

# الإجراءات التحضيرية لخصوصة المؤسسة العمومية الاقتصادية

كمال آيت منصور

استاذ محاضر، كلية الحقوق، جامعة بجاية

لم تتمكن المؤسسة العمومية الاقتصادية في التجربة الجزائرية من تحقيق الفعالية، وذلك راجع إلى إخضاعها في مرحلة الاقتصاد الموجه إلى نظام قانوني استثنائي غير مألوف يعبر عن التبعية الشديدة للدولة وأداة لتحقيق مختلف الأهداف الاجتماعية والسياسية.

لكن كان لا بد من إعادة النظر في القواعد التي تحكمها بهدف الاستجابة لاحتمية الإصلاحات الاقتصادية، فكانت سنة 1988 نقطة تحول هامة في مفهوم المؤسسة العمومية الاقتصادية، ذلك بصدور عدة نصوص ذات طابع تشريعي (1) سميت بقوانين الإصلاحات الاقتصادية، التي من خلالها كرس مبدأ استقلاليتها وإخضاعها لقواعد القانون التجاري.

رغم ذلك، بينت النصوص السابقة تأثير الطبيعة العمومية للمؤسسة على صفتها التجارية، واستمر هذا الوضع إلى غاية سنة 1995 إذ صدر نصين هاميين (2) من خلالهما اعتبرت المؤسسة العمومية الاقتصادية شركة تجارية مع الاعتراف

(1) - قانون رقم 88-01 مؤرخ في 12 جانفي 1988 يتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية، ج ر عدد 2 مؤرخة في 13-01-1988، قانون رقم 88-2 مؤرخ في 12 جانفي 1988 يتعلق بالخطيط ج ر عدد 2 مؤرخة في 13-01-1988، قانون رقم 88-03 مؤرخة في 12 جانفي 1988 يتعلق بصناديق المساهمة، ج ر عدد 2، مؤرخة في 13-01-1988، قانون رقم 88-04 مؤرخ في 12 جانفي 1988 يعدل ويتم الأمر رقم 75-59 مؤرخ في 26-9-1975 والمتضمن القانون التجاري، يحدد القواعد الخاصة المطبقة على المؤسسات العمومية الاقتصادية، ج ر عدد 2 مؤرخة في 13-1-1988.

(2) - أمر رقم 95-22 مؤرخ في 26 أوت 1995، متعلق بخصوصة المؤسسات العمومية، ج ر عدد 48 مؤرخة في 3-9-1995، أمر رقم 95-25 مؤرخ في 25 سبتمبر 1995، يتعلق بتسيير رؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة، ج ر عدد 5 مؤرخة في 27-9-1995.

بخصوصتها.

وإذا كان يقصد بالخصوصة تحويل المؤسسة العمومية الاقتصادية للخواص، إما بالتنازل عن تسييرها<sup>(3)</sup> أو التنازل عن ملكيتها استناداً إلى الأمر رقم 01-04، المؤرخ في 20-08-2001 والمتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية وتسييرها وخصوصتها<sup>(4)</sup>، فإن تحويل ملكية المؤسسة إلى الخواص ليست غاية في حد ذاتها بل وسيلة في إطار الإصلاحات الاقتصادية، ويتوقف نجاحها على مراعاة مختلف المراحل التي يمكن من خلالها تحقيق نقل الملكية ومن بينها الإجراءات التحضيرية.

استناداً إلى ما سبق، تتمحور الدراسة حول التطرق إلى مدى فعالية مختلف النصوص القانونية التي تركز الإجراءات التحضيرية للخصوصة، إذ نتناول إعادة هيكلة المؤسسة العمومية الاقتصادية (المبحث الأول) ثم تقييم المؤسسة العمومية وإعداد خطة التنازل (المبحث الثاني).

### المبحث الأول : إعادة هيكلة المؤسسة العمومية الاقتصادية

ينتظر المستثمرون الخواص أن تنقل إليهم مؤسسات عمومية متطورة، لهذا يقع على عاتق الدولة اتخاذ كافة الإجراءات اللازمة لإصلاح المؤسسة. ويحقق ذلك دوراً مزدوجاً، إذ تكون المؤسسة أكثر جاذبية ومحملاً للتنافس بين المستثمرين، ومن جهة أخرى، الوصول إلى الأهداف المرجوة من عملية الخصوصية، وفي هذا الصدد قال الدكتور «كليبر»<sup>(5)</sup> : «إن بيع الشركات العامة ليست بهدف التخلص منها وإنما لضمان مستقبلها مع المستثمرين الذين يضمنون الإستمرار في نشاطها».

لقد اصطلح على إجراءات إصلاح المؤسسة بـ «إعادة الهيكلة»، التي تعرف بأنها «مجموعة الإجراءات التي تستهدف تصويب الهياكل الفنية

(3) - اعترف المشرع بخصوصة التسيير منذ سنة 1989، وذلك بصدر القانون رقم 89-01 مؤرخ في 7-2-1989، يتعلق بعقد التسيير، المتمم للأمر رقم 75-58 مؤرخ في 26-9-1975، المتضمن القانون المدني، ج ر عدد 6 مؤرخة في 8-2-1989.

(4) - الذي ألغى الأمر رقم 95-22 المتعلق بالخصوصة والأمر رقم 95-25 المتعلق بتسيير رؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة، السابقين الذكر، راجع، ج ر عدد 47 مؤرخة في 22-8-2001.

(5) - نائب الشركة القابضة الألمانية «توريوهاند» وهي الشركة المساهمة عن تطوير القطاع العام بألمانيا، أنظر في ذلك: فاروق أحمد زنكل، «ندوة حول التجربة المصرية الألمانية في مجال الخصوصية»، مجلة الإدارة، العدد 3، 1993، ص13.

أو الاقتصادية أو المالية، بما يمكن الإستمرار في نشاطها»<sup>(6)</sup> وفق ذلك، ويستلزم قبل أية عملية خصوصية اتخاذ إجراءات لإعادة تنظيم المؤسسة في مختلف جوانبها، الإدارية، المالية والتقنية، لغرض جعلها قادرة على ممارسة نشاطها.

إن مفهوم إعادة هيكلة المؤسسة العمومية من منظور التجربة الجزائرية، لم يكن مرتبطاً فقط بموضوع الخصوصية، بل ظهر منذ بداية الثمانينات في إطار مواجهة سلبيات الوضع الاقتصادية، لاسيما العجز الذي تعانيه المؤسسة العمومية<sup>(7)</sup>.

ونشير إلى صعوبة اتخاذ إجراءات إعادة هيكلة المؤسسات العمومية، مع إمكانية استغراق وقت طويل لتحقيق ذلك<sup>(8)</sup> ويرجع ذلك ليس فقط إلى صعوبة تجسيد عملية الخصوصية، بل أيضاً إلى طبيعة الظروف الاقتصادية السائدة في الدولة، لاسيما الوضع الجزائري، إذ أفرز فيه نظام الاقتصاد الموجه ثقل القطاع العام وتهميش القطاع الخاص، وبروز تناقضات في مفهوم المؤسسة العمومية الاقتصادية، وقد تبينت هذه الصعوبة من خلال ظهور اختلافات بين المسؤولين حول ضرورة اللجوء إلى إجراء إعادة الهيكلة كمرحلة أولية للخصوصية<sup>(9)</sup> لذا ولحسم المسألة لابد من التمييز بين المؤسسات العمومية، تلك القابلة للتأهيل والتي تتخذ بشأنها إجراءات إعادة الهيكلة، والمؤسسات العاجزة التي يتطلب حلها<sup>(10)</sup>.

وإذا كان الهدف من إعادة هيكلة المؤسسة العمومية في إطار الإجراءات التحضيرية للخصوصية هو تحقيق تنمية المؤسسة، خاصة التقليل من الآثار السلبية التي عانت منها، فإنه يتطلب هذا الموضوع البحث فيما إذا كان المشرع قد وضع الإجراء في إطار قانوني يضمن فيه فعالية تكريسه، وذلك من خلال تحديد الأجهزة المكلفة بإعادة الهيكلة (المطلب الأول) وإجراءات إعادة الهيكلة (المطلب الثاني).

(6) - أحمد ماهر، دليل المدير في الخصوصية، مصر : الدار الجامعية، 1997، ص. 269.

(7) - أنظر المرسوم رقم 80-242 مؤرخ في 4-10-1980، يتعلق بإعادة هيكلة المؤسسات، ج ر عدد 41.

(8) - مثال ذلك، حالة خصوصية شركة البترول الأرجونينية (YPF) عن طريق البورصة في سنة 1993، إذ امتدت إجراءات إعادة هيكلتها إلى ثلاث سنوات، راجع في الموضوع:

GUISLAIN Pierre, Les privatisations : un défi stratégique que juridique et institutionnel, . Bruxelles : Deboek Wesmael, 1995, p. 112

(9) - نبالي فطة، إزالة التنظيم في قانون العمل وحماية العمال المسرحين لأسباب اقتصادية : رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون تيزي وزو، 2008، ص. 75 .

(10) - أنظر في ذلك:

Privatisation: un objectif à atteindre ou l'ouverture de l'économie», Fill: II A: privatisation 2005

## المطلب الأول : الأجهزة المكلفة بإعادة هيكلة المؤسسة العمومية

لقد وزع الأمر رقم 04-01 المتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية وتسييرها وخصصتها، عمليات الخوصصة على ثلاثة أجهزة، مجلس مساهمات الدولة الذي يحدد برنامج الخوصصة ويتخذ القرارات<sup>(11)</sup>، وزارة المساهمة وترقية الإستثمار باعتبارهما الجهاز التنفيذي<sup>(12)</sup> ولجنة مراقبة عمليات الخوصصة باعتبارها الجهاز المراقب<sup>(13)</sup>، ويسهل هذا التنظيم تحديد الصلاحيات والمسؤولية في عمليات الخوصصة.

وفي إطار إعادة الهيكلة، وزع المشرع الاختصاص بين مجلس مساهمات الدولة و وزارة المساهمة وترقية الاستثمار (الفرع الأول) لهدف إزالة مختلف التناقضات التي كان قد أثارها الأمر رقم 95-22 المتعلق بالخوصصة (الفرع الثاني).

**الفرع الأول: توزيع الاختصاص بين مجلس مساهمات الدولة و وزارة المساهمة**

### أولاً: مجلس مساهمات الدولة

يتولى مجلس مساهمات الدولة تحديد البرنامج العام للخوصصة، ويتخذ بموجب لائحة قرار إخضاع مؤسسة ما للشكل الخاص، حتى تكون بمثابة شركة مكلفة بتسيير مساهمات الدولة<sup>(14)</sup> إذ يقوم المجلس بتوزيع مختلف الأموال التجارية التابعة للدولة على مختلف المؤسسات، وفي ذلك تنص المادة 41 من الأمر رقم 04-01 على أنه «يوزع مجلس مساهمات الدولة الأسهم والمساهمات والسندات والقيم المنقولة الأخرى المذكورة في المادة 3 أعلاه بين المؤسسات العمومية الاقتصادية».

(11) - أنظر: المواد من 8 إلى 12 من الأمر رقم 04-01، السابقة الذكر، مرسوم تنفيذي رقم 01-253 مؤرخ في 10-9-2001 يتعلق بتشكيلة مجلس مساهمات الدولة وتسييره، ج ر عدد 51 مؤرخة في 12-9-2001، معدل بموجب المرسوم الرئاسي رقم 06-184 مؤرخ في 31-5-2006، ج ر عدد 36 مؤرخة في 31-5-2006.

(12) - أنظر: المواد من 20 إلى 22 من الأمر رقم 04-01، السابق الذكر، مرسوم تنفيذي رقم 03-49 مؤرخ في 01-02-2003، مرسوم تنفيذي رقم 03-50 مؤرخ في 01-02-2003، يتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة المساهمة وترقية الاستثمار، ج ر عدد 7 مؤرخة في 02-02-2003.

(13) - المادة 30 من الأمر رقم 04-01، السابق الذكر، مرسوم تنفيذي رقم 01-354 مؤرخ في 10-11-2001، يحدد تشكيلة لجنة مراقبة عمليات الخوصصة وصلاحياتها وكيفية تنظيمها وتسييرها، ج ر عدد 67 مؤرخة في 11-11-2001.

(14) - مرسوم تنفيذي رقم 01-283 مؤرخ في 24-9-2001، يتضمن الشكل الخاص بأجهزة إدارة المؤسسات العمومية الاقتصادية 5- وتسييرها، ج ر عدد 55 مؤرخة في 26-9-2001.

ومنح المرسوم التنفيذي رقم 01-283 المتضمن الشكل الخاص بأجهزة إدارة المؤسسات العمومية الاقتصادية وتسييرها، في مادته الخامسة، للجمعية العامة للمؤسسة صلاحية الفصل في مسألة إعادة هيكلتها، وحسن ما فعل المشرع إذ جسد وفق ذلك، مشاركة المؤسسة المعنية في اتخاذ الإجراء، لاسيما تقدير مدى ملاءمته.

### ثانياً: وزارة المساهمة وترقية الاستثمار

في إطار إعداد الإجراءات والكيفيات والشروط المتعلقة بنقل ملكية المؤسسة العمومية الاقتصادية، يظهر الدور المزدوج لوزارة المساهمة وترقية الاستثمار، إذ يقوم الوزير أولاً، باقتراح كل تدبير يتعلق بتنسيق النشاطات الداخلية وما بين القطاعات في مجال إعادة هيكلة المؤسسات العمومية، وثانياً، متابعة تنفيذ إجراءات إعادة الهيكلة<sup>(15)</sup>.

ولتفعيل إجراءات إعادة الهيكلة أو بصفة عامة متابعة عمليات الخصوصية، تشكل لجنة للمتابعة من طرف مجلس مساهمات الدولة، إذ تنص المادة 23 من الأمر رقم 01-04 على أنه «تتولى متابعة عمليات الخصوصية لجنة يحدد تشكيلتها مجلس مساهمات الدولة بموجب لائحة»، لكن استناداً إلى ما سبق، تقع مهمة متابعة عمليات الخصوصية على عاتق وزير المساهمة وترقية الاستثمار، وذلك وفق مضمون المادة 5 من المرسوم التنفيذي رقم 03-49 الذي يحدد صلاحياته، إلا أنّ اختصاص مجلس مساهمات الدولة بتشكيل اللجنة لا يؤدي إلى التداخل بين الصلاحيات بل يجسد استقلالية اللجنة عن وزارة المساهمة وترقية الاستثمار.

من خلال النصوص القانونية، يتضح بأنه تعتبر وزارة المساهمة وترقية الاستثمار الجهاز التنفيذي لعمليات الخصوصية، بما فيها إجراءات إعادة الهيكلة، ومنح صلاحيته لمجلس مساهمات الدولة وفق المادة 41 من الأمر رقم 01-04 في توزيع ما تمتلكه الدولة من أموال على المؤسسات العمومية حتى تكون بمثابة شركة مكلفة بتسيير مساهمات الدولة، لا يعني التداخل بين صلاحيات الجهازين، مجلس مساهمات الدولة باعتباره الجهاز الذي يتخذ القرارات و وزارة المساهمة وترقية الاستثمار باعتباره الجهاز التنفيذي بل يكمن دور المجلس في توزيع ما تمتلكه الدولة من رؤوس أموال تجارية على المؤسسات التي تكون لتسييرها، خاصة وأن

(15) - راجع في ذلك: نص المادتين 4/4 و 3/5 من المرسوم التنفيذي رقم 3-49، السابق الذكر.

هذا المهام جاء كمرحلة انتقالية بعد إلغاء الشركات القابضة العمومية.

### الفرع الثاني: التناقضات السائدة حول إعادة الهيكلة في الأمر رقم 95-22

قد أراد المشرع بموجب الأمر رقم 01-04، إزالة مختلف التناقضات التي كانت سائدة حول موضوع أجهزة الخوصصة بصفة عامة والمتدخلين في عملية إعادة هيكلة المؤسسة العمومية الاقتصادية، بصفة خاصة.

لم يتطرق المشرع إلى إجراء إعادة الهيكلة في إطار الأمر رقم 95-22 المتعلق بالخصوصية، إلا أنه استناداً إلى نص المادة 13/هـ منه، منح لمجلس الخصوصية<sup>(16)</sup> مهمة اتخاذ كل التدابير اللازمة للقيام بخصوصية المؤسسات العمومية، ومن ذلك يمكن لهذا المجلس اتخاذ إجراءات إعادة الهيكلة.

وبموجب المادة 9/2 من الأمر رقم 95-25 المتعلق بتسيير رؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة، منحت مهمة إعادة الهيكلة للشركات القابضة العمومية، وقد تأكد موقف المشرع في سنة 1997 بصدور النص الذي يخول لهذه الشركات مهمة إعادة هيكلة المؤسسات العمومية حق تكيفها ومقتضيات التحولات الاقتصادية.

ويمكن القول أنه رغم صدور المرسوم التنفيذي رقم 97-288 والذي يخول الشركات القابضة العمومية سلطة إعادة هيكلة المؤسسات العمومية، إلا أنه لم ينص على علاقاتها مع مجلس الخصوصية وهذا ما يؤدي إلى تداخل الاختصاصات بين هذين الجهازين وعدم فعالية إجراءات إعادة الهيكلة.

### المطلب الثاني : إجراءات إعادة الهيكلة

تتعدد الأسباب التي تفرض طبيعة إجراءات إعادة الهيكلة، منها الظروف الاقتصادية المحيطة بالمؤسسة، كالوضعية الجزائرية، إذ أخضعها نظام الاقتصاد الموجه إلى قواعد غير مألوفة في القانون الخاص، وهو ما يتطلب إعادة النظر في طبيعة القواعد التي تحكمها، وبعض الإجراءات تتطلبها طريقة تحويل الملكية،

(16) - حول مجلس الخصوصية، راجع: مرسوم تنفيذي رقم 96-104 مؤرخ في 11-3-1996، يحدد كليات تنظيم مجلس الخصوصية وسيره وكذلك القانون الأساسي ونظام المرتبات المطبقين على أعضائه، ج ر عدد 18 مؤرخة في 20-3-1996، معدل بموجب المرسوم الرئاسي رقم 97-95 مؤرخ في 9-6-1997، يخول الشركات القابضة العمومية سلطة إدارة المؤسسات العمومية غير المسلمة ومراقبتها وتغيير طابعها القانوني، ج ر عدد 43 مؤرخة في 25-6-1997.

وهو شأن الخصوصية عن طريق البورصة، إذ لا بد أن تأخذ المؤسسة شكل شركة المساهمة مع مراعاة وضعيتها المالية<sup>(17)</sup>.

وفق ما سبق، تتحقق الإجراءات، بإعادة الهيكلة الإدارية (الفرع الأول)، إعادة الهيكلة المالية (الفرع الثاني) وإعادة الهيكلة التقنية (الفرع الثالث).

### الفرع الأول: إعادة الهيكلة الإدارية

تتطلب خصوصية المؤسسة، تعديل الأحكام والقواعد التي تخضع لها من الناحية الإدارية، لهدف جعلها تتماشى ومقتضيات اقتصاد السوق، لذا لا بد من تحويلها إلى شركة تخضع لأحكام القانون التجاري، ويعني ذلك تغيير الطابع القانوني للمؤسسة ذلك، خصوصية المؤسسة عن طريق بيع أصولها، إذ لا يتطلب في ذلك أي تحويل للمؤسسة، ويمكن حتى إبقائها خاضعة لأحكام القانون العام.

ويفرض تغيير الطابع القانوني للمؤسسة وجود أساس قانوني، سواء الذي يسمح بتحويلها أو الذي بموجبه يتم التحويل، فيتجسد الأول بموجب الأمر رقم 04-01 المتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية وتسييرها وخصائصها، استناداً إلى مواده من 2 إلى 5، إذ تعد المؤسسة العمومية الاقتصادية شركة تجارية، وتخضع من حيث إنشائها وسيرها للأشكال الخاصة بشركات رؤوس الأموال حسب قواعد القانون التجاري<sup>(18)</sup>. ويتحقق الأساس الثاني بالاستناد إلى قواعد القانون التجاري المتعلقة بشركات الأموال، لاسيما شركات المساهمة<sup>(19)</sup> التي تعد أهم أشكال الشركات التجارية انتشاراً، إذ تعتبر النموذج الأفضل لجمع رأس مال ضخم، وأداة الرأسمالية لمواجهة التطور الاقتصادي<sup>(20)</sup>.

(17) - نص المواد: 30، 31 و 34 من نظام لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها رقم 97-3 مؤرخ في 18-11-1997، يتعلق بالنظام العام لبورصة القيم المنقولة، ج ر عدد 87 مؤرخة في 29-12-1997.

(18) - كرس مفهوم المؤسسة العمومية الاقتصادية شركة تجارية منذ سنة 1995، بصور الأمرين رقم 95-22 و 95-25 السابقين الذكر.

(19) - استحدثت شركة المساهمة في القانون الجزائري بموجب المرسوم التشريعي رقم 93-58 مؤرخ في 25-4-1993، يعدل الأمر رقم 75-59 مؤرخ في 26-9-1975 المتضمن القانون التجاري، ج ر عدد 27 مؤرخة في 4-2-1993.

(20) - للتفصيل في الموضوع راجع:

## الفرع الثاني: إعادة الهيكلة المالية

عانت المؤسسة العمومية الاقتصادية من مشاكل مالية معقدة، وكان ذلك سبب تحملها للالتزامات الاجتماعية والسياسية، وأدى هذا الوضع إلى اقتراضها من البنوك لتغطية النفقات الجارية المختلفة، خاصة دفع الأجور، لذلك أصبحت الديون وفوائدها عبء على المؤسسة<sup>(21)</sup>.

تتطلب الوضعية السابقة، اتخاذ إجراءات جد صارمة لإعادة التوازن المالي في المؤسسة، وفي ذلك، اعتمدت السلطات الجزائرية على التطوير المالي كاستراتيجية لمواجهة الأزمات المالية، ولتجسيد ذلك يمكن الاعتماد على مختلف الميكانزمات من بينها:

### أولاً: الزيادة في الرأسمالية

يعد عجز الرأسمال الاستثماري للمؤسسة من بين العوائق التي يمكن أن يؤدي إلى إحجام المستثمرين عن شراء المؤسسة<sup>(22)</sup>، لهذا، يمكن أن تتخذ إجراءات الرفع من رأسمالها التي تتحقق خاصة عن طريق:

1- الضخ الآلي للسيولة من الخزينة العمومية بموجب مخطط إنقاذ يراعي استمرارية المؤسسة، لاسيما معالجة أزمة الديون، تسديد الأجور المتأخرة وإزالة الديون الجبائية، وهو مفهوم لم يطبق فقط في مرحلة الإصلاحات الاقتصادية لمواجهة مختلف الآثار المالية السلبية بل كانت جذوره منذ نشأة المؤسسة العمومية الاقتصادية، وحسب إحصائيات المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي قدر مبلغ الضخ في سنة 1995 بـ 700 مليار دينار، استفادت منه 180 مؤسسة.

2- إصدار المؤسسة لسندات الدين، وهو إجراء يحقق أهداف مختلفة، إذ بموجبه تتفادى المؤسسة الإقتراض من البنوك، تفعيل السوق المالية وتشجيع الاستثمار الخاصة.

(21) - عبد الله بن دعيده، التجربة الجزائرية في الإصلاحات الاقتصادية:، الإصلاحات الاقتصادية وسياسات

الخصوصية في البلدان العربية، بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 1999، ص356-357.

(22) - منير إبراهيم هندي، أساليب وطرق خصخصة المشروعات العامة: خلاصة الخبرات العالمية، القاهرة: المنظمة

العربية للتنمية الإدارية، 1995، ص.41.

## ثانياً: إعادة تقييم الأصول

آلية تنصب على تحويل قيمة أصول المؤسسة، من أراضي، مباني ومعدات إلى أسهم مسعرة حسب قيمتها السوقية<sup>(23)</sup> وقد خول المشرع الجزائري بموجب نص المادة 5 من المرسوم التنفيذي رقم 01-283 المتضمن الشكل الخاص بأجهزة إدارة المؤسسات العمومية الاقتصادية وتسييرها، لشركات تسيير مساهمات الدولة، إمكانية تقييم أصولها.

ويمكن للمؤسسة قبل اتخاذ هذا الإجراء اللجوء إلى تأجير أصولها عن طريق آلية الإيجار التشغيلي<sup>(24)</sup> إذ وفق ذلك، يحاول القطاع الخاص بقدر الإمكان تطوير الأصول محل العقد باستعمال كافة التقنيات والخبرات الحديثة لهدف تحقيق الربح، وبعد استرجاع الدولة لهذه الأصول يمكن التنازل عن المؤسسة للخوض مع تحقيق عائدات نظراً للقيمة الاقتصادية للأصول.

## ثالثاً: إعادة الجدولة

تتجسد إعادة الجدولة عن طريق عدة مekanزمات تحقق بموجب اتفاق يبرم بين المؤسسة أو الدولة مع الدائنين، وتهدف إلى الحد أو التخفيف من ديون المؤسسة وتتمثل الميكانيزمات خاصة في:

### 1- مقايضة الديون بالأسهم

تقوم مقايضة الديون بالأسهم على أساس استبدال الدائنين لمديونيتهم بحصص ملكية في المؤسسة المراد خصصتها، ويشترط كي تتحقق هذه الآلية وجود رغبة في بيع المؤسسة للأجانب مع تحديد برنامج فعال للمقايضة، وقد أثارَت هذه الفكرة الانتباه لخطوة هامة لحل مشكلة المديونية، وقد لجأت العديد من الدول إليها كالتشيلي، تركيا، المكسيك، الأرجنتين والمغرب، لكن انتقد الأسلوب كونه لا يعد إضافة جديدة للاستثمار الأجنبي بل مجرد التغيير في ملكية المشروعات<sup>(25)</sup>.

(23) - نفس المرجع السابق، ص. 39.

(24) - المادة 2 من الأمر رقم 96-09 مؤرخ في 10-1-1996، يتعلق بالاعتماد الإيجاري، ج ر عدد 3 مؤرخة في 14-1-1996.

(25) - للتفصيل في الموضوع راجع: ميكايل بلانكويل وسيمون نويرا، أثر تحول الدين إلى أسهم: التمويل والتنمية، العدد 2، 1988، ص. 15؛ محمود محمد الدمرداش، الخصخصة كوسيلة لعلاج الاختلالات الهيكلية لقطاع الأعمال رسالة للحصول على درجة الدكتوراه في الحقوق، القاهرة: جامعة القاهرة، 1999، ص. 227-232.

## 2- التخفيف أو إلغاء فوائد الديون العالقة بالمؤسسة.

3- تحمل الدولة لديون المؤسسة، وفي هذا الإطار صدرت نصوص تسمح للخبزينة العمومية شراء الديون التي تحوزها البنوك والمؤسسات المصرفية على المؤسسات العمومية الاقتصادية<sup>(26)</sup>.

### الفرع الثالث: إعادة الهيكلة التقنية

أثر التيسير التقليدي والبيروقراطي، على إمكانية استفادة المؤسسة العمومية من التقنيات والتكنولوجيا المتطورة التي تتطلبها مختلف الاستثمارات الحديثة، وهو ما يتطلب إدخالها إلى المؤسسة العمومية لهدف استعادة النشاط الاقتصادي من معرفة فنية ملائمة.

ويتطلب تدهور أداء القطاع العام، كمرحلة أولية، قبل التنازل عن ملكية المؤسسة العمومية، ليس استعمال المسير العمومي تلك التكنولوجيا الحديثة، إذ قد تتدخل في ذلك الاعتبارات السياسية والاجتماعية، لذلك يمكن الفصل بين ملكية المؤسسة التي تبقى للدولة والتيسير الذي يحول إلى القطاع الخاص.

تتحقق خصوصية التمييز عن طريق عقد التيسير المنظم بموجب القانون رقم 89-01، إذ يقوم العقد على هدف أساسي يتمثل في إدماج المؤسسة في مجموعة شركة التيسير، ويكرس ذلك بموجب التزام المسير بتوظيف معرفته الفنية في المجال، أي استعمال كافة قدراته وخبراته في عملية تسيير المؤسسة، وهو ما يحقق تطوير المؤسسات العمومية وتفعيل خصوصية ملكيتها<sup>(27)</sup>.

### المبحث الثاني: تقييم المؤسسة العمومية وإعداد خطة البيع

بعد الانتهاء من مرحلة إعادة هيكلة المؤسسة العمومية الاقتصادية، تأتي مرحلة جد صعبة، تقع على عاتق ومسؤولية الهيئات المكلفة بالخصوصية، تتمثل في تقييم المؤسسة وإعداد خطة التنازل عن ملكيتها للخواص، ويؤثر التحكم في العملية على

(26) - مرسوم تنفيذي رقم 01-310 مؤرخ في 16-10-2001، يحدد شروط شراء الخبزينة لديون البنوك المستحقة لها على المؤسسات العمومية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري المجلة، ج ر عدد 61 مؤرخة في 21-10-2001، قرار مؤرخ في 10-7-2000، يحدد الشروط المطبقة على سندات الخبزينة الصادرة في إطار شراء ديون المؤسسات العمومية المستحقة للبنوك، ج ر عدد 54 مؤرخة في 30-8-2000.

(27) - حول موضوع عقد التيسير، راجع: آيت منصور كمال، عقد التيسير آلية لخصوصية المؤسسة العامة ذات الطابع الاقتصادي : رسالة لنيل درجة الدكتوراه في القانون، تيزي وزو، 2009.

فعالية ونجاح عملية الخصخصة باعتبارها وسيلة وليست غاية في إطار الإصلاحات الاقتصادية، لذا نتناول الموضوع في: تقييم المؤسسة العمومية الاقتصادية (المطلب الأول) ثم إعداد خطة البيع (المطلب الثاني).

### المطلب الأول: تقييم المؤسسة العمومية الاقتصادية

يلعب إجراء التقييم دوراً أساسياً كمرحلة أولية لعملية الخصخصة إذ بموجبه يتم تحديد سعر التنازل وحتى خطة البيع، لهذا نجد أن معظم الدول التي لجأت إلى التنازل عن ملكية مؤسساتها للخواص تحاول وضع قواعد تنظم عملية التقييم وتحديد سعر البيع.

لكن المشكلة في عملية التقييم وتحديد سعر البيع ليس في وضع نصوص قانونية، بل في مدى إمكانية جعل الإجراءات فعالة لتحقيق الأهداف المرجوة من عملية الخصخصة، خاصة تدخل المشرع بوضع قواعد الحيطة لضمان الشفافية وعدم التعامل في أموال الدولة بما لا يحقق المصلحة العامة، ويوقع على المكلفين مهمة دقيقة تتبعها رقابة من طرف الأجهزة العليا للدولة.

### الفرع الأول: فعالية إجراءات التقييم

يفرض ارتباط عملية التقييم بالمصلحة المزدوجة، سواءً بالنسبة للأموال العمومية أو المستثمرين الخواص، اتخاذ قواعد الحذر لضمان نجاعتها وتفاذي مختلف الاتهامات التي يمكن أن تعرقل سير عملية الخصخصة لاسيما أنها إجراءات جد طويلة ومعقدة.

وعلى العموم لا بد أن يحرص المشرع على الشفافية والعدالة، ويتحقق ذلك من خلال تعيين جهاز مستقل للتقييم (أولاً)، الاستعانة بالخبراء (ثانياً)، انتهاج معايير تقييم ملائمة (ثالثاً) والرقابة على عملية التقييم (رابعاً).

### أولاً: تعيين جهاز مستقل للتقييم

لقد أوكل المشرع الجزائري مهمة التقييم لوزارة المساهمة وترقية الاستثمار باعتبارها الجهاز المكلف بتنفيذ عمليات الخصخصة، ويتضح ذلك من خلال المادة 3/22 من الأمر رقم 04-01 التي تنص على أنه «يكلف من يقوم بتقدير قيمة

المؤسسة أو الأصول التي يعتزم التنازل عنها»<sup>(28)</sup> ، وقد كرس المشرع مشاركة المؤسسة العمومية من خلال منح الجمعية العامة لشركات تسيير مساهمات الدولة، مسألة الفصل في تقييم الأصول والسندات<sup>(29)</sup>.

استناداً إلى التشريعات المقارنة، أسند المشرع الفرنسي مهمة التقييم، بموجب قانون الخصخصة لسنة 1986<sup>(30)</sup> إلى لجنة الخصخصة La Commission de privatisation التي حرص على استقلالها وحيادها، وهذا يعد دليلاً على اهتمام السلطات العامة بفاعلية الإجراء ومواجهة الإدارة التابعة لوزارة المالية، واستبعاد أوجه النقد التي قد توجه في المستقبل عند المفاوضات بين الوزير والمستثمرين، فهي لجنة مستقلة تماماً عن الحكومة؛ إذ هي غير تابعة لأجهزتها الإدارية<sup>(31)</sup>، ومن هنا يمكن إثارة مسألة استقلالية من يكلف بتقدير قيمة المؤسسة من طرف وزارة المساهمة وترقية الاستثمار وفعالية التقييم في التشريع الجزائري.

وقد أسند المشرع المصري عملية التقييم للشركات القابضة<sup>(32)</sup> لكن يبدو أنه موقف غير سليم على أساس أن هذه الشركات لا يقتصر عملها فقط على هذا الإجراء وهو ما يؤثر على التحكم في العملية، ومن هنا يمكن أن يفرض موقف المشرع المصري إذ أوكل المهمة لجهاز خاص يتمثل في «جهاز التقييم» يتم تعيينه من طرف لجنة التحويل وهو أمر يضمن الاستقلالية والفعالية<sup>(33)</sup>.

### ثانياً: الاستعانة بالخبراء

بسبب تعقيد إجراءات التقييم لأبد من الاستعانة بمختصين في المجال، مع مراعاة الكفاءات المالية، المحاسبية والقانونية، ويمكن تصنيف المختصين في هذا المجال

(28) - وهو ما تتضمنه أيضاً المادة 2/8 من المرسوم التنفيذي رقم 3-49 السابق الذكر.

(29) - نص المادة 5 من المرسوم التنفيذي رقم 1-283، السابق الذكر.

(30) - قانون 20-7-1986، المعدل بموجب القانون رقم 93-923 المؤرخ في 19-7-1993.

(31) - للتفصيل في الموضوع راجع:

ABDELADIM Leila, Les privatisations d'entreprises publiques dans les pays du Maghreb: Maroc - Algérie - Tunisie, Alger : Les Editions Internationales, 1998, p158.

(32) - أحمد محمد محرز، النظام القانوني لتحويل القطاع العام إلى القطاع الخاص: الخصخصة، مصر، 1995، ص. 140-141.

(33) - راجع في ذلك:

Décret n° 2-90-402 du 16-10-1990 pris sur le fondement de l'habilitation prévue par la loi n° 39-89 autorisant le transfert d'entreprises au secteur privé, J.O n° 4068 du 17-10-1990.

إلى مكاتب الخبرة والبنوك الاستشارية. وحتى وإن كانت مهامهم مختلفة إلا أنها مترابطة.

لقد اهتم المشرع الجزائري بالزامية اللجوء إلى الخبرة في عملية تقييم المؤسسة والأموال المراد التنازل عنها<sup>(34)</sup> إذ تنص المادة 18 من الأمر رقم 04-01 على أنه «يجب أن تكون عناصر الأصول والسندات المعروضة للخصوصة، قبل أية عملية خصوصة، موضوع تقييم من قبل خبراء، يقوم على مناهج متفقا عليها عموماً» وفي إطار تنفيذ عملية الخصوصية من طرف وزير المساهمات وفق نص المادة 22 من الأمر رقم 04-01، يكلف من يقوم بتقدير قيمة المؤسسة أو الأصول التي تعتمزم التنازل عنها، وحتى يمكن القيام بهذا المهام على أحسن ما يرام، يستعين الوزير بالخبرة الوطنية والدولية.

ونعرض في الموضوع موقف المشرع الفرنسي المتميز بقواعد واضحة، حيث أنه ميز بين مكاتب الخبرة Les Cabinets d'Audit ، والبنوك الاستثمارية Les Etablissements Bancaires Conseils ، ويتم اختيارهم على أساس الدعوة للمنافسة وإجراء مسابقة لاختيارهم من طرف لجنة الانتقاء Comite de Sélections والتي تقدم تقريراً عن ذلك الوزير المختص، الذي يأخذ قراره النهائي، والهدف من هذه الإجراءات هو الحصول في عمليات التقييم على استشارات ودراسات من المختصين<sup>(35)</sup>.

### ثالثاً: انتهاج معايير تقييم ملائمة

يجب على الأشخاص المكلفين بالتقييم مراعاة مسألتين جد هامتين: تحديد قيمة الأموال المراد التنازل عنها بصفة موضوعية، والدقة في العملية إذ على أساس ذلك يتحدد السعر الذي تحول به إلى المستثمرين الخواص.

لم يلزم المشرع الجزائري، الهيئة المكلفة بالتقييم باتباع منهج معين، إذ تنص المادة 18 من الأمر رقم 04-01 على أنه «... يقوم على مناهج متفق عليها عموماً»، أي يمكن الأخذ بأي معيار يراه المكلفين بالتقييم ضروري ويتحدد ذلك حسب طريقة

(34) - على خلاف الأمر رقم 22-95 المتعلق بالخصوصة الذي لم يلزم في مادته 13 مجلس الخصوصية على اللجوء إلى التقييم.

(35) - حول دور مكاتب الخبرة والبنوك الاستشارية في عملية التقييم راجع:

DURUPTY Michel, Les privatisations en France, Paris : la Documentation Francaise, 1998, p. 36-66.

التنازل، أهداف الخصوصية وحالة الأموال المراد التنازل عنها، وعلى العموم تتمثل بصفة خاصة معايير التقييم في قيمة أموال المؤسسة التي تستند إلى القيمة الاقتصادية للأموال، طريقة المقارنة والتي تقوم على تحويل موجودات المؤسسة إلى ما يقابلها من نقود وقيمة العائد الناتج عن دور الرأسمال، وتعد طريقة المردودية الأكثر استعمالاً إذ تركز على المداخل المحققة من طرق المؤسسة وما يمكن أن تحققه في المستقبل<sup>(36)</sup>.

إلا أن تطبيق المعايير قد نفترضه صعوبات، يمكن أن تؤثر على إجراءات التقييم، لاسيما عدم فعالية النظام المحاسبي، عجز السوق المالية وعدم التحكم في التكنولوجيا المتطورة.

#### رابعاً: الرقابة على عملية التقييم

وضع المشرع الجزائري بموجب الأمر رقم 01-04 قواعد تضمن الرقابة على عملية التقييم ويتجسد ذلك:

وفق نص المادة 23 تتناول متابعة عملية التقييم لجنة من تشكيل مجلس مساهمات الدولة.

وفق نص المادة 6/22، يعرف ملف التنازل على مجلس مساهمات الدولة باعتبارها الجهاز الذي يتخذ القرارات.

وتجسداً أكثر لعملية الرقابة، يتدخل دور لجنة مراقبة عمليات الخصوصية<sup>(37)</sup> ويتطلب هذا الموضوع طرح مسألة فعالية الرقابة من خلال البحث عن مدى استقلالية أعضاء اللجنة في أداء عملهم والقوة الإلزامية لإعمالها.

تنص المادتين 02 و 04 من المرسوم التنفيذي رقم 01-354 على تمتع اللجنة باستقلال إداري ومالي<sup>(38)</sup> ويترأسها قاضي مختص في ميدان قانون الأعمال، ومن خلالها أراد المشرع ضمان استقلالية وفعالية عمل اللجنة على أساس اقتراح قاضي

(36) - في الموضوع راجع:

BEN OSMANE Mahfoud, Formes et limites d'application des méthodes d'évaluation des entreprises, Revue CENEAP, n° 13, 1999, p. 84-86..

(37) - المادة 30 من الأمر رقم 01-04، والرسوم التنفيذي رقم 01-354، السابقين الذكر.

(38) - وتضيف المادة 10 من نفس المرسوم «اللجنة وسائل مادية ومالية تتلائم مع مهامها، وتحمل الدولة أعباء هذه الوسائل...».

باعتباره رئيس اللجنة من طرف وزير العدل<sup>(39)</sup>.

إلا أنه تثار في الموضوع مشكلة إلزامية التقارير التي تعدها اللجنة بعد الانتهاء من مهامها، إذ وفق المادة 3 من المرسوم التنفيذي المذكورة أعلاه، يمكن تكييف اختصاص اللجنة بأنه عمل تشكيل ينحصر في إبداء الرأي ومجرد جهاز استشاري مهمته تقديم آراء حول احترام النصوص القانونية، وهذا مؤثر على فعالية مهامها<sup>(40)</sup>.

ترسل اللجنة تقرير عملها، وفق نص المادة 9 من المرسوم التنفيذي رقم-01/354، المعدلة في سنة 2006<sup>(41)</sup> التي رؤس الحكومة باعتباره رئيس مجلس مساهمات الدولة<sup>(42)</sup> ويقوم هذا الأخير استناداً إلى نص المادة 9 من الأمر رقم 1-4 بدراسة الملف وتقديم موافقته، ومن هنا يظهر القرار النهائي الذي يتخذ بشأن عمليات الخصوصية.

واستناداً إلى ما سبق، طرح في فرنسا مشكل حول الطبيعة القانونية لعمل لجنة الخصوصية باعتبارها جهاز مستقل في أعماله، فهل يعد قرار يجوز الطعن فيه أمام مجلس الدولة، إلا أنه لم يفصح مجلس الدولة عن رأيه في الموضوع، وإنما جاء في مذكرة مفوض الحكومة على أنه «التقييم الذي تجريه اللجنة لا يعتبر قراراً، بل يعني مجرد توصيات لا تكون ملزمة إلا بموافقة الوزير المختص، والذي يعد قراره إداري يجوز الطعن فيه، وعلى ذلك فإن الرقابة على التقييم الذي تقوم به لجنة الخصوصية لن يكون لها وجود إلا بعد صدور قرار من الوزير المختص»<sup>(43)</sup>.

### الفرع الثاني: تحديد سعر التنازل

بعد الانتهاء من عملية تقييم المؤسسة، يتخذ إجراء تحديد سعر البيع، ويتطلب الموضوع، الموازنة بين مصلحتين: مصلحة الدولة والتي تقوم على مبدأ دستوري

(39) - راجع في الموضوع: صبايحي ربيعة، مرجع سابق، ص. 263.

(40) - المرجع نفسه، ص. 268.

(41) - المرسوم الرئاسي رقم 6-187 المؤرخ في 31/5/2006، يعدل المرسوم التنفيذي رقم 1-254 مؤرخ في 10-11-2001 الذي يحدد تشكيلة لجنة مراقبة عمليات الخصوصية وصلاحياتها وكيفية تنظيمها وسيرها، ج ر عدد 36 مؤرخة في 31-5-2006.

(42) - المادة 8 من الأم رقم 1-4، السابق الذكر.

(43) - للتفصيل في الموضوع، راجع:

DURUPTY Michel, op. cit, p. 53.

يتمثل في عدم جواز بيع الأموال العامة بأقل من قيمتها الحقيقية، ومصصلحة المستثمرين الخواص يجعل السعر يتناسب ومقدرة السوق، وفي كل ذلك، لا بد من الأخذ بعين الاعتبار أهداف الدولة من وراء عمليات الخصخصة، ولتحقيق كل ذلك لا بد من وضع ضوابط وأحكام تجعل تحديد السعر يكون في إطار منظم لاسيما اسناد المهام لجهة تحرص على فعالية العملية (أولاً) وهذا رغم الصعوبات التي تعترض مسألة تحديد السعر (ثانياً).

#### أولاً: الجهة المختصة بتحديد السعر

في إطار دور وزارة المساهمات في تنفيذ عمليات الخصخصة، تنص المادة 6/22 من الأمر رقم 04-01 على أنه "يعرض على مجلس مساهمات الدولة ملف التنازل الذي يحتوي بالخصوص على تقييم الأسعار وحدها الأدنى والأعلى،.. وعلى عكس عملية التقييم، لم يكرس المشرع مشاركة شركات تسبير مساهمات الدولة في عملية تحديد السعر<sup>(44)</sup>، ومن خلال النص السابق، أسند المشرع الجزائري لوزارة المساهمات مهمة تحديد فارق الأسعار Fourchette des prix والتي يكون على أساسه تحديد سعر البيع، إذ يرسل فارق الأسعار إلى مجلس مساهمات الدولة الذي يتخذ قرار تحديد السعر استناداً إلى عمل الوزارة<sup>(45)</sup>.

في التشريع الفرنسي، بموجب قانون الخصخصة سنة 1986<sup>(46)</sup> يحدد سعر البيع بقرار من وزير الاقتصاد بناءً على توصية لجنة الخصخصة، إذ بعد انتهاء هذه الأخيرة من عملية التقييم تقترح سعر التنازل ويرسل الملف إلى وزير الاقتصاد الذي يتخذ قرار حول سعر التنازل لكن دون أن يكون هذا السعر أقل من الذي اقترحتة لجنة الخصخصة.

#### ثانياً: صعوبات تحديد السعر

لا يرتبط تحديد السعر فقط بمسألة الموازنة بين الحفاظ على أموال الدولة ومصصلحة المستثمرين الخواص، بل أيضاً بالأهداف المراد تحقيقها من وراء عمليات الخصخصة، إذ لا تعد هذه الأخيرة غاية في حد ذاتها بل وسياسة في إطار

(44) - المادة 5 من المرسوم التنفيذي رقم 1-283، السابق الذكر.

(45) - على غرار الوضع في الأمر رقم 95-22 المتعلق بالخصخصة، بموجب نص المادة 14 منه إذ أسند مهمة تحديد فارق السعر لمجلس الخصخصة، ويتخذ القرار من طرف الحكومة.

(46) - نص المادة 3 من القانون المؤرخ في 20-7-1986.

الإصلاحات الاقتصادية، ومن هذا المنطلق تتجلى صعوبة تحديد السعر إذ لا بد من التوفيق بين مختلف المصالح.

واستناداً إلى مختلف تجارب الخصوصية، حددت وزارة الاقتصاد الفرنسية سعراً أعلى من الذي اقترحتة لجنة الخصوصية، في عملية خصوصة شركة "Elf Aquitaine" إذ قدر سعر بيع أسهم الواحد بـ 305 فرنك فرنسي<sup>(47)</sup>، وفي التجربة البريطانية يقوم تحديد السعر على فلسفة نجاح عملية الخصوصية وتوسيع قاعدة الملكية، لاسيما تحقيق المساهمة الشعبية، مثلاً أثناء، خصوصة شركة "British Telecom" تقدر بيع الأسهم في البورصة بسعر منخفض جداً مقارنةً بسعر التداول، وهو ما أدى إلى معارضة العمال لهذا التحديد الذي قامت به الحكومة، خاصة وأنه أدى ذلك إلى خسارة حوالي 1.3 مليار جنيه إسترليني<sup>(48)</sup>.

وباستقرار مختلف النصوص القانونية، يتبين موقف المشرع الجزائري في تحديد السعر إذ راع مشاركة الإجراء والجمهور، وبذلك يمكن القول أنه في تحديد السعر أخذ بالمفهوم البريطاني الذي يقوم على توسيع قاعدة الملكية<sup>(49)</sup> وأثيرت في التجربة الجزائرية عدة معارضات بشأن عمليات الخصوصية، مثال ذلك: المجمع الرياضي، على أساس أن الإدارة لم تشرك العمال في المفاوضات التي لم تراعى مصلحة أملاك الدولة إذ تم بيع مجمع "رحماني" بمبلغ لا يتعدى 14 مليون نسبتهم، رغم أن قيمة الحقيقية حسب عملية التقييم تعدت 250 مليار سنتيم، كما بيع مركب "الإسماعيلية" بالبيدة بـ 25 مليار سنتيم لشركات أجنبية واستفاد صاحبها من امتياز تسديد 30 % فقط مع تحديد الباقي بعد 5 سنوات<sup>(50)</sup>.

### المطلب الثاني : إعداد خطة بيع المؤسسة العمومية الاقتصادية

ترتبط خطة التنازل عن ملكية المؤسسة بأهداف الخصوصية، ونحن نعرف بأنه لا توجد أهداف ثابتة، إذ تتحدد بظروف وحالة كل مؤسسة وطبقاً لما ترغب السلطات المختصة بتحقيقه من الأهداف السياسية، اقتصادية واجتماعية، وتطرح في

(47) - راجع في الموضوع:

DURUPTY Michel, op, cit, p54.

(48) - حول الموضوع راجع:

ABDELADIM L., op. cit, p171.

(49) - سنوضح ذلك في الموضوع اللاحق.

(50) - صبايحي ربيعة، مرجع سابق، ص337.

الموضوع عدة أسئلة لاسيما، هل تريد الدولة أن تنسحب من كل المشروع؟ من هم الملاك الجدد للمؤسسة.

كل ما سبق نوضحه من خلال، نسبة الأموال المراد التنازل عنها (الفرع الأول) توسيع قاعدة الملكية (الفرع الثاني) وتشجيع الاستثمار الأجنبي (الفرع الثالث).

### الفرع الأول: نسبة الأموال المراد التنازل عنها

كما أشرنا سابقاً، أن الدولة في تنفيذ برنامج الخصخصة، إما أن تلجأ إلى الخصخصة الكلية أو الخصخصة الجزئية، فهل تريد الدولة الإنسحاب كلية من المشروع أم تريد الاستمرار فيه مع إدخال رأسمال خاص أو في هذا الموضوع قد تلجأ إلى أسلوب للحفاظ على الرقابة على المؤسسة وذلك بالتمسك بالسهم النوعي، وهو ما سنتطرق إليه من خلال التنازل الكلي أو الجزئي عن ملكية المؤسسة (أولاً) واحتفاظ الدولة بالسهم النوعي (ثانياً).

### أولاً: التنازل الكلي أو الجزئي عن ملكية المؤسسة

يؤدي البيع الكلي للأموال إلى التنازل الكلي عن ملكية المؤسسة، أي تحويل كل رأسمال المؤسسة إلى الخواص، أما البيع الجزئي فيؤدي إلى تحويل جزء من رأس مال المؤسسة إلى الخواص، ويرى جانب من الفقه بأنه لا يمكننا الكلام عن الخصخصة إذا لم يتم التنازل الكلي عن المؤسسة، إلا أنه يرى غالبية الفقه بتحقيق الخصخصة حتى وإن بقي جزء من ملكية المؤسسة في يد الدولة، وهذا ما يطلق عليه الخصخصة اللينة "Privatisation douce" بعكس الخصخصة الكلية "Privatisation dure"، ويمكن تعريف الخصخصة الجزئية بأنها عدم القيام بإخراج المؤسسة من القطاع العام وإدخالها في القطاع الخاص، ولكن يتم إدخال إلى المؤسسة عدد من العناصر من مصدر القطاع الخاص<sup>(51)</sup> وفي القانون الجزائري، إستناداً إلى نص المادة 13 من الأمر رقم 03-01، تعد عملية خصخصة مهما كانت نسبة التنازل. والمشكل الذي يطرح في حالة الخصخصة الجزئية، وهو التعرف ما إذا كانت قد احتفظت الدولة بالرقابة على المؤسسة، وفي هذا الموضوع يرى مجلس الدولة الفرنسي بأنه تعد المؤسسة من القطاع العام إذا كانت أغلبية الرأسمال

(51) - للتفصيل في الموضوع راجع:

ABDELADIM L, op. cit, p. 63

الاجتماعي ملك للدولة أو للأشخاص المعنوية الأخرى<sup>(52)</sup> وي طرح أكثر المشكل في الدول النامية، لأنه قليلاً ما نجد التنازل الكلي عن ملكية المؤسسة، ويعود ذلك لأسباب مختلفة، سواءً، كانت قانونية، اقتصادية، سياسية أو اجتماعية<sup>(53)</sup>.

### ثانياً: احتفاظ الدولة بالسهم النوعي

يعرف السهم النوعي بأنه "ذلك السهم الذي تحتفظ به الدولة في المؤسسة محل الخصوصية، ويمنح لها حقوق خاصة لممارسة الرقابة عليها<sup>(54)</sup> وظهر هذا الميكانيزم في بريطانيا تحت اسم "Golden share" ثم انتشر في مختلف التشريعات لكن بمفاهيم مختلفة باختلاف سياسة كل دولة في مجال الخصوصية، وتلجأ إليه الدول كحماية للمصلحة العامة<sup>(55)</sup>.

لقد سمح المشرع الجزائري للتنازل الاحتفاظ بالسهم النوعي، إذ تنص المادة 2/19 من الأمر رقم 04-01 على أنه "ويمكن أن تنص دفاतर الشروط، عند الاقتضاء، على إمكانية احتفاظ المتنازل بسهم نوعي مؤقتاً" ويتضح من النص، الطابع غير الإلزامي والمؤقت للسهم النوعي في التشريع الجزائري، إذ أن اللجوء إلى السهم النوعي لا يكون بقوة القانون بل تبقى السلطة التقديرية للهيئات المكلفة بالخصوصة وفي ذلك تراعي نشاط المؤسسة وأهداف عملية الخصوصية، ضف إلى ذلك، يتم الاحتفاظ بالسهم النوعي لمدة مؤقتة يمكن أن تحدد استناداً إلى إمكانية ضمان الأهداف المرادة منه، وتكرس الطابع غير الإلزامي والمؤقت للسهم النوعي يعود إلى هدف حماية وجلب المستثمرين الخواص وهو ما يضمن نجاح عمليات الخصوصية، لهذا خصص المشرع الجزائري في نظام دقيق يحدد فيه شروط وكيفيات ممارسة<sup>(56)</sup>.

(52) - المرجع نفسه، ص54.

(53) - حول موضوع عواقب خصوصة الملكية، راجع: أيت منصور كمال، مرجع سابق، ص. 45-55.

(54) - أنظر في ذلك:

GUISLAIN Pierre, op. cit, p. 138.

(55) - للتفصيل في الموضوع راجع:

DELAHAYE Jean-Luc, La golden Share à la Française: L'action Spécifique, D.P.C.I, 1987, N 04, P579.

(56) - مرسوم تنفيذي رقم 1-352 مؤرخ في 10-11-2001، تحدد شروط ممارسة حقوق السهم النوعي وكيفيات ذلك، ج ر عدد 67 مؤرخة في 11-11-2001.

## الفرع الثاني: توسيع قاعدة الملكية

يمكن أن يتضمن برنامج الخصخصة إتاحة الفرصة لكافة الأفراد والمؤسسات الخاصة الفرصة لتدخل محل الدولة في تملك استثماراتها في المؤسسات العمومية، وتمنع من وراء ذلك نشوء الاحتكارات التي قد تؤثر على المصلحة الوطنية<sup>(57)</sup>.

استناداً إلى ما سبق، ينتظر من المشرع وضع أحكام خاصة تكون في يد الهيئات المكلفة بعمليات الخصخصة لتكريس سياسة التسيير لضمان مشاركة الجمهور (أولاً)، حماية مصلحة العمال (ثانياً) وتفعيل دور البنوك والمؤسسات المالية (ثالثاً).

### أولاً: ضمان مشاركة الجمهور

يقصد بالإجراء، التنازل الكلي أو الجزئي لكن ملكية المؤسسة للمستثمرين الصغار لاسيما الأشخاص الطبيعية، وهو ما يحقق الخصخصة على نطاق واسع، وقد تم اللجوء إلى هذا الإجراء بشكل واسع في دول أوروبا الشرقية<sup>(58)</sup>.

ولحماية المستثمرين الصغار، يضع المشرع قواعد تتضمن شروط تفصيلية تجعل مساهمتهم واسعة مقارنة بالمساهمين الآخرين، وهو ما تتضمنه المادة 27 من الأمر رقم 04-01 التي تنص على أنه "يمكن إجراء تجزئة الأسهم أو الحصص الاجتماعية إلى سندات ذات قيمة اسمية أقل حتى يتمكن الجمهور العريض من المساهمة، وذلك بغرض تفضيل تطور السوق المالية والسماح بمساهمة عريضة للأجراء والجمهور في الرأسمال الاجتماعي للمؤسسات العمومية الاقتصادية المدرجة ضمن برنامج الخصخصة، وقد نص المشرع الفرنسي على ذلك في قانون الخصخصة لسنة 1986، لكن خص فقط الأشخاص الطبيعية الفرنسيين أو الذين يقيمون في فرنسا، لكن بموجب قانون 1993 تم تمديد حق المساهمة للأشخاص الآخرين من دول أوروبا مراعاة للالتزامات الأوروبية<sup>(59)</sup>.

(57) - أحمد محمد محرز، مرجع سابق، ص. 74.

(58) - نعمت سفيق، الخصخصة على نطاق واسع في جمهوريتين (التشيك وسلوفاك)، مجلة التمويل والتنمية، العدد 4، 1994، ص. 23.

(59) - أنظر في الموضوع:

DURUPTY Michel, op. cit., p. 56.

لم يلحق الأمر رقم 04-01، بنص تطبيقي يتعلق بتدعيم مشاركة الجمهور في شراء المؤسسات العمومية محل الخصوصية، وهذا على خلاف الأمر رقم 95-22 المتعلق بالخصوصية<sup>(60)</sup>.

### ثانياً: حماية مصلحة العمال

نقل ملكية المؤسسة العمومية إلى الخواص يعني تخلي الدولة عن الملكية، خاصة في حالة الخصوصية الكلية، آثار هذا المفهوم معارضة النقابات العمالية في مختلف الدول، إذ تخشى أن يؤدي التحول إلى الاستغناء عن عدد كبير من العمال، وعدم تقبل القطاع الخاص تحمل تكاليف إضافية، خاصة في حالة الاستعانة بالقدرات التكنولوجية التي تستغني عن اليد العاملة<sup>(61)</sup> والوضع المطروح في الجزائر أكثر صعوبة، إذ ساد القطاع العام منذ الاستقلال، وأصبحت المؤسسة العمومية الاقتصادية ملجأ الظروف الاجتماعية للعمال، وهو ما زرع لدى الأفراد ثقافة الاعتماد على ما تقدمه الدولة.

كل ما سبق، دفع مختلف تشريعات الخصوصية إلى وضع قواعد وأحكام خاصة لحماية فئة العمال، ومنحهم امتيازات وتفضيلات خاصة، لهدف التقليل من المعارضة لعمليات الخصوصية، وهو ما يتضمنه الأمر رقم 04-01 في التشريع الجزائري:

1- تجزئة أسهم المؤسسة إلى قيم اسمية أقل ارتفاعاً حتى يتمكن العمال من شرائها وهذا ما يتضمنه نص المادة 27.

2- التحويل المجاني لنسبة 10 % على الأكثر من رأسمال المؤسسة، وتمثل هذه الحصة في شكل أسهم دون حق التصويت<sup>(62)</sup>.

3- حق الشفعة، وفق نص المادة 29، ويمارس هذا الحق في أجل شهر واحد ابتداء من تاريخ تبليغ عرض التنازل إلى الإجراء<sup>(63)</sup> وتعزز هذا الحق بصدور المرسوم التنفيذي رقم 01-355 مؤرخ في 10-11-2001 الذي يحدد شروط

(60) - مرسوم تنفيذي رقم 96-134 مؤرخ في 13-4-1996، يتعلق بشروط تملك الجمهور للأسهم والقيم المنقولة الأخرى في المؤسسات العمومية التي ستحوصل وكيفيات ذلك، ج ر عدد 23 مؤرخة في 14 في 14-4-1996.

(61) - للتفصيل في الموضوع راجع:

TANTIN G., Problèmes spécifiques aux salariés posés par les lois de privatisation, D.P.C.I, n° 04, 1987.

(62) - نص المادة 28 من الأمر رقم 1-4، السابق الذكر.

(63) - هذا على خلاف الأمر رقم 95-22 في مادته 246 إذ عدت المدة بـ 3 أشهر.

استعادة الإجراء مؤسساتهم العمومية الاقتصادية وكيفيات ذلك<sup>(64)</sup>.

أُضيف إلى ما سبق، تمنح امتيازات تشجيعية للمستفيد لدعم وترقية التشغيل، أيضاً احتفاظ الدولة، كما رأينا سابقاً - بالسهم النوعي، وتوقيع التزامات خاصة على المستفيد<sup>(65)</sup>.

### ثالثاً: تفعيل دور البنوك والمؤسسات المالية

قد تقرر السلطات العامة التنازل عن جزء من أسهم البنوك والمؤسسات المالية المتخصصة، ويعود السبب في ذلك، إما إلى عدم إمكانية السوق المالية من استجابة كل الأسهم المراد التنازل عنها، خاصة إذا كانت هذه السوق غير فعالة، مثل الوضع السائد في بورصة الجزائر، وإما إلى عدم توافر القدرة الشرائية المطلوبة، ويؤدي ذلك إلى نتيجة إيجابية تتمثل في تملك البنوك والمؤسسات المالية للأسهم والتعامل فيها لتفعيل دورها الاقتصادي وعدم الاعتماد فقط على الوظائف التقليدية.

وفي التجربة الجزائرية، بصدد الخصخصة الجزئية لمؤسسة «حيداك» تم تحديد قيمة 300000 سهم والتي يمكن التنازل عنها، لهيئات التوظيف الجماعي، مؤسسات التأمين وإعادة التأمين والبنوك والمؤسسات المالية<sup>(66)</sup>.

### الفرع الثالث: تشجيع الاستثمار الأجنبي

قد نرى للهيئات المكلفة بالخصوصية تقدم قدرة السوق المحلي على شراء أملاك المؤسسة أو توريد الحصول على تقنيات تكنولوجيا متطورة، فتخصص جزء أو كل أملاك المؤسسة للمستثمرين الأجانب، ولكن لا بد أن يتم ذلك تحت الإشراف والمراقبة حماية الاقتصاد الوطني، ونجد أن معظم تشريعات الخصخصة تضع قواعد خاصة لمساهمة الأجانب في عمليات الخصخصة، في إطار تشجيع وترقية الاستثمارات.

(64) - جريدة رسمية عدد 67 مؤرخة في 11-11-2001.

(65) - للتفصيل في الموضوع راجع: نبالي فطة، مرجع سابق، ص 326-329.

(66) - راجع في ذلك:

في التشريع الجزائري، لم يتضمن الأمر رقم 01-04 أي نص يتعلق بمساهمة الأجانب في شراء رأس مال المؤسسات محل الخصوصية، إلا أنه تنص المادة 33 على أنه «تستفيد عمليات الخصوصية بقوة القانون من الضمانات المنصوص عليها في التشريع المعمول به، ولاسيما منها الحق في تحويل المداخل بالتناسب مع الحصص المقدمة بالعملة الصعبة»<sup>(67)</sup>. ومن خلال هذا النص، يمكن القول أنه رغم عدم النص في قوانين الخصوصية على مساهمة الأجانب، إلا أنه أحالها المشرع إلى تطبيق قواعد وأحكام النصوص المعمول بها، ومن بينها قانون الاستثمار<sup>(68)</sup> الذي يهدف إلى تشجيع وترقية الاستثمار سواء كان المستثمر وطني أو أجنبي.

(67) - وقد كان الأمر رقم 95-22 المتعلق بالخصوصة أكثر صراحة في الموضوع. إذ نصت المادة 42 منه على أنه «تستفيد العمليات التي تتم في إطار تطبيق هذا الأمر، بقوة القانون من الضمانات المنصوص عليها في المرسوم التشريعي رقم 93-12 المؤرخ في 5-10-1993 المذكور أعلاه، لاسيما حق التحويل المتناسب مع الحصص المقدمة بالعملة الصعبة».

(68) - أمر رقم 1-3 مؤرخ في 20 أوت 2001، يتعلق بتطوير الاستثمار، المعدل والمتمم، ج ر عدد 47 مؤرخة في 22 أوت 2001.

## خاتمة

تعد خصوصية ملكية المؤسسة العمومية الاقتصادية حتمية في إطار الإصلاحات الاقتصادية وانسحاب الدولة من مختلف النشاطات، ولا يتوقف نجاحها فقط على اختيار طريقة التنازل - بل لابد من مراعاة مختلف الإجراءات التحضيرية لعملية الخصخصة.

تتسم مرحلة تحضير المؤسسة للخصخصة بالصعوبة بداية بعملية إعادة الهيكلة، تقييم المؤسسة وتحديد سعر البيع إلى غاية إعداد خطة التنازل، إذ تمر بوقت طويل، ليس فقط بالنظر إلى تعقيد الإجراءات في حد ذاتها بل إلى مراعاة الهيئات المكلفة بالخصخصة لمختلف الوسائل، والأهداف المراد تحقيقها من وراء عملية الخصخصة، وفي ذلك يلعب المشرع دوراً أساسياً في تهيئة النظام القانوني الذي يعد أساساً لعمل هذه الهيئات.

ونشير إلى إشكالية صعوبة الإجراءات التحضيرية بشكل أكثر في الوضعية الجزائية، إذ لا تتدخل فقط العوامل السابقة الذكر، بل أيضاً مختلف الظروف الاقتصادية، الاجتماعية والسياسية التي قد تعرقل الإجراءات أو تحول دون تحقيقها.

## قائمة المراجع

### أولاً: باللغة العربية

#### 01- الكتب

- أحمد ماهر، دليل المدير في التخصصة، مصر : الدار الجامعية، 1997.
- أحمد محمد محرز، النظام القانوني لتحول القطاع العام إلى القطاع الخاص: التخصصة، مصر، 1995.
- عبد الله بن دعيده، التجربة الجزائرية في الإصلاحات الاقتصادية: الإصلاحات الاقتصادية وسياسات الخصوصية في البلدان العربية، بيروت : مركز دراسات الوحدة العربية، 1999.
- منير إبراهيم هندي، أساليب وطرق خصخصة المشروعات العامة : خلاصة الخبرات العالمية، القاهرة : المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 1995.

#### 02- الرسائل العلمية والأبحاث

- أيت منصور كمال، عقد التسيير : آلية لخصوصة المؤسسة العامة ذات الطابع الاقتصادي (رسالة لنيل درجة الدكتوراه في القانون)، جامعة تيزي وزو، كلية الحقوق، 2009.
- نبالي فطة، إزالة التنظيم في قانون العمل وحماية العمال المسرحين لأسباب اقتصادية (رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون)، جامعة تيزي وزو، كلية الحقوق، 2008.
- محمود محمد الدمرداش، التخصصة كوسيلة لعلاج الاختلالات الهيكلية لقطاع الأعمال (رسالة للحصول على درجة الدكتوراه في الحقوق)، جامعة القاهرة، 1999.

### 03- المقالات

- فاروق أحمد زنكل، ندوة حول التجربة المصرية الألمانية في مجال الخوصصة، مجلة الإدارة، العدد 3، 1993.

- نعمت سفيق، "الخصخصة على نطاق واسع في جمهوريتين (النشيك وسلوفاك) مجلة التمويل والتنمية، العدد 4، 1994.

### النصوص القانونية

- قانون رقم 88-01 مؤرخ في 12 جانفي 1988 يتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية، ج ر عدد 2 مؤرخة في 13-01-1988.

- قانون رقم 88-20 مؤرخ في 12 جانفي 1988 يتعلق بالتخطيط، ج ر عدد 2 مؤرخة في 13-01-1988.

- قانون رقم 88-03 مؤرخة في 12 جانفي 1988 يتعلق بصناديق المساهمة، ج ر عدد 2، مؤرخة في 13-01-1988.

- قانون رقم 88-04 مؤرخ في 12 جانفي 1988 يعدل ويتم الأمر رقم 59-75 مؤرخ في 26-9-1975 والمتضمن القانون التجاري، يحدد القواعد الخاصة المطبقة على المؤسسات العمومية الاقتصادية، ج ر عدد 2 مؤرخة في 13-1-1988.

- قانون رقم 89-01 مؤرخ في 7-2-1989، يتعلق بعقد التسيير، المتمم للأمر رقم 75-58 مؤرخ في 26-9-1975، المتضمن القانون المدني، ج ر عدد 6 مؤرخة في 8-2-1989.

- أمر رقم 95-22 مؤرخ في 26 أوت 1995، متعلق بخوصصة المؤسسات العمومية، ج ر عدد 48 مؤرخة في 3-9-1995.

- أمر رقم 95-25 مؤرخ في 25 سبتمبر 1995، يتعلق بتسيير رؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة، ج ر عدد 5 مؤرخة في 27-9-1995.

- أمر رقم 96-09 مؤرخ في 10-1-1996، يتعلق بالاعتماد الإجاري، ج ر عدد 3 مؤرخة في 14-1-1996.

- أمر رقم 03-97 مؤرخ في 18-11-1997، يتعلق بالنظام العام لبورصة القيم المنقولة و لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، ج ر عدد 87 مؤرخة في -29-1997.

- أمر رقم 03-01 مؤرخ في 20 أوت 2001، يتعلق بتطوير الاستثمار، المعدل والمتمم، ج ر عدد 47 مؤرخة في 22 أوت 2001.

- مرسوم رقم 80-242 مؤرخ في 4-10-1980، يتعلق بإعادة هيكلة المؤسسات، ج ر عدد 41.

- مرسوم رئاسي رقم 06-187 المؤرخ في 31/5/2006، يعدل المرسوم التنفيذي رقم 10-254 مؤرخ في 10-11-2001 الذي يحدد تشكيلة لجنة مراقبة عمليات الخصوصية وصلاحياتها وكيفيات تنظيمها وسيرها، ج ر عدد 36 مؤرخة في 31-5-2006.

- مرسوم تنفيذي رقم 96-104 مؤرخ في 11-3-1996، يحدد كيفيات تنظيم مجلس الخصوصية وسيره المعدل بموجب المرسوم الرئاسي رقم 97-95 مؤرخ في 9-6-1997، يخول الشركات القابضة العمومية سلطة إدارة المؤسسات العمومية غير المسلمة ومراقبتها وتغيير طابعها القانوني، ج ر عدد 43 مؤرخة في 25-6-1997.

- مرسوم تنفيذي رقم 96-134 مؤرخ في 13-4-1996، يتعلق بشروط تملك الجمهور للأسهم والقيم المنقولة الأخرى في المؤسسات العمومية التي ستخصص وكيفيات ذلك، ج ر عدد 23 مؤرخة في 14-4-1996.

- مرسوم تنفيذي رقم 01-253 مؤرخ في 10-9-2001 يتعلق بتشكيلة مجلس مساهمات الدولة وتسييره، ج ر عدد 51 مؤرخة في 12-9-2001، معدل بموجب المرسوم الرئاسي رقم 06-184 مؤرخ في 31-5-2006، ج ر عدد 36 مؤرخة في 31-5-2006.

- مرسوم تنفيذي رقم 01-283 مؤرخ في 24-9-2001، يتضمن الشكل الخاص بأجهزة إدارة المؤسسات العمومية الاقتصادية - 5 - وتسييرها، ج ر عدد 55 مؤرخة في 26-9-2001.

- مرسوم تنفيذي رقم 01-310 مؤرخ في 16-10-2001، يحدد شروط شراء الخزينة لديون البنوك المستحقة لها على المؤسسات العمومية والمؤسسات العمومية

ذات الطابع الصناعي والتجاري المجلة، ج ر عدد 61 مؤرخة في 2001-10-21.

- مرسوم تنفيذي رقم 352-01 مؤرخ في 2001-11-10، تحدد شروط ممارسة حقوق السهم النوعي وكيفيات ذلك، ج ر عدد 67 مؤرخة في 2001-11-11.

مرسوم تنفيذي رقم 354-01 مؤرخ في 2001-11-10، يحدد تشكيلة لجنة مراقبة عمليات الخصخصة وصلحياتها وكيفيات تنظيمها وسيرها، ج ر عدد 67 مؤرخة في 2001-11-11.

مرسوم تنفيذي رقم 49-03 مؤرخ في 2003-02-01، مرسوم تنفيذي رقم 50-03 مؤرخ في 2003-02-01، يتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة المساهمة وترقية الاستثمار، ج ر عدد 7 مؤرخة في 2003-02-02.

### ثانيا: باللغة الفرنسية

- ABDELADIM Leila, Les privatisations d'entreprises publiques dans les pays du Maghreb (Maroc – Algérie – Tunisie), Alger, Les Editions Internationales, 1998.

- BENOSMANE Mahfoud, Formes et limites d'applications des méthodes d'évaluation des entreprises, Revue ENEAP, n° 13, 1999.

- DELAHAYE Jean-Luc, La golden share à la française: L'action Spécifique, D.P.C.I, n°4, 1987.

- DURUPTY Michel, Les Pivatisations en France, Paris: la Documentation Française, 1998.

- GUISLAIN Pierre, Les privatisations : un défi stratégique que juridique et institutionnel, Bruxelles, Deboek Wesmael, 1995.

- HOLDING Public Chimie – Pharamcie, Groupe Sidal, Notice D'information, Offre publique de vente, 1999.

- JAUFFRET Alfred, Droit commercial, 23e éd., Paris, L.G.D.J, 1997.
- TANTIN G., Problèmes spécifiques aux salariés posés par les lois de privatisation, D.P.C.I, n°4, 1987.