

الإطار التنظيمي والتطبيقي للخصوصية في الجزائر

The Regulatory and Implementation Framework For Privatization in Algeria

النذير قمره – أستاذ محاضر (أ)*

جامعة محمد بوضياف - المسيلة

nadir.guemra@univ-msila.dz

تاريخ الإرسال: 2021/12/15	تاريخ القبول: 2021/12/17
---------------------------	--------------------------

ملخص:

بالرغم من الإصلاحات الاقتصادية المتمثلة في وضع برامج هامة للخصوصية، ووضع الإطار القانوني الذي نظمها خلال الفترة 1995-1997-2002، وتهيئة المحيط الاقتصادي لها، بالإضافة إلى إصلاحات شملت تشريعات الجباية والإجراءات الجمركية والنظام المصرفي، وكل هذا من أجل تشجيع وتحفيز القطاع الخاص للاندماج في العملية؛ إلا أنه ومن الناحية التطبيقية واجهت الخصوصية جملة من العقبات والصعوبات والعراقيل التي حالت دون تحقيق الأهداف المسطرة، وهو ما سنتناوله في هذه الدراسة المتواضعة.

كلمات مفتاحية: المؤسسات الاقتصادية العمومية؛ الإصلاحات الاقتصادية؛ قوانين الخصوصية؛ الاستثمار.

Abstract:

Despite the economic reforms represented in the development of important privatization programs and the development of the legal framework that organized them during the period 1995-1997-2002, and preparing the economic environment for them, in addition to reforms that included taxation legislation, customs procedures and the banking system; All this in order to encourage and motivate the private sector to integrate into the process; However, from a practical point of view, privatization faced a number of obstacles, difficulties and obstacles that prevented the achievement of the established goals, which we will discuss in this modest study.

Keywords: Public economic institutions; Economic reforms; Privatization laws; Investment.

* المؤلف المرسل: النذير قمره، nadir.guemra@univ-msila.dz

مقدمة:

بعد مُضيِّ عقودٍ من سيطرةٍ وهيمنةِ الدولة على القطاع الاقتصادي، خاصّةً بعد الحرب العالمية الثانية في الدول المتقدمة، حيث تدخلت الدولة بشكلٍ واسعٍ في المجال الاقتصادي من أجل إعادة بناء اقتصاداتها التي دمّرتها الحرب، وتمثّل هذا التّدخلُ بشكلٍ خاصّ في تأمين المشروعات الاقتصادية الخاصة، والذي تزامن مع ظهور النّظريات التي تطرقت لتفسير نشوء دولة الرفاه المؤيّدة لتدخل الدولة في الاقتصاد عن طريق المؤسسات العمومية لتحقيق العدالة الاجتماعية، حيث وسّعت الدولة نشاطها، وأخذت تهتمُّ بأمور اقتصادية واجتماعية تأميناً للمصلحة العامة.

إلا أنّه ومع مطلع الثمانينيات من القرن الماضي أصبحت الصّورة مختلفة، وهذا بعد فشل القطاع العام، حيث أصبحت المؤسسات العمومية الاقتصادية تعاني ضعف الأداء وغياب الكفاءة؛ بدأ تأثير السياسة الاقتصادية الجديدة المتمثلة في سياسة الخصوصية، لعلاج الاختلالات التي أفرزتها سيطرة القطاع العام على المؤسسة الاقتصادية، والتي بدأت بتطبيقها بريطانيا، وتبعها دولٌ متقدمة أخرى كفرنسا وإيطاليا وإسبانيا وكندا.

ونتيجةً لنجاح هذه السياسة الاقتصادية في تحقيق أهداف النمو وتحسين نوعية الخدمات ورفع معدلات الرّبح، وزيادة نسبة اليد العاملة في هذه الدول؛ امتدّ تأثيرها مع مطلع التسعينيات إلى دول أوروبا الشرقية ودول العالم الثالث.¹

ولقد ترتّب على ظهور هذه السياسة الاقتصادية الجديدة التي تبنتها أغلب دول العالم، ومن بينها الجزائر، الحاجة إلى وضع إطار قانوني ينظّمها من أجل حماية الاقتصاد الوطني من نشوء الاحتكارات وسيطرة الأجانب، ومن أجل توزيع عادلٍ للثروة والمقدّرات الاقتصادية على أفراد المجتمع الواحد، وكذلك من أجل تنظيم الاستثمار وتنظيم السوق في ظلّ المنافسة، حيث لا تتدخل الدولة إلا بقصد التوجيه بما يتفق مع سياستها الاقتصادية والاجتماعية.

وفي هذا الإطار، حاول المشرع الجزائري تنظيم إطار تشريعي مُحكم لبرنامج الخصوصية بدايةً من منتصف التسعينيات... فإلى أي مدى نجح المشرع الجزائري في وضع إطار قانوني منظم لهذه السياسة الجديدة في الجزائر؟ وما هي المشاكل التي اعترضت تطبيق تلك القوانين؟

حتى يتسنى لنا فهم النظام القانوني الذي وُضع من قبل المشرع الجزائري للخصوصية، ونوعية المشاكل التي واجهت تطبيق هذه السياسة في الجزائر، وقبل الحديث عن المراحل الأولى للإصلاحات التي سبقت عملية الخصوصية، واستعراض القوانين التي مهّدت للعملية؛ فقد كان من الضروري تسليط الضوء على ماهية الخصوصية، وظروف نشوء فكرة الخصوصية وتدويلها في العالم. ومن أجل الإلمام بكل ذلك، نرى من الواجب تقسيم هذا المقال إلى ثلاثة عناصر رئيسية على النحو التالي:

أولاً: ماهية الخصوصية؛

ثانياً: الإطار التنظيمي للخصوصية في الجزائر؛

ثالثاً: المشاكل التي واجهت تطبيق سياسة الخصوصية في الجزائر.

أولاً: ماهية الخصوصية

قبل الحديث عن تعريف الخصوصية وتحديد مضمونها؛ فقد كان من الضروري تسليط الضوء على ظروف نشوء فكرة الخصوصية وتدويلها، على النحو التالي:

فكرة الخصوصية:

إنّ فكرة الخصوصية وكيفية نشوئها وتدويلها ناتجة عن تدخل الدولة في الدول المتقدمة بشكل واسع في المجال الاقتصادي، خاصة بعد الحرب العالمية الثانية، وفي العقدَيْن السادس والسابع من القرن العشرين. إنّ تدخل الدولة كان بواسطة مؤسساتها المالية، ولمنع حدوث أزمات اجتماعية واقتصادية، وتمّ هذا التدخل عن طريق التخطيط، والذي يُعتبر من أهمّ وظائفها، سواءً أكان مجتمعها رأسمالياً أم اشتراكياً، وكانت الدولة هي الموجّه للاقتصاد، وتعدّد نشاطها خاصة في الجانب الاجتماعي والاقتصادي، من حيث الاستثمار المالي والتخطيط والضرائب والتشريعات الاجتماعية، وكلّف كلّ هذا تكاليف وأعباء على ميزانية الدولة والاقتصاد بأكمله، والذي نتج عن الدعم الكلي للدولة فأصبحت غير قادرة على تحمّل كلّ هذا خاصة في فترة السبعينيات.

ومع بداية الثمانينيات كانت الانطلاقة الجديدة للبحث عن دور جديد للدولة في النشاط الاقتصادي، فظهرت فكرة جديدة في ظلّ سياسة اقتصادية تختلف تماماً عما كان سائداً في السابق، لتخفيف العبء على الدولة عن طريق إعادة ترتيب دور الدولة في النشاط الاقتصادي. هذه السياسة الاقتصادية الجديدة تتمثل في سياسة "الخصوصية".

إنّ نشأة فكرة الخصوصية في وجود قناعة توصل إليها الكثيرون من أن تدخل الدولة عن طريق القطاع العام لا يتمتع بالكفاءة المطلوبة، رغم التسهيلات، وهذا راجع إلى الفساد الإداري، وازدياد عبء تمويل المؤسسات العمومية على الخزينة العامة، ممّا أدّى إلى عجز كبير في ميزان مدفوعاتها، وتراجع في معدل نموّها الاقتصادي.

واستناداً إلى المفهوم الجديد لدور الدولة، وانسجاماً مع المبادئ الاقتصادية الجديدة، غيرت معظم الدول تشريعاتها الاقتصادية والاجتماعية، بدءاً ببريطانيا وفرنسا ثم الولايات المتحدة الأمريكية واليابان وألمانيا، بهدف تحسين نوعية الخدمات التي يؤدّيها القطاع العام، وللحدّ من خسائره. وبالنظر لنجاح تطبيق تلك المبادئ الجديدة في الدول المذكورة، أصبح هناك اقتناع تام لدى الدول النامية بضرورة تبنيها.

1 - تعريفُ الخصخصة

مع مطلع الثمانينيات من القرن العشرين، أصبحت السياسة الاقتصادية الجديدة، والمتمثلة في سياسة الخصخصة، موضوعاً رئيسياً تمّ تداوله في معظم دول العالم، سواءً أكانت متقدّمةً أو ناميةً، وقد تُرجمَ المصطلحُ إلى اللغة العربية بعدّة مرادفاتٍ أهمّها: الخصخصة، التخصّصية، التخصّيص، الفردنة، التفويت، الأهلنة، إلخ... وهي جميعها تسمياتٌ لمصطلح اقتصادي باللغة الإنجليزية أو الفرنسية (Privatisation)² الذي ظهر لأول مرة سنة 1983 في قاموس "ويبستر"³ (Webster)، وذلك خلال الحقبة التاتشيرية في بريطانيا.

منذ ذلك التاريخ أصبحَ لسياسة الخصخصة عدّة تعريفات، وذلك وفقاً للتوجّهات الفكرية والفلسفية السائدة، حيث يتفاوت مفهوم هذه الكلمة من مكانٍ لآخر، ومن دولةٍ إلى أخرى.

أ - المفهوم الضيق للخصخصة

وهو المفهوم الأكثر انتشاراً، ويعني بيع أصول المشروعات العامة إلى الأفراد أو الشركات الخاصة، سواءً أكانَ البيع جزئياً أو كلياً، أي أنّها عكس مفهوم التأميم، بحيث تتحوّل المؤسسات العامة المملوكة للدولة إلى القطاع الخاص المملوك للأفراد، وطنيين أو أجانب، وذلك لتقليص الإنفاق العام، توفيراً لجهود الحكومة فيما هو أنفع للمجتمع، ولإيجاد مناخ تنافسي بين القطاعات الاقتصادية المختلفة.

ويعرّفها البعض على أنّها «نقلُ الملكية مشروعٍ من القطاع العام إلى القطاع الخاص»،⁴ وفي تعريفٍ آخر تُشيرُ الخصخصة إلى «تحويل الملكية العامة إلى القطاع الخاص، إدارةً أو إيجاراً أو مشاركةً أو بيعاً وشراءً، فيما يتبع الدولة أو تهضُّ به أو تهيمُّ عليه، في قطاعات النشاط الاقتصادي المختلفة أو مجال الخدمات العامة»⁵.

من خلال التعريفات السابقة، يرتبط المفهوم الضيق للخصخصة بقضية اقتصادية أساسية، تكمن في نقل الملكية من الدولة إلى القطاع الخاص.

ب- المفهوم الواسع للخصخصة

أما المفهوم الواسع للخصخصة الأكثر شمولاً فيعني «زيادةً فاعليةً ودور قوى السوق (Market Forces) أو تقوية اقتصاديات السوق Free Market Economy، أو بمعنى آخر، تعني الخصخصة التحرُّر من القيود التي تتعلّق بالكفاءة في منشآت القطاع العام وتحويلها إلى حوافز للقطاع الخاص، ويعني ذلك بالطبع وضع القيود على دور الحكومة وعلى سياساتها الاقتصادية»⁶.

بينما يرى باحثٌ آخر أنّ مفهوم الخصخصة يتحدّد على أنّها «التصرّف في المؤسسات العامة سواءً ببيع الأسهم التي تملكها الدولة في رأس المال، أو ببيع العناصر المنتجة من العقارات والتجهيزات التي تملكها هذه المؤسسات».

ويضيف هذا الباحث «الخصوصية تمثلُ عنصرًا من عناصر البرنامج التصحيحي الشامل الذي يهدف إلى إعادة هيكلة الاقتصاد الوطني، وبالتحديد إلى إعادة هيكلة تدخل الدولة في قطاعات الإنتاج»⁷. من خلال التعريفات السابقة، لا يتضمن المفهوم الواسع للخصوصية - بالضرورة - نقل الملكية العامة إلى الملكية الخاصة، وإنما قد يكون الانتقال فقط، مثلًا، لإدارة المنشأة من أجل تحقيق الكفاءة. فالخصوصية في حقيقتها وسيلة لا غاية، وليست هدفًا في حد ذاتها. إن الخصوصية تهدف عمومًا إلى خلق بُنيان اقتصادي تتسم فيه المشروعات بالكفاءة، وتقوم بإنتاج سلع ذات جودة مرتفعة وخدمات عند مستوى أسعار حقيقية أقل، وأن المستفيدين من الخصوصية هم أفراد المجتمع جميعًا.

2- الخصوصية في الجزائر

إن فكرة تبني الخصوصية في الجزائر جاءت بعد العجز المستمر للمؤسسات العمومية الاقتصادية، التي أصبحت تُشكل عبئًا ضخمًا على ميزانية الدولة، وإخفاق نظام التخطيط المركزي في إحداث التنمية الاقتصادية، بسبب التدخل المفرط للدولة في النشاط الاقتصادي، إضافة إلى التحولات العالمية في جميع المجالات، وتغير الفكر الإيديولوجي في اتجاه العمل بقوة السوق.

وقد عرفت الجزائر، والمؤسسة العمومية، العديد من الإصلاحات، فبعد مرحلة التسيير الاشتراكي التي شهدت سوء التسيير وتضخم حجم المؤسسات، ثم إعادة الهيكلة (العضوية والمالية) ووصولًا إلى استقلالية المؤسسات... مما أدى إلى التفكير في التخلي عن الاقتصاد الموجه والانتقال تدريجيًا نحو الخصوصية. حيث ومع بداية الثمانينيات جاء القانون 01-81 المؤرخ في 07 فبراير 1981، والذي تم بموجبه التنازل عن الأملاك العقارية التي دخلت في الاستغلال قبل جانفي 1981.

وفي سنة 1986، تم تعديل هذا القانون بالقانون 03-86 المؤرخ في 4 فبراير 1986، والذي وسع دائرة التنازل لتشمل الأملاك العقارية التي دخلت في الاستغلال ابتداءً من سنة 1981.

وفي سنة 1987، صدر القانون 19-87، المتعلق بالاستغلال الزراعي العمومي، والذي تم على أساسه تفكيك المؤسسات الزراعية المسيّرة ذاتيًا إلى مستثمرات جماعية وفردية.

وفي سنة 1988، توسعت الخصوصية لتشمل القطاع البترولي، حيث تمت بصفة غير مقننة، ثم تسارعت العملية بعد ذلك بحجة تسوية الدين الخارجي،⁸ حيث أمضت "سوناطراك" عدة عقود مع شركات أجنبية للتقيب، مع ميزة اقتسام الإنتاج في حالة الاستكشاف والاستغلال.⁹

وفي سنة 1988 أيضًا، صدر القانون 01-88، المتعلق باستقلالية المؤسسات، ثم قانون 02-88، الخاص بالتخطيط، وكذا القانون 03-88، الخاص بصناديق المساهمة، وكل هذا يُعتبر نوعًا من الخصوصية. حتى جاء دستور 23 فبراير 1989، الذي حددت مادته (18) الأملاك الخاصة للدولة والأملاك العمومية لها، والذي قنن التفتح السياسي والانفتاح الاقتصادي.

ومع مطلع 1990، ظهر القانون 90-10، المتعلق بالنقد والقرض، والذي نصّ على استقلالية البنك المركزي وإنشاء السوق المالية، وتفعيل العلاقة ما بين البنوك التجارية والمؤسسات الاقتصادية. وفي سنة 1993، صدر القانون 93-10، المتعلق ببورصة القيم المنقولة. وكلُّ هذا يُعبر عن البدء في خصخصة حقيقية.

للإشارة، فإنّ فكرة الخصخصة ليست جديدة على الجزائر، حيث أنّ القطاع الخاص لم يكن منعدماً تمامًا، بل كان مُهمّشاً من حيث تخصيص الموارد بحكم النمط الاقتصادي المتبع آنذاك، إذ أنّ القطاع العام هو الذي كان يتلقّى الحصّة العظمى.

إنّ القطاع الخاص كان من المفروض أن يكون موازياً للقطاع العام، وهذا حسب النصوص القانونية والقرارات السياسية، وهناك عدّة قوانين تدلّ على ذلك، من بينها الأمر رقم 67-24، والأمر رقم 69-38، والأمر رقم 75-58، وكذا الأمر رقم 75-59، والقانون 80-11، وقرارات المؤتمر الرابع، والمؤتمر الاستثنائي للحزب، وقرارات اللجنة المركزية، تلك المتعلقة بدور القطاع الخاص ومكانته في الاقتصاد الوطني؛ كلُّ هذه الأوامر عدلت وفق القانون 82-11، المتعلق بالاستثمار الاقتصادي الوطني الخاص، حيث يهدف القانون إلى تحديد الأهداف المنوطة بالاستثمارات الاقتصادية الخاصة الوطنية، ويُحدّد إطار ممارسة النشاطات الناجمة عنها ومجالها وشروطها، لاسيما في المادة (24) منه، حيث نصّت على إعطاء تسهيلات يستفيد منها المستثمر الخاص، كالحصول على قطع أرضية، التمويل بوسائل التجهيز، والتمويل بقطع الغيار والمواد الأولية.¹⁰

أ- مفهوم الخصخصة في الجزائر: تُعتبر الخصخصة في الجزائر حلقة في سلسلة إصلاحات اقتصادية طويلة، تهدف إلى إبعاد الدولة عن التدخّل في الاقتصاد، وفتح المجال أمام اقتصاد السوق. وتمّ تعريفها كما يلي:

- مفهوم الخصخصة وفقاً للمشرع الجزائري: إنّ مفهوم الخصخصة حسب الأمر 95-22، يُمكن أن يتجسّد في شكلين؛ أولهما أن تتحوّل ملكية كلّ الأصول المادية أو المعنوية في مؤسسة عمومية أو جزء منها أو كلّ رأسمالها أو جزء منه، لصالح أشخاص طبيعيين أو معنويين تابعين بدورهم للقانون الخاص، ويكون هذا التحويل بصيغ تعاقدية محدّدة.¹¹

أي أنّ الخصخصة من هذا المنظور تتعدّى عملية بيع الأصول لتشمل حتى خصخصة التسيير، بإسناد هذه المهمة للخواص بهدف تأهيل المؤسسات العمومية المعنوية.

كما عرّفت الخصخصة حسب الأمر 01-04، المؤرّخ في 20 أوت 2001 (والذي ألغى مفهوم خصخصة التسيير وفق القانون 95-22)، حيث نصّ في مادته (13) على أنّها «كلّ صفقة تتجسّد في نقل الملكية إلى أشخاص طبيعيين أو معنويين خاضعين للقانون الخاص من غير المؤسسات العمومية».¹²

- إنّ هذا التعريف، ومن ورائه التشريع الجديد الذي نصّت مادّته رقم (42) على إلغاء الأمر 22-95، لا يتضمّن أية إشارة لخصوصية التسيير بصيغ تعاقدية محدّدة، والتي نصّ عليها التشريع الملغى، وإنّما اقتصر على نقل الملكية إلى أشخاص تابعين للقانون الخاصّ، وقد بيّن طبيعة هذه الملكية، التي تشتمل على ما يلي:
- إمّا على كامل رأس المال الذي تحوزّه الدولة أو أيّ شخص معنويّ خاضع للقانون العامّ، أو على جزء منه، سواءً أكانت هذه الحيازة بصفة مباشرة أو غير مباشرة.
 - وإمّا على الأصول التي تُشكّل وحدة استغلالٍ مستقلةٍ في المؤسسات التابعة للدولة.
- وتجدر الإشارة إلى أنّ عملية خصوصية رأس المال هذه، تتمّ من خلال التنازل عن أسهم أو حصص اجتماعية، أو اكتتاب للزيادة في رأس المال.
- مفهوم الخصوصية وفق القانون الاقتصادي الجزائري: عرفها بأنّها التحوّل من الملكية العامّة للدولة لصالح أشخاص طبيعيين أو معنويين تابعين للقانون الخاصّ، وهذا التحوّل في الملكية يعني كلّ الأصول المادّية أو المعنوية في مؤسسة عمومية أو في جزء منها، أو في تحويل تسيير المؤسسة العمومية إلى أشخاص طبيعيين أو معنويين تابعين للقانون الخاصّ بواسطة صيغ تعاقدية تحدّد فيها كميّات تحويل التسيير وممارسته، وشروطه. ورغم تعدّد التفسيرات، إلا أنّ الخصوصية تجتمع في العناصر التالية:
 - إلغاء التأميم: وهو عبارة عن إعادة مؤسسة أو صناعة ما، كانت مؤمّمة في السابق إلى الخواصّ.
 - المنافسة: إنّ خلق أحسن جوّ للمنافسة يتوقّف على نظم وقواعد السوق، وعلى التقنيين لصالح المنافسة وعلى سياسة حرة في منح الرخص.
 - توسيع المساهمة في رأس المال المتمثّل في تشجيع المساهمة الخارجية، بهدف استغلال جميع الموارد المتمثّلة في رأس المال (الخاصّ والعامّ) لجعله في خدمة القطاعات الاستراتيجية من حيث النشاط الاقتصادي.
 - التسيير: خصوصية تسيير المؤسسات العمومية لضمان أكبر قدر من الفعالية والكفاءة ومقاييس الأداء، من أجل تقييم موضوعي لنتائج المؤسسات.
 - تحسين أداء الخدمة العامّة: والذي يتحقّق بصفة أحسن كلّما تقلّص دور الدولة، وتقويّة ميكانيزمات السوق، من أجل الوصول إلى تقييم موضوعي للعمليات المبرمجة.

ثانياً: الإطار التنظيمي للخصوصية في الجزائر

- نصوص وقوانين ما قبل عملية الخصوصية:

أ- قبل التعديل الهيكلي (1988-1994)

اعتمدت الجزائر كمرحلة أولى (1988-1994) وقبل التعديل الهيكلي، سياسةً تصحيحيةً ذاتيةً، من خلال المبادرة باتخاذ إجراءات إصلاحية شملت الجوانب السياسية والاقتصادية، وكذا المستوى المؤسسي، وإن كانت هذه الإصلاحات بدأت منذ بداية الثمانينات.

وابتداءً من سنة 1988، كانت هناك عملية تصحيح سياسي، تُرجمت في دستور 1989 الذي أدخل التعديدية الحزبية وقواعد الديمقراطية، وقد نُقِدت هذه الإصلاحات كما يلي:

- إعادة تعريف مفهوم نظام التخطيط، بإدخال نوعٍ من المرونة عليه في قانون رقم (89-25).
- وضع حيز التطبيق قانون استقلالية المؤسسات العمومية الاقتصادية في قانون رقم (89-01).
- وضع حيز التطبيق خصوصية قطاع الفلاحة في قانون رقم (89-19).
- إصلاح نظام الأسعار سنة 1989، وهو القانون الذي أسس للخطوات الأولى لتحرير الأسعار.
- وبدايةً من 1990، برزت القوانين الفعلية لاقتصاد السوق وشملت المستويات التالية:
- تحرير التجارة: والذي شرع فيه منذ بداية التسعينيات، وعرف قطاع التجارة الإصلاحات التالية:¹³
 - إصدار قانون النقد والقرض رقم 90-10 المؤرخ في 14 أفريل 1990.
 - إصدار قانون المالية التكميلي لسنة 1990 من خلال المنشور الوزاري رقم 90-63، إلى جانب 38 قانوناً آخر مطبقاً من قبل بنك الجزائر. من خلال وضع نظام يتعلق بتجارة الجملة والوكلاء، والوسطاء، وكان ذلك في أوت 1990.
 - إصدار المرسوم التنفيذي رقم 91-73، المؤرخ في 13/02/1991، والمتعلق بشروط التدخل في التجارة الخارجية، وبذلك ألغى تدخل الدولة فيها؛ وتحديد وظيفة تاجر الجملة القائمة على الاستيراد والتخزين؛ والسماح لكل عون اقتصادي جزائري بممارسة التجارة في إطار الإجراءات القانونية المخولة له.
 - إصدار التعليم رقم 91-03، المتضمن شروط تمويل عمليات الاستيراد، وإلغاء المبيعات بالعملة الصعبة التي يقوم بها الوكلاء وتجارة الجملة تحت قاعدة عامة لحصولهم على التمويلات من أجل تحقيق البيع في الجزائر.
- كما قامت السلطات الجزائرية بتحرير التجارة الخارجية، بإقامة جهاز تشريعي وتنظيمي، وإلغاء الاحتكار والقيود، عن طريق لامركزية فعلية في عملية الاستيراد وتمويلها على صعيد البنوك التجارية،¹⁴ ولهذا فقد تأسست اللجنة (AD-HOC)¹⁵ وهي اللجنة المكلفة بمتابعة العمليات التجارية الخارجية.

وحسب الاتفاق مع (FMI)، صدرت تعليمة سنة 1994 تحت رقم 13-94 من رئيس الحكومة في 12 أفريل 1994 تُلغي التعليمة 625، وتنصُّ التعليمة الجديدة على جعل كلِّ عملية استيرادٍ للبضائع المسموح بها دون أيِّ قيدٍ إداري، وهذا انطلاقًا من تاريخ 01 جانفي 1995، ثمَّ التعليمة رقم 20-94.

• النظام البنكي والمالي

- قانون رقم 10-90: إعادة تنشيط النظام البنكي في إطار الإصلاحات هو تحقيق نظام بنكي فعال يتماشى مع مبادئ المرحلة الانتقالية، وبالقيام على مبدأ المنافسة لإنشاء البنوك والمؤسسات المالية وعدم التمييز بين المتعاملين. وعلى هذا الأساس، تمَّ إنشاء هيئات مالية جديدة مثل (بنك البركة في 20 ماي 1991)، وشراكة بين الجزائر والسعودية برأسمالٍ مختلط، جاء من أجل تشجيع الاستثمارات بصفة عامة، سواءً أكانت محليةً أو أجنبية.

- قانون رقم 02-91، المؤرخ في 20 فيفري 1991، المتضمن مبدأ السماح للأجانب بفتح حسابات بنكية بالعملية الصعبة، وتوظيفها في إطار الشروط المنصوص عليها، كذلك قانون 04-92، الصادر بتاريخ 22/03/1992، المتعلق بمراقبة الصرف؛ والتي تمسُّ كلها التدفقات المالية التي تتمُّ بين الجزائر والعالم الخارجي.

- سنة 1996، أنشئت شركة البورصة للقيم المنقولة بالجزائر العاصمة، باعتبارها أداة أولية ضرورية لانطلاق النشاط في أسواق رؤوس الأموال.

• الاستثمار الأجنبي

- قانون التقدي والقرض رقم 10-90، بتاريخ 14/04/1990، يليه المرسوم التشريعي رقم 12-93، المؤرخ 05/10/1993، الخاص بترقية الاستثمارات، ويقوم هذا المرسوم بإلغاء القيود التي ميزت قوانين 1982 و1986، من خلال الإصلاحات الداخلية للجزائر، حيث يستبعد كلَّ المعوقات التي تقوم بعرقلة الاستثمارات الأجنبية، سواءً أكانت مباشرةً أو ذات اقتصادٍ مختلط، وهذا حسب المادة 49 والمادة 4 منه.¹⁶

- قانون التقدي والقرض رقم 10-90، في 14/04/1990، والرسوم التشريعي رقم 12-93، وكلاهما يؤكد اعتراف السلطات الجزائرية بسياسة اقتصاد السوق، إلى جانب عدّة ضمانات لحماية هذه الاستثمارات.

- قانون 10-90 حسب المادتين (183، 184) لضمان حرية التحويل، وحسب المرسوم التشريعي رقم 12-93 المادة رقم (12).

- إنشاء وكالة ترقية ودعم ومتابعة الاستثمارات (APSI) بموجب المادة (7) من المرسوم التشريعي 12-93، المؤرخ في 05 أكتوبر 1993، للسير الحسن، حسب المادة (8) منه. تمَّ إنشاء هذه الوكالة، بصدور المرسوم التنفيذي رقم 94-319، المؤرخ في 17 أكتوبر 1994، من أجل تحديد وتنظيم وسير الاستثمارات.

• الإصلاح الجمركي: إنَّ التعديلات التي تضمنتها قانون الجمارك تعملُ وفق المادتين (175، 176) من قانون الجمارك المعدل بقانون رقم 36-90، المؤرخ في 31/12/1990، والذي تمَّ بموجبه مراجعة قانون 07-79،

المؤرخ في 1979/07/21 المتعلق بالجمارك، ولقد جاء قانون المالية لسنة 1995¹⁷ باعتماد إصلاح الجمارك من أجل المرور إلى اقتصاد السوق.

• **تكييف النصوص القانونية:** إعادة النظر في قانون التأمينات رقم 80-07، المؤرخ في سنة 1980 لتتماشى مع اقتصاد السوق، وبذلك تمت المصادقة وإصدار مشروع التأمينات الخاص بإلغاء احتكار الدولة لنشاط التأمينات، مع إمكانية إنشاء شركات تأمين خاصة وطنية أو أجنبية؛ وإعادة تنظيم نشاط التأمين، وذلك باعتماد الوسيط في شكل الوكلاء العموميين، وإحداث مجلس وطني للتأمين؛¹⁸ وإصلاحات أخرى ومنها: المرسوم المتعلق بترقية الاستثمارات، الميزانية، الإصلاح الضريبي، سياسة الصرف، تحرير الأسعار ورفع الدعم عنها، السياسة الاجتماعية (ووضعت نصوص في فيفري من عام 1992 تتضمن التعويضات الأربعة لحماية الطبقة الشعبية).

ب - بعد التعديل الهيكلي (1995-1998)

طبقت الجزائر كمرحلة ثانية (1995-1998) برنامج التعديل الهيكلي كإصلاح اقتصادي بالاتفاق مع المؤسسات المالية الدولية، وليس كإصلاح ذاتي.

رغم الإصلاحات التي قامت بها الجزائر منذ بداية 1988 وحتى 1993، والتي لم تكن لها نتائج معتبرة، لأسباب عديدة، ومنها الناحية الأمنية خاصة، والتي أثرت على اقتصاد الدولة الذي أثر بدوره سلباً على المجتمع. لكن ابتداءً من أواخر 1994 وبداية 1995، وبالموازاة مع الانتعاش النسبي للاقتصاد وانخفاض حجم المديونية وارتفاع الرصيد المخزون من العملة الصعبة وإعادة التوازنات للاقتصاد الكلي، وهذا باعتراف صندوق النقد الدولي ذاته، مما شجع الجزائر على المضي قدماً في تطبيق مزيد من الإصلاحات؛ لذا شرعت الجزائر في إصلاح هيكلي شامل بين 1995-1998، من خلال إعادة جدولة ديونها، وذلك من أجل علاج جذور الأزمة، والتي تمثلت في جملة من آليات التحوّل الفعلي إلى اقتصاد السوق والخصوصية، من خلال مختلف القوانين والمراسيم التي صدرت في إطار سياسة الإصلاحات الاقتصادية، وبطلب من المؤسسات المالية الدولية، تماشياً مع الإصلاحات التي بدأت العام 1989، للانتقال من اقتصاد مخطط مركزياً إلى اقتصاد السوق، والذي لا بد وأن تُصاحبه توجهات جديدة مُحكمة في مختلف السياسات، بالموازاة مع الإصلاحات السياسية في دستور 23 فبراير 1989.

- قوانين الخصوصية:

- المرسوم التشريعي 94-08، المؤرخ في 1994/05/26، المتضمن قانون الملكية التكميلي لسنة 1994، ولاسيما المادتان (24، 25) منه.

- المرسوم التشريعي 94-415، المؤرخ في 1994/11/28، الذي يُحدد كيفية تطبيق المادة (24) من المرسوم التشريعي 94-8.

- الأمر 95-22، المؤرخ في 26/08/1995، المتعلق بخصوصية المؤسسات العمومية.
- الأمر 97-12، المؤرخ في 19/03/1997، المعدل والمتمم للأمر 95-22.
- المرسوم التنفيذي 27-329، المؤرخ في 10/09/1997، الذي يحدد شروط منح امتيازات خاصة والدفع بالتقسيط لصالح مقتني المؤسسات العمومية المخصوصة.

2- الإطار القانوني للخصوصية في الجزائر (التشريعات والنصوص القانونية)

أمّا ضعف القطاع العام والعجز في معظم ميزانيات المؤسسة العمومية، وانعدام الكفاءة والفعالية، وتسجيل انخفاض في معدلات النمو، مما أثر سلباً على الاقتصاد الوطني، وفشل التنمية في الجزائر؛ بدأ يطفو على السطح مصطلح "الخصوصية".

في سنة 1995، وفي الوقت الذي أثبتت فيه الإصلاحات السابقة محدوديتها، وبعد أن تيقنت السلطات الجزائرية أنّ استقلالية المؤسسات التي تُعدّ نوعاً من الخصوصية (خصوصية التسيير) لم تكن كافية؛ بات من الضروريّ عليها مباشرة إجراءات خصوصية الملكية لأول مرة، ووضع التشريعات القانونية لتطبيقها، من أجل الانتقال إلى اقتصاد السوق، ووضع ميكانيزمات لذلك. هذه القوانين تكون محدّدة لكيفية الخصوصية وتقنياتها ومجالاتها والمكلفين بالعملية، وشروط التنازل عن هذه المؤسسات العمومية لصالح الخواص محليين كانوا أو أجانب.

أ- القوانين التي جاءت قبل الأمر 95-22

- قانون 88-01: والذي تطرقنا إليه في الفصل الأول، وينصّ على استقلالية التسيير لكل المؤسسات العمومية التي تتوفّر على شروط النجاعة الاقتصادية، أو القابلة للإنعاش من خلال التطهير المالي. هذه المؤسسات الآن تتمتع بالخصوية المعنوية والاستقلال المالي، وتُسيّر وفق قواعد وأحكام القانون التجاري.
- القانون 89-01: تمّ إدخال مفهوم عقد التسيير الذي يؤدي إلى إدخال طرق تسيير حديثة لا تتوفّر عادةً وبالشكل المطلوب، إلا عند متعاملين خواص مؤهلين.
- هذه الصيغ، مكّنت القطاع الخاص من الدخول في تسيير دواليب الحياة الاقتصادية، وبفعل كفاءاته، ممّا سمح له بالتوسّع بصورة جعلته الآن يتمّ إشراكه في رأسمال المؤسسة العمومية. هذا ما يؤدي إلى القول أنّ الخطوات الأولى لفترة طويلة مرفوضة.
- دستور 23 فيفري 1989: من خلال المادة (12) التي تحدّد مجال الملكية العامة، والمادة (18) التي تُميّز بين الأملاك العامة للدولة وأملكها الخاصة، موسّعاً بذلك آفاق تقبّل مصطلح الخصوصية في الجزائر.
- قانون الأملاك 90-25: الذي صنّف المؤسسات المستقبلية، المؤسسات الاقتصادية العمومية، ضمن الأملاك الخاصة للدولة، وما تبع ذلك من إضفاء الصبغة التجارية عليها.

- المرسوم التشريعي رقم 08-93: المتضمن القانون التجاري، والذي أخضع رأسمال المؤسسات العمومية الاقتصادية لنظام الصفقات الجارية (بيع، إيجار)، وذلك في إطار بورصة القيم المنقولة كسوق مالية ضمناً لكل انتقال مستقبلي لأسهم وسندات المؤسسات الاقتصادية العمومية بقيمتها الحقيقية التي تحددها السوق
- قانون المالية لسنة 1994: من خلال المادتين (24، 25)، وقانون المالية التكميلي لنفس السنة من خلال المادتين (180، 181): كانا بمثابة إعلان رسمي وصريح عن خصخصة رأسمال المؤسسة العمومية.
- المرسوم التنفيذي رقم 94-294: الذي يتضمن كليات حل وتصفية المؤسسات العمومية غير المستقلة والمؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري.
- ب- الأمر 22-95 (قانون الخصخصة)
- بتاريخ 1995/08/26، وبعد صدور قانون المالية والقوانين المرافقة له، جاء قانون 22-95 لينظم مختلف الجوانب القانونية والتنظيمية الضرورية، لوضع عمليات الخصخصة موضع التنفيذ، حيث حدد الهيئات المؤطرة لعمليات الخصخصة، والأحكام الخاصة بالمؤسسات وكليات خصصتها.¹⁹
- التعلية 1380-95: بتاريخ 20 نوفمبر 1995، الصادرة عن وزير الداخلية والجماعات المحلية والبيئة والإصلاح الإداري، والتي تنص على تخلي الدولة عن النشاطات ذات الطابع الهامشي لتتفرغ أكثر للإشراف تقنياً ومالياً على مهامها الأصلية.
- جاء قانون 12-97، المؤرخ في 17 مارس 1997، يُعدل ويتم الأمر 22-95 المتعلق بخصخصة المؤسسات العمومية مع بروز بعض المشاكل والصعوبات.
- هذان الأمران يُحددان المؤسسات التابعة للقطاعات التنافسية التي تكون معنية بالخصخصة،²⁰ وكذا القواعد العامة لخصخصة المؤسسات العمومية على النحو التالي:
- اعتبار السوق المالية طريقة من طرق خصخصة المؤسسات العمومية، وتشجيع مساهمة الأفراد في رأسمالها.
- رأس المال الاجتماعي للمؤسسات المملوكة بصفة مباشرة أو غير مباشرة من طرف الدولة أو الأشخاص المعنويين التابعين للقانون العام.
- الأصول المكونة لوحدة مستمدة مستقلة عن المؤسسات التابعة للدولة.
- عرّف المشرع الجزائري الخصخصة بالقيام بمعاملة أو معاملات تجارية تتجسد فيما يلي:
- إما بتحويل ملكية كل الأصول المادية أو المعنوية في مؤسسة عمومية أو جزء منها، أو كل رأسمالها أو جزء منه لصالح أشخاص طبيعيين أو معنويين تابعين للقانون الخاص.
- تحويل تسيير المؤسسات العمومية إلى الخواص، وذلك بواسطة صيغ تعاونية، ويجب أن تُحدد كليات تحويل التسيير وممارسته وشروطه.

السُّلطات المكلفة بالخصخصة: من أجل ضمان سير عمليات الخصخصة، تُعيّن الحكومة الهيئة المكلفة بتنفيذ الخصخصة،²¹ هذه الهيئة، بالتشاور مع وزارات القطاعات المعنية على الخصوص، تتكفل بما يلي:

- تنفيذ برنامج الخصخصة الذي صادقت عليه الحكومة.
 - تطلب من المؤسسة والهيئات تليغها بالوثائق والدراسات والمعلومات اللازمة لإنجاز مهمتها.
 - تعرض إجراءات تحويل الملكية أو خصخصة التسيير، وكيفية كليهما على الحكومة لاتخاذ قرار بشأنهما.
 - تحافظ على الصلة الوثيقة بجميع الهيئات المعنية بعملية الخصخصة.
 - تُطلع الجمهور على النشاطات المرتبطة ببرنامج الخصخصة.
- هذه الهيئة يمكن أن تقترح إجراءات تتعلق ب: إجراءات المزايدة، إجراءات العرض العلني، إجراءات الانتقال القبلي للعارضين وتسجيلهم، والإجراءات المتعلقة بقواعد الإشهار.
- إضافة إلى هذه الهيئة، يُخول ذات القانون استحداث مجلس للخصخصة، يتكوّن من سبعة (7) إلى تسعة (9) أعضاء من بينهم رئيسه،²² يُختار الأعضاء بحكم كفاءتهم الخاصة في ميادين التسيير الاقتصادي والقانوني والتكنولوجيا، وفي أيّ ميدان يتصل باختصاصات المجلس. يقوم هذا المجلس بالمهام التالية:²³
- تنفيذ برنامج الخصخصة المُعد.
 - يوصي بتوجهات خاصة بسياسة الخصخصة والمناهج الملائمة لكل مؤسسة عمومية وأصولها.
 - تكليف الخبراء والمختصين بتقدير قيمة المؤسسة المزمع التنازل عنها وأصولها.
 - يدرس العروض ويقوم بانتقائها ويُعدّ تقريراً ظرفياً عن العرض المقبول، ويرسله إلى الهيئة.
 - يتخذ كل التدابير اللازمة للقيام بخصخصة المؤسسات العمومية المعنية بالخصخصة أو بأصولها.
 - يُمسك السجلات ويحفظ المعلومات، ويؤسس إجراءات إدارية لضمان سرية المعلومات.
 - يمكن للمجلس أن يستعين بأيّ خبير تبذوله مساعدته ضرورية.
 - يقوم المجلس بتقييم المؤسسات العمومية القابلة للخصخصة، حسب المناهج والتقنيات الملائمة في مجال التنازل الكلي أو الجزئي عن المؤسسات العمومية، أو عن أصولها المادية والمعنوية، مع مراعاة خصوصيات كل حالة، لاسيما القيمة التجارية الحقيقية لأصولها، والقواعد المحققة أو القيمة الاقتصادية المعتمدة، ووجود فروع تابعة لها، ومواقعها في السوق، وأفاقها المستقبلية، وعند الاقتضاء سعرها في البورصة.
 - يحدّد المجلس على أساس تقارير تقييم نوعية، يُعدّها بنفسه أو جميع الخبراء الذين فوضهم لذلك، فارق الأسعار لتحديد سعر عرض التنازل عن الأسهم والحصص والقيم المنقولة المختلفة والأصول المادية والمعنوية، والمؤسسات العمومية وحصصها، ويرسل تقرير التقييم وفارق الأسعار إلى الهيئات المعنية.

من خلال ما تقدّم، أعطى المشرّع الجزائري الضوء الأخضر للبدء في خصوصية المؤسسات العمومية، وذلك بتحديد النّشاطات القابلة للخصوصية، إضافةً إلى تعيين المكلفين بعملية الخصوصية لهيئة المؤسسات العمومية للانتقال إلى القطاع الخاص، كما يهتمون بدراسة الملفات المقدّمة من طرف المؤسسات لتحديد قيمها وسعر التنازل عنها. هنا يتكرّس مبدأ التّشاور بين ثلاث هيئات في تنفيذ برنامج الخصوصية وهم الوزارات المختصة (الحكومة)، ومجلس الخصوصية، والهيئة المكلفة بمراقبة تنفيذ برنامج الخصوصية.²⁴ هذه الهيئات مكلفة بتحديد الرّزنامة الفعلية للعمليات والإجراءات المتبّعة لعملية التنازل، فالمشرّع الجزائري اعتبر أنّ عملية الانتقال ضرورية، لكن يجب أن تتمّ بإحكام، خاصّةً في المرحلة الأولى، لتلافي الاصطدام بمعوقات ومشاكل تُعرق تطبيق العملية، وحتى لا تكون هناك معارضة كبيرة من طرف الطبقة الاجتماعية بالخصوص.

ثالثاً: المشاكل التي واجهت تطبيق سياسة الخصوصية في الجزائر

تُمثّل عملية الخصوصية في الجزائر أداةً من أدوات الإصلاحات الاقتصادية وفق برنامج إعادة هيكلة الاقتصاد تماشيًا مع الاتفاقيات المبرمة مع المؤسسات المالية الدولية، فعملية الخصوصية تستلزم نظريًا شروطًا كوجود اقتصادٍ سوقٍ متطوّر، وجود ادّخارٍ داخليّ هامّ، أسواقٍ ماليّةٍ كافية، ووجود نظامٍ بنكيّ متطوّر (لتوظيف الأسمه)، واقتصادٍ مستقرّ؛ حتى تتمكّن من تقييم المؤسسات التي ستُخصّص بكفاءة. ولهذا فتطبيقها في الجزائر واجه العديد من الصّعوبات والعراقيل التّقنيّة والتنظيميّة، وذلك راجعٌ إلى حداثة العملية وفقدان الشّروط السّالفة الذّكر أو نقصها من جهة؛ ومن جهةٍ أخرى راجعٌ إلى صعوبات اجتماعيّة مرتبطة أساسًا بتكلفة الخصوصية اجتماعيًا، وانعكاساتها على البطالة والقدرة الشرائية؛ ومن جانبٍ ثالث، تظهر المشاكل السياسيّة كتضارب الآراء والأطروحات حول المنهج الواجب اتّخاذه، خاصّةً لتفادي المضاربة والاقتصار فقط على المستثمرين الخواص الذين لهم خبرة وتجربة معروفة.

مما سبق، وبالرغم من اعتبار الخصوصية خيارًا واضحًا في إطار إعادة الهيكلة الاقتصادية، وبالرغم من إنشاء وزارة ومجلس لهذا الغرض (وزارة الصناعة وإعادة الهيكلة، المجلس الوطني للخصوصية)؛ يُمكن القول أنّ تطبيق عملية الخصوصية في الجزائر، في الواقع، واجه صعوبات ومعوقات كثيرة، ترتبط بالعوامل السياسيّة والاجتماعيّة والاقتصادية، وبالوضعيّة السيئة للمؤسسات التي ستُخصّص.

1- من الناحية السياسية

تردّد السّلطة السياسيّة في اتّخاذ القرار الذي يُمثّل مستقبل الجزائر،²⁵ وفي إجراء التّغيير الجذري لنمطٍ اقتصادي دام لأكثر من 30 سنة (لذا جاء إجراء لفتح رأسمال المؤسسات العمومية مع الحفاظ على نسبة 51% لصالحها، مع أنّ خصوصية رأس المال الكلي هي الوسيلة الأمثل التي تتماشى مع اقتصاد السوق الحقيقي)؛ نتج عن ذلك تأخرٌ بداية الإصلاحات في الفترة (1991-1996)، يضاف إلى ذلك غياب الاستقرار

السياسي في الفترة ذاتها والمتمثل في تعدد الحكومات،²⁶ فتعددت معها الفترات الانتقالية لدخول اقتصاد السوق، وتعددت التهجّمات السياسية المناهضة للعملية، ممّا نتج عنه تناقض لدى أصحاب القرار، كون كلّ مسؤولٍ يريد تحميل عملية تنفيذ الخصخصة إلى من سيأتي بعده. ويجب الاعتراف هنا أنّ عملية الخصخصة تتضمن تحملاً ثقيلاً للمسؤولية،²⁷ وقد أدّى ذلك إلى تضاربٍ وغموضٍ في الصّلاحيات بين الحكومة ورئاسة الجمهورية. رغم أنّ تلك الفترة عرفت منح الاستقلالية القانونية والمالية بدقّة بصفة تدريجية إلى كلّ المؤسسات العموميّة، وترافقت مع برنامج التطهير المالي لها، لكنّه لم تكن للسّلطات في تلك الفترة نظرة واضحة واستراتيجية للخصخصة، رغم استحداث وزارة لإعادة الهيكلة ومجلس للخصخصة، إضافةً إلى هيئة "الهولدينغ" لإعادة هيكلة القطاع العامّ، والخصخصة كطريقة للتخّي عن أملاك الدولة (القطاع العام)، لكنّه لم يتمّ بيع أيّ مؤسسة ولم تتمّ خصخصة كئيّة لأيّ مؤسسة طيلة أربع سنوات.

يضاف إلى ذلك عدم وجود إجماع لدى الطبقة السياسيّة (خاصّةً أصحاب التوجّه الاشتراكي وعلى رأسهم حزب العمال) والنقابات العمالية، ممّا أدّى إلى إضرابات كثيرة، وأخيراً بين الحكومة وأرباب العمل والمقاولين العموميين، حول الكيفية المثلى لإعادة هيكلة المؤسسات قصد دخول اقتصاد السوق، وكذا عدم تقبّل الشخّصيات الوطنية لفكرة التنازل عن الملكيات العمومية.

2- من النّاحية الاقتصادية

من الصّعوبات الاقتصادية التي حالت دون تطبيق أمثل للخصخصة في الجزائر، عوائق ميدانية زادت من متاعب كلّ من لهم علاقة بتطبيق عملية الخصخصة في الجزائر، تتمثّل في ضعف النّظام البنكي الجزائري الذي يُعتبر غير قادرٍ على توفير السيولة الماليّة الكافية لتغطية الطلب على القروض من طرف المستثمرين، إضافةً إلى العجز المالي الكبير الذي عرقل انتقال المؤسسات إلى مرحلة الإصلاح؛ عدم وضع أدوات تنفيذيّة لتقييم ممتلكات المؤسسة التي ستُخصص حفاظاً على الممتلكات الوطنية؛ عدم وجود سوقٍ ماليّة فعّالة تسمح بتقدير قيمة المؤسسات الحقيقيّة؛ جباية ثقيلة بالنسبة للمشتريين المحتملين؛ حقوق جمركيّة عالية؛ مشكلة التّضخّم التي لا تزال دون الأرقام الدّنيا المطلوبة (4%-5%) إذ تبلغ في الجزائر قرابة 25%.²⁸

3- من النّاحية التّنظيمية والقانونية

إند قانون الخصخصة في الجزائر يُعتبر بنود تطبيقه بطيئة²⁹ وجدّ بيروقراطية، وهو ما من شأنه أن يُعرقل عمليات الاستثمار،³⁰ كما أنّ هناك شبه انعدامٍ للتشريعات القانونية التي تحكّم نشاط الخواصّ، ممّا يطرح مشكل القضايا الاجتماعية والاقتصادية كالاقتصاد الموازي وحجمه، ممّا يتسبّب في بقاء كمّية كبيرة من رأس المال خارج مراقبة الدولة. يضاف إلى ذلك مشكل العقار الذي يُعتبر من أكبر المشاكل التي تُطرح في الجزائر، وكذا استثناء المؤسسات الماليّة من عملية الخصخصة، واقتصار أساليب الخصخصة على ثلاث طرقٍ هي (التنازل عن طريق الأسواق الماليّة، التنازل عن طريق المزايدة، خصخصة التسيير). يضاف إلى كلّ ذلك

غياب الدراسة والتحليل ونقص التوعية بأهمية العملية لإقناع أفراد المجتمع بالسياسة الاقتصادية المتبعة وقبول عملية تطبيق الخصوصية، وهو ما كان صعباً بالنظر إلى ثقافة المجتمع آنذاك. إذن يتطلب الأمر من الحكومات إجراء مناقشات وشروحات حول أهمية الخصوصية وعلاقتها بالتنمية الاقتصادية قبل البدء في التنفيذ.

يضاف إلى كل ذلك عائق آخر من العوائق الأساسية لنجاح الخصوصية، هو المحافظة على نفس المسيرين والموارد البشرية السابقة في تسيير اقتصادنا الذين يفتقرون إلى الإلمام بالتكنولوجيا. العائق الآخر أمام الإصلاحات الاقتصادية عموماً يتمثل في غياب المحاكم التجارية، وقلة تكييف الجهاز القضائي (المتوقّر) مع المعطيات الاقتصادية الجديدة، وفي هذا الإطار، هناك جهودٌ بُدلت على مستوى وزارة العدل لتكوين القضاة في المجال التجاري، وقد نشأت محاكم تجارية، باعتبار أن العدالة تُصبح الحكم الأول في كل الممارسات الاقتصادية والتجارية في ظل القواعد الجديدة؛ وجود منظومة تشريعية تُشجّع الاحتكار، الشيء الذي لا يعطي مزايا للمؤسسات المخصوصة، وانعدام المرونة القانونية في الدولة الجزائرية، خاصة في ميدان القانون الإداري وقانون العمل اللذين يجب أن يكونا مُكيّفين مع سياسة الخصوصية.³¹

4- من الناحية الهيكلية

تتمثل هذه المشاكل في نقص كبير في المبادرات الخاصة، والسبب يعود³² إلى الخوف من طبيعة النظام الذي يؤمّم، زيادةً على ضعف القطاع الخاص في الجزائر، فهو غير قادرٍ على المساهمة فعلياً في عملية الخصوصية، رغم الحضور المُعتبر للقطاع الخاص في الجزائر (نسبة مساهمته في إنتاج القيمة المُضافة الإجمالية 40%)،³³ إلا أن المستثمر الخاص في الجزائر يعاني حالياً من تداعيات وانعكاسات خسائر الصرف، ومن تراكم الديون. كما أن سعي القطاع الخاص وراء الربح السريع وغياب استراتيجية واضحة لتوجيه نحو الاستثمارات المنتجة فعلاً، قد حال دون تطوره في الاتجاه الصحيح.³⁴ والقطاع الخاص في الجزائر مركّز في بعض النشاطات الاقتصادية فقط؛ ضيف إلى ذلك قلة عدد المستثمرين الوطنيين وأغلهم ليس لهم القدرة المالية الكاملة لامتلاك مؤسسات خاصة. أما فيما يخص الاستثمار الأجنبي فكان حضوره محتشماً، ومحصوراً في بعض القطاعات كالمحروقات والطاقة، رغم صدور قانون الاستثمار سنة 1993، والحوافز التي يمنحها إعفاءات ضريبية... إلخ؛ والذي يرجع إلى الأزمة الأمنية التي عاشتها البلاد في تلك العشرية، والتي كانت السبب في توقّف 125000 مؤسسة صغيرة ومتوسطة وتسريح آلاف العمّال. بالإضافة إلى تركّز الاستثمار الخاص في المدن الكبرى (الجزائر وبومرداس والبليدة)، حيث نجد أكثر مشاريعها تتركّز في هذه المنطقة من البلاد، ممّا يستدعي تنشيط عوامل الدفع إلى الاستثمار في هذه المناطق.

5- من الناحية الاجتماعية

تتمثل في معارضة العمّال والنقابات لعملية الخصوصية، باعتبار الخصوصية تعني تخفيضاً حاداً في القوّة العاملة،³⁵ ومن الحلول المقترحة لحلّ مشكل العمالة الزائدة، التقاعد، التقاعد المبكر، التدريب وإعادة التدريب، تعويض البطالة، إيجاد فرص عملٍ بديلة، المساعدة على إنشاء مشروعاتٍ خاصّةٍ صغيرة. كما أنّ الثقافة المؤسّساتية السائدة آنذاك كانت تُشكّل عائقاً أمام الخصوصية؛ لأنّ المستفيدين بامتيازات الوضع القديم يقفون بطبيعة الحال أمام كلّ فكرةٍ خصوصية، وحتى إن تمّ القبولُ بها مبدئياً، فإنّ هذه الممارسات تميلُ إلى البقاء وتُشكّل معوّقاتٍ لإنجاح الخصوصية.

وللذهاب إلى خصوصية حقيقية، يجبُ على الدولة العملُ للتغلب على كلّ هذه العوائق في كلّ المستويات التي ذكرنا، بإزاحتها أو التقليل من حدّتها في سبيل تطبيق برنامج الخصوصية الذي يتماشى والتحوّلات الاقتصادية والاجتماعية التي يشهدها العالم اليوم، حتّى نضمن نجاحها في الجزائر.

خاتمة:

تُعتبر سياسة الخصوصية حلقةً في سلسلة الإصلاحات الاقتصادية التي انتهجتها الجزائرُ منتصف التسعينيات، كنتيجة حتمية للظروف التي عاشتها الدولة منتصف الثمانينيات والأزمة الاقتصادية العالمية، هذا بالإضافة إلى التحوّلات الاقتصادية العالمية، ممّا دفع بالمشروع الجزائري لوضع إطار قانوني وتنظيمي بدايةً من سنة 1995، حين تمّ وضع القواعد الضّروية لقيامها، وبناء الهياكل التي تعمل على تنفيذها. وتبع هذا القانون قانون 1997 المعدّل وكذا قانون 2001، الذي جاء أكثر ليونةً من أجل تشجيع المستثمرين الخواص على الانخراط بقوة في هذه السياسة الجديدة، غير أنّ حصيلة هذه الفترة بالنسبة لتطبيق عملية الخصوصية جاءت متواضعة... إذ تميّزت هذه الفترة بالبُطء والحذر الشديدين، نتيجة العراقيل والقيود وعدم تهيئة المحيط الاقتصادي، وعدم وجود أرضية خصبة (غياب سوقٍ حرّة تنافسية، ضعف في مجال تنشيط سوق الأوراق المالية وسوق النقد وفي تطوير عمل البنوك التجارية) زيادةً على وجود قيود قانونية ممّا جعل المستثمر متخوّفاً ومتردّداً.

هذا بالإضافة إلى توقّف سير عملية خصوصية المؤسّسات بعد ذلك، وذلك نتيجة صدور قانون المالية التكميلي لسنة 2009، الذي وضع جملةً من الترتيبات الجديدة، في ظلّ تحسّن الأوضاع المالية، حيث قامت الجزائر بتسديد كامل ديونها، ومن ثمّ بدأت بالتخلّي تدريجياً عن هذه السياسة.

يُضاف إلى كلّ ذلك، الإيمان الشديداً بفكرة العدالة الاجتماعية التي تتماشى مع مبادئ النظام الاشتراكي الذي مازال عملياً مُرسخاً في الدولة.

الهوامش:

- ¹ كدول أمريكا اللاتينية المكسيك، الأرجنتين والبيرو، والدول الآسيوية كسوريا وكوريا الجنوبية وبنغلاديش، وإفريقية كالجنازير ومصر وتونس وأنجولا، بالإضافة إلى تركيا والدول الاشتراكية كالاتحاد السوفييتي وجمهورية التشيك وسلوفاكيا وبولندا والمجر وغيرها...
- ² نظرًا لعدم وجود تعريب موحد في اللغة العربية فقد أعطي للخصوصية أكثر من معنى منها "تمليك الخواص" أو "تمكين الخواص" أو "التحول نحو القطاع الخاص" وكذا "تنامي القطاع الخاص".
- ³ يُشير اسم قاموس "ويبستر" إلى حَظِّ القواميس المطوّرة أولاً من قِبَل "نوح ويبستر" في أوائل القرن التاسع عشر.
- ⁴ د. جمال محمود الكردي، التنظيم القانوني للخصوصية، دار النهضة العربية، القاهرة- مصر، 1998، ص 11.
- ⁵ مصطفى محمد العبد الله، التصحيحات الهيكلية والتحول إلى اقتصاد السوق في البلدان العربية، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت- لبنان، 1999، ص 47.
- ⁶ اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الاسكوا)، تقييم برامج الخصوصية في منطقة الاسكوا. الأمم المتحدة، نيويورك: 1999، ص 4-5.
- ⁷ محمد أبو عواعة، التخصيصية في تونس، دون دار نشر، دون سنة نشر، ص 196 و209.
- ⁸ Mourad BEN ACHENHOU, Réforme économique: Dette et Démocratie, Edition EACH RIFA, Alger, 1992, p 85.
- ⁹ Kamel BOUADAM, A. Hakim MELIANI, "Problématique de la privatisation dans le monde", Intervention présentée au séminaire international sur la qualification de l'entreprise économique, Faculté des sciences économiques et de gestion, Sétif, 2001.
- ¹⁰ قانون رقم 82 -11، المتعلق بالاستثمار الاقتصادي الوطني، 21 أوت 1982.
- ¹¹ الأمر 95-22، بتاريخ 26 أوت 1995، يتعلق بخصوصية المؤسسات، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 48، 1995، ص 3.
- ¹² الأمر 04-01، بتاريخ 20 أوت 2001، يتعلق بتنظيم وتسيير خصوصية المؤسسات، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 62، لسنة 2001، ص 4.
- ¹³ H. REZKI, « Privatisation et restructuration », Journal La Nation, Alger, le 08/07/1992, p 60.
- ¹⁴ Mohamed El Hocine BENISSAD, L'ajustement structurel: Objectifs et expériences, Alim éditions, Alger, 1994, p 140.
- ¹⁵ لجنة تقييد الممارسات التجارية- "Ad hoc" Committee on Restrictive Business Practices
- ¹⁶ الإطار التشريعي للمرسوم 93-12.
- ¹⁷ قانون المالية لسنة 1995.
- ¹⁸ برنامج الحكومة لسنة 1996، ص 29.
- ¹⁹ الأمر رقم 95-22، مرجع سابق.
- ²⁰ وهي التي تمارس نشاطاتها في القطاعات التالية: الدراسة والإنجاز في مجالات البناء والأشغال العمومية وأشغال الري، الفنادق والسياحة، التجارة والتوزيع، الصناعات التحويلية (الميكانيك، الورق الجلود، البلاستيك، الخشب...) النقل البري للمسافرين والبضائع، أعمال خدمات الميناء والمطار التأمينات، الصناعات الصغيرة والمتوسطة والمؤسسات المحلية الصغيرة والمتوسطة.
- ²¹ في بعض الدول مثل المملكة المغربية، فرنسا، تم إنشاء وزارة بأكملها تهتم بعملية الخصوصية (وزارة الخصوصية والإصلاح).
- ²² يعين أعضاء المجلس بمرسوم لمدة 3 سنوات قابلة للتجديد.
- ²³ النظام الداخلي للمجلس، مصالح رئيس الحكومة الجزائرية، مجلس الخصوصية، 21 مارس 1998، ص 3-4.
- ²⁴ الأمر رقم 97-12، يعدل ويتمم الأمر رقم 95-22، المتعلق بخصوصية المؤسسات العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 15، الصادر بتاريخ 19 مارس 1997.
- ²⁵ قسم الاقتصاد، "تدهور الإنتاج الصناعي وتأخير عمليات الخصوصية"، جريدة الخبر الجزائرية، العدد 2125، بتاريخ 22 نوفمبر 1997، ص 2.
- ²⁶ شهدت الجزائر بين سنتي 1989 و2000 تعاقب 10 حكومات وهذا دون الأخذ بعين الاعتبار التعديلات الحكومية، مما يعطي معدل حكومة في كل سنة.

²⁷ أنظر ذلك في موضوع حول الخصوصية ونحمل المسؤولية عند: د. فالج أبو عامرية، الخصخصة وتأثيراتها الاقتصادية، الطبعة الأولى، دار أسامة للنشر والتوزيع، الأردن، 2008 ص 90.

²⁸ Leila ABDELADIM, Les privatisations d'entreprises publiques dans les pays du Maghreb (Maroc, Algérie, Tunisie): Etude juridique, Les éditions internationales, Alger, Septembre 1998, p16.

²⁹ فبالنسبة للزبون كي يتمكن من شراء وحدة صناعية أو تجارية معينة فهي عملية تستغرق 12 شهرا وتستغرق في البلدان الأخرى 6 أشهر فقط". المصدر: استجواب مع السيد أحمد طيباوي رئيس مجلس مساهمات الدولة، جريدة الخبر الجزائرية، بتاريخ 6 ديسمبر 1999، ص 2.

³⁰ مثال ذلك ما حدث لمستثمرين ألمان كانوا بصدد إنجاز مؤسسة لإنتاج وتوزيع أجهزة الإعلام الآلي، حيث وبسبب البيروقراطية توقف المشروع (سنة 1995) وتم تغيير نشاطه فيما بعد إلى شركة إنتاج وتوزيع المواد الصيدلانية، في وجود رخصة إنجازها لكن الإجراءات جمدت وتوقف المشروع.

³¹ Omar KHELIF, Economie Algérienne: Politique de privatisation, un colloque sur l'emploi, CREAD, Alger, 2004, p 26.

³² L'économie, Mensuel économique, édité par l'agence: Algérie Presse Service N°34, Juin 1996, p 1.
³³ عبد المجيد بوزيدي، مقال منشور في جريدة الوطن، يوم 20/09/2000، ص 10.

³⁴ محفوظ جبار، "فرص الاستثمار في سوق رؤوس الأموال الجزائرية"، مجلة العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة فرحات عباس، سطيف- الجزائر، 2002، عدد 1، ص 684.

³⁵ La revue d'économie, Mensuel économique, Editée par l'agence: Algérie Presse Service, N°40, Janvier-Février 1997, p 17.