سياسة الخوصصة وآثارها في إدارة المرافق العمومية

الأستاذة نسيمة أمال حيفري
باحثة دكتوراه -كلية الحقوق
جامعة وهران2

ملخص:

من المؤكد اليوم بالنسبة للاقتصاد الوطني أنه لا بديل عن الخوصصة كعلاج له، ولا يمكن للخوصصة في حد ذاتها أن تكون أداة ليس إلا في خدمة حركة ذات أكثر أهمية، وتعني بذلك تعديل الاقتصاد الوطني بالأخذ بتعزيز قطاعات الأنشطة مرورا من تحويل وعصرنة القدرات الموجودة أو فتح أنشطة وقدرات جديدة، خاصة وأن اقتصاد السوق لا يمكن تنظيمه دون تفوق القطاع الخاص، وبالتالي فإن للخوصصة في الجزائر القدرة على خلق التداعيات اللازمة لأن تبرز الدولة قوية. فالخوصصة ستؤدي إلى تقليص مفهوم المرفق العام إلى مجرد خدمة، أو اختفائها نهائيا.

Résumé :

Certes, aujourd'hui et dans le cadre de l'économie nationale, il ne peut avoir un complément alternative qui se substitue en étant un outil actif et primordiale au service de la privatisation. Pour mieux déterminer toute les démarches et rectification conçue à l'économie nationale, il se doit nécessaire de faire pars à la conversion et la modernisation de toutes les capacités existantes aussi bien que les activités diverses communicante avec d'autre nouvelles capacités. Quand l'économie du marché ne peut s'organiser mise à part le secteur privé, la privatisation en Algérie et considérer comme force majeure pour toute création des implications obligatoires dans un état puissant. En l'occurrence cette privatisation conduira à une réduction dans le sens d'utilité publique en un simple service qui finira par provoquer sa disparition définitive.

مقدمة:

إن الجزائر تمثل إحدى النماذج التي عصفت بها رياح التغيير الحتمي لمسايرة النظام العالمي الجديد والتوجه نحو اقتصاد السوق تحت تأثير ما يسمى بالعولمة. فبإفلاس أغلبية المؤسسات الاقتصادية العمومية، وعدم قدرتها على مواكبة ما يجري في العالم من تطورات، نتيجة المشاكل التي واجهتها وغياب دافع الربح، أدى هذا الوضع إلى خسائر متراكمة، مما استوجب تدخل الخزينة العمومية لتقديم الدعم والإعانات المالية، بالإضافة إلى ذلك تبني المؤسسة الاقتصادية العمومية الجزائرية طرق تسيير تتميز بإجراءات بيروقراطية مرضية من جهة، ومن جهة ثانية اعتماد الاقتصاد الوطني على الريع البترولي في جلب العملة الصعبة، حيث تأثر هذا الأخير نتيجة انخفاض أسعار البترول في السوق الدولية ... فكم من الجهود تلاشت بسبب ضعف أداء هذه المؤسسات، وانتشار الفساد في أجهزتها... وانخفاض احتياطات الصرف وارتفاع نسبة البطالة والتضخم وانخفاض في الفعالية الاقتصادية، واختلال في القطاع المصرفي... وكل هذا أثر سلبا على أداء المؤسسات الاقتصادية العمومية الجزائرية[1].

برزت خلال السنوات الأخيرة في العالم وبالأخص في الدول النامية بعض المؤشرات الإيجابية في المجال الاقتصادي، ومن أهمها سياسات الإصلاح الهيكلية، حيث أفرزت حركة الإصلاحات الاقتصادية التي اعتمدت في العديد من الدول نسقا جديدا للتفكير والتخطيط على جميع الأصعدة السياسية، الاجتماعية والاقتصادية، الشيء الذي سمح لبعض الدول بالتغلب على مشاكلها الاقتصادية، حيث كانت هذه الإصلاحات شاملة وسريعة في دول شرق أوربا وجنوب شرق آسيا بينما كانت تدريجية في دول أخرى، منها الجزائر[2].

ولقد جاء الحل بالتحول في اتباع سياسة الخوصصة وإعطاءها قيادًة مكانة في الاقتصاد؛ وهذا كان كفيلا بإحداث تنمية في جو من المنافسة تسمح لقوى العرض والطلب أن تلعب دورًا صحيحًا بدافع الربح في توزيع الموارد، وتحقيق الكفاءة الاقتصادية، وجودة المنتج عند أسعار مقبولة من طرفي السوق (المنتج والمستهلك) بعيدًا عن الاحتكارات والتشوهات في ظل بيئةٍ اقتصادية مواتية ومناخ استثماري يجذب المدخرات المحلية ورؤوس الأموال الأجنبية والاعتماد على التكنولوجيا الحديثة والإدارة العلمية[3].

وهذا ما ساعد على التوجه نحو الإصلاح على مستوى المؤسسات الاقتصادية العمومية وانتهاج أسلوب الخوصصة كسبيل لإنقاذها من الوضعية المتردية، فعملية الخوصصة هذه

---

[1] - حسين بورغدة والطيب قصاص. مداخلة بعنوان: الخوصصة مفتاح الدخول إلى اقتصاد السوق في الجزائر. الملتقى الدولي: اقتصاديات الخوصصة والدور الجديد للدولة. دورة تدريبية حول أساليب الخوصصة وتقنياتها. كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير. جامعة فرحات عباس. سطيف. 03 إلى 07 أكتوبر 2004. ص 1.

[2] - شريف شكيب أنور وبوزيان عثمان. مقال بعنوان: الخوصصة في الجزائر دراسة وتقييم. مقال منشور على الموقع الالكتروني: http://webcache.googleusercontent.com. دون تاريخ.

[3] - موسى سعداوي،أطروحة دكتوراه بعنوان: دور الخوصصة في التنمية الاقتصادية - حالة الجزائر ، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير. جامعة الجزائر، 2006-2007. ص 18.

ليست مجرد عملية إصلاح تقنية، بل هي أيضا عملية سياسية تستوجب وجود إرادة سياسية شجاعة وقوية تؤطرها من أجل تحضير برنامج متكامل وشامل لعملية الخوصصة[1].

ولتجسيد هذا المسار شرع في تحضير الأرضية، بإعداد وتوفير الوسائل والأدوات التي تسمح بالتحكم وبضمان نجاح سياسة الخوصصة، فظهرت القوانين والتشريعات التي تنظم وتراقب إجراءات الخوصصة بدءا بقانون عام 1995، وبالموازاة مع ذلك تم الشروع في تهيئة المناخ الاقتصادي المرتبط بهذه الإجراءات (التدابير الجمركية، التشريعات الجبائية، الممارسات البنكية...) لكن وبعد حوالي عشرية من البرامج والإجراءات والتصحيحات نجد ومن خلال مختلف التقارير المحلية (المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي) والدولية (صندوق النقد والبنك العالمي) أن مسار الخوصصة في الجزائر بطيء جدا ولا يخدم السياسات الاقتصادية المنتهجة بل ويزيدها تراجعا وتعقيدا[2].

لذلك كان لا بد من التعرض للإطار القانوني للخوصصة في الجزائر، بهدف تحضير بيئة اقتصادية تتناسب وتتكيف مع هذا النمط الاقتصادي، اقتصاد السوق، ولتلافي التناقضات بين القوانين التشريعية والتطبيقات العملية التي ميزت المراحل السابقة، كان لابد من صدور برنامج للخوصصة يجسد الفكرة السابقة، وكان الأمر رقم 22/95 المؤرخ في: 29 ربيع الأول 1416ه الموافق لـ 26 أوت 1995م؛ حيث ضبط معايير اختيار المؤسسات القابلة للخوصصة، والسلطة المكلفة بتنفيذ العملية، وكذا كيفية الخوصصة، ومراقبتها، وهذا بالإضافة إلى طرق وأساليب ودوافع هذه العملية، دون إغفال تقييمٍ شامل وحوصلةٍ للخوصصة مع التطرق إلى الآثار المترتبة عليها[3].

ومن هنا تنبع إشكالية بحثنا، ففي خضم الترسانة التشريعية الصادرة، والبرامج التكييفية المتبناة تحت رعاية المؤسسات المالية العالمية، والميزانيات المالية الكبيرة المخصصة، نطرح الإشكالية التالية:

- **ما هي العوامل التي لازالت تساهم في إعاقة برامج الخوصصة وتحول دون الإسراع بتنفيذ برامجها؟**
- **وهل ستحقّق الخوصصة نجاحًا دون وجود قطاعٍ عام؟ أم أن وجودهما معًا أمر واجب في إطارٍ من التنافس المتكامل في ظل حدود كل منهما؟**

ويترتب عن هذه الإشكالية، الإشكاليات الفرعية التالية:

- **ما الدافع للقيام بعملية خوصصة المؤسسات العمومية؟**
- **وما مدى نجاعة هذه العملية في ظل التحولات الاقتصادية والدولية؟**
- **وهل أن عملية الخوصصة هذه ضرورة أملتها علينا الوضعية الاقتصادية والاجتماعية والمالية التي تعيشها معظم هذه المؤسسات؟**
- **وهل ستحقّق الخوصصة ما عجز عن تحقيقه القطاع العام ؟**

للإجابة على هذه التساؤلات سيتم تقسيم البحث إلى قسمين:

---

[1] - حسين بورغدة والطيب قصاص، المرجع السابق، ص 2.
[2] - شريف شكيب أنور وبوزيان عثمان، المرجع السابق.
[3] - موسى سعداوي. المرجع السابق. ص 251.

❶ يتعلق بالمضامين والمفاهيم الأساسية للخوصصة بما في ذلك الإطار القانوني والتنظيمي للخوصصة.
❷ يتضمن تقييم لمسار عملية الخوصصة في الجزائر ومدى تأثيرها على المرفق العمومي والعراقيل التي واجهتها مما أدى إلى بطء نتائجها.

المبحث الأول: المضامين والمفاهيم الأساسية للخوصصة.

ماهية الخوصصة:

في الحقيقة الخوصصة ليست عملية تحويل المشاريع العامة إلى القطاع الخاص تمليكا أو إدارة فقط، فهذا التعريف ضيق، حيث يقتصر دور القطاع الخاص على تملك أو إدارة المؤسسات القائمة وهذا لا يؤدي بالصفة المرجوة إلى التقدم الإقتصادي، فإن الخوصصة في معناها الواسع ومحتواها المرغوب هو تنمية القطاع الخاص للقيام بدور فعال في تحريك النشاط الإقتصادي والمساعدة في التنمية الإقتصادية من خلال إيجاد المشاريع الجديدة. كما أن مفهوم الخوصصة يختلف من دولة إلى أخرى.

تعددت المفاهيم التي تحاول أن تحدد معنى الخوصصة، وتدور هذه المفاهيم حول أربعة إتجاهات[1]:

1/- الخوصصة تعني توسيع الملكية الخاصة: ... إن مفهوم توسيع الملكية أصبح مفهومًا متبعًا بواسطة العديد من الدول، ويتم ذلك من خلال قيام الدولة بتصفية القطاع العام (كليًا أو جزئيًا)، أو عن طريق عقود الإيجار، ومنح الامتيازات. ولا يشير توسيع الملكية الخاصة إلى عدم الخروج المفاجئ المباشر للقطاع العام من النشاط الاقتصادي، وإنما يشير إلى انخفاض نصيب الدولة نسبيًا، وذلك بزيادة نصيب القطاع الخاص.

2/- الخوصصة تعني الوسيلة للتخلُّص من الوحدات الخاسرة في القطاع العام : والتي تعني أيضًا أنه بتحول هذه الوحدات إلى القطاع الخاص تتحقَّق إنتاجية وربحية أعلى. وقدكانت بريطانيا وأستراليا من الدول الرائدة التي طبقت هذا المفهوم، رغبًة منها في انتشال الاقتصاد الوطني من عزلته، وذلك بالتخلُّص من أنشطة الدولة الخاسرة، وردها إلى القطاع الخاص، أو تشجيعه للخوض فيها.

3/- الخوصصة تعني الرغبة في التخلص من الاقتصاد الاشتراكي: باعتبارها فلسفًة اقتصادية واجتماعية بدأت تتقلَّص من العالم، وذلك في نظير التحول نحو اقتصاد السوق، ومواكبة النظام العالمي الجديد؛ أي أنها رغبًة في التحرر الاقتصادي .ودول أوروبا الشرقية هي الدول التي اتبعت هذا المفهوم وطبقته؛ لأنه المفهوم الذي يناسب ظروفها، بل إن الدول التي ما زالت تتمسك بالنموذج الاشتراكي، مثل الصين وكوبا، بدأت بالفعل، وبصورةٍ بطيئة وغير معلنة، تتبنى هذا المفهوم.

[1]- موسى سعداوي. المرجع السابق. ص 69.

4/- الخوصصة هي عكس التأميم: فإذا كان التأميم يعني تحويل الملكية الخاصة إلى الملكية العامة فإن الخوصصة هي عبارة عن تحويل الملكية العامة إلى الملكية الخاصة.

الإطار القانوني العام والتنظيمي للخوصصة في الجزائر:

تتمثل الجوانب القانونية لعملية الخوصصة في نظر المشرع الجزائري في ما يلي:

يمكن تعريف الخوصصة كما هو وارد في وثيقة وزارة إعادة الهيكلة الصناعية والمشاركة تحت عنوان المؤرخ في تصحيح الاقتصاد الوطني وسياسة إعادة الهيكلة الصناعية 1994 و 1995 ويعرف الأمر 22/95 المؤرخ في: 26 أوت 1995 الخوصصة على طريقتين:

أ -تتجلَّى الخوصصة في نقل الملكية من القطاع العام إلى القطاع الخاص، ويتم ذلك من خلال تحويل مجموعةٍ أو جزءٍ من الأصول المادية والمعنوية، أو الرأسمال الاجتماعي للمؤسسات العمومية لصالح أشخاصٍ طبيعيين أو معنويين تابعين للقانون الخاص.

ب -تعني الخوصصة أي معاملةٍ تتمثَّل في نقل تسيير المؤسسات العمومية إلى أشخاصٍ طبيعيين أو معنويين خواص، عن طريق" التعاقد"، ويتم عندئذٍ تحويل السلطة القانونية أو الاقتصادية إلى أشخاصٍ خواص أو هيئاتٍ أو أجهزةٍ تابعة للدولة أو مؤسسةٍ على شكل مدني تجاري.

وحسب المرسوم التشريعي رقم 93 /8 المؤرخ في 25 أفريل 1993 ، والمعدل والمتمم للقانون التجاري الصادر في عام 1975 ، والأمر95 /25 المـؤرخ في 25 سبتمـبر 1995 المتعلِّق بتسيير رؤوس الأموال التجارية للدولــة[1].

- المرسوم التشريعي 93 /18 المؤرخ في: 1993/12/29 تضمن هذا المرسوم قانون المالية لعام 1994 من خلال المادتين 180 و 181.
- المرسوم التشريعي 94 /08 المؤرخ في: 1994/05/26 تضمن هذا المرسوم قانون المالية التكميلي لعام 1994، وحسب ما جاء فيه تعريف المؤسسات العمومية الاقتصادية من الناحية القانونية بأن الشركات رؤوس أموال تملك الدولة أو أشخاص معنويون آخرون من القطاع الخاص الأغلبية القصوى من الأسهم أو الحصص الاجتماعية، وفي هذه الحالة تكون الشركة ملكًا بنسبة 51 % للمساهمين المتمثلين، إما في الدولة أو الأشخاص المعنويين من القطاع العمومي أو الشركات ذات رأسمال عمومي محض. أو ملكا بنسبة 49 % للمساهمين الخواص الأشخاص الماديين أو المعنويين من القطاع الخاص وطنيين وأجانب.
- الأمر95 /06 المؤرخ في: 1995/01/25 يتعلَّق هذا الأمر بالمنافسة وبمصداقية المجلس الوطني الانتقالي، وقد تضمن هذا القانون 10 أبواب.

[1]- موسى سعداوي. المرجع السابق. ص 252.

- الأمر95 /22 المؤرخ في: 1995/08/26 المتعلق بخوصصة المؤسسات العمومية حيث ينهي هذا الأمر تدخل الدولة في تسيير المؤسسات العمومية الاقتصادية عن طريق صناديق المساهمة ويمكن التعديل الذي أدخله هذا الأمر في تشكيل شركاتٍ عمومية قابضة، وهذه الشركات تمتلك كلية مجموع أسهم المؤسسات العمومية الاقتصادية.
- المرسوم التنفيذي97 /87 المؤرخ في : 1997/03/16 يعدل المرسوم التنفيذي رقم 96 /177 المؤرخ في 20 ماي 1996 والذي يحدد كيفيات تسيير حساب التخصيص الخاص رقم 302 - 083 والذي عنوانه" الموارد الناجمة عن الخوصصة".
- المرسوم رقم97 /329 المؤرخ في : 1997/09/10 وفي هذا المرسوم تمَّ تحديد الشروط والمنح والامتيازات الإيجابية النوعية أو المختصة، وكذلك لكيفية الدفع بالقسط لأرباح المشترين للمؤسسات العمومية الاقتصادية المتخصصة.

أما قانون المالية لعام 2001 فقد تضمن بعض التعديلات فيما يخص الخوصصة مبررا تعريفها، كيفية إنجازها شروطها وكيفية تنفيذها، وكذا المؤسسات القابلة للخوصصة، كما أسندت مهمة الخوصصة وكل ما يتعلَّق بها من برامج وإجراءاتٍ للوزير المكلف بالمساهمات في إطار تنفيذ استراتيجية خوصصة المؤسسات العمومية الاقتصادية[1] .

تختلف الأسباب التي تؤدي بالدول إلى اللجوء إلى تطبيق الخوصصة باختلاف درجة تطورها ولكن الأسباب الرئيسية والعميقة التي تؤدي بالدول إلى تحويل ملكية أو إدارة المؤسسات العمومية إلى القطاع الخاص هـــي[2]:

1 – توسيع قاعدة الملكية.
2 – التخلص من العمالة الزائدة.
3 – تحسين الانتاجية.
4 – التشغيل الاقتصادى للمرفق العام.
5 – القضاء على الأعطال وإعادة التشغيل والأخطاء.
6 – تجنب حالات الإفلاس والخسائر.
7 – تحديث منظومة التشغيل والخدمات.
8 – إعادة هيكلة المرفق على أسس تجارية

أهداف الخوصصة:

إن ما يميز المؤسسات العمومية الجزائرية هو ضعف أدائها وضعف تمويلها الذاتي وتراكم ديونها، وضعف في مختلف جوانب التسيير وانعدام التنسيق فيما بين المؤسسات وفروعها فكل هذه الأسباب وغيرها من بين العوامل التي دعت إلى التعجيل بعملية الخوصصة وهـذه الأخيرة تهدف إلى تحقيق جملة من الأهداف هـي:

[1] - موسى سعداوي. المرجع السابق. ص 253.
[2]- فريد النجار، ورقة عمل حول: إدارة مؤسسات المرافق العامة بآليات القطاع الخاص تجاه بعض المفاهيم الجديدة في التحويل المؤسسي. البرنامج التدريبي: إدارة المرافق العامة بأساليب الخصخصة، المنظمة العربية للتنمية الإدارية ، جامعة الدول العربية. 10 - 14 أفريل 2005، ص 8.

*رفع الكفاءة الإنتاجية للمؤسسات :لأن عملية الخوصصة تساهم في زيادة القدرة التنافسية للمؤسسات وبالتالي زيادة كفاءتها الإنتاجية، لأن الوسط الجديد الذي تعمل فيه المؤسسة الخاصة يفرض عليها تحسين كفاءتها الإنتاجية والمالية، أو إفلاسها.

*تخفيض التكاليف :ويتم ذلك من خلال رفع الكفاءة الإنتاجية وبالتالي يتيح لها فرصة تحقيق نتائج إيجابية وبالتالي ترتفع أسعار أسهمها.

*تطوير الأسواق المالية :إن السوق المالي ضروري لجلب المستثمرين، لأنه من خلاله يسهل تداول الأسهم والسندات، ويحقق نوع من التكافؤ في الفرص بين كبار وصغار المدخرين وهو القناة الأساسية لتوجيه المدخرات الوطنية والأجنبية وتجميع الموارد المالية على أوسع نطاق وطرحها للمتعاملين.

*جلب الاستثمارات الخاصة الوطنية والأجنبية.

*تحسين المنتجات والخدمات[1]

بالإضافة إلى هذه الأهداف التي تسعى المؤسسة إلى تحقيقها هناك من يضيف أهدافا أخرى تتمثل فيما يلي:

-التكيف مع آليات اقتصاد السوق.
-إصلاح الهياكل التمويلية.
-زيادة الربحية.
-زيادة القدرة التصديرية.
-التوجه نحو عالمية السلع والخدمات.
-تحسين التسيير ورفع كفاءة المسيرين.
-إزالة الاختلالات المالية التي يعاني منها الاقتصاد الوطني[2].

توجد مجموعتين من المعايير لاختيار المؤسسات و النشاطات القابلة للخوصصة وهي:

معايير متعلقة بالتعقيد العملي: حيث تصنف حسب درجة صعوبة عملية الخوصصة: في الوهلة الأولى يمكن خوصصة المؤسسات المتوسطة و الصغيرة بأقل صعوبة مثل مؤسسات التوزيع، السياحة، النقل الحضري... ، في الوهلة الثانية، المؤسسات العمومية العاملة في قطاع المنافسة، مثل المساحات الكبرى، مؤسسات التصدير والاستيراد...، في الوهلة الثالثة، وهي المؤسسات التي تشكل بعض الصعوبات أو الحالات الأكثر تعقيدا مثل المؤسسات الكبرى، و المركبات الصناعية...

معايير اقتصادية: والتي تقوم على تصنيف المؤسسات والنشاطات كونها: إستراتيجية وغير إستراتيجية. مقتدرة تخدم مصلحة القطاع الخاص في التكفل بها. لذلك يقع الاختيار أولا على

[1] - حسين بورغدة والطيب قصاص. المرجع السابق. ص 9.
[2] - حسين بورغدة والطيب قصاص. نفسه. ص 9.

المؤسسات ذات الطابع التجاري و العاملة في قطاع المنافسة مثل المراكز التجارية، محطات البنزين الفنادق، النسيج، الصيد ...ثم تخوصص بعد ذلك المؤسسات غير المعنية بالتنافس فيما يخص المؤسسات المسطرة على احتكار طبيعي مثل توزيع الكهرباء و الغاز، التوزيع الإذاعي، المياه، السكك الحديدية[1] ...

جدول يوضح تحويل المرفق العام للقطاع الخاص[2]

من	إلى
1- ملكية حكومية لرأس المال. 2 - رقابة حكومية. 3- محاسبة حكومية 4- مراجعة حكومية 5- ادارة حكومية. 6- عدم وضوح الاهداف. 7- التوجه بالنشاط. 8-التوجه بالموازنات 9- عدم الاهتمام بالعملاء 10- عدم الاهتمام بالجودة. 11- عدم القدرة على المنافسة . 12- مركز احتكارى. 13- غياب التنظيم الفعال. 14- غياب روح الفريق. 15- الادارة الروتينية	*نقل الملكية للقطاع الخاص. *رقابة الجمهور والقطاع الخاص *محاسبة الشركات. *مراجعة محاسب قانونى . *إدارة بأساليب القطاع الخاص *تحديد دقيق للمرامى والأهداف والغايات . *التوجه بالأهداف . *التوجه بالأرباح . *الاهتمام بالعملاء . *التركيز على الجودة . *قدرات عالية على المنافسة . *المنافسة بالجودة . *المنافسة بالوقت . *المنافسة بخدمة العملاء . *تنظيم فعال مرن *روح الفريق .

[1] - شريف شكيب أنور وبوزيان عثمان. الخوصصة في الجزائر دراسة وتقييم. المرجع السابق.
[2] - فريد النجار. المرجع السابق. ص 24.

	*الادارة بالمنظومات المتوازنة.

جدول يوضح أهم الطرق المستعملة للخوصصة في الجزائر[1]

التقنيـــــات	طبيعتـــــهـــا	طريقة التطبيـق
العرض للبيع	خوصصة ملكية رأس المال	بيع كل أو جزء من الأسهم على الجمهور
البيع التفاوتي للأسهم والأصول (العروض الخاصة)	خوصصة ملكية رأس المال	بيع الأسهم والأموال على طريق المزاد في فئة خاصة من المستثمرين
البيع لفائدة المسيرين والمستخدمين	خوصصة ملكية رأس المال	بيع أسهم المسيرين والعمال
الاستثمار الخاص الجديد	الزيادة في رأس مال المؤسسة (قطاع عام + قطاع خاص)	إضافة حصص أخرى (أسهم) وبيعها للقطاع الخاص
المساهمة أو التوزيع المجاني لأسهم المؤسسة العمومية	خوصصة الملكية	بيع... الاستثمار بسعر رمزي أو مجاني وتحويلها إلى أسهم في المؤسسة العمومية
عقد الإيجار	خوصصة التسيير	تأجير إدارة المؤسسة مقابل مبلغ لفترة زمنية
عقد الإدارة	خوصصة التسيير	تسيير إدارة المؤسسة للقطاع الخاص ويتقاسم الربح مع المؤسسة

[1]- موسى سعداوي. المرجع السابق. ص 273.

المبحث الثاني: تقييم لمسار عملية الخوصصة في الجزائر ومدى تأثيرها على المرفق العمومي والعراقيل التي واجهتها

مهما اختلفت أساليب الخوصصة لكل بلد فإن طريق الخوصصة تعترضه عوائق عديدة أهمها:

- النقابات العمالية هذا الأخير ناتج أساسا عن العمالة الفائضة التي كانت توفرها المشروعات العامة وهي أحد أهم العوائق التي تواجه الخوصصة كون أن الرأسمالي يريد الحصول على تقنيات متطورة بأقل عمالة فيلجأ إلى التقليل من عدد العمال عن طريق التسريح الذي ترفضه النقابات العمالية.
- مشكلات قانونية؛ عمليات التنازل تستدعى سندا قانونيا من الهيئات التشريعية مما يستلزم إصدار قوانين جديدة تسمح بنقل الملكية العامة إلى ملكية خاصة، وحماية القطاع الخاص من التأميم مع ضمان تحويل رأس المال إلى العملات الأجنبية.
- عدم توفر سوق مالية متطورة؛ مما يجعل تعبئة الموارد المالية أمر غير ممكن وبالتالي صعوبة بيع أسهم الشركات للخواص، وزاد الطين بلة كون معظم المؤسسات العمومية مثقلة بالديون اتجاه البنوك.
- مصالح المجموعات الضاغطة، هذه المجموعات تعترض على عملية الخوصصة ومن بن هذه المجموعات بعض الدوائر الحكومية وهذا نابع من نزعات أيديولوجية والخوف من فقدان السلطة.
- استراتيجية الاختيار؛ كون اختيار المؤسسات المراد خوصصتها يتطلب دراسة عميقة لهذه الأخيرة من شتى الجوانب المالية والاجتماعية والجغرافية، هذه الدراسة لن تكون بالشيء السهل على دولة تفتقر إلى الخبرة التجربة في هذا المجال(صعوبة اختيار المؤسسات التي يجب خوصصتها لنقص التجربة وافتقارهم للخبرة الكافية في هذا المجال).

أصبح تطبيق مشروع الخوصصة على المؤسسات العمومية الاقتصادية من أولى الأولويات في نظر الحكومة الجزائرية، إلا أن هذا لن يكون سهلا؛ نظرًا لهيمنة وسيطرة القطاع العام في الجزائر لفترةٍ طويلة، بالإضافة إلى قناعة الشعب الجزائري بأن الدولة هي المالكة والمسيرة للنشاط الاقتصادي .ولهذا عندما تتخلَّى هذه الأخيرة عن دعم المؤسسات المفلسة تواجه مشكلات وعراقيل وعقبات اقتصادية ومالية واجتماعية[1].

إن تطبيق عملية الخوصصة في الجزائر يصادف عدة عراقيل ومشاكل وهذا راجع إلى حداثة العملية وغياب نظرية اقتصادية تؤطرها بالإضافة إلى غياب الإرادة السياسية... إن الخبراء يؤكدون بأن غياب الإرادة السياسية الواضحة كان وراء نظرة الفشل في تنفيذ عملية الخوصصة في الجزائر فمنذ سنة1991 /1996 لم تكن للسلطات الجزائرية نظرة واضحة واستراتيجية، ولم تكن هناك دراسة حقيقية وواقعية من طرف مكاتب متخصصة سواء وطنية أو أجنبية، لأن الإدارة يضيف المصدر لا يمكن لها القيام بهذا العمل الذي يتطلب الموضوعية والدقة، والذي هو من اختصاص الخبراء وأن عدم التحكم في أدوات

[1] - موسى سعداوي. المرجع السابق. ص 279.

الخوصصة أدى إلى الفشل الذريع لهذه العملية. بالإضافة إلى أن قانون الخوصصة تعتبر بنوده بطيئة وبيروقراطية جدا، فبالنسبة للمشتري وحتى يتمكن من شراء وحدة صناعية أو تجارية فهذه العملية تستغرق أكثر من 12 شهرا، بينما في بعض البلدان لا تستغرق ال 6 أشهر كحد أقصى[1].

كما أن تطبيق الخوصصة قد يرغم عددا كبيرا من عمال المؤسسات العمومية المقبلة على الخوصصة، على تحمل تكاليف إجتماعية عالية، بالإضافة إلى تقليص عدد العمال، سيتم إدخال شروط عمل جديدة أكثر صرامة وأكثر جدية مثل تمديد أوقات العمل أو التخفيض من الإمتيازات. كما أن إلغاء التدعيمات والمساعدات المالية من الدولة تهدد كيان المؤسسة العمومية، والجدير بالذكر هو استفادة بعض القطاعات العمومية من دعم السلطات العمومية بفضل علاقتها السياسية. فمسؤولي المؤسسات التي تعمل في قطاعات الأنشطة الرئيسية لديهم عادة تأثير سياسي معتبر غير مبني على العلاقات الشخصية التي تربطهم مع مسؤولين حكوميين فحسب، بل يتعدى إلى إمكانية تشكيل جماعات ضغوط مختلفة لها وزن معتبر في اتخاذ القرارات [2] .

إن عدم تحديد ملكية المؤسسات العمومية يعتبر مصدر مشاكل الخوصصة، كما أدت قوانين الإستقلالية إلى نتيجة اللامركزية، أين أصبحت هذه المؤسسات حديث الساعة، الإستقلالية تمهد الطريق للمرور من الشركة الوطنية إلى مؤسسة عمومية والسؤال المطروح هل الذي هو غير مالك لا يستطيع أن يبيع؟ هل الدولة تسترجع جميع المؤسسات المستقلة أو على الأقل إعادة الملكية من أجل البيع.

يعتبر الافتقار إلى سوقٍ مالية واسعة من أهم المعوقات أمام عملية الخوصصة؛ ذلك أن سوق رؤوس الأموال توفِّر إطارًا من الترتيبات المرنة،تسهل عملية الخوصصة، كما توفِّر أيضًا إمكانية تعبئة الموارد المالية اللازمة لحصول القطاع الخاص على جزءٍ من ممتلكات القطاع العام المعروضة عليه.

وتندرج الخوصصة ضمن برنامج التكيف والتعديل الهيكلي إلى النقد الدولي والبنك العالمي
استجابة لتقديم المساعدات المالية وهذا ضمن سياسة إعادة جدولة الديون الخارجية[3] .

إضافة إلى وجود تناقضات فيما يخص قانون الخوصصة حسب المادة الثانية من القانون رقم 95 المؤرخ في 26 أوت 1995 المتعلِّق بخوصصة المؤسسات التي تنتمي إلى القطاعات التنافسية، واستبعدت هذه المادة قطاعاتٍ كاملة من الاقتصاد، ولاسيما المالية، الطاقة.

[1] - حسين بورغدة والطيب قصاص. المرجع السابق. ص 10.
[2] - حسين بورغدة والطيب قصاص. المرجع السابق. ص 11.
[3] - سبايكي سعدان و حفيظة مليكة. الملتقى الدولي حول تأهيل المؤسسة الاقتصادية. المؤسسة العمومية والخوصصة في الجزائر. ص2.

لقد أكَّدت النتائج المتحصل عليها أن حصيلة الدولة في تطبيق عملية الخوصصة للمؤسسات المنصوص عليها في المرسوم 98/15 ، غير مرضية، سواءً من حيث النشاط، أو من حيث الصورة المقدمة للمستثمرين عن هذه المؤسسات، وعجزه عن تحقيق النتائج الكفيلة بإعادة بعث النشاط في العديد من القطاعات.

ويعتقد ملاحظون اقتصاديون أن التأخر في تعطيل مسار خوصصة المؤسسات العمومية منذ عامين، يعود بالدرجة الأولى إلى أسبابٍ سياسية محضة، وإلى عدم الاستقرار الحكومي. ومما صعب وعرقل العملية في الجزائر، هو القرار غير الواضح من جانب الحكومة، إضافَةً إلى الوعود المقدمة من طرف الشركات القابضة والمجلس الوطني لمساهمات الدولة التي لم تتحقَّق على مستوى الميدان. فما عدا تسوية عملية البيع التي تمَّت على مستوى الندوات الرسمية، هذه المؤسسات المباعة ليس لديها من الواقع وجود حقيقي[1].

جدول يمثل تصنيف المؤسسات العمومية[2]

طبيعة المؤسسة المالية / الحالة الاقتصادية للمؤسسة	استراتيجية	غير استراتيجية
واعدة	للإبقاء	للخوصصة
غير واعدة	إعادة الهيكلة والإبقاء	للتصفية

جدول خوصصة المرافق العامة في بعض الدول العربية[3]

الدول	مجالات الخصخصة
البحرين	بعض الخدمات العامة
الإمارات العربية المتحدة	التلفونات ـ الشرطة في بعض الخدمات
الجزائر	**السكك الحديدية ـ المياه ـ التلفون**
سلطنة عمان	الفنادق والاتصالات
تونس	بعض المدارس والمستشفيات
المغرب العربي	محطات البنزين والفنادق
السودان	الاتصالات ـ دور السينما ـ السياحة
الكويت	المدارس العامة ـ محطات البنزين ـ الكهرباء ـ المياه ـ الاتصالات ـ
الأردن	النقل العام ـ المواصلات والاتصالات ـ البريد والكهرباء والمياه الإسكان
جيبوتي	المياه والكهرباء

[1] ـ موسى سعداوي. المرجع السابق. ص 294.
[2] - شريف شكيب أنور وبوزيان عثمان. المرجع السابق.
[3] - فريد النجار. المرجع السابق. ص 47.

تجدر الإشارة أن الدولة تهدف في إطار التحويل من القطاع العام إلى القطاع الخاص تخفيف الأعباء المالية التي تتمثل في المساعدات التي تؤديها إلى المقاولات العمومية في مجال التسيير والتجهيز وما يحصل من مشاكل لهذه المقاولات. فعوض أن يكون هذا القطاع رافدا للتنمية السوسيو اقتصادية أصبح أهم كوابحها إذ أدت ضخامة عدد هيئات القطاع العام إلى تكبل المالية العمومية أعباء تمويلها وضخ المساعدات المسترسلة لتغطية عجز هام وأصبحت المقاولات العمومية بمرور الوقت تشكل في حد ذاتها شبكة إدارية موازية مشكلة دولة داخل دولة، وأصبح حجم الدعم الذي تقدمه الدولة للمؤسسات العمومية عبئا ثقيلا، فالخوصصة وسيلة للتخفيف من هذه الأعباء المالية للدولة، الناتجة عن ارتفاع تكلفة المساعدات والإعانات المالية للمقاولات العمومية[1].

والدولة مقبلٌة على التغيير، بحيث تبتعد عن التدخل المباشر في الإنتاج، عن طريق الشركات المملوكة لها، ويصبح دورها هو الإشراف والمتابعة، والتوجيه عن طريق السياسات الاقتصادية المالية، النقدية والتجارية، وكذلك التشريعات والقوانين المنظمة للأنشطة الاقتصادية .فالدولة تتدخل في النشاط الاقتصادي عندما يوجد خلل في السوق يعرقل مسار المنافسة، أو في حالة عدم إقبال القطاع الخاص على الاستثمارات في نشاطٍ ما. فآفاق الخوصصة في الجزائر يمكن أن تصل نتائجها إذا تمَّ تنفيذ هذه العملية بوتيرةٍ سريعة، وفي آجالها المحددة، وحسب البرامج الموضوعة لتحقيق الأهداف المسطَّرة مسبقًا؛ حتى لا تخسر الجزائر المستثمرين الأجانب منهم أو المحليين .فتحقيق الخوصصة يلزم التحلِّي بالسرعة والشفافية، ومعالجة المشكلات المتعلقة بها بإحكام، وبعد دراسةٍ دقيقة[2]

خـــاتمـــة:

وفي الأخير يمكن القول أن عملية الخوصصة تتطلب الهروب من التفسيرات الإيديولوجية والتركيز على الحقائق العلمية والتكنولوجية الواقعية باعتبارها عملية فنية وفلسفية في نفس الوقت، وتتطلب تقنيات دقيقة ووقت محدد وتقوم على إمكانيات معينة كما تزيدها الشفافية والصرامة تعزيزًا لنجاحها ونحن في تطلع إلى تحقيق قاعدة اقتصادية قوية ومتنوعة ترتكز على نشاطات متعددة وتشمل مجالات كثيرة، تسمح بتشغيل وإعادة تشغيل للعمالة الوطنية المتخرجة والمسرحة في إطار عملية التصحيحات وتضمن برامج تكوينية وتأهيلية للطاقات البشرية المكونة للمجتمع لكي تحافظ على التوازن الاجتماعي وتستغل المهارات الفردية، وتحررها من أجل الإبداع وفرض الذات داخل هذا العالم الاقتصادي الصعب.

فبعد أن باءت كل المحاولات في إعطاء النجاعة المطلوبة للاقتصاد الوطني وفشل السياسة الكلاسيكية على مسايرة الأوضاع الاقتصادية الدولية ذهبت الدولة إلى اعتماد سلسلة من الاصلاحات للقضاء على الإختلالات التي يعانيها الاقتصاد الوطني مع القناعة بأن عملية الخوصصة مكلفة مؤلمة أحيانا وتعتبر مغامرة من طرف البعض إلا أنها عقلانية في وجود

[1] - بليغ بشر. خوصصة المرافق العمومية.
[2] - موسى سعداوي. المرجع السابق. ص 296.

فعالية بحث تعطي نتائج مرضية وهي ضرورية لما يعانية الاقتصاد الجزائري والآثار السلبية التي خلفت الأزمة تبين مدى عجز الاقتصاد عن تحقيق التنمية وتبعيته للخارج، كم انشير إلى أن الخوصصة لا تزيل كل الصعوبات وإنما تؤدي إلى تخفيضها من وتم فلا يجب القضاء نهائيا على المؤسسات العمومية، خاصة الاستراتيجية منها، بل لا بد من خلق مجال تعايش بين المؤسسات العمومية والخاصة في إطار المنافسة الشريفة.

قائمة المراجع:

- بليغ بشر. خوصصة المرافق العمومية. موقع العلوم القانونية. http://www.marocdroit.com/ بتاريخ: 2013/12/04.
- حسين بورغدة والطيب قصاص. مداخلة بعنوان: الخوصصة مفتاح الدخول إلى اقتصاد السوق في الجزائر. الملتقى الدولي: اقتصاديات الخوصصة والدور الجديد للدولة. دورة تدريبية حول أساليب الخوصصة وتقنياتها. كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير. جامعة فرحات عباس. سطيف. 03 إلى 07 أكتوبر 2004.
- سبايكي سعدان وحفيظة مليكة. الملتقى الدولي حول تأهيل المؤسسة الاقتصادية. المؤسسة العمومية والخوصصة في الجزائر.
- شريف شكيب أنور وبوزيان عثمان. مقال بعنوان:الخوصصة في الجزائر دراسة وتقييم. مقال منشور على الموقع الالكتروني: http://webcache.googleusercontent.com دون تاريخ.
- فريد النجار. ورقة عمل حول: إدارة مؤسسات المرافق العامة بآليات القطاع الخاص تجاه بعض المفاهيم الجديدة في التحويل المؤسسي. البرنامج التدريبي: إدارة المرافق العامة بأساليب الخصخصة. المنظمة العربية للتنمية الإدارية. جامعة الدول العربية. 10 - 14 أفريل 2005.
- موسى سعداوي. أطروحة دكتوراه بعنوان: دور الخوصصة في التنمية الاقتصادية ـ حالة الجزائر ـ كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير. جامعة الجزائر. 2007/2006.

القوانين والمراسيم:

- الأمر رقم 95-22 المؤرخ في: 29 ربيع الأول 1416 ه الموافق لـ 26 أوت 1995 م المتعلق بخوصصة المؤسسات العمومية
- الأمر رقم 97-12 المؤرخ في 19 مارس 1997 المتمم للأمر رقم 95-22 المؤرخ في 26 أوت 1995 المتعلق بخوصصة المؤسسات العمومية.
- المرسوم التشريعي رقم 8/93 المؤرخ في 25 أفريل 1993 والمعدل والمتمم للقانون التجاري الصادر في عام 1975
- الأمر رقم 25/95 المـؤرخ في 25 سبتمـبر 1995 المتعلِّق بتسيير رؤوس الأموال التجارية للدولــة.

- المرسوم التشريعي رقم 93 /18 المؤرخ في: 1993/12/29 المتضمن قانون المالية لعام 1994.
- المرسوم التشريعي 94 /08 المؤرخ في: 1994/05/26 المتضمن قانون المالية التكميلي لعام 1994.
- الأمر06/95 المؤرخ في: 1995/01/25 المتعلق بالمنافسة وبمصداقية المجلس الوطني الانتقالي.

المرسوم التنفيذي87/97 المؤرخ في : 1997/03/16 يعدل المرسوم التنفيذي رقم 177/96 المؤرخ في 20 ماي 1996 والذي يحدد كيفيات تسيير حساب التخصيص الخاص رقم 302 - 083 والذي عنوانه" الموارد الناجمة عن الخوصصة