أبرز ضوابط تقييم المؤسّسات العامّة الاقتصاديّة لغرض الخوصصة

صبايحي ربيعة
أستاذة مساعدة مكلّفة بالدروس
كليّة الحقوق ــ بجامعة تيزي وزو

مقدّمـــة:

توصف عمليّة الخوصصة بأنّها ظاهرة عالمية، ويرجع تاريخ أوّل عمليّة لها في العالم إلى سماح بلديّة نيويورك لشركة خاصّة بأن تقوم بأعمال نظافة شوارع المدينة عام 1676، أمّا استخدام الخوصصة كسياسة اقتصادية ووسيلة لإحداث تحوّل مبرمج في اقتصاديات الدول، فقد بدأ في السبعينيّات من القرن العشرين، وصار لها أكثر من دلالة سياسية لارتباطها بإنجاز عمليّة التحوّل الاقتصادي والاجتماعي في الدول التي كانت تتبع التخطيط المركزي، وكذا تسهيل اندماج الدول النامية في الاقتصاد العالمي وإعادة هيكلة اقتصادياتها لتتماشى مع نمط وآليات الاقتصاد الحرّ.

وتعني الخوصصة في التعبير الاقتصادي نقل الملكية العامّة أو إسناد إدارتها إلى القطاع الخاص، وعليه فهي تأخذ أسلوبين: الأوّل أن تتوقّف الدولة عن تقديم خدمات كانت تضطلع بها في السّابق مباشرة،

وتعتمد على القطاع الخاص في تقديم تلك الخدمات، والثاني هو بيع أصول مملوكة للدولة إلى القطاع الخاصّ، وينطوي تحويل الملكية العامّة إلى الخواص على تضييق دائرة رأس المال العام، وهي عمليّة معاكسة للتأميم الذي يعني مصادرة الملكية الخاصّة لصالح الدولة. والخوصصة ليست غاية في حدّ ذاتها، بل هي وسيلة للوصول إلى الهدف النهائي، وهو تطبيق آليات السوق والنظام الرأسمالي.

وتبرز عمليّة تحويل الملكية العامّة إلى الخواصّ في تكليف الدولة القيام بترتيبات قاعديّة هامّة على مستويين: الأوّل مستوى السياسة الاقتصاديّة العامّة، وهو ما يتطلّب تحرير الأسعار وسوق العمل، زيادة دعم المنافسة في السوق، وإزاحة الاحتكار، تحرير النظامين النقدي والمالي والضريبي والجمركي، وعلى مستوى ثانٍ يتمّ تحضير المؤسّسة العامّة الاقتصاديّة المعنيّة بالخوصصة من خلال اتباع إجراءات إعادة الهيكلة المالية والإدارية لها، تسهيم المؤسّسة وإدخالها إلى السوق المالية، ووضعها محلاً للتقييم يتمّ طبقًا لمناهج مالية ومحاسبية سليمة. والتقييم يرتّب ضمن المتطلّبات الحاسمة التي يتوقّف على أساسها نجاح أو فشل عمليّة تحويل الملكية العامّة إلى الخواصّ، فعلى أساسه تتحدّد قيمة المؤسّسة بالأسعار السائدة في السّوق، ومع عدم ثبات القوّة الشرائية لوحدة النقد بسبب التضخّم تنشأ مشاكل كيفيّة التوصّل إلى التقييم الدقيق للمؤسّسة في شكل معادلة متناقضة الأطراف، فتحديد قيمة مرتفعة يؤدّي إلى انتقادات حادّة من جانب المستثمرين وإحجامهم عن شراء الأسهم لغلاء سعرها. أمّا تحديد قيمة أقلّ فهو ضياع الأموال على خزينة الدولة، وعليه تبرز أهميّة إجراء تقييم دقيق يوفق بين المتناقضين، ويكفل الوصول إلى

القيمة العادلة للمؤسّسة بناءً على ضوابط تدرجها أغلبيّة الدول ضمن قوانينها؛ وهي موزّعة على نوعين: ضابط الشفافية والحياد في التقييم (المبحث الأوّل)، وضابط العدالة في تحديد الأسعار (المبحث الثاني).

المبحث الأوّل

التكفّل بمسألة الشفافية في التقييم

اعتبارًا للصعوبات التي تكتنف إجراء عمليّة تقييم دقيقة مع دحض اتهامات معارضي الخوصصة بتبديد المال العام، فإنّ أغلبيّة الدول تلتزم بالكثير من الحذر عند وضع القواعد التنظيميّة والتقنيّة بما يكفل الشفافيّة[1] المطلوبة لإتمام هذه العمليّة الواسعة المدى التي يمتدّ تنفيذها لعدّة سنوات.

وتتطلّب شفافيّة التقييم الاقتصادي لأيّة مؤسّسة اقتصاديّة مبدئيًا إقامة أجهزة مختصّة كفيلة بإجراء التقييم الصحيح متفرّغة بفضل كفاءاتها العالية لتضمن السير الحسن لعمليّات التنازل، وهو ما لا تكفله مصالح الإدارة العامّة للدولة لوحدها (مطلب أوّل)، وتخضع تقييمات الأجهزة

---

1 – الشفافية هي قاعدة جوهرية لديمقراطية مبنية على الحريّة الاقتصادية، وتوفّر لنا العلم بأحكام القانون وإجراءاته، وتقتضي دقّتها ووضوحها، فتُقاس الأعمال على أساسها لتثبت مسؤوليّة القائم بها. انظر:

Joël MONEGER, Rapport de synthèse de la commission sur les techniques de privatisation, R.I.D.E, N° 1, p 414.

وفي رأينا أنّه إذا كان تقييم المؤسّسات يكتسي طابع السريّة المطلق، كما يقرّر ذلك القانون، فليس في ذلك ما يناقض أو يخالف مبدأ الشفافية المرصود كضمانة للوصول إلى السعر العادل وتفادي تبديد الأموال العامّة.

المتقدّمة للمراجعة من لجان تضمّ خبرات مالية واقتصادية وهندسية وقانونية (مطلب ثانٍ). ولاعتبار التقييم عمليّة تقنية بحتة، فإنّ من الأهميّة إدخال مهنيّين من الخبراء المؤهلين فنيًا (مطلب ثالث).

المطلب الأوّل: تعيين جهاز مستقلّ للتقييم الفعلي لأصول المؤسّسة العامّة

الحقيقة أنّ برنامج الخوصصة لأيّة دولة يتجاوب وظروفها الاقتصادية والاجتماعيّة والسياسية، وكلّ دولة تولي تنفيذ برنامجها إلى جهاز له مقوّماته وصلاحياته، تتبعه لجان تضمّ خبراء متخصّصين في مجالات متنوّعة، وتكشف لنا تجربة الدول في مجال تنصيب الأجهزة القائمة بالتقييم لغرض تحويل الملكية العامّة ضرورة الابتعاد عن مسألتين لضمان مبدأ الشفافية والحياد هما:

- وضع هياكل ذات كفاءات ضعيفة، لا يسمح بالوصول إلى قيمة عادلة ممّا يعرقل عمليّة البيع، وقد يصل الأمر إلى وقف تنفيذ العمليّة.
- إقامة هياكل متعدّدة تتنافس لأجل مهمّة واحدة فينبغي إحداث الهياكل بحسب حجم المتطلّبات، مع تحديد اختصاصاتها ومجالات تدخّلها بدقّة تفاديًا للتناقض في القرارات، وهو ما يمسّ بمصداقيّة برنامج الخوصصة، ويفتح المجال لإثارة هجمات معارضيها ضدّ سياسة الحكومة القائمة.

وعلى أساس ما تقدّم نتساءل: إلى أيّ مدى وفّق المشرّع الجزائري في ضمان الشفافية في تعيين الجهاز القائم بالتقييم؟ إنّ الجزائر استلهمت الكثير من الأحكام من القانون الفرنسي والأنجلوسكسوني عند تكريسها الأجهزة المشرفة على عمليّات تحويل الملكيّة العامّة إلى الخواص، وفي ظلّ الأمر رقم 95-22 المتعلّق بخوصصة المؤسّسات العموميّة الصادر في 26 أوت 1995 (ج ر عدد 48) فإنّ مجلس الخوصصة هو الذي كان يتولّى عمليّات التقييم مع إمكانيّاته الواسعة في الاستعانة بفريق من الخبراء ممّن لهم شهرة في مجال التقييم. وبهذا الشكل قد يتعدّد المتدخلون بحسب تقديرات المجلس، وقد يكون ذلك مبعثًا للاختلاف في الآراء. والوضع نفسه طبع التجربة الفرنسية والمغربية على عكس الوضع في تونس، حيث أوكل المشرّع المهمّة مباشرة للخبراء المهنيّين[2].

فحاليًا وطبقًا للأمر رقم 01-04 المتعلّق بتنظيم المؤسّسات العمومية الاقتصادية وتسييرها وخوصصتها الصادر في 20 أوت 2001 (ج ر عدد 47) تمّ تنصيب جهاز يتمتّع بالاستقلاليّة في متابعته ميدانيًا العمليّة هو شركات تسيير مساهمات الدولة (SGP)[3]، تحت إشراف

---

2 - Leila Abdeladim, Les privatisations d'entreprises publiques dans les pays du Maghreb, (Maroc-Algérie-Tunisie), étude juridique, Les Editions Internationales, 1998, p. 159.

3 - بناء على العيوب المسجّلة على عاتق الشركات القابضة، بادرت الإرادة السياسية بقرار حلها وإنشاء شركات تسيير مساهمات الدولة، رغبةً منها في الإسراع في خوصصة القطاع العام، والتقليص من تدخّل الدولة في النشاط الاقتصادي، وقد تمّ مبدئيًا تنصيب 28 مؤسّسة لشركات تسيير المساهمات على مستوى كلّ شركة

الوزير المكلّف بالمساهمات وتنسيق الإصلاحات الذي يبادر رسميًا بأهمّ القرارات بعد مصادقة مجلس الوزراء[4]. وتتضمّن المادّة 22 في جلّ فقراتها مظاهر الشفافية كما يلي:

- مبادرة شركة تسيير المساهمات لدعوة أيّ خبير من اختيارها للتدخّل في التقييم أو تقديم استشارات أو مساعدات فنيّة.
- تنصيب لجنة رقابة مستقلّة تتسع صلاحيتها في حالة التناقض الصارخ حول نتائج التقييم لطلب إعادة التقييم.
- الالتزام بتحرير محضر بعد الانتهاء من التقييم يتضمّن سعر التنازل في حدّيه الأدنى والأعلى؛ وبعد مراجعة لجنة المراقبة للمحضر يُحال على السلطة المكلّفة بالخوصصة ممثّلة في مجلس مساهمات الدولة (CPE).

وفي ظلّ الأمر رقم 95-22 المتعلّق بخوصصة المؤسّسات العموميّة الصادر في 26 أوت 1995 (ج ر عدد 48) فإنّ مجلس الخوصصة هو الذي كان يتولّى عمليّات التقييم مع إمكانيّاته الواسعة في الاستعانة بفريق من الخبراء ممّن لهم شهرة في مجال التقييم. وبهذا الشكل

قابضة. انظر: د. عبد الرزاق خليل: أثر التغير في نمط الملكية على الأداء المالي للمؤسّسات، دراسة تحليلية للأداء المالي للشركة المختلطة الهندية ISPAT-SPA ANNABA خلال الفترة 1999-2004، مجلّة اقتصاديات شمال أفريقيا، العدد 3، ديسمبر 2005، ص 168.

4- وهو ما يُستخلص من فحوى المادّة 2/22: «...يُكلّف من يقوم بتقدير قيمة المؤسّسة أو الأصول التي يعتزم التنازل عنها ».

قد يتعدّد المتدخلون بحسب تقديرات المجلس، وقد يكون ذلك مبعثاً للاختلاف في الآراء. والوضع نفسه طبع التجربة الفرنسية والمغربية على عكس الوضع في تونس، حيث أوكل المشرّع المهمّة مباشرة للخبراء المهنيّين[5].

المطلب الثاني: إحداث لجنة المراجعة الفنيّة

تمثّل الرقابة القضائية على أعمال السلطة العامّة ضماناً هامًا لمبدأ الشفافية، ولكونها بعدية ولاحقة يتحتّم على المشرّع كلّما اقتضى الأمر التدخّل لإنشاء أجهزة خاصّة لمراقبة مجالات في غاية الأهميّة والحساسيّة تضمن عدم الانحراف عن فحوى النصوص القانونيّة بفضل أعمال المتابعة والمعاينة التي تمارسها.

وقد نظم المشرّع هذا الجهاز بمناسبة تقييم المؤسّسات العامّة الاقتصادية ابتداءً ضمن الأمر رقم 95-22 في إطار الباب السّادس الذي تضمّن 4 موادّ تطرّقت إلى الجهاز المسمّى لجنة مراقبة عمليّات الخوصصة، وتمّ تحديد صلاحياتها عن طريق التنظيم[6]. وقد أعاد

---

5 - Leila Abdeladim, Les privatisations d'entreprises publiques dans les pays du Maghreb, (Maroc-Algérie-Tunisie), étude juridique, Les Editions Internationales, 1998, p. 159.

6 - مرسوم تنفيذي رقم 96-105 مؤرخ في 11 مارس 1996 يتضمّن تحديد كيفيات تنظيم لجنة مراقبة عمليّات الخوصصة وسيرها، وكذلك كيفيات تعيين أعضائها وقانونهم الأساسي والنظام التعويضي المطبق عليهم، ج ر عدد 18، لـ 20 مارس 1996.

المشرّع تنظيم هذا الجهاز في إطار الأمر رقم 01-04 معدّلاً اختصاصاته بما يتفق وحدود مهمّته[7].

وطبقًا للمادّة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 01-354 « تُعدّ اللجنة تقريرًا وتبدي رأيها على الخصوص في مدى احترام قواعد الشفافية والصدق والإنصاف خلال سير عمليّات الخوصصة؛ نلاحظ إدراج اختصاصاتها ضمن المفهوم الواسع فهي مكلّفة بمراقبة عمليّات الخوصصة برمّتها وبشكليها (الجزئية والكليّة) والتدخّل في كلّ مرحلة من المراحل المقرّرة لها ابتداءً من تحديد الإجراءات والكيفيات المناسبة بما فيها تحديد الأسعار وفارقها. وبهذا الخصوص فهي تجتمع كلّما كان ذلك ضروريًا وبقوّة القانون بمجرّد استلام الملفّات التي يحيلها عليها الوزير المكلّف بالمساهمات في كلّ مرحلة من مراحل الخوصصة[8].

وينصّ القانون[9] على تمتّع اللجنة بالوسائل الماديّة والمالية بما يتماشى ومهامها، ويضمن شفافية وصدق عمليات التقييم. لكنّنا نشكّك في مدى كفاية هذه الوسائل لتحقيق الغاية المنشودة نظرًا لاقتصارها على مجرّد إعداد التقارير حول مطابقة التقييم لأحكام القانون، تبلغ إلى

---

7 - مرسوم تنفيذي رقم 01-354، مؤرخ في 10 نوفمبر 2001، يحدّد تشكيلة لجنة مراقبة عمليّات الخوصصة وصلاحيّات وكيفيات تنظيمها وسيرها، ج ر عدد 67، لـ 11 نوفمبر 2001، المعدل والمتمم بموجب المرسوم الرئاسي 06-187 ج ر عدد 36 لـ 31 ماي 2006.

8 - المادّة 6 من المرسوم التنفيذي رقم 01-354.

9 - المادّة 10 من المرسوم رقم 01-354.

الحكومة خلال أجل لا يتعدّى شهرًا يُحسب ابتداءً من تاريخ تسلّم الملفّ، وهنا يثور اللبس، لأنّه كيف للجنة من تركيبة بشريّة محدودة[10] أن تدرس ملف التقييم بكلّ تعقيداته التقنيّة وتداعياته السياسية والاجتماعية والاقتصاديّة، وتقدّم رأيها حول مطابقته للقانون في أجل شهر، وإذا افترضنا أنّ اللجنة قد استغرقت في إبداء رأيها أكثر من شهر فإنّ القانون لا يقرّر لنا حلاً لهذه الوضعية الافتراضية.

وإذا سلّمنا جدلاً أنّ اللجنة تمكّنت من عمليّة التفحّص والرقابة خلال المدّة القياسية الممنوحة لها، وأبدت رأيها ضمن تقرير يُملي ضرورة استبعاد أو إبطال عمليّة التقييم لعدم المطابقة، فهل يتعيّن عليها إرسال تقرير ظرفي إلى الحكومة كما تقتضي ذلك المادّة 9 من المرسوم رقم 01-354 رغم أنّ المادّة لم تُشر إلى مصير هذا التقرير الظرفي والإجراءات اللاحقة له.

ممّا سبق يتضح أنّ للجنة مجرّد اختصاص شكلي ينحصر في مجرّد إبداء الرأي بشأن الملفّات التي تُحال عليها من الوزير المكلّف بالمساهمات، وهي ليست جهازًا شبه قضائي تعقب وتقمع المخالفات، بل

---

10 - طبقًا لنصّ المادّة 4 من الأمر رقم 01-04 تتكوّن اللجنة من قاضٍ رئيس مقترح من طرف وزارة العدل، فهو ليس معيّنًا من طرف السلطة القضائيّة ممّا يعني بوجه أو بآخر خضوعه للتأثيرات الحكوميّة في أداء مهامّه، كما تتكون اللجنة 4 أعضاء، 3 منهم يمثّلون الحكومة مقابل ممثّل عن العمّال؛ وكان ينبغي التوسيع من دائرة العناصر الحياديّة البعيدة عن تمثيل الحكومة (النقابة مثلاً) حتّى تعقد لرقابة اللجنة مصداقيتها.

مجرّد جهاز استشاري ينظر في مدى مطابقة سير الإجراءات للقانون ويعلم الحكومة بذلك.

المطلب الثالث: تعيين خبراء محايدين

إنّ الخوض في عمليّات البيع والشراء يتطلّب اللجوء إلى الخبرة، وهي من مفاهيم قانون الأعمال تنطوي على مجموع الأعمال التقنية التي يمارسها أحد بيوت الخبرة أو أحد المكاتب والشركات المتخصّصة التي تضمّ خبراء متخصّصين في المجالات التكنولوجية المختلفة[11]، تضمن السعر العادل وتطمئن الأطراف المعنيّة بعمليّة التنازل لنتائج التقييم وتقوى على مواجهة اتهامات المعارضين[12].

ويجدر ذكر أنّ الجانب الأعظم من أعمال الخبرة ينصبّ على مجموع المستندات المصادق عليها تحوّل إلى الخبراء بواسطة المؤسّسة المعنيّة بالتنازل أو الجهاز القائم على البيع، ويلتزم الجهاز القائم بالتقييم بتأسيس قراراته على الأعمال التي تنجزها مكاتب الخبرة والبنوك الاستشاريّة التي تلتزم من خلال خدماتها التقنية بتهيئة الأرضية واقتراح تقييم أولي، وعليه فإنّ عمل هؤلاء يمكن إدراجه ضمن الأعمال التحضيرية لقرار التقييم، فهو

11 - Dominique BASDEVANT, Jean-Marc LE BOLZER, Audit juridique et conventions de garantie dans les acquisitions d'entreprises, in : Revue de droit et pratique du commerce international, vol 18, N° 1, 1992, pp. 6, 7, 9.

12 - J. PAILLUSSEAU; J. J. EAUSSAIN, H. LAZARSKI et P. PEYRA MAURE : La cession d'entreprise, 2ème éd., DALLOZ, 1989, p. 26.

ليس مجرّد مساعدة تقدّم للجهات المعنيّة بالتقييم، بل هو جوهر التقييم في حدّ ذاته[13].

وتتفق تشريعات الدول المختلفة مبدئيًا حول اقتضائها اللجوء إلى الخبراء والبنوك الاستشارية للتنازل عن مؤسّساتها العامّة، ولا يفرّق بينها إلا مضمون وطريقة تكريس أحكام تطبيق هذا المقتضى. فالمشرّع الفرنسي يعتمد في لجوئه إلى الخبراء على مبدأ التمييز بين مكاتب الخبرة والبنوك الاستشارية ومبدأ تقسيم المؤسّسات إلى طوائف بحسب رأسمالها الاجتماعي وعدد عمّالها، ويتحدّد على أساس هذه الأخيرة حقّ اللجوء إلى الخبرة من عدمه بمناسبة التنازل عنها[14].

وجعل المشرّع التونسي تدخّل مكاتب الخبراء المعتمدين إجراء قاعدي لعمليّات التنازل[15]. ويجد هذا الإجراء أساسه في المادّة 28 من القانون المتعلّق بالمساهمات والمنشآت العموميّة المؤرخ في 1 فيفري 1981[16].

---

13 – MANNAI S : La commission de la privatisation, AJDA, 1997, pp. 551 et ss.

14 – Nicolas THIRION : Les privatisations d'entreprises publiques dans une économie sociale de marché (aspects juridiques), LGDJ, Paris, 2002, pp. 487 et 488.

15 – Leila Abdeladim, op. cit., pp. 314, 315.

16 – Lotfi CHEMLI : Les techniques juridiques de privatisation des entreprises publiques, Mémoire de 3ème cycle en Droit économique et des affaires, Université Tunis III, 1989-1990, p 137.

وفي الجزائر، فرض اقتصاد السوق حتمية الاهتمام بمسألة الخبرة في مجال تقييم أصول المؤسّسات العامّة بمناسبة التنازل عنها. وتطبيقًا لأحكام المادّة 24 من المرسوم التشريعي رقم 94-08 المتضمّن قانون المالية التكميلي 1994 صدر المرسوم التنفيذي رقم 94-415 ليحدّد شروط وكيفيات التنازل عن ممتلكات المؤسّسات العامّة[17]. وقد خوّل هذا السند القانوني الجمعية العامّة للمؤسّسة حقّ المبادرة بتعيين الخبراء وتحديد مهامهم ومدّة عملهم، ولا تتقيّد الجمعيّة العامّة في اختيارها إلا بقيدين[18] هما:

- ضمان الاستقلاليّة التامّة للخبير أو مكتب رقابة الحسابات إزاء المشترين المحتملين.
- أن يكون الخبراء من المسجّلين في الجداول الرسميّة.

وتحوّلت مسألة الخبرة في إطار الأمر رقم 95-22 إلى مسألة اختيارية في جانب مجلس الخوصصة، حيث يقدّر بمعرفة لجنة مكوّنة من أعضائه أصول المؤسّسات من واقع المستندات المقدّمة إليه، كما يعقد له القانون إمكانيات الاستعانة بأيّ خبير يقدّر أهميّته للعمليّة، وإن كان المشرّع لم يُشر إلى البنوك الاستشارية على المستوى الدولي، فإنّه عمليًا لم يكن ثمة ما يمنع السلطات العامّة من التماس استشارات وخدمات الخبراء الدوليين بدليل اعتماد Bureau d'études international, P.G.A.

17 - مرسوم تنفيذي رقم 94- 415 مؤرخ في 28 نوفمبر 1994، يحدّد كيفيات تطبيق المادّة 24 من المرسوم التشريعي رقم 94-08 المؤرخ في 26 ماي 1994 المتضمّن قانون الماليّة التكميلي 1994، ج ر عدد 80.

18 - انظر المادتين 4 و 5 من المرسوم رقم 94-415. وكذلك:
Leila Abdeladim, op. cit., p p 314, 315.

filiale, France De Arture Andrsen وذلك بمناسبة تقييم مؤسّسات صيدال[19].

كما التمست السلطات المختصّة حوالي 25 مؤسّسة ومكاتب خبرة من جنسيات مختلفة بمناسبة اقتراح إدخال الرأسمال الخاص في شركة الخطوط الجويّة الجزائرية في 2000/11/07 بهدف تحسين فعاليتها الخدماتية والاقتصادية[20].

وفي إطار الأمر رقم 01-04 عالج المشرّع مسألة الخبرة في التقييم من زاوية أعمق، فاشترط الفعالية في نتائجها، وهو ما يتأتّى من خلال العلانية والشفافية العاليتين بإعلان الشروط والمواصفات وإتاحة الفرصة لبيوت الخبرة المحليّة والعالمية في التنافس من أجل فوز أفضلهم بالتسجيل في قوائم المؤهلين للقيام بعمليّات التقييم[21]، والواقع أنّ شركة تسيير مساهمات الدولة هي التي تبادر بدعوة أيّ خبير من اختيارها ليتدخّل في التقييم أو يكتفي بتقديم الاستشارة والمساعدة الفنيّة[22].

---

19 - Holding public, chimie-pharmacie, groupe Saidal, Société par action au capital social de 2500.000.000 Da ; Notice d'information, 1999, p 04.

20 - CHECHOUA Afafe, Air Algérie est-elle privatisable ? Revue Economica, N° 4, 2001, p 58.

21 - المادّة 7/22: « ... يستعين الوزير المكلّف بالمساهمات بالخبرة الوطنيّة والدولية المطلوبة ». ويتفق هذا النصّ مع مضمون المادّة 1 من المرسوم رقم 403-90-2 المغربي الذي يجعل تدخّل الخبراء مرهوناً بقرار صادر من وزير الخوصصة.

انظر: Leila Abdeladim, op. cit., p 162.

22- Nacer-eddine SAADI : La privatisation des entreprises publiques en Algérie, OPU, 2005, p 154.

ورغم ثبوت أهميّة الاستعانة بالخبرات الدولية، فإنّ القانون بقي غامضًا فيما إذا كانت هذه الاستعانة مطلبًا أساسيًا لكلّ المؤسّسات أم أنّه يقتصر على نمط من المؤسّسات يتحدّد بحسب حجم العنصر المادّي والاجتماعي لها، وأكثر من هذا ليس هناك ما يضمن حياد الخبرة الدوليّة، فقد ترد متفقة مع وجهة نظر المستثمرين المحتملين دون وجهة نظر الدولة البائعة، فتتعرّض نتائجها للشكوك وعدم المصداقيّة، وعليه فأفضل الخبرات هي بيوت الخبرة الوطنيّة التي يكون لها من السهولة التعرّف على ظروف الشركة وأصولها، وتعمل بحيدة واستقلالية ، وإذا أتت نتائج التقييم أقلّ تطابقًا مع الواقع في الدراسات الأولى، فإنّه مع التجربة تكتسب الخبرة اللازمة التي تحقّق لها التطابق الكبير.

المبحث الثاني

التكفّل بمبدأ العدالة في تحديد الأسعار

إنّ إسناد مهمّة التقييم إلى فريق عمل متكامل ومتعدّد التخصّصات غير كافٍ لوحده، لأنّ التقييم الفعلي والعادل يحتاج إلى بيانات عديدة ومتنوّعة تتناول خصوصيات كلّ مؤسّسة وقيمة أصولها وقيمها الجوهرية وأرباحها المحقّقة وقيمة الأسهم المعروضة في البورصة وآفاقها المستقبليّة وغيرها[23].

23 – دي بيلوجان: دليل الخصخصة، منشورات ألبان ميشال، باريس، 1987، ص 87. منظّمة التعاون والتنمية الاقتصادية، التقويم والخوصصة، OCDE، باريس، 1993، ص 98-99.

وتتمّ المراجعة الحسابية من الناحية العمليّة من خلال قيام الوزير المكلّف بالمساهمات بتكليف مهندسين معتمدين لإعداد تقرير عن مراقبة الحسابات، ويطرح إجراء التقييم في الميدان ثلاث مسائل من أهميّة معتبرة هي:

مسألة تحديد مشتملات التقييم، وذلك بحصر وتقدير قيمة الأصول والخصوم للوصول إلى صافي قيمة المؤسّسة الذي يمكن أن يكون مؤشرًا له أهميته عند البيع (المطلب الأوّل).

وجود طرق عديدة للتقييم، وأنّ استعمالها لا يؤدّي بالضرورة إلى قيمة واحدة لنفس المؤسّسة، نظرًا لأنّ الأسس المحاسبية المتحكّمة في كلّ معيار تتباين تباين المؤسّسات في ظروفها ومعطياتها، ولهذا يتعيّن ترجيح العمل بالمعيار الذي يحقّق المطابقة مع ظروف المؤسّسة ويضمن الوصول إلى القيمة التجارية الحقيقية لها (المطلب الثاني).

مسألة تحديد القيمة لأنّ هناك فرقًا بين التقييم الذي يتمّ طبقًا لمبدأي العدالة والمساواة ويبقى مجرّد رأي، وسعر التنازل الذي يعتبر حقيقة يفرزها واقع السوق ويتحدّد طبقًا لظروف العرض والطلب (المطلب الثالث).

المطلب الأوّل: اتساع نطاق التقييم للأموال المنظورة وغير المنظورة

يتطلّب الوصول إلى القيمة العادلة للمؤسّسة شموليّة التقييم لكلّ عناصر المؤسّسة الاقتصادية من أصول وخصوم وإيرادات ونفقات. فتقييم أيّة مؤسّسة لا يقتصر على العناصر الإيجابيّة والسلبيّة للأموال المنظورة (الملموسة) الماديّة والمعنوية، بل يمتدّ إلى جميع العناصر غير المنظورة

في مجموعها، ويشترط أن تكون العناصر محلّ التقييم واضحة متميّزة بالشفافية[24].

ويعتمد القائم بالتقييم في التعرّف على مشتملاته على معيارين هما: معيار صافي قيمة رأس المال المستثمر، ومعيار صافي قيمة ما تحقّقه المؤسّسة من أرباح.

أولاً – معيار صافي قيمة رأس المال المستثمَر:

يقوم هذا المعيار على قائمة بيانية للمركز المالي للمؤسّسة للوصول إلى صافي قيمة الرأسمال المستثمر، ويتمثّل في صافي القيم المملوكة للمؤسّسة بعد الوفاء بكلّ ما عليها من التزامات لغير الملاك، وحساب صافي القيم المنقولة يتطلّب من القائم بالتقييم التعرّف على أصول المؤسّسة وخصومها وإعادة تقييم كلّ منها وتحديد القيمة المناسبة لها.

1 – الأصول: وهي مجموعة القيم والموجودات المالية المملوكة للمؤسّسة، والمتمثّلة في النقود والمبالغ المستحقّة للمؤسّسة لدى الغير والحسابات المدينة الأخرى[25]. وتنقسم الأصول إلى قسمين:

الأصول طويلة الأجل وهي القيم المالية التي تشكّل منطلقًا لوجود المؤسّسة، وتظلّ لديها، وقد تكون هذه الأصول ناتجة عن قيم مادية

24 – أحمد محمد محرز: النظام القانوني للخصخصة (تحوّل شركات القطاع العام على شركات القطاع الخاص)، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2003، ص 18.

25 – J. BRILMAN, A. GAULTIER : Pratique de l'évaluation et de la négociation des entreprises, Ed. Hommes et Techniques, 1976, p 16.

ملموسة كالعقارات المبنية وغير المبنية كالأراضي والأثاث والآلات[26]. أو غير ملموسة كبراءة الاختراع والعلامات والرسوم والنماذج الصناعية، الشهرة وعدد العملاء، بالإضافة إلى الاستثمارات المالية والأموال المستحقّة، وكلّ هذه العناصر تتداخل لتؤلّف الكيان التجاري للمؤسّسة وعلى أساسها يتمّ نشاطها وتعاطيها مع الغير[27].

الأصول قصيرة الأجل، وهي مجموع الأصول اللازمة لتشغيل الطاقة الإنتاجية في المؤسّسة الاقتصادية، وليس لغرض الاحتفاظ بها، وتتحوّل قيمتها المالية إلى قيم نقدية بالاستعمال خلال سنة واحدة، وعندما تُستعمل في العمليّة الإنتاجية فهي تستهلك دفعة واحدة[28]، وتندرج ضمنها الأموال النقدية المودعة لدى البنك والبضائع والديون وأوراق القبض[29]، وتُستبعد بالضرورة كلّ العناصر الوهميّة كالديون المعدومة، والمواد التالفة والموجودات غير الصالحة للاستعمال وغير القابلة للبيع، والخسائر

---

26 – Didier LAMETHE : Les actifs industriels dans les opérations internationales, JDI (Journal du Droit international), N° 4, Ed Juris-Classeur, Paris, 2002, pp 950-955.

27 – André SIBER : Comptabilité générale, 7 éd, Edition du Nord, 1983, p 339.

28 – أبو الفتوح علي الفضالة، المراجعة العامّة، دار الكتب العلمية للنشر والتوزيع، القاهرة، 1993، ص ص 246-262.

29 – ثروت محمد علي، أساليب وطرق إعادة تقييم الأصول وآثارها المالية في ظلّ سياسة الخوصصة، بحوث الندوة الفكرية حول الإصلاحات الاقتصادية وسياسة الخوصصة في البلدان العربية، ط 1، مركز دراسات الوحدة العربية، 1999، ص 231.

المتراكمة ومصروفات التأسيس[30] حتّى يتمّ التنازل على أسس عادلة لا يصيبها التناقض أو النقص.

وعند التقدير يتعيّن على القائم به الأخذ بعين الاعتبار المتغيّرات المتوقّعة كالزيادة في القيمة الاسمية للأصول الثابتة ومعدّلات الإهلاك والنمو التي تمسّ كلّ عنصر من عناصر الميزانيّة، وإلا نكون أمام مفهوم جامد لقيمة المؤسّسة بسبب عدم أخذها بعين الاعتبار لظاهرة التضخّم ومختلف التغيرات التي تطرأ على قيمة الوحدة النقديّة التي ليست معيارًا ثابتًا في الزمن[31].

2 – **الخصوم:** وهي مجموع الأموال المستحقّة على المؤسّسة للغير بغضّ النظر عن سبب نشأتها، وكيفية سدادها، ونميّز في شأنها بين الخصوم الثابتة وهي طويلة الأجل (كالقروض)، الخصوم المتداولة، وهي قصيرة الأجل، والخصوم الداخليّة كالرأسمال والاحتياطات ورصيد حساب الأرباح والخسائر الدائنة[32].

ثانيًا – معيار قيمة صافي ما تحقّقه المؤسّسة من أرباح:

يتمّ حساب صافي الربح في المؤسّسة الاقتصاديّة من خلال الحسابات الختاميّة، ويتمّ إعداد هذه الحسابات بطريقة موحّدة في كلّ

---

30 – محمد عثمان بطمة: مبادئ المحاسبة، معهد الإدارة العامّة، السعودية، 1961، ص 331.

31 – André SIBER, op. cit. p. 339.

32 – منير إبراهيم هندي: الإدارة المالية، مدخل تحليلي معاصر، ط 3، الكتاب العربي الحديث، الإسكندرية، 1996، ص 46.

وحدات القطاع العام الاقتصادي طبقًا للقواعد والمبادئ المالية والمحاسبية بتحديد عناصر الإيرادات والنفقات المختلفة للوصول إلى صافي الأرباح المتوقع أن تحقّقه المؤسّسة على مدى سنوات العمر المتوقّع لها[33].

وتُعرف الإيرادات بأنّها مدخولات المؤسّسة إمّا أن تكون ناتجة عن مزاولتها النشاط التجاري، أو غير مرتبطة به كإيرادات الأوراق المالية والإعانات العامّة[34]. أمّا النفقات فهي الأعباء المالية التي تتكفّل بها المؤسّسة لمزاولة النشاط وتحقيق الإيرادات المرتقبة كالمستلزمات السلعية والضرائب والأجور... الخ[35].

وتكشف لنا التجربة أنّ معيار عائد الأرباح أكثر ديناميكيّة من قيمة الذمّة الماليّة للمؤسّسة، حيث يسمح بإدراج قيمة الأصول وكافّة عناصر الإيرادات والمصروفات وتوقعاتها المستقبليّة، وهو ما يسمح بدوره للمستثمرين بالتعرّف على العائد السنوي للمشروع الاستثماري المزمع شراؤه (cash flows futurs) [36] الذي يعدّ عنصرًا حاسمًا في اتخاذ قرار

---

33 - ثروت محمد علي، مرجع سابق، ص 233.

34 - Alain-Serge MESCHERIAKOFF : Droit public économique, 1ère éd., PUF, 1994, p p 142-146.

35 - LASARY : Economie de l'entreprise, 2001, p 8.

36 - Cash flows futurs c'est la rentabilité ou le résultat net augmenté des dotations aux amortissement et aux provisions. Voir : Kamel Hamidi : Diagnostic et redressement d'entreprise, 2002, p. 38.

الشراء من عدمه، كما أنّ قيمة العائد لها أثر كبير في تحديد قيمة المؤسّسة في الدول التي تعرف سوق أوراق مالية متطوّرة[37].

المطلب الثاني: انتهاج طرق تقييم متنوعة

تتميّز عمليّات التقييم في أغلبية تجارب الدول بانتهاج جميع طرق التقييم بالنسبة لكلّ مؤسّسة يجري تقييمها وعدم الاقتصار على طريقة واحدة أو عدد قليل منها، ومرجع ذلك تفاعل العديد من المعطيات المرتبطة ببنية المؤسّسة العامّة وشكلها القانوني ونوعيّة الأصول التي تمتلكها وكفاءتها الإنتاجية وغيرها (أولاً). ولا يترتّب على تعدّد المعايير ميزة تناسب كلّ معيار مع أسلوب من الأساليب المقرّرة لتحويل ملكيّة الأموال العامّة إلى الخواصّ (ثانيًا).

أولاً – تكريس مبدأ تعدّد طرق التقييم:

يتفق جمهور الخبراء على أنّ الأسس التي يرتكز عليها التقييم تظلّ ثابتة كما سبق تناولها، وهي إمّا أن ترتبط بصافي الرأسمال المستثمر أو قيمة ما تحقّقه المؤسّسة من أرباح، ويستند أيّ طريق من طرق التقييم المختلفة إلى واحد من هذين الأساسين لتقدير قيمة المؤسّسة العامّة

37 – C'est ce que confirme "Patricia Pochet" en soulignant que « la valeur de rendement apparaît donc plus dynamique que la valeur patrimoniale, elle permet d'établir à partir de bénéfices connus une rentabilité dont la connaissance intéresse particulièrement les investisseurs », Voir : Patrica Pochet, Réflexions sur le régime juridique des privatisations, Revue trim. Droit com., N° 3, Ed Sirey, Paris, 1988, pp 382-383.

وكذلك: أحمد محمد محرز: مرجع سابق، ص 141.

الاقتصادية، يبقى لنا أن نفصل بينهما عمليًا من حيث إنّ الطرق التي تعتمد على معيار صافي قيمة الرأسمال المستثمر أي قيمة الأصول، تتمثّل في:

1 – طريقة التكلفة التاريخية: حيث يُنظر إلى المؤسّسة نظرة تاريخية بحتة، وتتحدّد قيمة ما تملكه من موجودات وحقوق وما عليها من التزامات من واقع سجلاتها، مع افتراض رصد جميع العمليات طبقًا للأسس المحاسبيّة السليمة لا يرقى إليها الشكّ.

2 – طريقة التكلفة التاريخية المعدّلة: تتطلّب هذه الطريقة إجراء تعديلات في القيمة الدفترية للأصول الثابتة الماديّة وغير الماديّة بما يتفق ومعدّلات التضخّم السائدة ابتداءً من تاريخ الحصول عليها إلى غاية تاريخ إجراء تقييم هذه الأصول. وبعد إجراء التصحيحات نتحصّل على قيمة معدّلة[38] للأصول يطرح منها مجموع الإهلاك لنحصل على صافي قيمة الأصول الثابتة.

3 – طريقة القيمة السوقيّة للأصول: إنّ تقييم الأصول يتمّ وفقًا للأسعار التي يتمّ بموجبها التفاوض والتداول، وهذا يعني أنّه سيكون هناك سعران للأصول: **الأوّل:** السعر البيعي الذي يمكن أن تُباع به الأصول،

38 – Jean-Claud TOURNIER : Méthodes d'évaluation d'une entreprise, Les éditions d'organisation, Paris, 1992, p 20.

و **الثاني** هو السعر الاستبدالي الذي يتمّ به اقتناء أصول مماثلة للأصول التي تمتلكها المؤسّسة[39].

ونظرا للنقائص والصعوبات التي تفرزها الطرق المبنية على الذمّة الماليّة، فإنّه واستنادًا إلى معيار قيمة أسهم الرأسمال تمّ إيجاد طريقة أكثر ديناميكيّة اعتمدتها أغلبيّة الدول تركّز على القدرة على تحقيق الأرباح نظرًا لأنّ المستثمر مولع بما تدرّه المؤسّسة مستقبلاً أكثر ممّا يعنيه وزن ومكانة المؤسّسة اقتصاديًا في الماضي[40]. وقد تواجه طريقة ما تحقّقه المؤسّسة من أرباح بعض الصعوبات في عمليّة التحديد الدقيق للإيراد المتوقّع إدراره في المستقبل، لكنّنا نرى سلامة ما ذهب إليه الكثيرون من ترجيح هذه الطريقة على ما عداها خاصّة بالنسبة للمؤسّسات المتوقّع استمرارها والتي لا يرغب المستثمرون في بيعها بعد شرائها[41]. أمّا في حالة توقّف الشركة عن نشاطها فإنّه يتمّ الرجوع إلى طريقة القيمة السوقية.

وطبقًا للمادّة 14 من الأمر رقم 01-04 فإنّ القائم بالتقييم يجد المجال الواسع لاختيار طرق التقييم لأصول وخصوم المؤسّسة، ولا تتقيّد حريّته إلا بطبيعة وظروف قطاع النشاط الذي تنتمي إليه المؤسّسة محل التقييم، ونلاحظ أنّ مرونة النصّ تطرح إشكالين:

---

39 – د. هشام أحمد حسبو : الهندسة المالية لشركات قطاع الأعمال العام في مصر، مكتبة جامعة عين شمس، 1994، ص 128.

40 – Nacer Eddine SAADI, op. cit., p. 156.

41 – أحمد محمد محرز، مرجع سابق، ص 142.

- إشكاليّة تطبيق مختلف هذه المناهج في الدول المتخلّفة، حيث التضخّم وضيق سوق الأوراق المالية وانخفاض الكفاءة وعدم السيطرة على معالم التكنولوجيا والمحاسبة الاقتصادية.
- مدى مراقبة القائم على استعمال هذه المعايير بهدف الحفاظ على الملكية العامّة التي تشكّل دعامة الاقتصاد الوطني. إنّ هذه الرقابة تتحدّد بناءً على الأسس والمؤشّرات التي تقدّرها التشريعات بشأن التقييم قد ترتبط بقيمة الأسهم في البورصة، الأرباح المحقّقة، وجود شركات تابعة وتوقعات الاستثمار المستقبلية.

ثانيًا – مدى ملاءمة كلّ طريقة لأسلوب الخوصصة:

يمكن القول إنّه من الناحية النظريّة لا توجد طريقة معيّنة للتقييم تقابل أسلوبًا معيّنًا من أساليب الخوصصة بشكل دقيق وصارم، ومع ذلك فإنّ الممارسات العمليّة فرضت على كلّ دولة أن تطوّر أسلوبًا واقعيًا ومناسبًا لظروفها يكفل تقدير المؤسّسات العامّة تقديرًا حقيقيًا، ويتعيّن أن يكون لهذا الأسلوب من المرونة ما يمكّنه من التكيّف مع التغيير في الظروف الاقتصاديّة والمالية المحيطة بعمليّات تحويل الملكية العامّة إلى الخواصّ[42]. ولا جدال في أنّ اختيار أسلوب من الأساليب يؤثّر إلى حدّ كبير في قيمة وثمن المؤسّسات المعروضة للبيع. وهذا ما نلاحظه من خلال المناهج المستلهمة من واقع تجربة الدول المختلفة.

---

42 – أحمد محمد محرز، مرجع سابق، ص 141. د. أحمد جمال الدين موسى، فنون تطبيق الخوصصة، مجلّة البحوث القانونيّة والاقتصاديّة، العدد 12، كليّة الحقوق، جامعة منصورة، القاهرة، أكتوبر 1992، ص 501.

1 – الشركات التي تحقّق معدّلات عالية من الأرباح تفوق معدّلات الفائدة على الإقراض والخصم التي يعلنها البنك المركزي هي المؤهّلة غالبًا لتطرح من خلال بورصة الأوراق المالية:

ويتمّ تقييم هذه الشركات بجميع طرق التقييم، ولا يتوقّع أن يواجه القائمون على تنفيذ عمليّات البيع مشكلة تقييم الأصول وتسعير حصّة الحكومة في الرأسمال[43]. والمستثمر هنا يهمّه العائد على السهم، وما يحصل عليه من أرباح رأسمالية، وعليه فإنّ التقييم يتمّ باستخدام مضاعف ربحية السهم، فهو أكثر الأساليب ملاءمة.

2 – الشركات التي تحقّق أرباحًا منخفضة أو الشركات الخاسرة:

فإنّ أسلوب بيعها يختلف كثيرًا عن بيع الشركات التي تحقّق أرباحًا عالية. فالشركات الخاسرة لا يمكن طرحها بحالتها في سوق الأوراق المالية، حيث لن يُقبل عليها مستثمرو المحفظة المالية، لذلك فالأمر يقتضي دراسة كلّ شركة على حدة لاختيار أسلوب المعالجة المناسب، ولا يخرج ذلك عن أحد الأمرين:

أ – إمّا إصلاح الشركة قبل بيعها لتحسين ربحيتها من خلال تحريرها من القيود البيروقراطية والتبعية للإدارة المركزية وتقديم لها الدعم المالي المشروط بتحقيق النتائج الاقتصادية...الخ. فإذا انتهت مجموع هذه الأعمال بتخفيض معدّل أعبائها وزيادة أرباحها فتطرح للبيع

43 – د. منير إبراهيم هندي: أساليب وطرق خصخصة المشروعات العامّة، خلاصة الخبرات العالميّة، 1995، ص ص 98 – 99.

في البورصة، وتقيّم بكلّ طرق التقييم، ويتحدّد سعر الطرح على أساس مضاعف ربحيّة السهم.

ب – بيع المؤسّسة لمستثمر رئيسي يحوز على كلّ الشركة أو أغلبيّة أسهمها، وتتسنّى له إدارتها وتوجيه قرارات استثمارها، وينصبّ هذا البيع على المؤسّسات الخاسرة التي تحتاج إلى تكنولوجيا متطوّرة ورؤوس أموال كافية لتطوير الإنتاج وتحسين الإدارة وتوسيع دائرة التسويق.

المطلب الثالث: نقل الملكية العامّة نظير ثمن عادل

تكمن أهميّة التقييم في اعتباره الأساس الذي يمهّد لتسعير حقوق الملكية من خلال إيجاد السعر الأمثل لحصّة الحكومة التي تطرح للبيع في إطار برنامج الخوصصة، وتثير مسألة تحديد ثمن نقل الملكية العامّة على الخواصّ إشكالات معقّدة في غاية الحساسية لتداعياتها ليس فحسب على الجانب الاقتصادي، بل السياسي والاجتماعي كذلك، ولهذا يتعيّن تحديد المبادئ التي يؤسّس عليها السعر العادل في قوانين الدول (أولاً)، والصعوبات المرتبطة بتحديد السعر العادل (ثانيًا).

أولاً – مبادئ التسعير العادل:

إنّ حساسية مسألة تحديد السعر تضع على كاهل الجهاز المكلّف بتنفيذ برنامج الخوصصة مهمّة تحديد قيمة عادلة للمؤسّسة، وتقتضي هذه العدالة التوفيق بين متعارضين: أوّلهما عدم تقييم المؤسّسات بأقلّ من قيمتها الحقيقية، لأنّ ذلك يشكّل جوهر التذرعات التي يتمسّك بها معارضو الخوصصة لاتهام القائمين بها بتبديد الأموال العامّة (brader le patrimoine

(étatique)[44]. وثانيهما عدم المغالاة في تقييم المؤسّسات وتسعيرها بشكل يصرف المستثمرين عنها، أو بما يجعل عمليّة البيع مستحيلة، ممّا يعثّر سريان برنامج الحكومة في الخوصصة[45].

ويستخلص من مضمون الفرضين المتعارضين أنّ تحديد السّعر العادل يتوقّف على مبدأين أساسيّين هما: مبدأ حماية الملكيّة العامة، ومبدأ المساواة بين المتعاقدين.

1 – مبدأ حماية الملكيّة العامة: تكرّس غالبية الدّساتير العالمية حماية استثنائية لحق الملكيّة وتمتد هذه الحماية لتشمل الملكيّة العامة إلى جانب الملكيّة الخاصة وهو ما أقرّه الإعلان العالمي لحقوق الإنسان 1789 في مادته (17) [46]. فإذا كان تعرّض الملكيّة الخاصة للتأميم يقرّر تعويضًا عادلاً ومنصفًا لأصحاب المشروعات المؤمّمة، فإنّه عندما تقرّر الدّولة تطبيق سياسة الخوصصة وإرجاع ملكية وسائل الإنتاج للخواص، فإنّه يتوجّب عليها حماية ذات الملكيّة، حيث تفرض نقلها بموجب ثمن عادل، وفي كلتا الحالتين. وحتى يكون التّعويض أو السعر عادلا يشترط تطابقه مع القيمة الحقيقية للأصول[47].

النّظام الفرنسي يكرّس حماية الملكية العامة من خلال اقتضائه تقدير سعر المؤسّسة بما يساوي قيمتها الحقيقيّة (Le juste prix). ويجد التّعويض

---

44 – Leila Abdeladim, op. cit., p 156.

45 – د. أحمد جمال الدين موسى، مرجع سابق، ص ص 500-501.

46 – Alain-Serge MESCHERIAKOFF, op.cit cit p 234.

47 – د. أحمد محمّد محرز، تمويل أسهم العمّال وسياسة الخصخصة في مصر، مجلّة مصر المعاصرة، عدد 443 لسنة 87 القاهرة 1996 ص 383.

العادل أساسه القانوني فيما قرّره المجلس الدّستوري من منع التّنازل من المال العام بأقل من قيمته الحقيقيّة[48].

استند المجلس الدّستوري في قراره إلى مبدأ العدالة وجعله قيدا يعترض عمليات التّنازل عن الملكيّة العامة التي تتمّ بثمن أقل من قيمتها الحقيقيّة، ويؤكّد الفقه الفرنسي أنّ في مخالفة المبدأ المتقدّم انتهاكا لأهم الضّمانات التي يقرّرها الدّستور وقواعد القانون العام الجنائي على أساس أنّ بيع المؤسّسة بأقلّ من قيمتها يؤدّي إلى تحقيق إثراء بعض المشترين على مجموع المواطنين، وهو ما يخالف مبدأ المساواة، وهو أحد المبادئ الدّستورية العامة، كما أنّ التّنازل عن المؤسّسة بسعر أقلّ من قيمتها الحقيقية يثير هجوم معارضي الخوصصة بتبديد المال العام وهو جريمة يقرّر قانون العقوبات الفرنسي أحكامها في المواد من 169 إلى 173 تحت عنوان الاختلاسات التي يرتكبها الأمناء العموميون[49].

كما استند المجلس الدّستوري إلى المادة 17 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والمواطن 1789 في بنده المتعلّق بحماية حقّ الملكيّة، فقرّر أنّ الحماية التي يقرّرها لا تتعلّق فقط بالملكيّة الخاصة، ولكنّ أيضا وبنفس القدر بملكية الدّولة والأشخاص العامة[50].

---

48 – Nicolas THIRION, op.cit, p 468.

49 – مأمون محمّد سلامة، قانون العقوبات، القسم الخاص، ج 1، الجرائم المضرّة بالمصلحة العامة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1988، ص 255.

50 – محمّد محمّد عبد اللّطيف، النّظام الدّستوري للخصخصة، دار النّهضة العربية، القاهرة، 2000 ، ص ص 70-71.

وحماية الملكيّة العامة في مصر تحظى بتكريس دستوري خاص إذ يقرّر الدّستور في مادته 33 « أنّ للأموال العامة حرمة »[51] ولا نعثر على نصّ مماثل له في الدّستور الجزائري لـــ 1996 الذي اكتفى بالتّمييز بين الأموال العامة والخاصة التّابعة للدّولة والهيئات التّابعة لها، واقتضى أن يتمّ تسييرها بما يتطابق مع القانون، وأشار في المادة 20 إلى وجوب التّعويض العادل والمنصف في حالة التأميم للمصلحة العامة وجعل عمليات تحويل الملكية العامة إلى الخواص من اختصاص البرلمان طبقا للمادة 122 /8 من الدستور نظرا لأن معالم الخوصصة كانت قد ترسّمت منذ 1995 أي سنة قبل إجراء الاستفتاء لتعديل الدّستور.

2 – مبدأ المساواة: إنّ الالتزام بنقل الملكيّة العامة نظير ثمن عادل يسند إلى مبدأ المساواة على أساس أنّ الاتّفاق هو الوسيلة التي يتمّ بموجبها نقل ملكيّة المؤسّسات العامة إلى الخواص وهو ما يجعل الخوصصة عمليّة تعاقديّة تبدأ بإيجاب من الدّولة وقبول من جانب المستثمرين من القطاع الخاص، فالعقد إذن يبرم بين طرفين ينتمي كلّ منهما لنظام قانوني مختلف عن الآخر[52].

ويتمّ الاتّفاق على نقل الملكيّة مع الدّولة وبالتّحديد مع السّلطة الإدارية المسؤولة على عمليّات الخوصصة، وإذا تمكّن بعض المستثمرين من شراء مؤسّسة بأقلّ من قيمتها فإنّهم يستفيدون من ميزة تغبن الدّولة،

51 – محمّد محمّد عبد اللّطيف، مرجع سابق، ص 72.

52 – إقلولي محمّد، شروط الاستقرار التّشريعي المدرجة في عقود الدّولة في مجال الاستثمار، المجلّة النّقدية للقانون والعلوم السّياسية، عدد 1، كليّة الحقوق، جامعة تيزي وزو، ص ص 94 – 95.

وهو ما ينطوي على مخالفة مبدأ المساواة الذي يمنع الدّولة من أن تبيع أموالها المنقولة بأقلّ من الثّمن الحقيقي.

كمّا أنّ مبدأ المساواة يقتضي حظر تقرير أي امتياز لمشتر على حساب باقي المشترين، وأنّ احتفاظ الحكومة بالسّلطة التّقديريّة في اختيار المستثمر ورقابته بما يضمن استقلال الاقتصاد الوطني والمصلحة العامة لا يعتبر تجاوزا للحظر المذكور(53).

وممّا هو جدير بالذّكر أنّ بناء الثّمن العادل على مبدأ المساواة ينفي عنصر الإجبار عند نقل الملكيّة، ويشكّل هذا العنصر جوهر الفرق بين نظامي التّأميم الذي يُرتّب أيلولة ملكيّة المؤسّسة للدّولة بمجرّد إصداره وقانون الخوصصة الذي لا ينقل الملكيّة إلاّ من اليوم الذي يقبل فيه المشترون عرض الدّولة الخاص ببيع المؤسّسة أي من اليوم الذي يتم فيه إبرام الاتّفاق، بل أنّه من الممكن ألاّ يحدث نقل الملكيّة رغم صدور قانون الخوصصة لعدم وجود من يقبل شراء المؤسّسة بالثّمن الذي تحدّده السّلطة العامة طالما لا تملك سلطة الإجبار على القبول، ويجدر الذّكر أنّ قواعد المنافسة وإجراءات البيع في سوق الأوراق المالية كافية لضمان المساواة عند تحديد السّعر العادل.

ثانيًا – الصّعوبات المرتبطة بتحديد السّعر العادل:

يواجه القائم بالتّقييم صعوبات جمّة عند تطبيق عمليّات تحويل الملكيّة العامة إلى الخواص، وعلى وجه الخصوص الدّول النّامية نظرا لما تتطلّبه العمليّة من خدمات عمليّة قد لا تتوفّر أحيانا، أو تصطدم

53 – Alain-Serge MESCHERIAKOFF, op.cit p p 54 – 235.

بظروف واقع يتطلّب تغييرها مدّة قد تطول إلى أكثر من 10 سنوات وهي أمور تعيق إجراء التّقييم بما يتّفق ومبدأي العدالة والإنصاف، وسندرج في هذه الخصوص مختلف الإشكالات في إطار صعوبتين:

1 – عدم فعّالية النّظام المحاسبي: إنّ المحاسبة نظام يساعد على توفير قاعدة سليمة من المعلومات كافية وملائمة لترشيد القرارات على كلّ المستويات، ويكشف لنا الواقع أنّ المؤسّسات العامة الاقتصادية المدرجة للتّحول هي مؤسّسات كانت خاضعة سابقا للإدارة الحكومية، بما أفرزته هذه الأخيرة من عيوب سوء التّسيير والتبديد والإفلاس وعدم الانتظام في مسك الدّفاتر التّجارية أو الغش في مسكها، وعدم كفاية المراجعة الحسابية، وعليه فمئات المؤسّسات العامة اختلّ ميزانها التّجاري وقامت إشكالية الوصول إلى القيمة الحقيقية لسعر التّنازل عنها[54] خصوصا وأنّ أغلب المؤسّسات العامة كانت تعد قوائمها المالية على أساس مبدأ التّكلفة التّاريخية الذي يقيس نفقاتها وأصولها على أساس ما دُفع فعلاً دون الاعتداد بالتّغير في مستوى الأسعار، وفي القدرة الشّرائية. ولهذه العلّة ثبت قصور وعدم كفاية المبدأ في عمليّات التّقييم، واتّجهت قوانين الدّول إلى تكريس مرونة في اختيار المنهج المحاسبي الملائم لتقييم المؤسّسات العامة ويأتي ذلك متّفقا مع الإعلان عن الطّابع التّجاري للمؤسّسة وما يقتضيه من الإحالة على تطبيق القواعد العامة في القانون التّجاري على وجه الخصوص الأحكام المنظّمة لشركات الأموال في شأن تنظيم وسير أعمالها وهي من القواعد التي تفرض وجوب اتّباع طرق المحاسبة التّجارية،

54 – Nacer – Eddine SAADI, op.cit., p 159.

للوقوف على الوضعية المالية للمؤسّسة وما بلغته من تقدّم وبما يسمح للمساهمين من إجراء تقديرات لقيمة أسهمهم[55] ليتسنّى لهم بعدها تقدير إمكانية توسيع العمليّات الاستثماريّة أو تجميدها في نطاق معيّن.

2 – تعدّد المعايير وصعوبة العمل بها: حيث من المطلوب الوصول إلى القيمة العادلة ثارت في الكثير من التّجارب العديد من الاعتراضات على القيم المطروحة لأصول بعض المؤسّسات المعروضة للبيع، تركّزت على التّشكيك في عمليّات التّقييم في ذاتها لرسّوها على معايير متعدّدة غير متجانسة في مضمونها، وتتعقّد المشكلة نظرًا لعدم وجود قيمة واحدة يمكن أن تعبّر عن القيمة الحقيقيّة لأية مؤسّسة، ففي إطار المؤسّسة الواحدة قد تستخدم عدّة طرق وقد يتطلّب الأمر إلى التّنبؤ الذي ينتهي إلى تقييمات مختلفة للأصول وأحيانا بفوارق جدّ محسوسة[56].

ويمكن التّصدي للمسألة من خلال توخّي الدّقة في اختيار معيار التّقييم ولا مانع من تطبيق أكثر من معيار، ولكن الأهم هو الأخذ بمعيار التّقييم المرجح الذي يبرز القيمة الحقيقيّة للمؤسّسة والسّعر العادل لها، ولكنّ قد تدقّ صعوبة الإعمال بالمعايير المرجحة لمعطيات مرتبطة بالمؤسّسة محلّ الخوصصة ولظروف المناخ الاستثماري نذكر منها:

---

55 – YVES CHARTIER, Droit des affaires. L'entreprise commerciale, T.2. 1ère éd., PUF, France, pp. 455 – 456.

56 – د. عبد المطلّب عبد الحميد، مشكلات تطبيق الخصخصة ووسائل علاجها، مجلّة النّهضة الإدارية، عدد 7، سبتمبر 1996، ص 24.

1 – انخفاض مستوى الخبرة الوطنية: وهو ما يستدعي من الدّولة التماس خبرة البيوت والمكاتب الأجنبيّة التي تجهل واقع البيئة الاقتصاديّة وظروف المؤسّسة. ويمكن التّصدي للمشكلة من خلال عرض آراء تلك البيوت على جهات أخرى للرأي والمشورة، أو دعم الجهود لتكوين خبراء محليّين متخصّصين في التّقييم.

2 – التّضخم: إنّ عدم ثبات القوّة الشّرائية لوحدة النّقد بسبب التّضخم من شأنه أن يثير مشكلة التّوصل إلى القيمة العادلة لأصول المؤسّسة.

3 – تخلف سوق الأوراق المالية عن مواكبة عمليّات تحويل الملكيّة العامة إلى الخواص: ذلك أنّ البورصة المتطوّرة تجعل تحديد قيمة المؤسّسات العامة أمرا عاديّا لوضوح رؤيتها حول مؤشّرات البنية الاقتصاديّة والسّياسية في الدّولة.

4 – مشكلة الدّيون المتراكمة: تشكّل حجر عثرة أمام عمليّات تحويل الملكيّة العامة إلى الخواص، حيث ينذر تراكمها المستثمرون بالإحجام عن التّقدم لشرائها أو يبعث على شرائها بأسعار بخسة.

5 – مشكلة اختلال الطّاقة الإنتاجية والتّخلف التّكنولوجي في طرق الإنتاج وتقادم الآلات والمعدّات المستخدمة نتيجة عدم اتّخاذ إجراءات التّجديد والصّيانة وهو ما يعيق الوصول إلى القيمة الحقيقيّة لها قبل إصلاحها.

خاتمة:

كلّ مؤسّسة تكون محلاً لتحويل ملكيّتها تخضع إجباريًا لعمليّة تقييم شامل من طرف متخصّصين بهدف الوصول إلى تحديد السعر الحقيقي لأصولها، وليس الوصول إلى هذا الأخير أمرًا هيّنًا، بل يشكّل أهمّ المعضلات التي تعترض عمليّات تحويل الملكية العامّة على الخواص، وقد تتسبّب في تأخير تنفيذها أو توقيفها. وقد حاولت أغلبيّة التشريعات بسط المسألة من خلال النصّ على ابرز الضمانات التي تكفل شفافية عمليّة التقييم في ذاته، والعدالة في تحديد سعر التنازل، غير أنّ نتائج تطبيق هذه الضمانات في الكثير من جوانبها تشكّل مادّة خصبة للنقص والاعتراض وإثارة الرأي العام أحيانًا بحقّ، وكثيرًا بدون وجه حقّ، لارتباط مسألة السعر العادل بتفاعل معطيات البيئة الاقتصادية العامّة (التضخّم، ضعف سوق الأوراق المالية ...) من جهة، وظروف المؤسّسة الاقتصادية (نوع النشاط، طبيعة الأصول، كفاءة الجهاز الإنتاجي والإداري، علاقاتها مع الغير وآفاقها المستقبليّة...) من جهة أخرى.