

الخصوصية في الجزائر: مبرراتها وعوائقها

أ. خبابة حسان
كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير
جامعة فرحات عباس سطيف

Résumé:

La question de transformation du secteur public en secteur privé (Privatisation) reste un sujet important et préoccupe les priorités des économistes, administrateurs et hommes politiques. Cela est dû du fait des aspirations découlant de cette transformation en vue d'élever les niveaux d'exécution des entreprises du secteur public.

En fait, le sujet de la privatisation a pris des dimensions et formes différentes lors des différents séminaires et colloques nationaux et internationaux pour montrer les avantages pratiques et ses effets négatifs, ainsi que les opportunités pour la concrétisation de cette transformation sur le terrain. Beaucoup pensent que la privatisation n'est pas seulement la transformation du secteur public en secteur privé, mais en fait elle constitue une stratégie visant l'efficacité et l'efficacité des entreprises économiques, ainsi que la réalisation des opportunités pouvant améliorer le bien être social.

Par conséquent, ce papier se concentre sur la question de la privatisation en Algérie et ce depuis la naissance de ce processus, ainsi que les motifs réels et les entraves rencontrés sur le terrain.

ملخص:

تعتبر مسألة التحوّل من القطاع العام إلى القطاع الخاص (الخصوصية) من الموضوعات المهمة التي تحتل مكانة هامة بين أولويات رجالات الاقتصاد والإدارة و السياسة، نظراً للتطلعات المستهدفة من وراء هذا التحوّل حيال رفع مستويات أداء مؤسسات القطاع العام. ولقد اتخذ الحديث عن الخصوصية صوراً وأشكالا مختلفة، حيث تداولته الندوات والمؤتمرات المحلية والدولية لعرض مزايا العملية وآثارها السلبية والإمكانيات المتاحة لتجسيد ذلك التحوّل على أرض الواقع، ويعتقد الجميع أن الخصوصية ليست مجرد تحويل للملكية من القطاع العام إلى القطاع الخاص، وإنما تمثل استراتيجية تهدف إلى رفع كفاءة وفعالية المؤسسات الاقتصادية وتحقيق وفورات تعود بالمنفعة على المجتمع.

من هذا المنطلق تركز هذه الورقة على مسألة الخصوصية في الجزائر بدءاً من نشوء الفكرة والمبررات التي أملت على أرض الواقع، والمعوقات التي صادفتها في الميدان.

مقدمة:

في ظل التوجه العالمي نحو الخصوصية، والذي شمل الدول المتقدمة والنامية على حد سواء، وجدت الجزائر نفسها مجبرة على خوض تجربة التحوّل إلى القطاع الخاص، نتيجة الأداء السلبي لمؤسسات القطاع العام خلال العقود الماضية، سواء على مستوى الأداء المالي أو على مستوى إنتاجية عوامل الإنتاج، أو على المستوى التسويقي مما كلف الدولة موارد مالية ضخمة، وتسبب في هدر طاقات هائلة لفترة طويلة من الزمن دون الوصول إلى تحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية تتناسب مع حجم الاستثمارات في القطاع العام.

إن التوجه نحو القطاع الخاص من خلال عملية الخصوصية لم يكن صدفة، وإنما نتاج ضغوط مالية شهدها الدولة على المستويين الداخلي والخارجي، مما أثقل كاهلها خاصة في الفترة التي أعقبت الأزمة النفطية بعد عام 1986 وما تبعها من انخفاض في المداخل من العملة الصعبة، إلى الحد الذي عجزت فيه الدولة عن تأمين احتياجاتها من الصرف، فالمعطيات الاقتصادية عموما والمالية بشكل خاص تظهر حدة المشاكل التي واجهتها الدولة في إدارة استثمارات القطاع العام، هذا الأخير كما لا يخفى على المتتبع لأوضاع الاقتصاد الجزائري قد عاش جملة من المشاكل، سواء كانت إدارية، أو تسويقية، أو ما تعلق بمسألة التمويل. علاوة على ما سبق، ونتيجة لذلك فقد عانت مؤسسات القطاع العام على مر الفترات السابقة مشكلة تدني معدلات العائد على رأس المال المستثمر إلى درجة أن الكثير من هذه المؤسسات كان قائما ومستمرًا على حساب الخزينة العمومية مشكّلة عبئا ماليا مستمرا لم تعد الدولة قادرة على تحمله لفترات مستقبلية، وقد أفرز هذا الوضع جملة من التساؤلات والانشغالات لدى رجالات السياسة والاقتصاد بحثا عن حلول ومخارج لتمويل مؤسسات القطاع العام.

إن تفاقم المشاكل السابقة الذكر، وبالأخص مشكلة تمويل القطاع العام، وغيرها من المشاكل الأخرى التي تشعبت مع تشعب استثمارات الدولة في القطاع العام، أملت على متخذي القرار تبني التوجه السابق في التحول إلى القطاع الخاص (الخصوصية).

من هذا المنطلق تهدف هذه الورقة إلى توضيح فكرة الخصوصية كسياسة أو نهج للإصلاح، أثبت نجاحه على صعيد الأقطار المتقدمة وبعض الأقطار النامية، كون هذا المصطلح عادة ما يجابه بمعارضة دون النظر في المزايا التي يمكن أن تفرزها العملية، ومنه فإن بلورة مفهوم واضح للعملية والخروج بتصوير دقيق عنها يمكنه المساهمة إلى حد بعيد في إبعاد كل شبهة عن أهداف ومرامي سياسة الخصوصية، وبالتالي المساهمة في إزالة جانب من العوائق التي تقف أمام تجسيدها في الواقع إن تم تبنيها فعليا، كما تهدف الدراسة إلى تقييم موضوع الخصوصية كوسيلة لحل مشاكل التمويل الحالية للاقتصاد الوطني. إلجانب ذلك محاولة تشخيص المعوقات التي اعترضت عملية الخصوصية كسياسة للإصلاح، وانطلاقا من هذا التشخيص يمكن توفير عوامل نجاح العملية من خلال تجاوز كافة العراقيل التي تواجهها.

I- مبررات الخصوصية في الجزائر

إن تبني الجزائر لسياسة الخصوصية يمثل في رأينا خطوة هامة في طريق التصحيح والتعديل الهيكلي للاقتصاد الوطني، ويمثل قرارا حاسما في وضع حد لمميزات الفترة السابقة التي اتسمت بتدخل الدولة في كل الأنشطة وإحكام رقابتها على الجهاز الإنتاجي، فتبني هذه السياسة يعني في الواقع الشروع في تحولات اقتصادية كبيرة تسعى الدولة لتحقيقها، وعليها أن تضمن نجاحها.

جاءت فكرة الخصوصية في الجزائر بعد الفشل الذي ميّز قطاعها العام، وعجزه عن الوصول إلى المردودية وتحقيق فائض، واعتماده الكلي على خزينة الدولة في تمويله، وقد سعت الجزائر إلى الخروج من هذه الدائرة المغلقة بتطبيقها لسياسات مختلفة

كسياسة إعادة الهيكلة العضوية والمالية وسياسة الاستقلالية في بداية التسعينيات، التي شكّلت في كل مرة محاولة الأجهزة المركزية التنازل عن جزء من سلطاتها المفروضة على مؤسسات القطاع العام لصالح الأجهزة الإدارية المشرفة على أنشطتها باحثة عن الفعالية، لكن الفشل كان حليف تلك السياسات لأسباب عديدة لا مجال لذكرها، وهي الوضعية التي حتمت على الدولة مرة أخرى الشروع في تطبيق سياسة جديدة ميّزت الفترة الواقعة بين سنة 1993 وسنة 1995 بإنشائها للشركات القابضة، واعتمادها على التمويل والمراقبة باستخدام صناديق المساهمة، محاولة بذلك التنازل عن نفوذها القانوني والاقتصادي لصالح الشركات القابضة، باعتبارها شركات رؤوس أموال مشرفة على الإدارة والمراقبة، وقد تبنّت الدولة هذا التوجه بصور الأمر رقم 95-22 بتاريخ السادس والعشرين أوت عام 1995 (1)، ليليه صدور الأمر رقم 95-25 بتاريخ 25 سبتمبر من عام 1995 (2)، وهو القانون الذي كرّس فكرة خصوصية القطاع العام الجزائري ليكتمل بقوانين أخرى، "وقد تبنّت الجزائر هذا التوجه ليس من قبيل الصدفة وإنما خيارا وحيدا أمام الدولة في انتقالها إلى أسلوب اقتصاد السوق" (3).

جاءت فكرة خصوصية القطاع العام الجزائري بعد الفشل الذريع المسجل على الصعيد الاقتصادي، والذي تشهد عنه الأزمة الاقتصادية والمالية الخانقة التي تتخبط فيها الدولة، بالإضافة إلى الأزمة الاجتماعية والسياسية التي لم تجد بعد حلا لها، وتعرض على الدولة توجهات عادة ما تكون متناقضة مع أهدافها المسطرة. ذات النتائج سجلت على صعيد الكثير من الاقتصاديات العالمية التي سارت في نهج الاشتراكية وما حملته من شعارات ومبادئ تقرب من المثالية الاجتماعية وتبتعد عن الفعالية الاقتصادية، الأمر الذي تسبب في هدر موارد مالية طائلة كان من الأجدر استغلالها أمثل استغلال في برامج اقتصادية هادفة تتلاءم مع واقعنا الاجتماعي والسياسي والثقافي بما يصل بالاقتصاد إلى حالة من التوازن والاستقرار. فواقع الاقتصاد الجزائري والحالة التي آل إليها يمكن أن تعكسها بوضوح أرقام وبيانات الجدول الموالي:

الجدول (1): تطور إنتاج القطاع الصناعي في الجزائر في الفترة ما بين 1991 و2001

2001	2000	1999	1998	1997	1996	1995	1994	1993	1992	1991
-0,6%	-2,3%	-1,5%	+5,2%	-7,2%	-8,6%	-0,5%	-8,5%	-1,5%	-2,5%	-7,0%

Source: Conseil National Economique et Social, Rapports sur la Conjoncture Economique et Sociale, 1991-2001.

تعكس أرقام الجدول السابق بوضوح الوضعية المتدهورة لمؤسسات القطاع العام، التي ظلت تمارس أنشطتها الاقتصادية بعيدة عن الكفاءة الإنتاجية، فقد سجل ناتج هذا القطاع تطورا سلبيا خلال الفترة الممتدة بين (1991 و2001)، أي خلال عشرية كاملة يفترض فيها دخول مؤسسات القطاع العام مرحلة الاستقلالية، وخضوعها للعديد من الإجراءات التي هدفت إلى إعطائها هامشا من الحرية لكن دونما جدوى، فسجل القطاع الصناعي أسوأ نتيجة له خلال سنة 1994 بانخفاض قدر بنسبة 8,5% مقارنة بسنة

1993، وسجل أفضل نتيجة تمثل النقطة الإيجابية الوحيدة المسجلة خلال هذه العشرية سنة 1998 بنسبة نمو إيجابية قدرت بـ 5.2% مقارنة بتلك المسجلة في سنة 1997. إن الفشل المسجل على صعيد الاقتصاد الجزائري والذي دفعها إلى تبني سياسة الخصوصية يعود حسب رأينا إلى نهج الجزائر في التنمية الذي لم يتوافق مع واقعها الاقتصادي والسياسي، والاجتماعي والثقافي بالشكل الذي عرفل تلك السياسات في الوصول إلى تحقيق نتائج إيجابية هذا من جهة، ومن جهة ثانية مارست الأجهزة الإدارية المشرفة على إدارة تلك المؤسسات و متخذي القرار فيها مهامهم تابعين في ذلك للجهات الوصية مما أفقدهم الحافز على العمل وروح المبادرة والتطوير، مما انعكس بالسلب على كفاءة الجهاز الإنتاجي في الجزائر وبقي تابعا في جانبه المالي لدعم الدولة إلى الحد الذي أصبحت فيه المشروعات الاستثمارية العامة من حيث عددها وحجمها تفوق قدرة الدولة على الإشراف والإدارة وإحكام الرقابة.

يعد قرار الخصوصية في الجزائر نتيجة حتمية لظروف الأزمة الاقتصادية التي تتخبط فيها البلاد، ومواجهتها لحجم ثقيل من المديونية الداخلية والخارجية، في ظل عجز الموارد المالية للدولة في مواجهة الوضعية المالية الحالية، بالإضافة إلى ثقل الأعباء الاجتماعية التي تواجه الدولة من تفاقم للفقر وارتفاع مستويات البطالة، مما أندر بالخطر وبشر بانفجار اجتماعي وشيك. في ظل هذه المعطيات، رأيت الجزائر أن خيارها الوحيد في توفير موارد مالية إضافية لتمويل العجز فيها هو التنازل عن مؤسسات القطاع العام، خاصة تلك التي اقترنت في وجودها بعجزها المالي، غير أن تبني قرار الخصوصية لا يعني ضمان القضاء على جميع السلبات السابقة وإنما قرارا يقترن في وجوده بوجود معوقات من المحتمل أن تفشل العملية برمتها، وتتجسد في المعارضة التي يمكن أن تواجهها هذه السياسة خاصة من قبل بعض الأطراف كالعامل والنقابات في هذا المجال، والمدافعين عن وجود القطاع العام كجهاز تابع للدولة يمثل في نظرهم هيبتها. إلى جانب ذلك، فإن قرار الخصوصية سيواجه بإشكالية أخرى أكثر دقة وتعقيدا تتعلق أساسا بتحديد أي من المؤسسات تريد الدولة خصصتها وهو القرار الأصعب في نظرنا، فإذا تعلق الأمر بمؤسسات مفلسة فإن العملية سوف تفشل قبل بدايتها، وإن كانت مؤسسات إيرادية واستراتيجية فإن الدولة تقع بين خيار الاحتفاظ بها باعتبارها بديلا استراتيجيا أو التنازل عنها كون ذلك يمثل بديلا هاما في تحصيل موارد مالية لتخفيف الأزمة التي تتخبط فيها.

من هذا المنظور، فإن " قرار الخصوصية في الجزائر لا يمثل سوى أسلوبا للتعديل الهيكلي يكمل الأرنادة القانونية التي ارتبطت بما يدعى اقتصاد السوق في الجزائر" (4). ومهما يكن فإن شروع الجزائر في عملية خصوصية لن يخرج عن القاعدة العامة في هذا المجال التي تجمع دوافع الخصوصية في أربعة مجموعات رئيسية: اقتصادية، مالية، سياسية، وأخرى اجتماعية (5)، فالتجربة الجزائرية في الخصوصية من حيث المبدأ لم تختلف عن مثيلاتها في الدول النامية، إلا أنها سجلت فشلا كبيرا ونتائج ضحلة على أرض الواقع، مما جعل الخصوصية في الجزائر طرعا لا يزال يخضع للنقاش

والتغيير بما يتواءم مع ظروف الاقتصاد الجزائري، نظرا للعقبات التي صادفت عملية الخصوصية على أرض الواقع، والتي يمكن أن تعزى إلى الإعداد السيئ لها من قبل الأجهزة القائمة على العملية، والتي نستعرضها فيما يلي:

II- معوقات الخصوصية في الجزائر

II-1 التناقضات القانونية التي تطرحها أهداف الخصوصية في الجزائر

للحديث عن التعارض الذي ميّز الأهداف التي حددتها الدولة في إطار عملية الخصوصية، يمكن أن نطلق من الأهداف الرئيسية لتلك العملية والمتعلقة بتحسين كفاءة وفعالية المؤسسات الاقتصادية. فقد ظلت الدولة على الدوام في سعيها للبحث عن كفاءة الاقتصاد الوطني متمسكة بالأهداف الاجتماعية التي أنشئت المؤسسات الاقتصادية من أجلها، كإشباع حاجات ورغبات أفراد المجتمع، بالإضافة إلى استيعاب أكبر عدد ممكن من الطاقات الشغيلة. فبالنظر إلى نص المادة الرابعة من الأمر رقم 95-22 الصادر بتاريخ 26 أوت 1995، نجده يحدد عمليات الخصوصية بتلك التي تكون " الغاية منها إصلاح المؤسسة أو تحديثها و/أو الحفاظ على كل مناصب العمل المأجورة فيها أو بعضها " (6)، وهو النص الذي يتناقض والهدف الذي طالما اقترن بعملية الخصوصية على العموم، ففي المادة نص صريح لا يبيح إمكانية تسريح فائض العمالة في المؤسسة المخصوصة، فكيف نتصور وصول المؤسسة إلى المردديه في غياب الحساب الاقتصادي بها وفي غياب الدراسة الدقيقة لمختلف التكاليف المترتبة عن نشاطها، لا سيما تكلفة اليد العاملة التي طالما شكلت عبئا ثقيلًا على المؤسسات الاقتصادية الوطنية لافتقارها المهارة الكافية وافتقارها للحافز على العمل، بالإضافة إلى تواجدها بكثافة بالمستوى الذي يفوق النتائج المنتظرة من نشاط المؤسسة، وهو ما انبثق عن سياسة اجتماعية منتهجة من قبل السلطة.

في نفس السياق نجد أن المادة الرابعة من الأمر رقم 95-22 تجبر الأطراف المتنازل لها على إبقاء المؤسسات المخصوصة في حالة تشغيل خلال مدة لا تقل عن خمس سنوات، وهو القيد الذي يمثل في رأينا عائقا في إتمام عملية الخصوصية خاصة إذا اقترنت هذه الأخيرة بمؤسسات اقتصادية لا يمكن في كل الأحوال الاستمرار في تشغيلها طيلة هذه المدة، بل يجب التخلص منها كلية وإعادة بعث مؤسسات جديدة، وهي الحالة التي تحتم في غالبية الأحيان تبني إجراءات يمكن أن تتنافى والسياسة الاجتماعية للدولة خاصة ما اقترن بتسريح العمال، لكنها تبقى الحل الأمثل في بعض الوضعيات للوصول إلى تحسين كفاءة الاقتصاد الوطني، لكن الإبقاء على هذه المؤسسات في حالة تشغيل وبمستوى لا يرقى لما تحققة نفس الاستثمارات لدى القطاع الخاص لن يصل حسب رأينا بالاقتصاد الوطني إلى مستوى الكفاءة المنشودة.

تدعيما لهذا الموقف وحفاظا منها على بسط سيطرتها على الآلة الإنتاجية، فإن الدولة، حسب نص المادة السادسة من القانون السالف الذكر، تقرر إمكانية حيازتها لما يسمى في نص القانون بالسهم النوعي، الذي يخول لها صلاحيات عديدة من شأنها أن تلزم المالكين الجدد للمؤسسات الاقتصادية المخصوصة بالاستجابة إلى جملة من

الشروط طيلة مدة خمس سنوات كحد أقصى، تتعلق أساسا بعدم تغيير الهدف الاجتماعي للمؤسسة المخصصة، وعدم إخضاع نشاطها لأي تحريف أو إنهائه بصفة كلية. كما يلتزم المالكون الجدد ضمن نفس المدة بعدم حل الشركة المخصصة، وقد منح السهم النوعي للدولة حق التدخل في تلك المؤسسات حفاظا على المصلحة الوطنية إذا تعلق الأمر بتنفيذ أي من التغييرات السابقة (7). فالسلطات الجزائرية من هذا المنظور، تفتقر إلى الثقة في الأطراف التي يمكن أن تستوعب عملية الخوصصة سواء كانوا محلّيين أم أجانب، فملكية الدولة لسهم نوعي في المؤسسات المخصصة، يعني وفق القانون إحكام الدولة لرقابتها على المؤسسات المخصصة. وحتى يكون الأمر نافذا يجب إثبات وجود هذا السهم في عقد الملكية الجديد للمؤسسة المخصصة، وهو ما يمثل نوعا جديدا من السيطرة تمارسه الدولة بسلطة القانون من شأنه أن يقف عائقا أمام إقبال المستثمرين المحليين على الأقل لشراء المؤسسات المعروضة، باعتبارها مؤسسات تفتقد حرية تغيير نشاطها، أو هدفها، أو سياستها العامة بما يتلاءم ومحيطها التنافسي، محليا كان أم أجنبيا، لتحقيق المرودية فيها، وبرأينا فالمستثمر الأجنبي والمحلي لن يكون من صالحه تملك مؤسسة فاقدتها سلطة اتخاذ القرار.

كما كرّست الدولة تدخلها في العملية بما يشكل تناقضا مع هدف رفع كفاءة الاقتصاد الوطني من خلال منح القانون لعمال المؤسسات الخاضعة لعملية الخوصصة حق الشفعة في 20% من رأس مال المؤسسة، ومنحهم القانون حق تملك 10% من إجمالي أسهم المؤسسة بدون مقابل (8). فالدولة بهذا التوجه ترغب في الإبقاء على ملكية المؤسسات الاقتصادية بيد العاملين فيها تكريسا لسياستها الاجتماعية المطبقة عبر مسيرة التنمية منذ الاستقلال إلى اليوم.

بهذا التوجه في الخوصصة نجد الجزائر تسعى جاهدة لإقامة نموذج اقتصاد السوق خاضعا لإشراف الدولة وهو النموذج الذي لم تثبت التجارب الدولية وجوده لغاية الآن، مبتعدة بذلك عن خيار إقامة نظام اقتصاد السوق المبني على المنافسة الاقتصادية الحرة، ومرورا بعملية خوصصة مؤسسات القطاع العام في ظل الشفافية والنزاهة، وتحت سلطة القانون بالشكل الذي يحفز الاستثمار المحلي والأجنبي، لذلك فإنه في ظل التوجه السابق للدولة من الصعب إيجاد توفيقه تضم بين مجموع الأهداف والمصالح المتعارضة في آن واحد.

II-2 المعوّقات التقنية

يضم هذا الجانب عددا كبيرا من المعوّقات التي يسجلها الاقتصاد الوطني على كافة الأصعدة، تشكل في الواقع عائقا حقيقيا أمام عملية الخوصصة، وتحول دون إتمامها بالشكل المرغوب، مما جعل العملية لا تحقق الأهداف المرجوة منها، ومن بين هذه المعوّقات نذكر:

1- تخوّف الأطراف المالكة لرؤوس الأموال والتي تنشط في مجالات غير معلنة خاصة تلك المرتبطة بالأنشطة الغير مصرّح بها، أو الأنشطة الممارسة بعيدا عن رقابة

الدولة والجهاز المصرفي ومنظومة الضرائب، مما يجعلها غير مؤهلة للدخول في مثل هذه العملية وليس من مصلحتها الظهور إلى العيان، والإقبال على تملك أسهم المؤسسات المخصصة، على اعتبار أن ذلك يعرضها للمساءلة عن مصادر تلك الأموال التي تشكل على الصعيد الوطني جزءا هاما من رؤوس الأموال المتداولة محليا، بما يحرم الاقتصاد الوطني من فرصة جيدة لإنجاح العملية.

2- غموض الرؤية التي ارتبطت دوما بالاقتصاد الوطني، وخضوع الساحة الاقتصادية الوطنية لتقلبات كثيرة تتبع التقلبات السياسية التي تشهدها الساحة الوطنية بما يزرع جوا من عدم ثقة المستثمرين خوفا من المستقبل، وما يحمله من مفاجآت، ولعل إقبال الاستثمار الأجنبي على خوض عملية الاستثمار في مجال المحروقات دون غيره من المجالات خير دليل على ذلك. فطالما حاولت الدولة عبر أجهزتها المختلفة تحفيز الاستثمار في مجالات السياحة وغيرها لكن دونما جدوى، ويرجع ذلك كله إلى غموض الوضع، وغموض التشريع في هذا المجال بما لا يخلق حافزا على جذب رأس المال الأجنبي. في هذا الصدد يذكر أنه من بين جملة اقتراحات وصلت إلى 2 مليار دولار لم يتحقق منها في الواقع سوى 10% (9).

3- القصور الذي اقترن على الدوام بالأجهزة الإدارية التي تشرف على إدارة المؤسسات الاقتصادية العمومية خاصة تلك المرشحة لعملية الخصخصة، والتي يستدعي إخضاعها لذلك تأهيلا على كافة أصعدتها الداخلية في وجود مشرفين فاقدين للميكانيزمات المتطورة في إدارة المؤسسات، التي تصل بهم إلى تحسين صورة مؤسساتهم وجعلها أكثر قابلية وجاذبية لإتمام عملية الخصخصة. إلى جانب ذلك كله، فإنه من غير صالح هؤلاء إتمام عمليات خصخصة تشكل في نظرهم تهديدا لوجودهم على رأس هذه المؤسسات وحرمانهم من جملة مزايا ارتبطت في العادة بالمناصب الإدارية التي يشغلونها.

4- تباطؤ إتمام العملية كسمة مميزة لكل برامج الخصخصة اقترنت حتى بتجارب الدول المتقدمة كالتجربة البريطانية في هذا المجال التي شهدت بداية صعبة (10)، رغم كونها أحسن التجارب الدولية في الخصخصة، هذه الأخيرة تفرض عليها الوضعية الاقتصادية والمالية تباطؤا في وتيرتها تكاد تكون بمثابة عائق حقيقي أمامها يوحى في بعض الأحيان بالفشل، ويدفع بمتخذي القرار إلى التراجع وإعادة النظر في تلك البرامج بالشكل الذي يزرع جوانب من الشك فيها كما هو الحال في الجزائر، لذلك فعلى القائمين على العملية عدم فهم هذه الوضعية بمثابة فشل حقيقي وإنما يجب دفعها إلى الأمام بتوفير الدعم اللازم لها على كافة الأصعدة اجتماعية كانت أم مالية، أو قانونية، ويرجع السبب في تباطؤ وتسارع عملية الخصخصة إلى طبيعة المؤسسات المعروضة للخصخصة من جهة، ومن جهة ثانية يعود إلى نوعية التحضيرات التي سبقت الدخول في تطبيق عمليات الخصخصة، في هذا الإطار شهدت التجارب الدولية أبرز التجارب تسارعا وهي التجربة الفرنسية التي حققت 50% من برنامج الخصخصة فيها ما بين عامي 1986 و1988 (11).

3-II- التناقض الذي تطرحه العملية مع المحيط الاقتصادي الكلي

يعتمد نجاح عمليات الخصوصية مهما كان حجمها على طبيعة المحيط الاقتصادي الذي تستهدفه العملية من حيث استقراره، وتوفره للظروف المناسبة لإنجاح العملية والمضي فيها قدما، لذلك فالجزائر بإقبالها على تبني برنامج الخصوصية في الثلاثي الأخير من سنة 1995، تكون قد اتخذت، حسب رأينا، قرارا لا يتلاءم مع متغيرات المحيط الاقتصادي الكلي، خاصة في السنوات الأولى ابتداء من سنة 1995 إلى غاية عام 2000، لما تميزت به هذه الفترة من فوضى اقتصادية على المستوى الكلي، وتخطب الدولة في مشاكل معقدة لاسيما المالية منها، بالإضافة إلى انشغالها بجوانب سياسية أكثر منها اقتصادية سعيا منها لتحقيق الاستقرار المنشود.

لعل متغيرات المحيط الاقتصادي متعددة ومتشعبة (معدلات التضخم السائدة، خدمة المديونية الخارجية، قيمة العملة المحلية، معدلات البطالة... إلخ) تمارس أثرها ويجب القضاء عليها مجتمعة أو على الأقل التخفيف من وطأتها، ويمكن في هذا السياق الإحاطة بجملة من هذه الجوانب من خلال النقاط التالية:

- 1- بالنسبة لمعدلات التضخم: سجلت السنوات الأولى من العشرية الأخيرة (1990-2000) معدل تضخم مرتفع، شكّل عائقا أمام التنمية الاقتصادية، وحثّت الظاهرة على الاقتصاد الوطني الدخول في حلقة ركود تام، مارست أثرها المباشر على القدرة الشرائية لما سجلته الأسعار من ارتفاع شديد، مما خلق وضعية اجتماعية صعبة جدا حتمت على الجزائر تبني برنامج إصلاح هيكلي بهدف إحداث استقرار اقتصادي على المستوى الكلي، كان من أولوياته علاج هذه الظاهرة من خلال تبني سياسة نقدية ومالية صارمة. وفي سيادة هذا النوع من التضخم لا يمكن الحديث عن تأهيل مناخ استثماري محفّز للإقبال على تملك مؤسسات اقتصادية تشهد مشاكل داخلية معقدة إضافة إلى متاعب المحيط الاقتصادي لها، مما يجعل المستثمرين في مواجهة هذا الوضع متخوفين من تتابع نتائج سلبية أخرى تتعلق بارتفاع المستوى العام للأسعار، وارتفاع الأجور وتفاقم مشكلة المديونية، بما يجعلهم غير قادرين على تملك أي من المؤسسات المعروضة للخصوصية.
- 2- تمثل ظاهرة التضخم على صعيد الاقتصاد الجزائري نتيجة حتمية للسياسة المالية التوسعية المعتمدة من قبل الدولة على صعيد الميزانية، والتي حتمت عليها، في مرحلة لاحقة، تبني سياسات مالية اتصفت بالصرامة خاصة في السنوات (1989، 1990، 1991)، مما أثر سلبيا على الصعيد الاجتماعي بالشكل الذي دفع بمتخذي القرار مرة أخرى إلى التراجع عن سياساتهم السابقة، مما ساهم في تفاقم ظاهرة التضخم من جديد إلى الحد الذي واجهت فيه الجزائر خيارا وحيدا تمثل في تبني سياسة صندوق النقد الدولي، وتطبيق مبادئها بصرامة لتحقيق نتائج ملموسة في الميدان، حيث تم الامتصاص الفعلي لفائض النقد المشكّل لظاهرة التضخم.
- 3- بالنسبة لقيمة العملة المحلية: مارست المؤسسات الاقتصادية الجزائرية أنشطتها في محيط يكاد يكون مغلقا بفعل السيطرة والمركزية في اتخاذ القرارات، سواء تعلقت بالمؤسسات ذاتها، أو تعلقت بحثثيات المحيط الاقتصادي الكلي، ولعل أبرز العوامل المشكّلة لهذا المحيط سعر صرف العملة المحلية في مواجهة العملات الأجنبية، التي شهدت أسعار صرف مبالغ فيها، لم تعكس في يوم حقيقة النشاط

الاقتصادي بالشكل الذي فاقم الأزمة، وحثم على متخذي القرار في الدولة تبني نهجا جديدا في ذلك من خلال الإقدام على تخفيض قيمة العملة الوطنية كأحد شروط برنامج التعديل الهيكلي لصندوق النقد الدولي، حيث فرض هذا الأخير تخفيضا مستمرا في قيمة الدينار كان بمثابة صدمة أصابت أرباب العمل، فانتقل سعر الدولار الواحد من تسعة دنانير في سنة 1990 إلى 18.5 دينار في عام 1991، إلى مستوى 73 دينار في جوان 2000.

كان لعملية تخفيض قيمة الدينار وقع شديد على المؤسسات الاقتصادية العمومية، هذه الأخيرة، إضافة إلى متاعبها المتراكمة، واجهت صعوبة في التحكم في تكاليف إنتاجها، باعتبارها تعتمد إلى درجة كبيرة على مدخلات مستوردة أو منتوجات نصف مصنعة، أو قطع غيار أجنبية إلى جانب المتابعة التقنية، عوامل ضخمت من تكاليفها وجعلت منتوجاتها غير قابلة للمنافسة خاصة إذا ما قورنت بمنتجات أجنبية يتم استيرادها، في ظل تناقص الطلب على منتجاتها محليا.

تعد عملية التخفيض المتواصل لقيمة العملة الوطنية في مواجهة العملات الأجنبية مؤشرا هاما على عدم تحقيق الاستقرار الاقتصادي الكلي، وما له من انعكاسات على صعيد المؤسسات الاقتصادية، هذه الأخيرة طرحها للخصوصية لن يكون مجديا في ظل هذه الظروف، لما للأمر من تبعات سلبية تحكم بالفشل على نشاط المؤسسات، وتحكم على جزء كبير منها بتوقيف نشاطها، وهو ما حدث في الفترة الأخيرة ابتداء من سنة 1994 إلى غاية سنة 2000.

مثل هذه الظروف الاقتصادية يصعب معها الحديث عن خصوصية مؤسسات اقتصادية، تشهد وضعية صعبة لا يمكن لأي مستثمر أن يتحمل عواقبها في ظل وجود فرص استثمارية بديلة أكثر عائدا وأقل مخاطرة، سواء على صعيد الاقتصاد الجزائري، أو في أقطار أخرى تغنيه عن الإقدام على تحمل تبعات الوضعية السابقة.

بالنسبة لحجم المديونية: على غرار الكثير من الاقتصاديات النامية تبنت الجزائر خطط تنمية اعتمدت على عمليات الاستدانة الواسعة داخليا وخارجيا، حيث ارتبطت المؤسسات الاقتصادية العمومية في جميع أنشطتها سواء تعلق بالاستثمار، أو بالاستغلال بمصادر تمويل داخلية وخارجية، معظمها في شكل ديون، ويعد ذلك نتيجة حتمية لغياب المردودية وفشل المؤسسات الاقتصادية في الاعتماد على التمويل الذاتي، الأمر الذي شكّل عائقا حقيقيا أمام نموها، وتطورها لمواكبة التطورات الحاصلة على الصعيد الدولي خاصة في الجانب التقني أو التكنولوجي، بالشكل الذي يحسن أداءها، وصورة منتوجها في منافسة المنتجات الأجنبية مما حكم على معظمها بالفشل.

اضطلعت الدولة عبر الخزينة العمومية بمهمة تمويل مؤسسات القطاع العام عبر منظومتها المصرفية إلى غاية عام 1990 باعتبارها سنة القطيعة التي سجل فيها الاقتصاد الوطني الشروع الفعلي في تطبيق سياسة الاستقلالية على صعيد المؤسسات العمومية. إنها النقطة التي وصل فيها الاقتصاد الوطني إلى وضعية حرجة تستدعي حلا جذريا وسريعا، بعد تسجيله في الفترة الواقعة بين 1986 و 1990 تراجعاً جذريا في العائدات النفطية بعد أزمة أسعار النفط لسنة 1986. وقد سجلت المديونية الخارجية للدولة مستويات مرتفعة جدا يمكن إبراز تطورها من خلال الجدول الموالي، فقد بلغت أعلى مستوياتها في سنة 1996 بمبلغ إجمالي وصل إلى 33 مليار دولار، وسجلت أعلى نسبة لها إلى الناتج الداخلي الخام بـ 76.1 % عام 1995، لتشهد بعد ذلك تراجعاً في نسبتها على اعتبار أنه ابتداءاً من سنة 1994 شرعت الجزائر في تطبيق برنامج التعديل الهيكلي، وشرعت في إعادة جدولة ديونها، إلى جانب تحسّن عائداتها النفطية تدريجياً مما سمح لها بالوفاء بجزء من التزاماتها حيث سجلت النسبة أدنى مستوى لها عام 2000 بنسبة 47,23 %، لكن رغم ذلك تبقى تلك النسبة معتبرة.

الجدول (2): تطور المديونية الخارجية للجزائر في الفترة (1990 – 2000)

السنة	بيان
2000	25.261
1999	28.315
1998	30.473
1997	31.222
1996	33.651
1995	31.537
1994	29.486
1993	25.724
1992	26.678
1991	27.875
1990	28.379
	حجم المديونية (مليار دولار)
2000	47.23
1999	58.9
1998	64.8
1997	66.4
1996	73.5
1995	76.1
1994	69.9
1993	52.1
1992	62.8
1991	65.3
1990	47.9
	نسبة المديونية إلى الناتج الداخلي الخام (%)
2000	19.80
1999	39.05
1998	47.5
1997	30.3
1996	30.9
1995	38.8
1994	47.1
1993	82.2
1992	76.5
1991	73.9
1990	66.4
	خدمة المديونية كنسبة من صادرات السلع والخدمات (%)

المصدر: بنك الجزائر

تمثل الوضعية في نظرنا خاصة في الفترة (1995-1998) مرحلة حرجة واجهها الاقتصاد الجزائري بجميع مفرداته، قوّضت من فرص المناورة للخروج من الأزمة وحتمت على الدولة في مواجهة هاجس المديونية التخلي عن مسؤولياتها السابقة خاصة ما ارتبط بعمليات تمويل المؤسسات الاقتصادية وتغطية خسائرها المتراكمة، وتحمل ديونها لدى البنوك التجارية مما جعل النسيج الاقتصادي الوطني يدور في حلقة من الركود في ظل محدودية مصادر التمويل باعتبار أن اللجوء للبنوك في هذه المرحلة قرارا مكلفا، ولا يحسّن من وضعيتها لما شهدته أسعار الفائدة من مستويات مرتفعة،

وهو ما ساهم في تفاقم العراقيل المالية للمؤسسات، حيث سجلت معدلات عائد أقل بكثير من كلفة القروض المحصل عليها.

أمام هذه الوضعية سجلت معظم المؤسسات الاقتصادية شللا في أنشطتها، تجاهلت عناصر محيطها الخارجي، تراجعت من حيث مستوى تقنية الإنتاج المستعملة فيها، بالشكل الذي أثر على نوعية منتوجها الذي واجه تراجعا كبيرا في الطلب لانفتاح الدولة على الخارج وفتح المجال واسعا أما عمليات الاستيراد. عوامل تضافرت وصنعت فشل المؤسسات الوطنية إلى الحد الذي لم يؤهلها لأن تكون ضمن ركب المؤسسات الاقتصادية المماثلة لها خاصة التي تقع ضمن ملكية القطاع الخاص، الشيء الذي جعل منها هياكل مادية تجاوزها الزمن، لا تصلح في معظمها لعمليات الخصوصية نتيجة افتقارها لشروط إخضاعها للعملية، مما حكم على هذه الأخيرة بالفشل وعدم التوصل إلى نتائج ملموسة في الواقع، لذا فالحديث عن عمليات خصوصية لا يمكن أن يتم دون وضع أسس ودعامات صحيحة لمحيط اقتصادي كلي مستقر يمس جميع الجوانب السالفة الذكر.

II-4 عوائق تتعلق بالظرف السياسي

شهدت الفترة الأخيرة لاسيما التي أعقبت أحداث أكتوبر 1988، وابتداء من سنة 1990 تحولات جذرية في السياسة الداخلية للجزائر لم تشهدا من قبل ولم يكن متوقعا حدوثها بتلك السرعة والفجائية، تحولات عصفت بالساحة السياسية الوطنية وأملت توجهها مخالفا للتوجهات السابقة ومارست أثرا سلبيا على أداء الاقتصاد الوطني من حيث تفاقم نتائج السلبية لانشغال أجهزة الدولة بالجوانب السياسية، وإغفال الجوانب الاقتصادية تحوفا من انفجار اجتماعي لا تحمد عقباه.

حملت الظروف السياسية الجديدة رؤى وأفكارا وطروحات جديدة تناقضت واختلفت في نمط تسيير شؤون الدولة، هذه الأخيرة سجلت لحد الآن تعاقب عشرة حكومات في مدة لم تتجاوز 15 سنة أي بمعدل أقل من سنتين للحكومة الواحدة، مدة قصيرة لا يمكن الحديث فيها عن أداء جهاز حكومي ولعب دوره في إحداث الاستقرار، أو توحي الانتعاش الاقتصادي، ونجم عن هذا الوضع إفراز ترسانة من القوانين شملت كافة المجالات، والتي تناقضت في كثير من الأحيان في طروحاتها كونها تستهدف حلولا ظرفية ولم تستهدف المدى الطويل، كما هو الحال بالنسبة لموضوع الخصوصية الذي شكّل حقل تجارب على الصعيد التشريعي بصدور عدد مهم من القوانين، تعدل في كل فترة حسب مقتضياتها دون أن تراعى فيها الدقة المطلوبة، أو أن تأخذ بعين الاعتبار السلبيات التي تطرحها في العمق لاتخاذ التدابير التصحيحية اللازمة مرة واحدة لإرساء قاعدة متينة لإتمام العملية.

تميزت الفترة السابقة بتردي صورة الجزائر أمام العالم الخارجي، نتيجة الظروف السياسية التي عاشتها البلاد إلى المستوى الذي جعل من الجزائر مصدر قلق لكثير من الدول سواء كانت دولا مجاورة، أو دولا أجنبية مطة على حوض المتوسط تربطها

بالجزائر علاقات اقتصادية متينة من خلال مبادلاتها التجارية. إلى جانب ذلك كله تكالبت وسائل الإعلام الأجنبية بجعلها من القضية الجزائرية مادة إعلامية دسمة تتداول في المحافل الإعلامية إلى الحد الذي سدّت فيه كل المنافذ والسبل لتحسين هذه الصورة، وهو ما حكم بالفشل على الاقتصاد الوطني عبر كافة مؤسساته وأفضل مساعي الدولة في إتمام محاولات الخصوصية، لتهرب المستثمر الأجنبي من الوضع السائد وتخوف المستثمر المحلي من ظروف الفترة.

كما حمل المحيط السياسي في الجزائر عوائق ومقيدات وقفت أمام خصوصية المؤسسات العمومية تتعلق بالإيديولوجية التي سادت البلاد منذ الاستقلال، تلك المتشعبة بالفكر الاشتراكي الذي تجسد في أنماط تسيير الاقتصاد في السابق جعلت من متخذي القرار يرون في كل تحول عن ذلك الخط مساسا بثوابت الأمة، وهما لأفكار طالما تشبعوا بها وحاولوا غرسها في عمق المجتمع، واعتبروا أن الاشتراكية تمثل المثالية والعدالة الاجتماعية، تضمن الرفاهية للجميع من تعليم وصحة وغذاء دون النظر إلى تكلفة ومستوى توفير ذلك، معتبرين نماذج اقتصاد السوق سياسات تقتزن لا محالة بمعدلات بطالة عالية نتيجة الاستغناء عن العمالة الفائضة، وتفشي الظواهر الاجتماعية المتردية من فقر وما يتبعه من تدهور في المجال الصحي والتعليمي مما جعل من هذا التيار عاملا معيقا لعملية الخصوصية.

مارس أصحاب القرار في الدولة وظائفهم من خلال فرض وصايتهم على الاقتصاد الوطني بجميع مفرداته، فهل من الممكن أن يتراجع هؤلاء عن ذهنيته السابقة ويفسحوا المجال أمام أطراف أخرى تدفع بعمليات التخصيص إلى الأمام؟ والإجابة، حسب رأينا، تكون بلا، انطلاقا من أن الأنظمة السياسية في كافة دول العالم الثالث تستمد سلطتها ونفوذها في المجتمع من خلال بسط سيطرتها على الاقتصاد، أي نظام الإنتاج والتوزيع ومصادر التمويل فيه، لذا فهي لا تتصور التنازل عن هذا الجانب حتى لا تكون في موقع الملاحظ دون أن يكون لها أدنى تدخل تفرضه لتوجه من خلاله السياسة العامة للدولة، وفي ظل هذا التصور لا يمكننا التفكير في نجاح برامج خصوصية القطاع العام في الدول النامية كافة والجزائر بالتحديد وفق هذا المنظور، خاصة إذا تعلق الأمر بقطاعات اقتصادية استراتيجية تمثل في نظرهم هبة وسيادة الدولة كقطاع المحروقات، النقل الجوي، الاتصالات، التعدين... إلخ.

II-5 عوائق تتعلق بطبيعة المؤسسات المرشحة للخصوصية

يمثل هذا الجانب أهم عوائق الخصوصية على الإطلاق، انطلاقا من أن المؤسسات الاقتصادية تشكل موضوع برنامج الخصوصية، وأي خلل فيها يعرض العملية برمتها للفشل، فطبيعة ونتائج المؤسسات المطروحة للخصوصية يحدد نجاح من عدم نجاح العملية.

جانب مهم مارس أثره البالغ وفرض الفشل على عملية الخصوصية في الجزائر على اعتبار أن المؤسسات التي طرحت للعملية تعيش في معظمها وضعية صعبة تخص كافة

الجوانب فيها، من قدم في وسائل إنتاجها، ورداءة منتوجاتها، وتحملها لأعباء مالية في شكل ديون تتعلق بمصالح الضرائب، وصناديق الضمان الاجتماعي، بالإضافة إلى مشكلة ملكية الأراضي المقامة عليها التي تتبع في ملكيتها عادة الجماعات المحلية دون أن يكون لهذه المؤسسات تنازلا عنها بما لا يسمح بإمضاء عقود تنازل لملكها الجدد، وغيرها من المشاكل والمعوقات التي جعلت من هذه المؤسسات في نظر المستثمر المحلي والأجنبي في كثير من الأحيان خردة. ولا يمكن اعتبارها مؤسسات اقتصادية تتوقع منها مردودية في المستقبل بالنظر إلى ما سينفق من أموال لإعادة تأهيلها لممارسة نشاطها، أضف إلى ذلك أن الغالبية العظمى من تلك المؤسسات لا تمتلك إسما تجاريا ولا حصة من السوق تمكّنها من تحقيق عوائد مستقبلية بعد عملية تشغيلها، فالوضع لا تحفز المستثمر على شراء مثل هذه المؤسسات، وعلى الدولة في هذا الإطار تأهيلها بفترة سابقة للعملية حتى تكون في مستوى يؤهلها لعملية التنازل. لكن السؤال المطروح ما هي كلفة العملية من جهة، وهل للدولة الإمكانيات الكفيلة بتأهيل مجموع هذه المؤسسات؟ ومن جهة ثانية هل إبقاء هذه المؤسسات على حالها يضمن بيع جزء منها؟ الإجابة في الحالتين بلا، حيث بالنظر إلى الوضعية المالية للدولة لا يمكنها تحت أي ظرف أن تنفق مبالغ ضخمة لتأهيل هذه المؤسسات لتضاف إلى ما أنفقته في الفترة السابقة في إطار عملية التطهير المالي انطلاقا من أن أي من المستثمرين لا يأخذ في تقييمه لهذه المؤسسات إجمالي النفقات المترتبة عن عملية تأهيلها. من جهة أخرى فإن إبقاء هذه المؤسسات على حالها يحكم على العملية بالفشل ويجعل المستثمرين في موقع المترقب لتحسين الفرصة حيث يعرض مجموعهم أسعارا زهيدة لا ترقى إلى مستوى موجودات هذه المؤسسات، وهي النتائج التي غالبا ما أشارت إليها تقارير المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، وأكدت في أرقام رسمية أن القطاع الصناعي في الجزائر يسجل تراجعا في نتائجه سواء من حيث تطور حجم إنتاجه، أو من حيث تطور قيمته المضافة.

فقد أشار المجلس إلى تراجع إنتاج القطاع الصناعي في عام 2001 بنسبة 09% مقارنة بسنة 2000 في الوقت الذي سجل فيه القطاع الخاص نموا بـ 4,5%، وقد سجل قطاعا الصناعات الغذائية والنسيج والجلود أكبر انخفاض بنسبة 12,8% و 14,7% على التوالي (12)، تاركين المجال للقطاع الخاص من حيث تحسين حصته من السوق. وضعية تدفع بمتخذي القرار في الدولة في كل فترة إلى تبني نمط تسيير جديد علّه يحسن الوضع، دون أن تكون قراراتهم في ذلك مبنية على معطيات دقيقة تمكّنهم من إيجاد العلاج والتصحيح اللازمين، في هذا الصدد تبنت الدولة خيارا جديدا بحلها للشركات العمومية القابضة وإنشائها لما يدعى في نص القانون بشركات تسيير المساهمات، شأنها في ذلك شأن النماذج السابقة التي افتقرت إلى الهادفة وتبقى مجرد إجراءات إدارية تطبق انطلاقا من نصوص قانونية لا تمارس تغييرا إيجابيا في الواقع.

II-6 عوائق تتعلق بالأجهزة المكلفة بإتمام برنامج الخصوصية.

ساهمت الأجهزة المكلفة بإتمام برنامج الخصوصية في الجزائر إلى حد كبير في فشلها، من خلال التعارض الذي شهدته في جوانب عديدة أثناء قيامها بمهامها المنصوص

عليها في القانون، حيث اختلفت وتعددت القرارات بما عرقل عملها وأعاق العملية برمتها، وقد أشارت تقارير المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي لذلك، ففي تقريره للسداسي الثاني لسنة 1997، أشار المجلس إلى وجود مثل هذا التداخل الذي وصل في بعض الأحيان إلى حد خلق صراعات داخلية تعيق العملية، فبالرجوع إلى نصوص القانون والتمعن في طبيعة مهام هذه الأجهزة يمكن تسجيل الملاحظات التالية:

أ- بالنسبة للهيئة المكلفة بالخصوصية

أحدثت هذه الهيئة وفقا للمادة الثامنة من الأمر رقم 95-22، كما فصلت مهامها من خلال المواد الصادرة في المرسوم التنفيذي رقم 96-106 الصادر في 11 مارس 1996، من حيث كونها المكلفة بإتمام برنامج الخصوصية المصادق عليه من قبل الحكومة، وقد خوّلت المادة الأولى من المرسوم السالف الذكر لما يسمى بمندوب الإصلاح الاقتصادي المنصوص عليه في المرسوم التنفيذي رقم 90-05 الصادر في 01 جانفي 1990، القيام بمهام الهيئة من خلال علاقته بالمؤسسات الاقتصادية الخاضعة لعملية الخصوصية، ومن خلال علاقته بكل من مجلس، ولجنة مراقبة عمليات الخصوصية.

انطلاقا من ذلك نلاحظ أن مندوب الإصلاح الاقتصادي يمارس سلطة على مجلس الخصوصية باعتباره جهازا محدثا لدى الهيئة حسب ما نصت عليه المادة 11 من الأمر رقم 95-22، فوجود الهيئة مجسدة في شخص مندوب الإصلاح الاقتصادي يمكن اعتباره همزة وصل بين الحكومة وباقي الأجهزة المكلفة بالخصوصية، أي ما تعلق بالمجلس واللجنة، وتتنحصر مهمة هذه الهيئة في تبليغ الحكومة توصيات وتوجيهات كل من المجلس واللجنة، وما يلاحظ في هذا الصدد أن الهيئة تمثل عائقا أكثر منه دافعا للعملية على اعتبار أنه بإمكان الحكومة الابقاء على علاقة مباشرة بكل من المجلس واللجنة دون وساطة في ذلك.

تداركا لهذا الأمر صدر المرسوم التنفيذي رقم 98-194 (13) الصادر في السابع جوان من عام 1998 لينهي مهام مندوب الإصلاح الاقتصادي المنصوص عليها في المرسوم رقم 96-106 باعتباره شكّل عقبة أمام العملية، وأسندت جميع مهامه لما يدعى بالمجلس الوطني لمساهمات الدولة (CNPE).

ب- بالنسبة لمجلس الخصوصية

حددت المادة الثالثة عشرة من الأمر رقم 95-22 مهام المجلس من حيث اضطلاعهم بمهمة تنفيذ برنامج الخصوصية الذي تصادق عليه الحكومة، كما حددت مواد قانونية أخرى جاء بها المرسوم التنفيذي رقم 96-104 (14) الصادر في 11 مارس 1996 مهام المجلس التي نورد بشأنها ملاحظات هامة نوجزها في النقاط التالية:

- من خلال قراءة المواد السالفة الذكر يمكن أن نستشف الدور الحقيقي لمجلس الخصوصية، فهو لا يمثل إلا هيئة استشارية، ولا يمكن اعتباره هيئة مستقلة في قراراتها يمكنها القيام بمهامها بكامل الحرية حسب رؤية القائمين على شؤونه (أعضاء المجلس)، على اعتبار أن هذا المجلس يمارس عمله في إتمام عملية الخصوصية انطلاقا من برنامج يحدد له من قبل الحكومة، وبالتشاور مع ما يسمى بالهيئة المكلفة بالخصوصية متجسدة في شخص مندوب الإصلاح الاقتصادي دون أن يكون للمجلس مشاركة في ذلك.

- في إطار تنفيذه لبرنامج الخصوصية المقترح من قبل الحكومة يمكن فقط للمجلس أن يوصي حسب ما نصت عليه المادة 13 من الأمر رقم 95-22، بمقترحات تخص الأساليب الممكن تطبيقها في خصوصية بعض من مؤسسات القطاع العام التي شملها برنامج الحكومة دون أن تكون قراراته ملزمة، وفي هذه النقطة بالذات نجد أن الهيئة المكلفة بالخصوصية تمارس سلطة كاملة على المجلس حسب ما نصت عليه المادة الثانية من المرسوم رقم 96-104 السالف الذكر، بالشكل الذي يعرض مقترحاته للرفض أو التعديل، أو استبدالها بمقترحات أخرى يمكن أن تتنافى مع سيرورة العملية مما يساهم في عرقلتها.

- من خلال قيام المجلس بمهمة تقدير أصول المؤسسات المعروضة للخصوصية، يعد تقريراً مفصلاً عن العملية يحدد فيه قائمة بالعروض المقبولة شكلاً والمتعلقة بتمكك بعض من المؤسسات المراد خصوصيتها مع تحديده لفارق الأسعار بين تلك العروض، والقيم المحددة من قبله لتعرض العملية بكاملها على الهيئة المكلفة بالخصوصية كما تعرض أيضاً على الحكومة للمصادقة عليها، وهي العملية التي يمارس من خلالها المجلس مهمة محددة دون أن يكون له قرار فيها والذي يبقى بيد الحكومة دون سواها، وهو الأسلوب الذي ساهم في إطالة زمن العملية بالشكل الذي أفقدها مصداقيتها انطلاقاً من مراحلها الطويلة والمعقدة.

إن المشرع من خلال مواد الأمر رقم 95-22، والمرسوم التنفيذي رقم 96-104 قد حدد لمجلس الخصوصية إطاراً ضيقاً يمارس فيه مهامه تحت إشراف سلطة الدولة، ونعني بذلك سلطة القائمين على شؤونها، وأنه في الحالات التي تتعارض فيها الرؤى بين المجلس وبعض من متخذي القرار في الحكومة، فإن لهؤلاء سلطة نسف مقترحات المجلس وتعويضها بأخرى، فالدولة بهذا التوجه أرادت الانفراد بالقرارات التي تخص العملية، وهي السمة التي ميزت سياساتها منذ الاستقلال فيما يتعلق بالاقتصاد الوطني ومؤسساته، فغالبا ما اتخذت أجهزة الدولة قرارات بتبني سياسات كانت سلبياتها أكثر من إيجابياتها بما حكم عليها بالفشل، وهو ما اقترن بعملية الخصوصية كذلك.

ج- بالنسبة للجنة مراقبة عمليات الخصوصية

نصت المادة الثامنة والثلاثون من الأمر رقم 95-22 على وجود لجنة مراقبة عمليات الخصوصية، كما نصت عليها مواد المرسوم التنفيذي رقم 96-105 الصادر في 11 مارس 1996، والتي يتمثل دورها في السهر على احترام قواعد النزاهة والشفافية في إتمام عمليات الخصوصية من خلال اطلاعها على حيثيات العملية، حيث تمارس رقابة عليها انطلاقاً من التقرير المرسل إليها من قبل مجلس الخصوصية حسب ما نصت عليه المادة السادسة عشرة من الأمر رقم 95-22، لكن ما يلاحظ في هذا الصدد أن لجنة المراقبة وفي قراراتها المرتبطة بعمليات الخصوصية تستخدم قناتين للاتصال: تتعلق الأولى بالهيئة المكلفة بعملية الخصوصية حسب ما نصت عليه المادة التاسعة عشرة من المرسوم التنفيذي رقم 96-105، وتتعلق الثانية بالحكومة حسب ما ورد في نص المادة 40 من الأمر رقم 95-22.

ففي نظرنا مهمة واحدة تكتسي أهمية بالغة في إضفاء الشرعية والشفافية على العملية بما يضمن نجاحها، لكنها لا تتعدى ذلك إلي استخدام قناتين للاتصال لنفس

القرارات، حيث بالإمكان الاعتماد على تقرير واحد يسلم للهيئة، تبأغه بدورها للحكومة على اعتبار أن الهيئة تقع تحت سلطة الحكومة تقاديا لازدواجية العلاقات. ما يلاحظ من خلال العرض السابق أن الأجهزة المكلفة بإتمام عمليات الخصوصية تمارس مهامها دون أن تكون لها طبيعة تنظيمية محددة تحدد خطوط السلطة فيها، والمسؤوليات الملقاة على عاتقها، حتى تكون عمليات الرقابة وتحديد المسؤولية في حالات الفشل واضحة، حيث تكررت المهام في بعض الأجهزة كالهيئة والمجلس، ووجدت علاقات متكررة بين الحكومة واللجنة من جهة والمجلس من جهة ثانية، نتج عنها حتما تعدد القرارات وتناقضها في كثير من الحالات في ظل تباين وجهات النظر بخصوص الوضعيات المطروحة، تولدها الاختلافات في الأيديولوجيات السائدة خاصة من خلال العلاقة القائمة بين اللجنة والحكومة ممثلة في الهيئة بما أفضل العملية برمتها.

خاتمة

سلكت الجزائر التوجه السابق بتبنيها عملية الخصوصية، غير أن الواقع أثبت مرّة أخرى أن سعي الدولة في الخصوصية مني بالفشل شأنه في ذلك شأن برامجها السابقة، لنفس الظروف والعوامل التي كان من أبرزها العفوية في الإعداد للعملية، والسطحية في اتخاذ القرارات، والتباطؤ في تنفيذ العمليات، ففي ظل المعطيات السابقة لم يكن، حسب رأينا، في مقدور الجزائر إتمام برامج خصوصية فيها، خاصة في الفترة (1995 - 2000) التي كان من المفترض أن تكون فترة تحضير للعملية لا أكثر سواء على صعيد إحلال استقرار اقتصادي كلي، أو على صعيد تأهيل المؤسسات الممكن إخضاعها للعملية مما فرض عليها الفشل. فإذا أمعنا النظر في العرض السابق تأكد لنا أن الجهات ذات العلاقة بالخصوصية في الجزائر لم توفر الدعامات الأساسية لنجاح العملية من خلال التحضير الجيد لها، ولم تكن لمتخذي القرار رؤية واضحة بخصوصها، مما أفقد العملية الهادفية، وفرض عليها الفشل منذ انطلاقتها، كما تؤكد الجوانب السالف ذكرها أن الخصوصية في الجزائر تستهدف الجمع بين العديد من المتناقضات السياسية، والاجتماعية والاقتصادية، والتي أثبتت السياسات السابقة التي تعاقبت على الاقتصاد الوطني فشلها في الجمع بينها. علاوة على ما سبق فإن عملية الخصوصية تعثرت كثيرا، نظرا لازدواجية مراكز القرار وتعدد الهيئات المسؤولة على تنفيذ عملية الخصوصية وتضارب صلاحياتها، وظلت العملية مبهما بالنسبة للجمهور سواء تعلق الأمر بالمستثمرين، أو العاملين بالمؤسسات الاقتصادية العمومية، من حيث أهدافها ومراميها وكذا مزاياها، مما خلق تأويلات كثيرة تصب معظمها في الجوانب السلبية للعملية، كربط سياسة الخصوصية بتسريح العمالة، وربطها بارتفاع الأسعار نتيجة تخلي الدولة عن دعمها لبعض القطاعات، وغيرها من المفاهيم التي لم تساهم في تهيئة المحيط بقدر ما ساهمت في خلق عوائق أمام العملية.

على ضوء النقائص التي سجلناها على صعيد عملية الخصوصية في الجزائر، سواء تعلق الأمر بالجانب التشريعي، أو ببعض الجوانب التقنية ذات العلاقة بالعملية، أو بمضمون العملية في حد ذاتها، نرى أن الفرصة لازالت سانحة أمام الجزائر للمضي في إعداد وتنفيذ برنامج خصوصية، يرقى إلى تحقيق الأهداف المتعارف عليها في هذا

المجال، دون أن ننسى في ذلك تحمّل بعض الأطراف لجملة من الآثار السلبية التي من الممكن تلافيها، أو التخفيف من وطأتها إن تم التحضير للعملية جيدا. من هذا المنطلق إذا كانت الجزائر تبحث فعليا عن النجاعة وتحقيق كفاءة وفعالية الاقتصاد الوطني، فينبغي أن تنتقل الدولة من موقع المسيطر على المؤسسات الاقتصادية إلى موقع المراقب لنشاطها، من خلال إشرافها على استمرارية العملية الاقتصادية دون أن يكون لها دور بارز في ممارسة النشاطات الاقتصادية لاسيما الاعتيادية منها، وبمعنى أدق يجب تحديد دور جديد للدولة في ظل التوجه للخصوصية، أي الانتقال من تسيير الدولة للرأسمال إلى الإشراف والمراقبة. فالفترة الحالية بمعطياتها الاقتصادية تمثل فرصة حقيقية أمام الدولة في تبني برنامج خصوصية حقيقي، إذا ما كانت النية في إعداده و إتمامه نابعة من عمق اقتصادي، وابتعدت عن المزايدات السياسية، فإذا تمعنا في حيثيات المحيط الاقتصادي الكلي للجزائر، ورغم هشاشته إلا أنه يوفر في الوقت الحاضر عوامل نجاح برنامج خصوصية.

الهوامش:

- 1- الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 48، 1995، الأمر رقم 95-22، المؤرخ في 26-08-1995، المتعلق بخصوصية المؤسسات العمومية.
- 2- الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 55، 1995، الأمر رقم 95-25، المؤرخ في 25-09-1995، المتعلق بتسيير رؤوس الأموال التابعة للدولة.
- 3- حميد حميدي، خصوصية المؤسسات العمومية في القانون الجزائري، بحوث الندوة الفكرية، الجزائر، فيفري 1991، ص 112.
- Benosman Mahfoud, La Privatisation en Algérie, Revue des Sciences Humaines, Université de Constantine, 1994, P 5.
- 5- أحمد ماهر، دليل المدير في التخصص، الدار الجامعية للنشر و التوزيع، 1997، ص 24.
- 6- الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 48، 1995، الأمر رقم 95-22، المؤرخ في 26-08-1995، المتعلق بخصوصية المؤسسات العمومية، ص 4.
- 7- نفس المصدر، ص 5.
- 8- نفس المصدر، ص 8.
- Chadli Hamza, Les Privatisations Quelles Leçons, Revue NAQD, N°7, 9-1994, Dossier Documentaire, CNES, (La Privatisation Enjeux et Strategies), P 25.
- Ibid., P 40. 10-
- Ibid., P 40. 11
- 12- التقرير السنوي للمجلس الوطني الاقتصادي و الاجتماعي، السادسي الثاني لسنة 2001.
- 13- الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 41، 1998، المرسوم التنفيذي رقم 98-194، المؤرخ في 07-06-1998، المتعلق بإنهاء مهام مندوب الإصلاح الاقتصادي.
- 14- الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 18، 1996، المرسوم التنفيذي رقم 96-104، المؤرخ في 11-03-1996، المحدد لكيفيات تنظيم مجلس الخصوصية وسيره.