الخوصصة في الجزائر
دراسة وتقييم

إعداد

أ/ بوزيان عثمان

أستاذ بداائرة العلوم التجارية

جامعة د. مولاي الطاهر بسعيدة الجزائر

مقدمة :

برزت خلال السنوات الأخيرة في العالم و بالأخص 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 و التخطيط على جميع الأصعدة السياسية، الاجتماعية و الاقتصادية، الشيء الذي سمح لبعض الدول بالتغلب على مشاكلها الاقتصادية، حيث كانت هذه الإصلاحات شاملة و سريعة في دول شرق أوربا و جنوب شرق آسيا، بينما كانت تدريجية في دول أخرى، منها الجزائر...

قامت الجزائر منذ بداية الثمانينات بجهود مكثفة لإعادة هيكلة المؤسسات العمومية الاقتصادية من خلال تطبيق برامج متفاوتة الشمولية من أجل إزالة التشوهات الهيكلية التي لازمتها جل دورات حياتها، غير أن النتائج التي حققتها هذه المؤسسات الاقتصادية العمومية لم تجسد تطلعات الاقتصاد الجزائري، و بذلك ظهرت البوادر الأولى لتحول الجزائر نحو الاقتصاد الحر القائم على ثلث محاور أساسية:

1- إجراءات و سياسات التحرير الاقتصادي، من خلال تحرير التجارة الخارجية، إلغاء القيود و تشجيع ممارسة القطاع الخاص للنشاط الاقتصادي.
2- الإجراءات الهادفة إلى تشجيع الاستثمارات الخاصة، من خلال التشريعات المنظمة للاستثمار.
3- الانتقال إلى اقتصاد السوق بدءا بمشاركة القطاع الخاص في ملكية المؤسسات الاقتصادية العمومية.

و بذلك أصبحت مشاركة القطاع الخاص، من خلال الخوصصة، من أهم مسارات الإصلاحات الاقتصادية في الجزائر لما لهذا القطاع من دور في تحقيق النمو الاقتصادي، و القدرة على المخاطرة و الرشاد في اتخاذ القرارات الاقتصادية و تخصيص الموارد، و هو ما تحتاجه فعلا المؤسسة الاقتصادية العمومية لتحقيق القدرة التنافسية التي تضمن لها الاستمرار.

و لتجسيد هذا المسار شرع في تحضير الأرضية، بإعداد و توفير الوسائل و الأدوات التي تسمح بالتحكم و بضمان نجاح سياسة الخوصصة، فظهرت القوانين و التشريعات التي تنظم و تراقب إجراءات الخوصصة بدءا بقانون عام 1995، و بالموازاة مع ذلك تم الشروع في تهيئة

المناخ الاقتصادي المرتبط بهذه الإجراءات (التدابير الجمركية، التشريعات الجبائية، الممارسات البنكية..).

و لكن..، و بعد حوالي عشرية من البرامج و الإجراءات و التصحيحات نجد ومن خلال مختلف التقارير المحلية (المجلس الوطني الاقتصادي و الاجتماعي) و الدولية (صندوق النقد و البنك العالمي) أن مسار الخوصصة في الجزائر بطيء جدا و لا يخدم السياسات الاقتصادية المنتهجة بل و يزيدها تراجــعا و تعقيدا.

إن قوائم المؤسسات الاقتصادية العمومية المعدة للخوصصة لم يخوصص منها إلا القليل جدا في ظل غياب آليات التنفيذ من جهة، و استمرار مرحلة النقاش النظري حول الشكل و التقنيات الملائمة من جهة ثانية،.ثم متى سلمنا بأن الخوصصة هي أحد أهم جوانب المادة الهيكلية الصناعية في الجزائر فإن القطاع الخاص مكانته و دوره في تنفيذ أي إستراتيجية متبناة ينبغي أن يصبح هو المهيمن عند إتمام توفير الشروط التنظيمية و القانونية المصاحبة لاقتصاد السوق، و عليه فإنه يصبح أداة لتنفيذ هذه الاستراتيجية، و لكن من الناحية العملية لازال القطاع الخاص متخوفا من عمليات الخوصصة و برامجها، و هو ما يوحي إلى أن هناك عقبات أمام الخواص لشراء أو المساهمة في رأس مال المؤسسات العمومية المعروضة للخوصصة، وهذا ما يؤدي إلى عرقلة مسارها، لذلك فإنه كان لابد من تحديد هذه العقبــات و العراقيل و بالتالي عوامل و أسباب بطئ تنفيذ برامج الخوصصة في الجزائر.

و منها تنبع إشكالية ورقتنا البحثية..، ففي خضم الترسانة التشريعية الصادرة، و البرامج التكييفية المتبناة تحت رعاية المؤسسات المالية العالمية، و الميزانيات المالية الكبيرة المخصصة، فما هي العوامل التي لازالت تساهم في إعاقة برامج الخوصصة و تحول دون الإسراع بتنفيذ برامجها؟

تأتي إذا هذه المداخلة لتستغرق في موضوع الخوصصة في الجزائر، و الذي يعتبر ليس مجرد إجراء أو برنامج كغيره من البرامج، بل مشروع دولة لابد له من برامج أخرى للتقييم لأجل التصحيح و التحسين المستمر..لذا سنبذ مداخلتنا من خلال محورين أساسيين، ***فأما الأول*** فسيحوي دراسة نقدية لمشروع الخوصصة في الجزائر: المفاهيم، التشـريعات و الإجراءات، و ***أما الثاني*** فسيتضمن تقييما للنتائج المتوصل لها، ثم الحديث عن عوامل بطئ تنفيذ برامج الخوصصة في الجزائر.

I - مدخل عام حول الخوصصة.

إن إعادة الهيكلة الصناعية (بمعناها الواسع) تشكل عنصرا لاستقرار الاقتصادي الكلي و البحث على إنعاش التنمية، كما تلعب دورا مهما للانتقال إلى اقتصاد السوق، و في تصورها كجزء هام من إعادة الهيكلة الصناعية، تعتبر الخوصصة كإحدى الأجوبة المطروحة في نطاق انفتاح البلد على الاقتصاد العالمي و تحدياته الدائمة:

- التخصص الدولي.
- نوعية المنتوجات و مكانتها في الأسواق الخارجية.

و من جهة أخرى، إن التجارب الناتجة عن التسيير العمومي و البحث على تصحيح الانحرافات و النقائص، تحث بطريقة شبه عالمية على تبني نمط تسييري ذي طابع مخوصص.

إن خوصصة الاقتصاد كونها تدخل ثقافة جديدة للإدارة، تعطي اتجاه نحو انفتاح السوق، و إن إعادة تركيز النشاطات التي تتكفل بها الدولة عن طريق التنازل يمكنها إعادة الاعتبار للميكانيزمات التقليدية و الخاصة باقتصاد السوق.

الخوصصة (1) تعني المعاملة أو المعاملات المؤدية سواء لتحويل:

- لفائدة أشخاص اعتبارية أو معنوية للقانون الخاص، ملكية مال أو مجموعة أموال حسية أو غير حسية.
- كل أو جزء من رأس المال الاجتماعي لمؤسسة عمومية أو جزء جوهري من أموالها، و يمكن لهذا التحول أن يقتصر على كيفية تسييره.
- إن خوصصة التسيير تعني كل إجراء يؤدي إلى تكليف شخصية معنوية أو اعتبارية للقانون الخاص بتسيير خدمات عمومية أو أجزاء متعلقة بالقطاع العام.

و بذلك فإن للخوصصة آثار هامة على أداء الاقتصاد المحلي، منها الايجابية و منها السلبية، فأما الايجابية نذكر:

- إعادة تحديد الدور الاقتصادي للدولة.
- انفتاح أكثر على المبادرة الخاصة و ظهور المؤسسة الرائدة.
- التقليص من الالتزامات المالية للدولة.
- إدخال ديمقراطية في الحكم الاقتصادي، بواسطة توزيعه بين أكثر عدد ممكن من المتعاملين.

- رفع عدد المؤسسات المتوسطة و الصغيرة، و خصوصا في حالة إزالة الاحتكار الفعلي، و بالتالي رفع نوعية المنافسة، و هذا ما يسمح بـ:
  - تسيير أكثر واقعية لعامل "المخاطرة".
  - تنمية اقتصادية أكثر نشاطا بواسطة توسيع قاعدة الإنتاج.

و بالمقابل نسجل بعض الآثار السلبية، و التي ترد إلى المخاوف التي توجد في خطابات المعارضين، و من جملتها:

- الوقوف على خطر مراخصة القطاع العام إذا لم تحوط العملية بحصن كاف.
- ضياع مناصب الشغل في المدى القصير.
- عدم الاستجابة لبعض الحاجيات الخاصة بالثروات و الخدمات المعدومة المردودية و لكنها ضرورية للمجتمع.
- خطر تلاشي النسيج الصناعي و فقدان التوازن الجهوي إن لم تعتبر إلا المعايير المالية.

و لأجل تفادي هذه الآثار السلبية لعملية الخوصصة، فإنه ينبغي أن تقوم برامجها على مقومات و ركائز اقتصـــادية، و إدارية و مؤسسية و تشريعية، و فيما يلي ملخص لأهم مقومات نجاح برامج الخوصصة(2):

1. أهمية تكامل سياسة الخوصصة مع سياسات الاصلاح الاقتصادية.
2. بلورة سياسة واضحة تتعامل مع المجالات البديلة لسياسة الخوصصة.
3. تصحيح أوضاع المؤسسات العمومية التي يتم تحويل ملكيتها أو إدارتها قبل تطبيق سياسة الخوصصة عليها.
4. سلامة معايير اختيار المؤسسات و الأنشطة التي سيتم خوصصتها.
5. تطوير سوق رأس المال و المؤسسات المالية.
6. بلورة برنامج زمني مرن و مدروس لخوصصة الملكية.
7. تطوير التشريعات.
8. تحديد أهداف برامج الخوصصة علىالمديين القصير و الطويل.

الاختيارات المتعلقة بالخوصصة: نذكر أهمها:

الاختيار الأول: الخوصصة أو التخلي من طرف الدولة عن المؤسسات الواحدة تلوى الأخرى، الطريقة هذه سلكتها بريطانيا.

الاختيار الثاني: تحديد قائمة موجبة للمؤسسات القابلة للخوصصة، الطريقة هذه سلكتها فرنسا، تونس و المغرب.

الاختيار الثالث: تحديد قائمة سلبية للمؤسسات غير القابلة للخوصصة اعتبارا لمكانتها الاستراتيجية.

الاختيار الرابع: و الذي يستلهم بديله من الاختيارات السابقة، حيث لا يقوم على أية قائمة ايجابية أو سلبية، لكنه يمكن الحكومة من إعداد برامج مكيفة مع الواقع، و المسار يبقى هكذا "تدريجيا و واقعيا".

المعايير القائمة على اختيار المؤسسات و الأنشطة القابلة للخوصصة:

توجد مجموعتين من المعايير لاختيار المؤسسات و النشاطات القابلة للخوصصة(3) و هي:

- معايير متعلقة بالتعقيد العملي.
- معايير اقتصادية.

1- 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 و الاستيراد...
- في الوهلة الثالثة، و هي المؤسسات التي تشكل بعض الصعوبات أو الحالات الأكثر تعقيدا مثل المؤسسات الكبرى، و المركبات الصناعية...

2- معايير اقتصادية: و التي تقوم على تصنيف المؤسسات و النشاطات كونها:

- إستراتيجية و غير إستراتيجية.
- مقتدرة.
- تخدم مصلحة القطاع الخاص في التكفل بها.

لذلك يقع الاختيار أولا على 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...

أشكال و تقنيات الخوصصة:

يمكن أن تتم عملية الخوصصة على نحو الأشكال الثلاثة التالية:

1. الخوصصة الجزئية أو الكلية للملكية العمومية، بحيث يتم نقل ملكية المنشآت العامة كليا أو جزئيا من القطاع العام إلى القطاع الخاص.
2. خوصصة إدارة الأعمال، بحيث تنقل إدارة المنشآت العامة إلى القطاع الخاص مع بقاء حق الملكية في يد الدولة.
3. خوصصة تقديم الخدمات (عقد امتياز)، حيث يلتزم القطاع الخاص بأداء خدمة معينة مقابل مبلغ ثابت تدفعه الدولة (مثل نظافة المدينة...).

أما تقنيات الخوصصة فهي عديدة، و يمكن استعمالها بصفة فردية أو مجتمعة حسب الاقتضاء (4)، و هي:

1. العرض العمومي للبيع.
2. إدخال أسهم المؤسسات العمومية في البورصة.
3. بيع الأصول للمسيرين و المستخدمين.
4. عقد الإيجار و عقود التسيير.
5. بيع الأصول.
6. تأسيس شركات مختلطة.
7. التوزيع المجاني لأسهم المؤسسات الاقتصادية العمومية.

مراحل عملية الخوصصة: تعرف عملية الخوصصة ثلاث مراحل رئيسية:

1- مراحل التحضير و التقييم: أي القيام بدراسة عميقة على كل مؤسسة قابلة للخوصصة، و تقييمها بدراسة الدخل و التكلفة، و تقدم نتائج مرحلة التحضير و التقييم في شكل تقرير كتابي حتى تتخذ قرارات في هذا الشأن.

2- مرحلة اتخاذ القرارات: يتم عرض التقرير التقييمي على الهيآت المكلفة بالخوصصة بالنسبة لكل صفقة لاتخاذ القرارات الخاصة بشأنها.

3- مرحلة التنفيذ: تهدف هذه المرحلة إلى تكملة عملية الخوصصة بالتحقيق النهائي لنقل الملكية من القطاع العام إلى القطاع الخاص.

و في إطار مخطط عملية الخوصصة يتم تشكيل أفواج عمل قصد الإشراف على عملية نقل الملكية، و المكونة من خبراء و رجال قانون و ممثلي نقابات العمال، و جمعيات عن الخواص.

II/ دراسة نقدية لمشروع الخوصصة في الجزائر:

من المؤكد اليوم بالنسبة للاقتصاد الوطني أنه لا بديل عن الخوصصة كعلاج له، و لا يمكن للخوصصة في حد ذاتها أن تكون أداة ليس إلا في خدمة حركة ذات أكثر أهمية، و تعني بذلك تعديل الاقتصاد الوطني بالأخذ بتعزيز قطاعات الأنشطة مرورا من تحويل و عصرنة القدرات الموجودة أو فتح أنشطة و قدرات جديدة، خاصة و أن اقتصاد السوق لا يمكن تنظيمه دون تفوق القطاع الخاص، و بالتالي فإن للخوصصة في الجزائر القدرة على خلق التداعيات اللازمة لأن تبرز الدولة قوية، و القطاع الخاص نشطا و مرنا و القطاع العمومي فعلا.

لقد تجسد مشروع الخوصصة فعليا في منتصف التسعينات، بإصدار أول قانون مفصلا و الذي أعتبر شهادة ميلاد مشروع الخوصصة في الجزائر، ثم عدل بقانون ثاني عام 1997، و ثالث عام 2001.

لقد حدد مشروع الخوصصة النقاط التالية:

- طرق تحديد سجل الاستحقاقات الذي يحتوي على برنامج الخوصصة.
- المؤسسات المكلفة بالخوصصة بما فيها:
  - لجنة الخوصصة المكلفة بإعانة الوزير المعني بالأمر.
  - الهيئة المكلفة بتقييم تمهيدي للمؤسسات القابلة للخوصصة.
- الطرق الفعلية للتقييم و التحويل.
- تحديد المبادئ التي تسمح باختيار إحدى إجراءات تحويل النشاطات.
- وضع قائمة الشروط.
- كيفيات مراقبة عملية الخوصصة.

لعل أبرز نقطة تناولها المشروع التمهيدي للخوصصة و هي إعادة تحديد دور الدولة و الذي أعتبر السكة التي تمشي عليها برامج الخوصصة في الجزائر.

فحسب برنامج وزارة إعادة الهيكلة الصناعية و المساهمة (سابقا) فإن دور الدولة سينحصر في أربعة أدوار رئيسية هي: الدولة المنظمة، الدولة الحامية، الدولة المنشطة و الدولة المنتجة(5).

1- **دور الدولة المنظمة:** في هذا الإطار تتدخل الدولة كقوة عمومية يكون نشاطها رئيسي، حيث تعمل من أجل إنشاء أحسن الشروط التأسيسية، و المنظمة، و هذا من أجل السماح لميكانيزمات الخوصـصة أن تعمل بصفة عادية، و في تجسيد السياسات الاقتصادية المحددة من طرف الدولة، و كذا توفير كل الشروط من أجل تسيير غير معرقل لعملية الخوصصة من خلال:

- تكييف قانون التجارة، و التشريع الجبائي و الجمركي.
- صدور قانون حول المنافسة و الأسعار.
- تنظيم السوق المالي.

2- **دور الدولة الحامية:** يتبلور هذا الدور أساسا في الحرص على أن يتماشى عرض السلع و الخدمات مع طلب المواطنين، خاصة و أن القطاع الخاص يستطيع أن يتكفل بها، و على الدولة الاحتفاظ بالوسائل لضمان توازن السوق لهذه المواد.

3- **دور الدولة المنشطة:** في هذا الإطار يتعلق الأمر بتدخل الدولة بقوة كموجه للتحول، و ذلك فيما يخص المرور بدون حواجز إلى الخوصصة بكل أبعادها، و على هذه الاستراتيجية أن تكون مطبقة من أجل إرجاع مصداقية الدولة.

4- دور الدولة المنتجة: و تعتبر النقطة الأهم في مشروع الخوصصة، بحيث تم تحديد:

- ميادين النشاط حيث تبقى الدولة المالكة.
- ميادين النشاط حيث تتدخل الدولة بصفة مؤقتة.
- ميادين النشاط التي يجب أن تنسحب منها الدولة.

أ- القطاعات التي تبقى تحت ملكية الدولة: تبقى الدولة مالكة للنشاطات التي تتعلق بالاحتكارات الطبيعية أو التي لا يسيرها السوق بالشكل المناسب، هذه النشاطات تخص في المرحلة الأولى مايلي:

- إنتاج و توزيع الطاقة.
- إنتاج و توزيع المياه.
- النقل بالسكك الحديدية و النقل الجوي.

- المنشآت المينائية.
- المناجم.
- المواصلات.
- المنشآت المتعلقة بالطرق.

لكن هذا لا يعني احتكار الدولة الشامل لهذه النشاطات، حيث يمكن منح امتيازات لمقاولين خواص.

ب- القطاعات التي تبقى الدولة فيها كمساهم مؤقت: و هي النشاطات التي لا تسمح حالة السوق بتحويلها في الحين إلى المبادرة الخاصة (خوصصتها) و التي يجب على الدولـة مراقبتها لضمان استمرار عرض السلع و الخدمات التي تنتجها، و هذا يخص النشاطات الإنتاجية التالية:

- إنتاج الصلب.
- الإنتاج الميكانيكي.
- الصناعات اللبنية.
- إنتاج و توزيع الموارد الصيدلانية.
- استيراد المواد الغذائية الحساسة.
- النقل البحري.
- البنوك

ج- القطاعات التي تنسحب منها الدولة: تتخلى الدولة عن نشاطات هذه القطاعات كليا للمبادرة الخاصة، و لكن يكون الانسحاب منظم و مرتب و يخص النشاطات التالية:

- السياحة.
- توزيع و تجارة التجزئة.
- مؤسسات إنجاز لقطاع البناء و الأشغال العمومية.
- النقل البري للمسافرين و السلع.
- مؤسسات الخدمات في ميدان الموانئ.
- صناعات تحويل المواد الزراعية.
- صناعات النسيج.
- الصناعات الكيمياوية.

- ❖ الصناعات الكهربائية و الالكترونية.
- ❖ التأمينات.

و تناول المشروع، أن يلتزم الممتلكون بإبقاء المؤسسة في حالة نشاط لمدة خمس (05) سنوات كحد أدنى، و أن إعداد قائمة المؤسسات المعنية بالخوصصة و كذا كيفيات تطبيق ذلك من اختصاصات الحكومة و مسؤولياتها و بناءا عليه تم تصنيف المؤسسات العمومية حسب المصفوفة الآتية:

الحالة / **الاقتصاديةوالمالية** / **للمؤسسة** / **طبيعة المؤسسة**	**استراتيجية**	**غير استراتيجية**
واعدة	للإبقاء	للخوصصة
غير واعدة	لإعادة الهيكلة و الإبقاء	للتصفية

مصفوفة ترتيب المؤسسات العمومية

و لضمان السير الحسن لمشروع الخوصصة تم إحداث المجلس الوطني للخوصصة مكلف بما يلي:

- تنفيذ برنامج الخوصصة الذي صادقت عليه الحكومة.
- عرض إجراءات تحويل الملكية على الحكومة لإتخاذ القرارات بشأنها.
- يحافظ على الصلة بجميع المنشآت المعنية بعملية الخوصصة.
- تطلع الجمهور على النشاطات المرتبطة ببرنامج الخوصصة.
- يقدر أو يكلف من يقدر قيمة المؤسسة العمومية أو أصولها المزمع التنازل عنها.

و حدد المشروع كيفيات الخوصصة و قسمها إلى خمسة أقسام:

أ- التنازل عن طريق السوق المالية، و يكون إما بعرض بيع أسهم و قيم منقولة أخرى في بورصة القيم المنقولة، و إما بعرض علني بسعر ثابت.

ب- التنازل عن طريق المزايدة محدودة أو مفتوحة وطنية أو دولية.

ج- خوصصة التسيير تكون عن طريق المزايدة محدودة أو مفتوحة، وطنية أو دولية، مع تحديد الشروط المتعلقة بذلك.

د- تكون الخوصصة بعقد تراضي، الذي يبقى اللجوء إليه إجراءا استثنائيا.

هـ- أما عن شروط الدفع، فيتم فوريا، و يمكن بصفة استثنائية أن تعفى عمليات التنازل من كل الحقوق و الرسوم في إطار قانون المالية.

كما تم تأسيس لجنة لمراقبة عمليات الخوصصة، تسهر على احترام قواعد عمليات الخوصصة من إعداد قوائم المؤسسات القابلة للخوصصة إلى مرحلة التنازل الفعلية.

و تطرق مشروع الخوصصة إلى موضوع تسريح العمال بغية حماية المعنيين بإجراءات خوصصة مؤسساتهم، و تم لذلك:

- إنشاء صندوق تأمين البطالة.
- منح التقاعد المسبق للعمال متوسطي السن.
- تقديم تعويض مباشر (مكافآت إنهاء الخدمة...).
- تشجيع العمال المسرحين لإنشاء مؤسسات مصغرة في إطار (ANSEJ).

أما بالنسبة للمداخل الناتجة عن الخوصصة، فتوضع جميعا بعد خصم تكاليف المشروع في حساب مداخل الخوصصة لدى الخزينة العمومية، و تستغل في دفع ديون المؤسسات العمومية التي تحملتها الدولة، و تمويل منح العمال المسرحين.

كما أصدرت الحكومة لاحقا إجراءات تحفيزية للإسراع في عمليات الخوصصة خاصة فيما يتعلق بالدفع نقدا لشراء المؤسسات العمومية، و تمحورت هذه الإجراءات حول تدابير جديدة تتضمن إدخال البيع بالتقســـيط و إجراءات تحفيزية أخرى للحفاظ على مناصب الشغل، و مما جاء فيها:

- ❖ امتيازات متزايدة للمشترين الملتزمين بإعادة الاعتبار لأداة الإنتاج و مناصب الشغل.
- ❖ تمديد فترة الشراء بالتقسيط للعمال على مدى 20 سنة.
- ❖ تخفيض قيمة المؤسسة بنسبة تصل إلى 40% في حالة الدفع نقدا.

و بهذا فقد حقق الاقتصاد الوطني تقدما ملحوظا نحو تجسيد مشروع الخوصصة، و هذا يرجع مرده إلى مجموع التعديلات التي شملت قوانين و برامج الخوصصة، و الظروف الاقتصادية التي من شأنها التأثير على مردودية هذا المشروع، و قد تمثل هذا التقدم بالخصوص

في البدء بخوصصة بعض المؤسسات العمومية، و توفير الوسائل و الأدوات لضمان عملية خوصصة ناجحة، فوضع حيز التطبيق عملية خوصصة صغيرة كانت تهدف إلى تشجيع شراء المؤسسات من قبل الخواص و العمال، و تنظيم الحوار على جميع المستويات حتى يمكن لعمليات الخوصصة أن تحدث في جو من التفاهم المقبول، لذلك فقد أعلن على عدة قوائم للمؤسسات المعروضة للخوصصة بداية من قائمة من 150 مؤسسة ثم 148 مؤسسة... و غيرها من القوائم، التي يتكفل بها مجلس الخوصصة، و قد حدد حوالي 158 مليار دينار كرقم الأعمال المعروض على الخوصصة في مختلف قطاعات النشاط الاقتصادي.(6)

أما فيما يتعلق بالخوصصة الشعبية، فإن 470 مجموعة من العمال المسرحين من المؤسسات العمومية المحلية التي يبلغ عددها 300 مؤسسة، أسسوا مؤسسات صغيرة، و اشتروا الشركات التي كانوا يشتغلون بها قبل الـــحل و التسريح، و ذلك مع بداية العام 2000، و لم تعد المؤسسات العمومية عام 2001 تنتج أكثر من 7% من الثروة الوطنية و لم تعد توظف إلا 364.000 عاملا أي ما يقارب 7 % من مجموع الأعمال في الجزائر دون القطاع غير الرسمي، و في هذا الصدد قد تسلك 55% من المؤسسات مسلك النمو السريع إذا وجدت الحلول الصحيحة لمشاكلها الهيكلية و التسييرية.

كما يوضح ذلك الجدول التالي(7):

الوضع	العدد و النسبة	المواصفات
قابلة للاستمرار	381 – 42 %	سوق جذابة و أداة إنتاج عريضة من الممكن أن تتحسن.
احتمال قابليتها للاستمرار	120 – 13 %	سوق جذابة، تتطلب تقدما في الأدوات و في التسيير.
في صعوبة كبيرة	409 – 45 %	السوق موجودة، و تتطلب إستثمارات و تسيير جديد.

و قد أنجزت عمليات انفتاح رأس المال و تنازل عن أصول عامة، منها خوصصة مختبرات صيدلية و تأسيس ما يقارب من 1800 شركة موظفين، بفضل تنازل عن أصول عامة، إضافة إلى عمليات فتح رأس مال الشركات العمومية في البورصة (صيدال، الرياض و فندق الأوراسي) و

مشاركة شركاء أجانب (هنكل، إسبت و سوبيرس) في العديد من المؤسسات العمومية، و انفتاح رأس مال ثلاثة مصانع اسمنت مهمة و مجموعة مؤسسات كيمياوية، و سيفتح رأس مال مؤسسة الخطوط الجوية إعطاء امتياز مبنى مطار الجزائر العاصمة، كما تحقق العام خوصصة مؤسسة عامة وطنية و محلـية و هي مؤسسات صغيرة و متوسطة توظف من 200 إلى 300 عامل، و هي تشمل الفروع التالية(8):

الفروع	العدد	عدد الموظفين
الكيمياء و الصيدلة	10	3853
المناجم و صناعة الحديد	04	852
القطاع الزراعي – الغذائي	21	6151
الأقمشة و الجلود	03	1192
مواد البناء	02	1007
المجموع	**40**	**13055**

بصفة عامة و من خلال النتائج التي تحققت لعمليات الخوصصة و الناتجة عن مختلف التعديلات التي شملت برامجها و التشريعات القانونية المتعلقة بها، و العمل من أجل توفير المناخ الاقتصادي الضروري لنجاح عملياتها، فإنه يمكن القول بأن الخوصصة في الجزائر استطاعت أن تلقى تجسيدا لها في الميدان في ظل ظهور نوع من الثقافة الجديدة لدى الجماهير مبنية على أسس الاقتصاد الحر مما جعل من مشروع الخوصصة يأخذ مساره و تحقيق مكاسب تمكنه من الاستمرار... و لكن ما لا يمكن تجاهله، و رغم هذه النتائج، أن الخوصصة في الجزائر لازالت لم تنطلق انطلاقتها الحقيقية، و تميزت بالبطئ في التنفيذ بعد أزيد من عقد من الزمن من بدايتها و هذا ما يوحي أن هناك أسباب حالت دون الإسراع في تنفيذ مشروع الخوصصة في الجزائر، لذلك سنتطرق في النقــطة الموالية إلى تقييم لهذا المشروع و الاستغراق في عوامل و أسباب بطئ تنفيذ برامج الخوصصة من كل جوانبها.

III/ تقييم برامج الخوصصة في الجزائر و عوامل بطئها:

لقد شكلت عمليات الخوصصة في الجزائر الجانب الأكثر إثارة للنقاش و الجدل في مجموع الإصلاحات التي شرعت الجزائر في تطبيقها ابتدءا من العقد الأخير من القرن الماضي،

و ذلك بالنظر إلى الآثار الاقتصادية و الاجتماعية الناجمة عنها، فمنذ منتصف التسعينات شرعت الجـــزائر في وضع برامج هامة للخوصصة بدءا بتشريع النصوص و القوانين التي تحكمها و مرورا بتهيئة المحيط الاقتصادي من إصلاحات شملت التشريعات الجبائية، و الإجراءات الجمركية و النظام المصرفي، ثم إرساء القواعد الأولى لتطبيق هذه البرامج بتحفيز القطاع الخاص للشراء أو المساهمة في رأس مال المؤسسات العمومية المراد خوصصتها، إلا أنه عملـــيا واجهت تطبيق برامج الخوصصة عدة عقبات و صعوبات عرقلت مسارها و بالتالي بطء تنفيذها، مما جعل المؤسسات الاقتصادية العمومية في وضعية انسداد، فما هي العوامل التي أدت إلى بطء مسار الخوصصة بالجزائر؟ و كيف يمكن تجاوزها لتحقيق أهداف الخوصصة؟.

إن من خلال بحثنا العميق في معوقات الخوصصة في الجزائر وجدنا ما يرتبط منها بالجانب الاقتصادي و منها ما نشأ عن جوانب غير اقتصادية، و فيما يلي تفصيل لهذه العوامل.

1- العوامل الاقتصادية:

إن اعتماد أي أسلوب من أساليب الخوصصة يخضع إلى الظروف الاقتصادية لكل بلد، و لكل أسلوب مزاياه و حدوده، يتلاءم مع نوعية وصنف من المؤسسات دون الأخرى، لذلك شكلت الظروف الاقتصادية عوائق ساهمت في بطء الخوصصة في الجزائر، و هذه العوائق الاقتصادية منها ما يتعلق بالمؤسسات المراد خوصصتها و منها ما يرتبط بالمحيط الاقتصادي للخوصصة.

أ- المؤسسات المراد خوصصتها:

تشرع عمليات الخوصصة بتحديد وضع المؤسسات العمومية و تصنيفها، أي تحديد المؤسسات التي ستخوصص، و بناءا على ذلك يتم إجراء مجموعة من الدراسات التي تنصب على تقييم الأداء الداخلي و تقييم البيئة الخارجية على أساس معيار المؤسسة الواعدة و المؤسسة الاستراتيجية، و بهذا فإن التباطؤ في تصنيف المؤسسات سيؤدي لا محال إلى البطء في تنفيذ عمليات الخوصصة، و هو ما واجه برامج الخوصصة في بداياتها، فبعد الاعتماد في تصنيف المؤسسات العمومية على المؤسسات الاستراتيجية و غير الاستراتيجية و المؤسسات الواعدة و غير الواعدة، فإنه من الناحية العملية واجهت الهيئات المعنية صعوبات في تطبيق هذا التصنيف المحدد.

فبالنسبة لمصطلح "استراتيجي" يعد نسبي، بمعنى أن ما هو استراتيجي اليوم يمكن له فقدان هذه الصفة مستقبلا، و من جهة أخرى يمكن لمفهومي النشاط و المؤسسة الاستراتيجية أن يتغيرا حسب هذا الاتجاه أو ذاك للسياسة الاقتصادية و خصوصا مستوى تنظيم و حماية الدولة، إن المؤسسات الواعدة، هي التي تعود بالفائدة حسب القواعد الاقتصادية المالية و المستقبلية، و لكن هذا المفهوم (الواعد) نسبيا، هل الواعدة: المحاسبيةأم المالية أم الاقتصاديةأم الاجتماعية.
فكل هذه المصطلحات المعتمدة في التصنيف لا زالت مبهمة، و هو ما شكل صعوبة في تنفيذ هذا التصنيف.

كما يطرح مشكل تقييم المؤسسات المراد خوصصتها، و من شأن هذا التقييم الإسراع بعمليات الخوصصة أو إبطالها، ففي عملية التقييم هناك عدة اعتبارات، فلا يجب المغالاة في تقييم المؤسسات و إلا فقد المستثمرين، و لا يجب التساهل و إلا أثيرت الشكوك، و من ذلك يظهر جليا أن عملية التقييم ليست بالعمل الهين و معقدة إلى حد كبير، خاصة بالنسبة للمؤسسات التي لا تتوفر على محاسبة حقيقة تساعد على معرفة تكلفة المنتوج، بالإضافة إلى ديون هذه المؤسسات التي تشكل عقبة كبيرة أمام الإسراع في تنفيذ برامج خوصصتها (9).

ب- سوق رأس المال:

إن خوصصة المؤسسات العمومية تعني بيع جزء من هذه المؤسسات أو كلها للقطاع الخاص، و يكون هذا البيع ممثلا في أسهم أو سندات تطرح في سوق رأس المال (البورصة)، و هذه الأخيرة تؤدي دورا هاما في الحياة الاقتصادية، إذ تتيح الفرص لتقابل العرض و الطلب، كما أنها تعتبر مقياسا دقيقا لحركة الاستثمار و الادخار في البلد، لذلك فإن تقدم برامج الخوصصة مرتبط بوجود سوق رأسمال قوي، و هي واحدة من أهم نقاط الضعف في برنامج الخوصصة و أبرز عوامل بطء تنفيذها. فالبورصة الجزائرية الحديثة النشأة (ديسمبر 1997)(10) تعاني من نقص المعلومات التي يمكن على أساسها المستثمر أن يتخذ قراره، و حتى و إن توفرت المعلومات فقد تكون غير دقيقة، أو أنها صارت تاريخية، هذا إضافة إلى نقص الوعي لدى المستثمرين المحليين، و من حيث كفاءة التشغيل تعاني السوق عدم وجود آليات لمواجهة الخلل في آلية الأسعار، فلا يوجد صناع للسوق، فمنذ إنشائها لم يتجاوز عدد الشركات المتعاملة بها الأربعة (صيدال، سوناطراك، الأوراسي، رياض).

إن جمود عمليات البورصة في الجزائر إنعكس سلبا على مردود برنامج الخوصصة، حيث جعل تعبئة الموارد المالية الكافية أمر غير ممكن، و بالتالي صعوبة بيع أسهم الشركات للخواص، حيث أن الإمكانيات المالية للخواص تظل محدودة، لأن النظام المالي لا يسمح بتعبئتها بسهولة.

ج- عوامل اقتصادية أخرى:

و هي في مجملها مرتبطة بالمحيط الاقتصادي العام المرتبط ببرامج الخوصصة و الذي لا يشجع بتنمية مثل هذه البرامج و من بين هذه العوامل:

- عدم ملاءمة القوانين و التشريعات التي من شأنها المساهمة في الإسراع من عمليات الخوصصة، فرغم بروز بعض البوادر لإصلاح هذه القوانين إلا أنها لا زالت لم تواكب تطلعات القطاع الخاص للمساهمة في المؤسسات العمومية المتنازل عنها، فلا نجدها تقدم تحفيزات للمستثمرين، بل و تخلق بعض العوائق كالزيادات المضطربة في الجباية المحلية التي مست بعض القطاعات، ناهيك عن قطاع البنوك الذي لم يتجرع التحولات الجديدة في الاقتصاد الوطني، و لازالت بنوكنا صناديق إيداع لا غير، كما أن الإجراءات الجمركية شكلت و لا زالت أهم العقبات في وجه المستثمر الأجنبي. إذا هذه القوانين و التشريعات لا زالت لها يد في لجوء المستثمرين إلى الربح السريع و السهل، و الابتعاد عن المشاريع الطويلة المدى، و التي تتمثل في المشاريع الناتجة عن خوصصة المؤسسات العمومية(11).
- ضعف الادخار الناجم في أساسه عن الاضطراب الاقتصادي الذي لم تضع حدا له سياسات التوازن المطبقة خاصة فيما يتعلق بالتضخم، حيث حاولت سياسة التوازن القضاء على التضخم عن طريق تخفيض و تجميد الأجور مما أدى إلى تقليص عدد المدخرين القادرين على المشاركة في رأس مال المؤسسات.
- الانكماش الاقتصادي الذي أدى إلى الركود في المبيعات من السلع و الخدمات، و هو ما لا يعطي انطباعا لتحقيق أرباح مرتفعة للمستثمر الخاص، و علاوة على ذلك، فإن الخوصصة ستؤدي إلى مزيد من معدل الانكماش الاقتصادي نظرا لفترة الانتقال في الملكية.

- ❖ غياب استراتيجيات واضحة و بعيدة المدى في مختلف القطاعات (الضريبية، الجمركية، المصرفية...) و لا زالت تتميز السياسات الحالية بالغموض و التغير المستمر، هذا ما جعل المستثمر (المحلي أو الأجنبي) يترقب و ينتظر **Wait and see**.

2- العوامل غير الاقتصادية:

إن الخوصصة كجزء من فلسفة عامة، من شأنها تنظيم الاقتصاد و المجتمع و الاتجاهات الإيديولـــوجية، و ليست مجرد حل فني للمشكلات التي تعاني منها المؤسسات العمومية(12)، هي إذا قضية ذات أبعاد اقتصادية، اجتماعية و سياسية و ليست مجرد قضية اقتصادية بحتة.

لذلك فإن عدم توفير هذه المتطلبات غير الاقتصادية، و التأخر في تحضير مناخها العام أثناء تنفيذ برامج الخوصصة من شأنها التأثير على هذه البرامج(13)، و قد تتمكن من منع أو تأجيل أو حتى تغيير اتجاه عمليات الخوصصة.

و هذا ما حملنا إلى القول بوجود عوامل غير اقتصـادية شكلت بدورها عوائق أمام تنفيذ برامج الخوصصة، و ساهمت في بطء مسارها بطريقة مباشرة و غير مباشرة، و هذه العوامل عديدة و متشعبة، يمكن تصنيفها إلى أسباب اجتماعية بمختلف آثارها و أسباب سياسية بكل أبعادها.

أ- العوامل الاجتماعية:

يمكن إدراج هذه العوامل التي ساهمت في بطء تنفيذ الخوصصة في نقطتين أساسيتين:

- نتائج برامج الخوصصة على المستوى الاجتماعي، خاصة في بداياتها الأولى، و لا زال النقاش قائم حولها، حيث لقت الخوصصة في الجزائر معارضة كبيرة خاصة من طرف ممثلي العمال، و مارست ضغوطات على الحكومة على تغيير برامجها، و ذلك بتنظيم و تشجيع العمال على الدخول في اضرابات، و حركات احتجاجية، كما حدث في قطاعات الميكانيك و الحديد و الصلب... و استطاعت أن تفتك من الحكومة تعهدات بوقف حل المؤسسات العمومية، و وقف تسريح العمال.
- الثقافة الاجتماعية التي لا تسمح بمسايرة التحولات الاقتصادية الحديثة، فقد تكونت في خضم النظام الاشتراكي للمجتمع ثقافة مستمدة من هذا النظام، مبنية على توجيه الدولة للاقتصاد، و دعم أسعار المواد الاستهلاكية... لذلك اصطدمت سياسة الخوصصة بثقافة اجتماعية غير ملائمة و بذهنيات متجمدة رافضة لكل إجراءات التصحيح، إضافة إلى

الأفكار المسبقة التي نشرتها وسائل الإعلام على أن الخوصصة تسلب للمواطنين حقوقهم، و أنها تمس بالسيادة الوطنية، لذلك تكونت نظرة اجتماعية ضد الخوصصة، كما أن عدم مسايرة هذه الثقافة للإصلاحات الجديدة قد أجل من عمليات الخوصصة، و هو أمر يستفاد من التجربة الأمريكية، بحيث أن نظـــام اقتصاد السوق الأمريكي يعنى بالمتطلبات الاجتماعية، و استطاع الانسجام و بسهولة مع إرثهم الثقافي، و طبيعة مجتمعهم، و يتراءى لهم (مجتمعهم) أنهم يخسرون كثيرا بإنهاء نظام الاقتصاد الحر في أمريكا، و مع هذه الصفات ليس مستغربا أن الاقتصاد في الولايات المتحدة يبرهن كل يوم على نجاعته، و استقراره.

ب- العوامل السياسية:

لا زالت الجزائر لم تتخلص من مشكل تداخل الوظائف و الصلاحيات، بحيث أصبح السياسيون يتدخلون في المجال الاقتصادي، و يضعون الخطط، و يرفضون هذه الاستراتيجية أو تلك، مما أخذ موضوع الخوصصة صبغة إيديولوجية، بدل أن تقوم على أسس اقتصادية علمية، و هو ما أدى إلى تخوف المستثمرين سواء المحليين أو الأجانب، خاصة في ظل انتشار البيروقراطية، زيادة على اللااستقرار السياسي الناتـج عن تغير المؤسسات و الهياكل الحكومية و بالتالي تغير التصورات الاقتصادية.

كما يوجد هناك عامل آخر يمكن إدراجه ضمن الأسباب السياسية لا يقل أهمية عن العوامل السابقة في التأثير على عمليات الخوصصة، و هو العامل الأمني، فمنذ بداية التسعينات دخلت الجزائر موجة من اللااستقرار الأمني، مس الاقتصاد الوطني من خلال تخريب المؤسسات الاقتصادية و التعدي على الأملاك الخاصة و العمومية.

بالإضافة إلى أسباب غير اقتصادية أخرى اصطدمت بها عمليات الخوصصة و باتت تعرقل إجراءاتها، من أهمها:

- ❖ الافتقار إلى تمويل الخوصصة، و نقصد بذلك شريحة رجال الأعمال الذين يملكون رأس المال الأساسي لشراء أصول المؤسسات المعروضة للخوصصة، و كذا عدم وجود طبقات متوسطة واسعة، حيث أن هذه الأخيرة تساهم و تشارك بكثرة في عمليات الخوصصة في دول شرق أوربا.

- ❖ واجه أثناء تنفيذ عمليات الخوصصة مشكل العقار الذي عليه الاستثمار، بحيث لا زال العقار لكثير من المؤسسات ليس ملكا لها، و بالتالي فإنه لا يمكن بيع الاستثمار بدون الأرض الذي عليها.
- ❖ مشكل عدم وضوح الأهداف النهائية للخوصصة، فهل هي تهدف إلى إعادة تحرك آلة الإنتاج؟ أم إلى تمويل الخزينة بعد بيع المؤسسات العمومية؟ و هما هدفان متباعدان، و إن عدم الفصل في ذلك قد عرقل عمليات الخوصصة.

خاتمة:

لقد تأكد مع مرور الأيام حتمية الخوصصة كحلقة من سلسلة إصلاحات اقتصادية، و أصبحت ممرا إجباريا لتحقيق الاستقرار و إخراجه من مرحلة الركود التي تمخضت عن التجارب السابقة، إن هذه القناعة بضرورة الخوصصة ظلت تتشكل و تتأكد إلى أن تجسدت بظهور أول قانون للخوصصة في الجزائر العام 95، الذي وضع المفاهيم الأساسية لها، و القواعد الضرورية لقيامها، و الهياكل التي تسهر على تنفيذها، ثم تلاه تعديل عام 97، ليترجم نية الدولة لاستمرارها في هذا المسار، و باتت تشكل الخوصصة أولى أولويات برامج الحكومات بإصدار قانون عام 2001، لتجعل قوانين الخوصصة أكثر ليونة، و المحيط الاقتصادي أكثر ملاءمة.

لقد استطاعت الجزائر تحقيق نقلة هامة نحو خوصصة المؤسسات الاقتصادية العمومية، و فتحت المجال أكبر للقطاع الخاص من أجل الانطلاق في مسار الخوصصة و تجسيد مراحلها.

و لكن مما لا يمكن تجاهله، أنه تميزت الخوصصة في الجزائر بالبطء إن لم نقل بالجمود، و هذا بإجماع جل الأطراف (المؤسسات المالية العالمية، الخبراء الاقتصاديين، الهياكل المنفذة للخوصصة...)، و هذا ما يؤكد وجود عوامل أدت إلى هذا البطء، كالمحيط الاقتصادي الذي لم يهيأ بالطريقة الكافية، و قوانينها التي لا زالت تضع قيود أمام المستثمرين الخواص، علاوة على المناخ غير الاقتصادي الذي ساهم بشكل واضح و كبير في عرقلة مشروع الخوصصة. إذا مهما تعددت العوامل التي أدت إلى بطء الخوصصة في الجزائر فإنه لا محال أن هذا البطء ليس في صالح الاقتصاد الوطني و كلما طالت مدة المرحلة الانتقالية فإن ذلك سيؤثر سلبا على مشروع الخوصصة، و بالتالي الإصلاحات الاقتصادية...

و في الأخير نقول أنه لا يمكن أن يكتب للخوصصة النجاح إلا إذا تمت تعبئة كل الجهود و ساهمت كل الأطراف لتجسيدها على أكمل وجه، آخذين بعين الاعتبار بأن عملية الخوصصة واجب وطني يحتل الأولوية في عمليات الإصلاح الاقتصادي، و ليست عملية تسيير بقوة الدفع الآلي و حسب المناسبات، فقد أشار صندوق النقد الدولي (FMI) في إحدى دراساته إلى أن الخوصصة وحدها لا تحقق الهدف منها إن لم يصاحبها إدارة و عزيمة لتحقيق الفعالية المطلوبة.

الهوامش و المراجع:

(1) يمكن أن نجدها بمصطلحات مختلفة و لكن تدل على نفس المعنى: كالخصخصة، الخصخصية، التخصيص، الخوصنة، التمليك للخواص، و هي ترجمة لكلمة Privatisation .

(2) د/ أحمد ماهر دليل المدير في الخصخصة ، الدار الجامعية الإسكندرية.

(3) تصحيحات الاقتصاد الوطني و سياسة إعادة الهيكلة الصناعية، عن وزارة إعادة الهيكاة الصناعية و المساهمة، الجزائر ماي 2005.

(4) د/ حسين عمر الجات و الخصخصة، دار الكتاب الحديث 1997.

(5) تصحيحات الاقتصاد الوطني و سياسة إعادة الهيكلة الصناعية، مرجع سبق ذكره.

(6)كافة مؤسسات توزيع الأروقة البالغ عددها 251 وحدة على المستوى الوطني، مؤسسات السياحة و عددها 14، مؤسسات النقل البري، المؤسسات الفرعية الخاصة بالخدمة البحرية، و في قطاع البناء 61 مؤسسة، كما تمس الخوصص خمس مؤسسات كبرى في قطاع الميكانيك، قطاعات الكيمياء، صناعة الحديد و الزراعة الغذائية.

(7) د/ عبد اللطيف بن أشنهو الجزائر اليوم بلد ناجح.

(8) د/ عبد اللطيف بن أشنهو المرجع السابق.

(9) القطاع العام و القطاع الخاص في الوطن العربي، بحوث و مناقشات الندوة الفكرية القاهرة ديسمبر 1990.

(10) البورصة(بورصة الجزائر) شمعون شمعون، أطلس للنشر الجزائر.

(11) القطاع العام و القطاع الخاص في الوطن العربي، مرجع سبق ذكره.

(12) د/ محمد الصغير بعلي تنظيم القطاع العام في الجزائر ، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر 1992 (13) عليوش قربوع كمال قانون الاستثمارات في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر 1992