الإصلاحات الجزئية المنصبة أساسا على المؤسسة العمومية مع إبقاء محيطها الاقتصادي والمؤسستي على حاله فيكتب "إن هذا التأميم لعملية القرار الاستراتيجي لصالح الإدارات المركزية الوصية يتطابق مع تقليد قوي جدا يصمد في وجه الإصلاحات التي يمكن تنفيذها لتخفيف إجراءات الرقابة أو من أجل خصوصية النظام القانوني للمؤسسات العمومية.

إن نقل حقوق الملكية التي تمتلكها الدولة على المؤسسات العمومية إلى القطاع الخاص غير كاف للوصول إلى الهدف المنشود وهو الفعالية الاقتصادية إذا لم يتم إصلاح المحيط في اتجاه نحو انفتاح أكبر وحرية العمل ووضع آليات التحفيز للوصول على النتائج .

ويؤكد كاي (Kay) و طومسون (Thomson)(1986) بأن فعالية المؤسسات التي تمت خصوصتها متوقفة على عدة عوامل مشيران إلى أن التفاعل بين الملكية الخاصة والمنافسة وحده والذي يسمح لنا بالحصول على أرباح في الفعالية في تخصيص واستخدام موارد منتجة.

إن البحث عن الفعالية الاقتصادية للمؤسسات عن طريق الخصوصية هدف تفضله كثير من الأطراف بالجزائر وخاصة أرباب العمل والمجلس الاقتصادي والاجتماعي ، هذا الاختيار الإستراتيجي والذي لا يلغي البحث عن موارد مالية إضافية من أجل تحسين التوازنات المالية وخاصة عبء المديونية تمنح له الأفضلية حسب احتياجات إعادة التأهيل للمؤسسات على مستوى الأداء كما على مستوى التسيير وقد توصلت الدراسات التشخيصية إلى خلاصة شاملة حول كل المؤسسات العمومية مفادها :

- تسويق غير كاف.

- نقص في معرفة الأسواق الخارجية.

-ملك تكنولوجيا قديم بل غير متوازن لأنه لا يحتوي على تكنولوجيات أساسية ولا تكنولوجيا

بارزة.

- منتج قليلا ما يستجيب لمقاييس النوعية المقبولة على المستوى الدولي .

- قوة تسييرية غير كافية عدديا وتحسيسيا بآليات وقواعد اقتصاد مفتوح.

هذه الوضعية ، وأمام القدرات المحدودة للقطاع الخاص الوطني وضعف توجهه نحو الأنشطة الصناعية الثقيلة واستحالة قيام الدولة بإعادة التأهيل تسييرا ذاتيا في الظروف الراهنة ، دفعت بأنصار البحث عن الفعالية الاقتصادية عن طريق الخصوصية إلى تبجيل اللجوء إلى الشراكة الأجنبية كوسيلة من شأنها أن تؤهل المؤسسات وتزيد من فعاليتها ، يمكن لهذا اللجوء أن يتم عن طريق فتح رؤوس الأموال العمومية جزئيا أو كليا للشراكة على غرار بلدان عديدة من آسيا وأمريكا اللاتينية (وعلى وجه الخصوص الأرجنتين و الشيلي والمكسيك) ودول أوروبا الوسطى والشرقية (خاصة المجر) ، وفي هذا البلد الأخير ساندت الحكومة الاستثمارات الأجنبية بتحسين العوامل الأساسية للجاذبية ومن جملة ما تصرف فيه:

- توازنات الاقتصاد الكلي .
- ضبط المؤسسات .
- الإصلاح المؤسساتي .
- تطوير التجهيزات .

ويؤكد أ. بوزيدي (A. Bouzidi) مدافعا بشدة على هذا الاختيار " إن اقتصادنا في حاجة أكثر إلى خصوصية خارجية ، وأعني بذلك خصوصية ولو جزئية لصالح ملاك أجنبي جدد ذوي قدرة تكنولوجية و"متربعين " على بعض الأسواق الخارجية . أما الخصوصية الداخلية فلا يمكن استبعادها بالطبع لكنها لا يمكن أن تكون النواة الأساسية للعملية "¹⁷ إن إضافة جديدة من المال إلى الخزينة العمومية عن طريق الخصوصية لا يمكن أن يكون العنصر الجازم في العملية التي بدأ العمل بها ولو أنه عنصر لا يستهان به .

يجب على الاقتصاد الجزائري أن يجد حلا لضغوطات هيكلية تتطلب مساعدة خارجية لا يوفرها إلا الاستثمار الخارجي ، هذه الحاجة التي يتعلّق بها مستقبل الاقتصاد الجزائري بقسط كبير والذي شيد بمليارات الدولارات يدفع بالدولة إلى ضرورة القيام بتحكيم صائب في الأهداف الإستراتيجية التي يمكن أن نصبو إليها عن طريق الخصوصية واختيار كهدف أساسي :

- إما البحث عن تحسين الأموال العمومية في أمد قصير و تخفيض العجز المالي والمديونية العامة مع المخاطرة باختفاء عدد كبير من المؤسسات العمومية خلال أمد قصير .
- وإما البحث عن الفعالية في استخدام الموارد المتاحة والفعالية الإنتاجية للاقتصاد الوطني والتي تظهر ثمارها إلا بعد أمد متوسط وطويل .

¹⁷ A .BOUZIDI., Les années 90 de l'économie algérienne : Les limites des politiques conjoncturelles, Alger, ENAG, 1999,217p.

3- أهداف ثانوية.

تستجيب الخوصصة لأهداف متعددة من الضروري أن تكون مرتبة حسب ثقلها في الدوافع التي تبررها بجانب تخفيض الضغط المالي والبحث عن الفعالية الاقتصادية التي تعتبر عناصر أساسية في عملية الخوصصة نلاحظ أن هناك جملة من الأهداف الثانوية ذات طبيعة مختلفة ، ذات ميزة سياسية في أغلب الأحيان ليست مصدرا لسياسة الخوصصة ولكنها ضرورية عادة لأنه من شأنها أن تنتج آثار إيجابية تساعد على نجاح العملية رهانات سياسية حقيقية (كما هو الشأن في بلدان كثيرة بالنسبة لتنمية المساهمات الشعبية وتخفيض سلطة وصلابة النقابات العمالية وموظفي الإدارة المركزية في عمليات الخوصصة في بريطانيا ومحاربة الغش و الممارسات المخالفة لأداب المهنة في عمليات الخوصصة الإيطالية ، وتوجيه النداء إلى رؤوس الأموال الأجنبية والمحافظة على مناصب الشغل في بلدان أخرى .

و في الجزائر يستخرج من الإطار القانوني وكذلك من الخطاب السياسي أهداف ثانوية متعددة من بينها:

- تنمية عملية المساهمة الشعبية ومشاركة الأجراء في رأس مال مؤسساتهم بل حتى الحصول على الملكية الكلية لمؤسساتهم (حق الشفعة)؛
- حماية مناصب الشغل أو التقليل من الآثار الاجتماعية للخوصصة ؛
- توجيه نداء للمستثمرين الجانب .
- أ - تنمية عملية المساهمة الشعبية و الأجراء، يمكن لهذا الهدف أن يرتكز على:
- ترقية عملية المساهمة الشعبية إما بالتوزيع المجاني للأسهم على الشعب وإما بالتنازل عن الأسهم بالسوق المالية
- مساهمة الأجراء في رأس مال مؤسساتهم كإجراء تكميلي أو التنازل الكلي عن المؤسسة لصالحهم.
- يفرض هذا التمييز نفسه نظرا للإجراءات المتبعة في كل حالة والأهداف المرغوب فيها عند اللجوء إلى مثل هذه سياسات .
- عملية المساهمة الشعبية :** نجد هذا الهدف ثانية وبمحتوى مختلف أحيانا في كثير من برامج الخوصصة وبوجه أخص تلك التي قامت بها فرنسا ، وبريطانيا العظمى وبعض الدول الشرقية من بينها بولونيا وروسيا .
- إن البحث عن مساهمة شعبية واسعة في برنامج الخوصصة يجد تعليقه عادة في هدفين على الأقل :

- جعل الشعب يقبل بالخصوصة لتجنب توترات اجتماعية يمكن أن يوقع العملية تحت الشبهة مع خطر الاتهام ببيع الملك العام بثمن رمزي .

ونجد هذا الهدف ثانية في برنامج بلدان المرحلة الانتقالية نحو اقتصاد السوق ذات الظروف الصعبة سياسيا.

- تنمية نظام رأسمالي شعبي : وهي مقاربة سياسية من شأنها أن تقوي عدم العودة إلى الوراثة بالعملية الانتقالية وخلق طبقة من صغار حاملي الأسهم تساعد على انتشار ثقافة اقتصادية ومالية جديدة في أوساط الناس.

هذا الشكل من الخصوصية وخاصة تلك التي توزع فيها الأسهم بالمجان يعطي أثارا إيجابية أكيدة حول سير العملية غير أنها تحمل في طياتها أخطارا على المؤسسة التي تمت خصوصتها تتطلب تأطيرا سياسات خاصة لأن هذا الشكل من الخصوصية بعيد كل البعد عن خلق إطار مناسب لبروز مؤسسات جديدة.

يمكن لعملية المساهمة الشعبية أن تكون غير متجانسة مع الهدف الذي من شأنه ترقية الفعالية الاقتصادية للمؤسسة وخاصة في البلدان التي تكون فيها السوق المالية غائبة أو غير متطورة كما ينبغي ، وفي الحالات التي لا يتصرف فيها المساهمون الجدد كمستثمرين حقيقيين (أو مساهمين) بسبب تشتتهم وقلة معرفتهم لتسيير المؤسسة ، هذا النقص في الاشتراك والتأثير الأقصى في تسيير المؤسسة يضعف من عزيمة المسيرين في رفع قيمة المؤسسة إلى أقصى حد ويركز جزأ كبيرا من سلطة القرار بين أيديهم ، كما أنه يحمل خطر عدم الاستقرار في المساهمة إذ أن الربح السريع والبحث عن فرص يمكن أن يدفع بالمساهمين إلى بيع أسهمهم .

يلخص ل.كارتوليي(L.Cartelier) جيدا هذا التصرف للمستثمرين من الأسهم المجانية مشيرا إلى أنه يعتبر المنح المجاني للأسهم في أغلب الأحيان من طرف المستفيدين بأنه زيادة في الأجر أكثر منه كتحفيز للمشاركة.

إن ضرورة ضمان استقرار رأس المال وتخفيف الآثار السلبية لضعف إشراك حاملي الأسهم الصغار في تسيير المؤسسات التي تمت خصصتها دفع بالحكومات على تبني عدة إجراءات ومن بينها والأكثر شيوعا :

- إما ببيع كتلة من الأسهم إلى نواة من المساهمين الاستراتيجيين والمستقرين كالبانوك وشركات التأمين كما حدث في فرنسا أو إلى شركات تلعب دور المستثمر بالأغلبية كما هو الشأن في سريلانكا .

وإما اللجوء إلى التحفيز (منح امتيازات وخاصة الضريبية منها وتخفيض في سعر السهم) على المحافظة على الأسهم لمدة معينة ، وهي إجراءات اتخذتها فرنسا وبريطانيا العظمى خاصة.

- أو إنشاء صناديق تعاضديه (رومانيا و بولونيا)أو صناديق للاستثمار (روسيا وتشيكوسلوفاكيا) من أجل تجميع وتوظيف القسائم .

في بريطانيا العظمى كانت عملية المساهمة الشعبية في صلب برنامج الخوصصة وسمحت بمضاعفة عدد المساهمين ، وبالفعل كان أحد أهداف الخوصصة هو توزيع الأسهم على أكبر عدد من المساهمين يتبنى برنامج انتشار الملكية الذي يحتوي على تحفيزات لحاملي الأسهم الجدد¹⁸، وفي فرنسا فلقد تم إشراك عملية المساهمة الشعبية بقوة في برامج الخوصصة بواسطة اللجوء إلى إجراء العرض العام للبيع الذي أعطى نتائج جيدة وعلى أساس جزء من رأس المال محدد مسبقا .

وبلاحظ ل. كارتوليي(L.Cartelier) بالفعل أن البرنامج الفرنسي للخوصصة وما بين 1986 و 1988"قد جلب 17 مليون مكتنبا تقريبا مضاعفا عدد المساهمين 4 مرات في أقل من سنتين"، غير أن هذا الشكل من الخوصصة خص طبقة عريضة من السكان في البلدان الشرقية مع خصوصية توزيع الأسهم المجانية عن طريق قسائم الخوصصة (سندات فوشار)،وكما أشرنا إليه أعلاه في بولونيا وتشيكوسلوفاكيا و روسيا على وجه الخصوص ، هذه السياسة الخاصة في تصورها كان لها ثلاثة أهداف رئيسية :

- تحقيق رغبة أخلاقية في المساواة والعدالة الاجتماعية عن طريق توزيع الأسهم بالمجان .
- الحصول على إذعان السكان في عملية الإصلاح الاقتصادي عن طريق توزيع الأسهم بالمجان .

- تسريع عملية الانتقال بفضل النقل المجاني لجزء من الأصول العامة لصالح الشعب .
بدأت هذه التجارب في تشيكوسلوفاكيا ثم بولونيا وفي النهاية في روسيا ، وفي هذا البلد الأخير تم توزيع أكثر من 148 مليون سند للخوصصة بقيمة 10000 روبل للسند الواحد على الشعب بحيث "كان عدد المساهمين سنة 1994 من 40 إلى 45 مليون مساهم تقريبا".
لم يتم تبني الخوصصة عن طريق التوزيع المجاني للأسهم في عدد كبير من دول أوروبا الشرقية وفي بلدان السانتر في طريق النمو ، غير أنه ضرورة تطوير مساهمة شعبية قد تم الأخذ بها ولكن بإجراءات مختلفة .

¹⁸ P. Guislain, op, cit.p.72.

إن رفض هذه البلدان اللجوء إلى الخوصصة بتوزيع الأسهم مجاناً سببه وبدون أي شك ، هو الفرق في الظروف مقارنة بالبلدان الشرقية التي تبنت هذا النوع من الخوصصة و النتائج الضئيلة التي آلت إليها وكذلك الحاجة في الحصول على موارد مالية إضافية ، كما هي ضرورية لتصدي إلى الأزمة المالية التي تمثل عبئاً ثقيلاً على التوازنات المالية وخاصة بالبلدان السائرة في طريق النمو.

في الجزائر كما في المغرب وتونس لم يؤخذ بالخوصصة الجماهيرية وتوزيع الأسهم مجاناً غير أن الآثار الإيجابية لهذه الطريقة من الخوصصة على الشعب وعلى منحة الادخار وشروط نجاح عملية الخوصصة قد دفعت بهذه البلدان إلى الأخذ بمبدأ تنمية مساهم شعبي . في الجزائر تم تكريس مبدأ المساهمة الشعبية عن طريق أمر 1995 المتعلق بالخوصصة والمنظم بالمرسوم 134-96 والمجدد بأحكام الأمر الجديد لسنة 2001 مع تصور مقيد ، كما هو الحال في تونس و المغرب للمساهمة الشعبية ، بحيث لم يتم الأخذ إلا بإجراءات تحفيزية قليلة جداً لتميتها مقارنة بطبيعة الحال ببلدان التي عملت بهذه الطريقة للنقل وخاصة بلدان أوروبا الشرقية .

- مساهمة الأجراء:

لقد أخذ بمساهمة الأجراء في كل برامج الخوصصة وبأشكال مختلفة أحياناً كما هو الحال في فرنسا وبولونيا وبلغاريا والأرجنتين، إن البحث عن إشراك الأجراء في خوصصة مؤسساتهم له عدة أهداف يمكن أن نلخصها فيما يلي :

- إنه ليدل جيد لمؤسسة عامة غير قابلة للبيع في الحالة التي توجد عليها.
 - هو عامل تبرير وتجنيد العمال بل منشط للإنتاجية.
 - إنها فرصة ثانية لتطوير نظام رأسمالي شعبي.
 - وفي النهاية هي وسيلة لتخفيف تعطيل وعرقله الخوصصة من طرف النقابات والعمال .
- يؤكد س. داصولت(S.Dassault) المزايا المرتبطة بالخوصصة التي تساعد على مشاركة الأجراء إذ يمكن أن تحقق هدفين يبدوان غير قابلين للتوفيق بينهما ظاهرياً تحسين الفعالية الاقتصادية وازدهار العمال على المستويين المادي والأخلاقي معاً¹⁹.
- نسجل من التجارب التاريخية منح الأجراء مزايا متعددة من طرف الحكومات بدأ من التخفيضات المتفاوتة في سعر التنازل إلى النقل المجاني.

¹⁹ J.E.Stiglitz, la grande désillusion p.89

وتبدو روسيا حسب كيسلان (Guislain) البلد الأكثر سخاء في شأن المزايا التحفيزية الممنوحة للعمال بتقديم جدول من الاختيارات والاحتمالات ، تختلف التحفيزات المتخذة من طرف الحكومات من بلد إلى آخر وتخضع للظرف السياسي لتلك المدة وللأهداف المرغوبة فيها وخاصة لوضعية الصحة المالية للبلد .

وفي الجزائر (كما في المغرب وتونس) أعطى المشرع مكانة خاصة لمساهمة الأجراء عن طريق إجراءات تحفيزية بالأمر 22-95 الأولي والمتعلقة بالخصوصية و دعمت هذه المكانة أكثر بتعديلات لصالح الأجراء والتي أضيفت للقانون الأول بالأمر 22-94 بتاريخ 19 مارس 1997، يفسر هذا الاهتمام الخاص بمساهمة الأجراء بقوة النقابة ذات الأغلبية الإتحاد العام للعمال الجزائريين (إ.ع.ع.ج) والظروف السياسية و الأمنية الصعبة التي صدر فيها القانون، وبالفعل يمنح الترتيب القانوني للخصوصية عدة مزايا لصالح الأجراء نذكر منها:

- في حالة التنازل عن الأسهم تمنح 10% على أقصى تقدير من رأس المال مجانا لمجموع العمال زيادة على حق الشفعة في 20% من الأسهم المعروضة للبيع .

- في حالة التنازل عن الأصول هناك حق الشفعة وتخفيض يقدر ب15% على سعر التنازل .

- حق الدفع بالتقسيط الدفع خلال 20 سنة دون أدنى تسبيق والدفع كل ستة أشهر محددة مع تطبيق سعر للفائدة يقدر ب 6 % و تأجيل للدفع يمكن أن يصل إلى 5 سنوات .

كما أدخل الأمر الجديد لسنة 2001 والمتعلق بالخصوصية أحكاما أكثر تحديدا لمساهمة الأجراء و عليه وفي حالة الخصوصية الشاملة للمؤسسة يستفيد الأجراء ب 10% من رأس المال الاجتماعي كأقصى حد وبالمجان . هذا النص يستثني فعليا مساهمة الأجراء في حالة التنازل الجزئي عن رأس مال المؤسسة لصالح مستثمرين خارجيين ، بينما لم ينص أمر سنة 1995 صراحة على هذا التحديد غير أنه أكثر وضوحا حول إعادة شراء المؤسسة من طرف أجزائها وتنص على حق الشفعة لصالح الأجراء في حالة عرض مؤسساتهم للبيع ، ويجب ممارسة هذا الحق في أجل أقصاه شهر واحد ابتداء من تاريخ تبليغ عرض البيع إلى الأجراء .

كما يحدد المرسوم 01-352 بتاريخ 1 نوفمبر 2001 أحكام التنازل عن المؤسسة لصالح الأجراء وهكذا فإن استرجاع المؤسسة من طرف الأجراء يستفيد من تخفيض يقدر ب 15% من ثمن التنازل كأقصى تقدير ، بعد خصم التخفيض المقدر ب 15% و بإمداد ابتدائي يحدده عقد التنازل واجب التسديد خلال فترة قدرها 20 سنة على الأكثر بفائدة نسبتها 6% مع تأجيل لسنتين اثنتين ، ومقابل تلك المنافع أدخل مبدأ عدم قابلية التنازل عن سندات رأس المال لمدة خمس سنوات ابتداء من تاريخ الاكتتاب .

ويفسر هذا الإجراء بالبحث عن استقرار عملية المساهمة ونفاذي خطر إتمامها في أجل قصير وتعرض بقائها للخطر.

تبدو هذه الفوائد مقارنة مع تلك التي منحها تونس والمغرب على وجه أخص إلى مساهمة الأجراء أكثر جاذبية و أقل غموضا إن مساهمة الأجراء والتي تبرر نفسها بكل تأكيد سياسيا وأخلاقيا بل حتى اقتصاديا بالنشاط والدفع نحو بذل المجهود الذي يمكن أن ينتج عنها ليست مع كل هذا خالية من المشاكل بحيث يمكن لها أن تطرح مشاكل مرتبطة بالقدرة المالية المحدودة للأجراء خاصة بالبلدان التي تشكوا من نظام بنكي غير ملائم كما هو الحال في الجزائر ، وبعدم استقرار المساهمة التي عاشتها بلدان كثيرة ، وبمعارضة بعض المستثمرين الخارجيين لمساهمة الأجراء وخاصة بالمؤسسات الصغرى .

ومن جهة أخرى وكما يشير إليه ب. كيسلان (P. Guislain) فإن الأنظمة التفاضلية الممنوحة إلى الأجراء لها انعكاسات على الأموال العامة (ضياح موارد للخرينة) وتؤدي زيادة على ذلك إلى نقل أموال تابعة للدولة إلى فئة معينة من الأشخاص وليس إلى كل السكان²⁰. وفي فرنسا قدرت تكاليف الترتيب لصالح مساهمة الأجراء (مداخيل لم تتم) من طرف مجلس المحاسبة سنة 1990 بأكثر من ستة مليارات فرنك فرنسي أي ما يعادل مليار دولار أمريكي .

- حماية مناصب الشغل أو التخفيف من الآثار الاجتماعية للخصوصية

تمثل آثار الخصوصية على الشغل والتي عادة ما تكون خطيرة ، عائقا كبيرا في وجه نجاح برامج الخصوصية وخاصة في بلدان السائرة في طريق النمو والتي تتميز باقتصاد مفكك وبغياب أو على أقل تقدير بضعف الآليات الموضوعية للتخفيف من الصدمات الاجتماعية للإصلاحات الهيكلية والتكاليف الاجتماعية التي لا تضعها المؤسسات التي آلت للمستثمرين الخواص في الحساب ، والتي قد تزداد أكثر خطورة بحيث يمكن للمستخدمين الجدد أن يفصلوا أجراء بأقل التكاليف أو بدون تكاليف أصلا.

إن المحافظة على الشغل مسألة حساسة جدا في كل استراتيجيات الخصوصية وخاصة استراتيجيات الدول ذات الظروف الصعبة وعلى وجه الخصوص الدول السائرة في طريق النمو ذات نسبة كبيرة من البطالة وتعيش نسبة كبيرة من سكانها في فقر ، كثير من البلدان نصت في الترتيب القانوني للخصوصية على أحكام لحماية الشغل تشمل الصيغ التفاوضية والالتزام المقيد ،

²⁰ وثيقة : تصحيح الاقتصاد الوطني والسياسة الصناعية المتبناة من طرف مجلس الوزراء في جانفي 1995 ص 54 97

في ألمانيا أدخلت وكالة خوصصة ألمانيا الشرقية " تروهاندا " أحكام مقيدة ولكنها تفاوضية في عدد كبير من عقود الخوصصة تشترط على مستثمر تحت طائلة العقوبة المالية (غرامة) ضمان سقفا من الشغل محدد مسبقا لمدة محددة.

كما نجد أيضا شروطا قصوى تتعلق بالشغل كما هو الحال في ماليزيا أين يمنع على المستثمر أن يغير أحكام عقد العمل أو فصل العمال لفترة مدتها 5 سنوات ، وبقيد أخف حول المدة تمنع باكستان أي فصل في المؤسسات التي تمت خوصصتها خلال مدة قدرها إثني عشرة شهرا . في الجزائر كما في (المغرب وتونس) و بشيء ما من الفوارق نص المشرع على الأحكام على شكل فوائد تهدف إلى حماية الشغل.

إن التخفيض من عدد العمال في الجزائر في إطار الخوصصة لا مفر منه نتيجة لسياسة التشغيل الشامل ونقص التأهيل المهني لليد العاملة بالقطاع المنتج .

إن إعادة الهيكلة الصناعية التي تمت قبل الخوصصة منذ 1990 تقريبا أدت إلى فصل 400000 عامل .

هذا التأثير السلبي لإجراءات إعادة الهيكلة على الشغل أدى بالسلطات أن تحدد هدف تقليص الآثار السلبية لإعادة الخوصصة إلى أقصى حد ممكن .

وفي هذا الإطار اتخذت مجموعة من الإجراءات تصب في اتجاه المحافظة على الشغل ومن بينها خاصة مفاوضة التقليل من العاملين والحصول على التزام من المستثمرين للمحافظة على الشغل إن أمكن ذلك وتنظيم تحويل العمال المفصولين ووضع آليات لإدماج وإعادة إدماج العمال .

كما نص القانون المتعلق بالخوصصة (قانون 2001) على التفاوض حالة بحالة حول فوائد خاصة ، كما تم منح المستثمر الذي يلتزم بتأهيل أو تحديث المؤسسة والمحافظة على كل أو جزء من المناصب المأجورة على تخفيضات من سعر التنازل والتسديد بالتقسيط ، ومنح الأمر الابتدائي لسنة 1995 الفوائد التالية صراحة :

أ- يستفيد المشتري من تخفيض من سعر التنازل يقدر ب 25% على أقصى حد و من دفع أولي يقدر ب 20% من سعر التنازل بالنسبة للرصيد لباقي للجدول الزمني للدفع يمتد على 15 سنة كأقصى حد بسعر فائدة قدرها 6% من تأجيل لمدة سنتين ، أما أمر سنة 2001 فإنه ترك حرية التصرف إلى مجلس مساهمة الدولة (م م د) في تقدير طبيعة ومستوى الفوائد الخاصة التي يجب منحها حالة بحالة حسب الالتزامات الاجتماعية للمستثمرين .

ب - توجيه النداء للمستثمرين الأجانب بحيث إن مساهمة المستثمرين الأجانب في برنامج الخوصصة موضوع صعب سياسيا كما يشير إليه بحق كزافيي دونيس جوديسيس (Xavier denis -Judicis) و جون بيار بوتي (Jean Pierre Petit) ²¹.

يجد هذا التأكيد مكانا تطبيقيا بالبلدان السائرة في طريق النمو وخاصة في البلدان ذات التوجه الاشتراكي سابقا أين كان الاستثمار الأجنبي مرفوضا عقائديا كلية عن طريق الدستور وقوانين خاصة ، غير أن هذا التصور لرفض الاستثمار الأجنبي قد تطور بوضوح ولأسباب متعددة في نهاية سنوات 1970 أين شاهدنا ظاهرة للتحويل الجدي .

هذه الدول نفسها تتنافس اليوم في منح التحفيزات وفوائد متنوعة ومتعددة لرأس المال الأجنبي ، ومن بين العوامل التي ساعدت على هذا التحويل يشير و. أوندراف (W.Andreff) إلى عامل المحيط المرتبط بالميل العام نحو النظام الرأسمالي وإزالة القيود التنظيمية والخوصصة²² ففي هذا المحيط الجديد تحتل مساهمة المستثمرين الأجانب مكانة مهمة جدا في كل برامج الخوصصة .

إن التوجه الجديد نحو الاستثمار الأجنبي بهذه البلدان قوي جدا إذ أنه وما بين 1988 و 1993 ومن بين 2279 عملية للخوصصة تم إحصاؤها في البلدان السائرة في طريق النمو 671 مؤسسة احتوت على مساهمة للمستثمرين الأجانب وما بين 1988 و 1995 مثلت الاستثمارات الأجنبية 58.4 مليار دولار أمريكي أو 45% من مجموع الإيرادات المتحصل عليها من الخوصصة* .

إن فائدة الاستثمارات الأجنبية في البلدان السائرة في طريق النمو حقيقة لا تحتاج إلى حجة قوية بالنظر إلى الاحتياجات متعددة الأشكال التي أقرتها المرحلة الانتقالية نحو اقتصاد السوق .

وهي حالة الجزائر أين يحتاج القطاع العام الاقتصادي بدون منازع إلى مصدر خارجي متعدد الأشكال بحيث ينتظر من الاستثمار كثيرا من الفوائد للاقتصاد الوطني والأموال العامة :

- يسمح بمعالجة نقص القدرة الوطنية للاستثمار على المستوى المالي وكذلك المستوى التسبييري وخاصة عندما يتعلق الأمر بخوصصة مؤسسات كبرى .

- يمثل بالنسبة للبلد المضيف مصدرا هاما للتمويل الخارجي وبالتالي مصدرا للدخل بالعملية الصعبة ؛

²¹ X. Denis ,Judicis et J.Pierre Petit les privatisations clefs, 1998 p.120-1957

²² W.Andreff, « l'ouverture du tiers monde socialiste aux investissements directes étrangères » collection pays de l'Est,1995p.365.

*تقرير حول الإستثمارات في العالم 1998 CNUCED

- هو حامل للتكنولوجيا والمهارة وهي ميزة تفتقدها المؤسسات العمومية وهو شئ ضروري لتأهيلها .

- وهو أيضا عامل انفتاح دولي للبلد المستقبل على الأسواق الخارجية.
ورغم متطلبات المحيط الجديد والفوائد التي يجلبها لا يزال هناك إقصاء وتحديد للمساهمة الأجنبية في عمليات الخصخصة في القوانين المتعلقة بالخصخصة لكثير من البلدان .
هذا الوضع المتناقض والذي لا يمكن إلا أن ينتج آثار سلبية على نجاح الخصخصة متعارضة تماما مع الاحتياجات الحقيقية لهذه البلدان إلى الاستثمارات الأجنبية، وأحد التفسيرات الرئيسية لهذا التناقض يكمن في الخوف من فقدان سيادة البلد بسبب التدفق الهائل لرؤوس الأموال الأجنبية خاص بشركات متعددة الجنسيات وبسبب أن استراتيجيات هذه الشركات المتعددة الجنسيات لا تتوافق دائما مع السياسات الوطنية ، كما يرجع سبب هذه التناقضات أيضا إلى الانتقادات التي كان محلها اللجوء إلى رأس المال الأجنبي في عمليات الخصخصة والتي تؤكد د. لبارون(D.Labaronne) بالنسبة للبلدان الشرقية مع الإشارة إلى أن هذه الطريقة في الخصخصة كانت محل انتقادات متعددة ومن بينها خاصة بيع المؤسسات العمومية لمستثمرين أجنبى وتخفيض قيمة الأصول والمحاباة السياسية.²³

ومن اجل نقادي هذه السلبيات تحدد كثير من استراتيجيات الخصخصة توفيقا أو توازنا بين الرأس المال المحلي والرأس المال الأجنبي، غير أن هذه القيود والتحديات ليست خاصة بالدول السائرة في طريق النمو لوحدها لأننا نجد أيضا في القوانين المتعلقة بالخصخصة للدول النامية

وتبين ذلك من حالة فرنسا التي حددت ، في قانون 1986 ، نسبة رأس المال الأجنبي ب20% عند خصخصة المؤسسات العامة.

وفي الجزائر (كما في تونس والمغرب) تأكدت رسميا الرغبة في إشراك الاستثمار الأجنبي في برنامج الخصخصة بحيث لا ينص قانون الخصخصة على تمييز أو تحديد لرأس المال الأجنبي ، يتمتع الأجنبى بنفس الوضع مع الجزائريين لا حدود لمساهماتهم منصوص عنه بالترتيب القانوني للخصخصة بل عكس ذلك فلقد منحهم قانون الاستثمار لسنة 1993 وقانون النقد والقرض لسنة1990 فوائد عديدة ومضمونة ومن بينها خاصة :

²³ D.Labaronne Les privatisations à l'Est, Editions Management, 1999, 126p.

- الإعفاء من كثير من الضرائب والرسوم (الضريبة على القيمة المضافة، الضريبة على أرباح الشركات، الحقوق الجمركية، ورسوم اشتراكات على الأجور) على المشاريع الاستثمارية.

- حرية نقل رؤوس الأموال وفوائدها (حصص الربح) .

- الحماية ضد نزاع الملكية .

- اللجوء إلى التحكيم الدولي في المنازعات .

- ويساند أ. بوزيدي (A. Bouzidi) هذا الاتجاه بشدة نظرا للصعوبات الهيكلية للاقتصاد الجزائري ضرورة مساهمة الاستثمار الأجنبي في عمليات الخوصصة مشيرا إلى أن " يجب على الخوصصة أن تجلب لنا القدرات التكنولوجية التي لانملكها والقدرات التسييرية التي تتوفر عليها والأسواق الخارجية التي يجب أن يكون لدينا فيها موضع قد ، إن الأهداف التي ذكرتها ذات أهمية كبيرة في نظرنا ويجب أن تسيير عليها عملية الخوصصة " .

وقد كرس المشرع الجزائري هذه الضرورة للاقتصاد الوطني بأمر سنة 2001 والمتعلق بالخوصصة عن طريق أحكام خاصة (المادة 33) مانحة أمانا أكثر للاستثمار الأجنبي تنص بأن عمليات الخوصصة " تستفيد بقوة القانون من الضمانات التي نص عليها التشريع الساري المفعول وخاصة الحق في نقل الإيرادات نسبيا مع المساهمات التي تمت بالعملة الصعبة " .

الخاتمة :

من خلال هذه الدراسة المتعلقة بإستراتيجية الخوصصة في الجزائر نظريا وتطبيقيا ومن خلال الدروس الخاصة بتجاربها في العالم تبين لنا

- إن الحفاظ على نفس السلوكيات و على نفس مناهج التسيير للمؤسسات المتنازل عنها للعمال، إن لم نقل الميول نحو الاتفاقات الاجتماعية التي تساعد على الحفاظ على مناصب العمل و رفع الأجور، و ذلك بالموازاة مع القدرات الاقتصادية الحقيقية، يشكل في الواقع، سببا للجمود و تأزم وضعية العديد من المؤسسات. و هي الحالة المنطبقة على بعض دول أوروبا الشرقية و لاسيما تلك المتعلقة بروسيا، حيث نجحت الخوصصة لفائدة التكتلات الداخلية بشكل كمي، و لكن من دون « تسوية لمشكل الإدارة الحقيقية للمؤسسة

-إن عدم كفاية القدرة المالية للتكتل الداخلي (التمويل الذاتي) بالإضافة إلى إفلاس القطاع البنكي في تمويل الاستثمار، قد ينجر عنه صعوبة في مباشرة عمليات تغيير البنيات الصناعية و المالية.

- إن النقص في المهارات التقنية في تسيير من طرف العمال، و عدم درايتهم بالسوق، يجعل مهمة التحكم في المؤسسة أمرا صعبا، و لاسيما تلك المتعلقة بالمؤسسات المتوسطة و الكبيرة.
- كما تساهم البيروقراطية السائدة و الضغوطات المضاعفة للمحيط في ظهور المشاكل الحقيقية إزاء عمليات تحويل حقوق الملكية للتكتل الداخلي.
-« تدهور القطاع العمومي »: بسبب نقص المكتسبين الخارجيين و إجراءات إعادة الهيكلة من طرف الدولة، فإن عددا كبيرا من المؤسسات سوف يختفي (تتعرض إلى الإفلاس)

-أمام تضاعف العراقيل و تعزيز أسباب الجمود، فإننا لا محالة سوف نشهد استعادة لزام الأمور من طرف الدولة بالنسبة للقطاع العام، أو لنقل لما تبقى من المؤسسات العديدة، عقب التعرض إلى الإفلاس، تكون مرفقة بدراسة خافتة و مطولة حول الهدف من خوصتها. سوف يتم تشجيع هذا السيناريو من خلال ارتفاع سعر البترول، الذي يمنع الضغط المالي في الجزائر بشكل معتبر.

قائمة المصادر والمراجع :

P.Guilain, Les privatisations : un défis stratégique, juridique, et institutionnel, Droit/ Économie, Bruxelles, De Boeck Wesmael, 1995, p. 72.

O. Bouin. Dans « la privatisation dans les pays en développement : réflexions sur une panacée ». Cahier de politique économique n° 3, OCDE, 1992.

A. Bouzidi, , Les années 90 de l'économie algérienne : Les limites des politiques conjoncturelles, Alger, ENAG, 1992, p.45.

J.Sapir, Le chaos russe, La découverte, Paris, 1996, p. 97.

- L. Cartelier**, « L'expérience française de privatisation : Bilan et enseignements », *Revue internationale de droit économique*, n°3, p. 375 à 407, p. 389.
- R. Ensen**, "Privatization in developing countries: the objectives, principles and technique", *Yapi Kredi Economic Review*, vol. 111, n° 3, 1989.
- V. Kouznetsov**, « Des entreprises d'Etat à l'économie marchande : ambitions et résultats des privatisations en Russie », *Revue Française d'administration publique*, n° 74, p. 217-228.
- S. Dassault**, *La gestion participative. 22 cas d'entreprises*, Les Editions d'organisation, Paris, 1978, 205p.
- J. Fontanel**, *Les Fondements de l'action économique de l'Etat*, op. cit., p. 30.
- J. E. Stiglitz**, *La grande désillusion*, op. cit., p89.
- X. Denis- Judicis et J-P. Petit**, *Les Privatisations, Clefs*, 1998, p. 120 à 157.
- W. Andreff**, « L'ouverture du tiers monde socialiste aux investissements directs étrangers », collection pays de l'Est, 1995, p. 365- 391, p. 382.
- W. Andreff**, « Une approche comparative des privatisations : l'exemple français est-il transposable ? », *reflets et perspectives de la vie économique*, tome XXXII, 1993, p. 170.
- L. Rapp**, *techniques de privatisation des entreprises publiques*, libraires techniques, Paris, 1986, 118p.
- D. Labaronne**, *Les privatisations à l'Est*, Editions Management, 1999, p.63.

V. Kouznetsov, « Des entreprises d'Etat à l'économie marchande : ambitions et résultats des privatisations en Russie », Revue Française d'administration publique, n° 74, p. 217-228

Document : « redressement de l'économie nationale et politique industrielle », adopté en conseil des ministres en janvier 1995, 97p., p. 54.

CNUCED, Rapport sur l'investissement dans le monde, 1998.

القوانين والمراسيم:

- الأمر 95-22 المؤرخ في عام 1995، المتعلق بخصوصية المؤسسات العمومية.
- الأمر 01-04 المؤرخ في 20 أوت 2001، المتعلق بخصوصية المؤسسات العمومية.
- المرسوم 01-352 بتاريخ 1 نوفمبر 2001 أحكام التنازل عن المؤسسة لصالح الأجراء.