

دور أجهزة الخوصصة في التشريع الجزائري

نعيمة عبدلي

دكتوراه في القانون تخصص قانون عام للأعمال

جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية

ملخص

ظهرت الخوصصة كآلية للتحويل من القطاع العام إلى القطاع الخاص وذلك من خلال إعادة النظر في دور الدولة المتدخلة في جل القطاعات وما كان له من أثار سلبية على الاقتصاد الوطني ككل، وما نتج عنه من فساد إداري وسوء التسيير وانحراف وتحويل مسار ودور هذا الأخير ما أدى إلى توليد ضغط على الحكومة وتساعد الدعوة إلى التحويل إلى القطاع الخاص ومساهمته في التنمية . إن الخوصصة عملة جد معقدة تتطلب التخلي عن التفسيرات الأيديولوجية و التركيز على حقائق علمية وتكنولوجية وواقعية، باعتبارها عملية فنية تتطلب الدقة ووقتا محددا، و تقوم على امكانيات معينة كما تزيد الشفافية والصرامة ووجود هيئات تتمتع بالاستقلالية والكفاءة من إنجاح عملية الخوصصة.

كلمات مفتاحية: الخوصصة، التنازل، مجلس مساهمات الدولة، التحويل، القطاع الخاص، وزارة مساهمات، التراضي، البورصة.

abstract

Privatization appeared as a transfer mechanism from the public sector to the private sector and through reconsideration of the role of the intervenient state in all sectors, and its negative effects on the national economy, as well as administrative corruption and perversion mismanagement, all of it was born a great pressure for state, and the demand for private sector participation whose development.

The privatization process is very complex; it demands the abandonment of ideological expressions and to focus on scientific technological and archaeological facts, as an artistic process requires precision and time limit and based on certain possibilities and increases transparency and rigor and, the existence of independent and competent bodies to make privatization a success.

Keywords: Privatization, Transfer, Private Sector, Stock Exchange, OTC.

دور أجهزة الخوصصة في التشريع الجزائري

مقدمة

يعتبر الإصلاح الاقتصادي عملية جوهرية تقوم بها الدولة بتبني سياسات تهدف إلى تضيق التدخل الحكومي بإطلاق حرية القطاع الخاص في ظل اقتصاد السوق، أثبتت تجارب الدول أن الطريق نحو التنمية و التقدم يمر حتما عبر المؤسسة الاقتصادية وقد يتطلب الأمر منها جهودا معتبرة لتجاوز اختلالاتها الهيكلية و التحكم في كفاءتها الانتاجية و فعاليتها الاقتصادية.

إن عملية تحويل الملكية العامة إلى القطاع الخاص ليست عملية سهلة، بل هي عملية معقدة تحتاج إلى قواعد و استراتيجيات مدروسة بدقة و محكمة، فالخوصصة التي اعتمدها المشرع الجزائري كإحدى توجهات الإصلاحات ذات أبعاد اقتصادية و اجتماعية و مالية، هي إحدى العناصر الأساسية لإعادة الهيكلة الاقتصادية، لذا فالخوصصة جزء لا يتجزأ من عملية الإصلاح الاقتصادي الذي تبنتها الدولة من أجل إعادة توزيع الموارد الاقتصادية، وإعطاء القطاع الخاص دورا فاعلا في عملية التنمية الاقتصادية.

يتير موضوع خوصصة المؤسسة العمومية الاقتصادية اهتمام خاص لسلطات العمومية و ذلك نظرا للمستجدات و المتغيرات التي يفرضها العالم حاليا، و عليه يفترض أن تتم هذه العملية لصالح هيئات و مؤسسات عمومية تتمتع بنوع من الاستقلالية و ذلك بتخلي الدولة بصفة إرادية عن بعض صلاحياتها و ترك المبادرة للقطاع الخاص، ومن أجل ذلك يجب أن يكون هناك إطار قانوني و مؤسسي محكم ينظم هذه العملية، هذا ما اعتمده المشرع الجزائري منذ أول نص للخوصصة بموجب الأمر رقم 22-95⁽¹⁾ ليعطيه المشرع دافعا قويا و يعد النظر في هذه العملية بموجب الأمر رقم 04-01⁽²⁾ وحتى بعد تعديله. لذا فالإشكال المطروح من هي الأجهزة المكلفة بالخوصصة و فيما يتمثل دورها؟

وزع المشرع الجزائري مهمة خوصصة المؤسسة العمومية الاقتصادية و كيفية التنازل عنها، على كلا من مجلس مساهمات الدولة باعتباره الجهاز المشرف والمقرر لمختلف عمليات التنازل (أولا)، و كذا وزارة المساهمات باعتبارها الجهاز المنفذ لمختلف عمليات الخوصصة (ثانيا)، ومن أجل السهر على شفافية عمليات الخوصصة تم إيجاد لجنة مراقبة عمليات الخوصصة (ثالثا)، وهذا التعدد في المتدخلين في عملية التنازل لا نجد له أثار في التشريع الفرنسي حيث ينفرد وزير الاقتصاد بمتابعة مختلف عمليات الخوصصة بعد أخذ رأي اللجنة المكلفة بالخوصصة.

¹ - أمر رقم 22-95 مؤرخ في 26 أوت سنة 1995 يتعلق بخوصصة المؤسسات العمومية ذات الطابع الاقتصادي، ج ر ج ج 48 مؤرخ في 03 سبتمبر سنة 1995، ملغى.

² - أمر رقم 04-01 مؤرخ في 20 أوت سنة 2001 يتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية و تسييرها و خوصصتها، ج ر ج ج عدد 47 مؤرخ في 22 أوت سنة 2001.

دور أجهزة الخوصصة في التشريع الجزائري

أوكلت عملية الخوصصة وفقا للأمر رقم 04-01 المتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية وتسييرها و خوصصتها إلى ثلاثة أجهزة تتمثل في: مجلس مساهمات الدولة الذي يحدد برنامج الخوصصة ويتخذ القرارات التي لها علاقة بتلك العمليات، وزارة المساهمات التي أسندت لها مهمة تنفيذ برنامج الخوصصة، ولجنة مراقبة عمليات الخوصصة التي تسهر على حسن سير هذه العمليات وشفافيتها.

يسهل التنظيم السابق تحديد صلاحيات و دور كل جهاز في إنجاح عمليات الخوصصة، وبالتالي يكون المشرع قد أعاد النظر بموجب هذا الأمر في الأجهزة المكلفة بالخوصصة، أين أخذ بعين الاعتبار الغموض الذي شاب الأمر رقم 22-95 المتعلق بخوصصة المؤسسات العمومية الاقتصادية، والتي حالت دون فعالية ونجاح مختلف عمليات الخوصصة، لاسيما مشكلة تعدد الأجهزة المتدخلة (مجلس الخوصصة، لجنة مراقبة عمليات الخوصصة، مندوب الإصلاح الاقتصادي، والشركات القابضة العمومية)، هذا ما أدى إلى تعقد إجراءاتها بتداخل اختصاصاتها وصعوبة تحديد مسؤوليتها، وفي ذلك صرح وزير المساهمة وتنسيق الإصلاحات سابقا السيد " نور الدين بوكروح " بأن قانون الخوصصة لسنة 1995 أنتج العديد من المشاكل، ويعود السبب في عدم نجاح عمليات الخوصصة بصفة خاصة إلى تعدد المتدخلين في مسار الخوصصة، والذي حال دون إنجاحها لتعدد عراقيلها، وهذا التدخل في الاختصاص لا نجده في التشريع الفرنسي أين أوكل عملية الخوصصة للوزير المكلف بالاقتصاد، والذي يتخذ مختلف القرارات المتعلقة بهذه العمليات وذلك بعد أخذ رأي اللجنة المكلفة بالتحويل، كما كان للقضاء الفرنسي دور إنشائي في معالجة القصور التشريعي، عندما لاحت الخوصصة كأسلوب ناجح للتحويل إلى القطاع الخاص و ذلك بالاتجاه نحو الإلغاء المستر للتأميم حتى صاغ المشرع الفرنسي بقوانين منظمة، إطارا تشريعيا محكما لبرنامج الخوصصة، وذلك بإصدار مجموعة من القرارات تدعيما لهذا الاتجاه.

أولا- دور مجلس مساهمات الدولة

نصت المادة 08 من الأمر رقم 04-01 على أنه يتم إنشاء مجلس مساهمات الدولة ويتم وضعه تحت سلطة رئيس الحكومة الذي يتولى رئاسته، ويدعى في صلب النص مجلس، نلاحظ من الوهلة الأولى أن المشرع عدل من تسمية المجلس⁽¹⁾ حيث أصبح يدعى مجلس مساهمات الدولة، وذلك تجسيدا

¹ - بوضنبرة مسعود، « دور الدولة في تسيير عملية الخوصصة »، أعمال الملتقى الوطني حول خوصصة المؤسسات العامة في الجزائر في ظل الإصلاحات الاقتصادية والحكم الراشد، كلية الحقوق والآداب والعلوم الاجتماعية، قسم الحقوق، جامعة 08 ماي 1945 قالمة، يومي 18 و 19 أبريل 2011، ص 17.

دور أجهزة الخوصصة في التشريع الجزائري

لانسحاب الدولة من الحقل الاقتصادي وحفاظا على الثقة وطمأنينة في الشريك الخاص، خاصة الشريك الأجنبي والذي يتخوف من تدخل الحكومة في شؤونه الخاصة⁽¹⁾.

أ- تشكيلة مجلس مساهمات الدولة

أحلتنا المادة 08 من الأمر رقم 04-01 السابقة الذكر على تشكيلة وتسيير المجلس وأحلتنا في ذلك إلى تنظيم، وتكريسا لذلك تم إصدار مرسوم تنفيذي رقم 253-01، وباستقراء نصوص هذا الأخير نلاحظ أنه يتكون من نخبة من الوزراء⁽²⁾، وبالتالي نستنتج أنها هيئة تابعة للسلطة التنفيذية، هذا ما يؤثر على استقلالية المجلس وحياده في اتخاذ القرارات التي لها يد في إحجام المستثمرين خاصة الأجانب على اقتناء المؤسسات العمومية الاقتصادية الذين يتخوفون من تدخل الدولة في شؤون هذه الأخيرة، ولكن نظرا للأهمية التي تكتسبها المؤسسة العمومية الاقتصادية في الاقتصاد الوطني الجزائري، وكذا حفاظا على المصلحة الوطنية ترى السلطة العمومية ضرورة الأخذ بزمام الأمور لإيقاف مغالاة المستثمرين.

كما نلاحظ من خلال تشكيلة المجلس حضور ممثل عن الفئات العمالية ألا وهو وزير العمل و الضمان الاجتماعي وهذا إن دل على شيء إنما يدل على رغبة الدولة في الإبقاء على حماية الجانب الاجتماعي والحفاظ على حقوق عمال المؤسسات المراد التنازل عنها والتي قد تتعارض مع مصالح المتنازل له⁽³⁾ حتى لا يتم معارضة مسار الخوصصة من طرف هؤلاء والعمل على انجاح مسارها. كان على المشرع الجزائري الأخذ بما عليه في التشريع الفرنسي الذي أوكل مهمة الفصل في مختلف عمليات الخوصصة وكذا الحفاظ على مناصب الشغل لوزير الاقتصاد بعد أخذ رأي اللجنة المكلفة

¹ - سعودي زهير، النظام القانوني لتسيير ورقابة المؤسسات العمومية الاقتصادية على ضوء الأمر رقم 04-01، بحث لنيل شهادة الماجستير في قانون الأعمال، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة بن عكنون الجزائر، 2003، ص 96.

² - تنص المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 253-01 مؤرخ في 10 سبتمبر سنة 2001، المتعلق بتشكيلة مجلس مساهمات الدولة وتسييره، ج ر ج عدد 51، مؤرخ في 12 سبتمبر سنة 2001 على أنه: «يتشكل المجلس الموضوع تحت سلطة رئيس الحكومة الذي يتولى رئاسته من :- وزير الدولة، وزير العدل.

- وزير الدولة وزير الداخلية والجماعات المحلية.

- وزير الدولة، وزير الشؤون الخارجية.

- وزير المالية، وزير المساهمة وتنسيق الإصلاحات.

- وزير التجارة، وزير الصناعة وإعادة الهيكلة

- وزير العمل والضمان الاجتماعي، وزير تنمية الإقليم والبيئة.

- الوزير المندوب لدى وزير المالية المكلف بالخرينة وإصلاح المالية المكلف بالخرينة وإصلاح المالية، الوزير المعني، أو الوزراء المعنيين بجدول الأعمال.»

³ - عجة جيلالي، قانون المؤسسات العمومية الاقتصادية (من اشتراكية التسيير إلى الخوصصة)، دار الخلدونية، الجزائر، 2006، ص 530.

دور أجهزة الخوصصة في التشريع الجزائري

بالخوصصة و لكن و نظرا لحدثة التجربة الجزائرية في مجال الخوصصة و تعدد عراقيلها و تخوف المشرع من عدم إنجاحها هذا ما دفعه إلى اتخاذ مثل هذه الإجراءات، وما يجب الإشارة إليه أن قرار وزير الاقتصاد يأتي مطابقا لرأي هذه الأخيرة⁽¹⁾.

تم النص على إحداث لجنة الخوصصة مكلفة بتقييم المؤسسات المنصوص عليها في المادة 02 من قانون الخوصصة الفرنسي، تتكون اللجنة من سبعة أعضاء من بينهم رئيس يتم تعيينه بموجب مرسوم لمدة 5 سنوات وذلك نظرا لخبرتهم وأهليتهم في تقليد هذه المناصب في مجال القانوني و المالي والاقتصادي، تمارس اللجنة مهامها في استقلالية تما عن أعضاء الحكومة وكذا كلا من أعضاء مجلس الإدارة أو مجلس المراقبة، يقوم وزير الاقتصاد بإخطار اللجنة بمناسبة كل عملية التنازل.⁽²⁾ كما تقوم اللجنة بتحديد قيمة المؤسسة وتبلي برأيها علانيا، يتم تحديد سعر و المساهمين في رأسمال المؤسسة المتنازل عنها من طرف وزير الاقتصاد وذلك بناء على رأي اللجنة ولا يمكن أن تكون قيمة هذه الأخيرة أقل من تلك التي تم تحديدها من طرف لجنة المكلفة بالاقتصاد وذلك أخذا على المزايا المنصوص عليها في المواد 11 إلى 13.⁽³⁾

ب-صلاحيات مجلس مساهمات الدولة

وسع المشرع الجزائري من صلاحيات المجلس بحيث استحوذ على صلاحيات المجلس الوطني لمساهمات الدولة و صلاحيات مجلس الخوصصة، ومن أهم الصلاحيات الموكلة لمجلس مساهمات الدولة هي ضبط تنظيم القطاع العمومي الاقتصادي، كما يتولى تحديد استراتيجية الشاملة في مجال مساهمات الدولة و الخوصصة، وكذا تحديد سياسات و برامج خوصصة المؤسسات العمومية و يوافق عليها⁽⁴⁾، يدرس ملفات الخوصصة و يوافق عليها، كما يظهر دور مجلس مساهمات الدولة في مجال الحفاظ على مناصب الشغل بتوسطه للعلاقة التي تربط العمال بالمتنازل له، باعتباره طرف في عقد التنازل وله

¹ - Art 02 de la loi n°86-912 du 6 aout 1986 relative aux modalités d'application des privatisations décidées par la loi n°86-793 modifié et complète, www.legfrance.fr.

² -Art 05 de la loi n°93-923 du 19 juillet 1993 de la privatisation, le second alinéa de l'article 04 de la loi n°86-912 du 6aout 1986 précitée est ainsi rédigé : « toute fois le ministre charge de l'économie peut décider de faire appel à des acquéreurs hors marché, le choix ou de acquéreurs et les conditions des cession sont arrêtes par le ministre charge de l'économie, sur avis conforme de la commission de la privatisation Un décret en conseil d'état fixe notamment les règles de la publicité aux quelles sont subordonnées ces décisions et les cas dans lesquels il est recoure à un appel d'offres. »

³ - CHAPUT(Y), Les Transmissions D'entreprises, P.U, Paris, 1993, P119, voir aussi : Art 11et 13 de la loi n°93-912 du 6 Aout 1986 relative aux modalités d'application des privatisations, modifier et compléter, www.legfrance.fr.

⁴ - المادة 22 من الأمر رقم 04-01 يتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية و تسييرها و خوصصتها ، السابق الذكر.

دور أجهزة الخوصصة في التشريع الجزائري

صلاحيات وضع مجموعة من الشروط وكذا مجموعة من المزايا لصالح المتنازل له مقابل الحفاظ على مناصب الشغل.⁽¹⁾

كما يمكن لمجلس مساهمات الدولة أن يقرر التنازل عن أسهم المؤسسة المعدة للخوصصة لصالح الأجراء أو للجمهور بالتراضي و ذلك بناء على تقرير مفصل لوزير المكلف بالمساهمات، وبالعودة إلى التشريع الفرنسي نلاحظ أن مسألة الحفاظ على مناصب الشغل من أكثر المسائل التي تشغل بال الحكومة الفرنسية، وذلك منذ إصدار أول نص متعلق بالخوصصة سنة 1986، وكذا النص على تشجيع العمال على اقتناء مؤسسات المراد التنازل عنها وتفضيله على الشريك الأجنبي، وكذا إلزام المتنازل له على الحفاظ على مناصب الشغل.

ثانيا- دور وزارة المساهمات

بعد تعديل قانون الخوصصة بموجب الأمر رقم 04-01 المتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية و تسييرها و خوصصتها، أصبحت وزارة المساهمات ثاني جهاز قائم على تنفيذ عمليات التنازل و السهر على حسن سيرها، أين تقوم بالمصادقة على استراتيجية الخوصصة⁽²⁾.

فبالإضافة إلى الدور السياسي الذي تتولاه هذه الوزارة تقوم بدور تقني فيما يخص سياسية الخوصصة أين أعد المشرع بعث دور الوزير المكلف بالخوصصة بعد تعديل قانون الخوصصة في سنة 2008 بحيث وسع من مجال تدخل هذا الأخير بحيث أصبح له دور فعال في تسيير رؤوس الأموال التجارية للدولة، و بتالي يكون المشرع قد نقل صراحة مهام وزير المساهمات و تنسيق الاصلاحات إلى وزير الصناعة و ترقية الاستثمار الذي يعتبر المحور الأساسي في السياسة الاقتصادية للبلاد لا سيما عملية الخوصصة.⁽³⁾

أ-تعدد تسميات وزارة المساهمات: تعد وزارة المساهمات⁽⁴⁾ الجهاز التنفيذي لعمليات الخوصصة، و في تعديل 2011 أوكلت هذه المهمة لوزارة الصناعة والمؤسسات الصغيرة و المتوسطة و ترقية

¹ - تنص المادة 17 من الأمر رقم 04-01 يتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية و تسييرها و خوصصتها، السابق الذكر على أنه: « يمكن أن تستفيد عمليات الخوصصة المذكورة في المادة 13 أعلاه من مزايا خاصة يتم التفاوض عليها حالة بحالة، و ذلك عندما يلتزم المشتري أو المشترون بإصلاح المؤسسة أو تحديثها و/أو الحفاظ على جميع مناصب الشغل فيها أو جزء منها و الإبقاء على المؤسسة في حالة نشاط. »

² - SADI(N), La privatisation des entreprises publiques en Algérie (objectifs, modalités et enjeux), 2ème éd, Office des publications universitaires, Paris, 2006, p 97.

³ -مرسوم تنفيذي رقم 100-08 مؤرخ في 25 مارس سنة 2008 يحدد صلاحيات وزير الصناعة و ترقية الاستثمارات ج ر ج عدد 17 مؤرخ في 27 مارس سنة 2008،

⁴ -تنص المادة 21 من الأمر رقم 04-01 يتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية و تسييرها و خوصصتها، السابق الذكر على أنه: « يتولى الوزير المكلف بالمساهمات في إطار تنفيذ استراتيجية خوصصة المؤسسات العمومية الاقتصادية ... »

دور أجهزة الخوصصة في التشريع الجزائري

الاستثمار⁽¹⁾، ليتم إسناد مهمة تنفيذ عمليات الخوصصة بعد صدور المرسوم التنفيذي رقم 13-392 لوزارة التنمية الصناعة وترقية الاستثمار⁽²⁾، وما نلاحظه هو تنامي تعديلات على الجهاز التنفيذي لعمليات الخوصصة وهذا يدل على دور هذا الجهاز في إنجاح عمليات الخوصصة.

ب-صلاحيات وزارة المساهمات

يتولى الوزير المكلف بالمساهمات في إطار تنفيذ استراتيجية خوصصة المؤسسات العمومية الاقتصادية، بإعداد برنامج الخوصصة بالتشاور مع الوزراء المعنيين بقطاع المراد خوصصته، وكذا الإجراءات و الكيفيات والشروط المتعلقة بنقل الملكية ويقترح ذلك على مجلس مساهمات الدولة للموافقة عليها، كما يعد وينفذ استراتيجية اتصال تجاه الجمهور والمستثمرين حول سياسات الخوصصة وفرص المساهمة في رأسمال المؤسسات العمومي⁽³⁾.

يكلف من يقوم بتقدير قيمة المؤسسة أو أصولها التي يعتزم التنازل عنها، ويظهر دور وزارة المساهمات في الحفاظ على مناصب الشغل من خلال عرض ملف التنازل على مجلس مساهمات الدولة الذي يحتوي على تقييم سعر التنازل وحده الأدنى والأعلى وكذا كيفيات نقل الملكية وكما تقوم باقتراح المشتري، وبالتالي يمكن لوزارة المساهمات أن تقترح التنازل لصالح الأجراء لأنه يعتبر المساهم الأكثر استقراراً⁽⁴⁾، كما يقوم بمتابعة تعهدات المتنازل له ونعلم أن من بين تعهدات المشتري الحفاظ على مناصب الشغل⁽⁵⁾.

ولقيام الوزارة بمهامها على أكمل وجه اصدر المشرع ترسانة قانونية⁽⁶⁾، يفعل من خلالها دور هذه الأخيرة ويوسع من مهامها، كما قام باستحداث قسم لمتابعة عمليات الشراكة و الخوصصة التابع

¹-مرسوم تنفيذي رقم 11-16 مؤرخ في 25 جانفي سنة 2011 يحدد صلاحيات وزير الصناعة والمؤسسات الصغيرة والمتوسطة وترقية الاستثمار، ج ر ج عدد 05 مؤرخ في 26 جانفي سنة 2011، ملغى .

²-مرسوم تنفيذي رقم 13-392 مؤرخ في 25 نوفمبر سنة 2013، يحدد صلاحيات وزير التنمية الصناعة وترقية الاستثمار، ج ر ج عدد 62 مؤرخ في 11 ديسمبر سنة 2013.

³- أيت منصور كمال، «الإجراءات التحضيرية لخوصصة المؤسسة العمومية الاقتصادية»، مجلة إدارة، العدد 38، 2009، ص 39.

⁴- المادة 22 من الأمر رقم 04-01 يتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية وتسييرها و خوصصتها، السابق الذكر.

⁵- Art 11 de la loi n°86-912, op. cit.

⁶-لقد أعطى المشرع الجزائري دفع جديد لوزارة المساهمات، حيث وسع من مهام هذه الأخيرة واستحدث فروع لمتابعة مختلف عمليات الخوصصة، وكذا متابعة تنفيذ التزامات الأطراف، أنظر في ذلك:

-مرسوم تنفيذي رقم 11-16 مؤرخ في 25 جانفي سنة 2011 يحدد صلاحيات وزير الصناعة والمؤسسات الصغيرة والمتوسطة وترقية الاستثمار، ج ر ج عدد 05 مؤرخ في 26 جانفي سنة 2011، ملغى أنظر أيضا المادة 04 من= المرسوم التنفيذي رقم 11-17 مؤرخ في 25 جانفي سنة 2011، يتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة الصناعة والمؤسسات الصغيرة والمتوسطة وترقية الاستثمار، ج ر ج عدد 05 مؤرخ في 26 جانفي سنة 2011، ملغى، أنظر أيضا: أيت منصور كمال، "خوصصة المؤسسات العمومية الاقتصادية في القانون الجزائري بين المرونة والتقييد"، أعمال الملتقى الوطني حول أثر التحولات الاقتصادية على المنظومة القانونية الوطنية، كلية الحقوق والعلوم السياسية قسم الحقوق، القطب الجامعي تاسوست جامعة جيجل، يومي 30 نوفمبر و 01 ديسمبر 2011، ص 44.

دور أجهزة الخوصصة في التشريع الجزائري

للمديرية العامة لتسيير القطاع العمومي التجاري المكلف بتحديد إجراءات الخوصصة وكيفية تنفيذها، متابعة التزامات الأطراف في تنفيذ الشراكة و الخوصصة واقتراح أي تدبير يرمي إلى حماية مصالح الدولة في هذا الشأن، المشاركة في المفاوضات وإعداد الوثائق التعاقدية المرتبطة بعمليات الخوصصة، كما لها دور في تحضير برنامج فتح رأسمال و خوصصة المؤسسات العمومية الاقتصادية، بالاتصال مع الأطراف المعنية⁽¹⁾.

وما يلاحظ بعد تعديل 2013 عدم إصدار نصوص تنظيمية تفعل دور وزارة المساهمات، بل اكتفى بمجرد الإشارة إلى متابعة عمليات الخوصصة من طرف هذه الأخرى في المادة 08 من المرسوم التنفيذي رقم 13-329 يحدد صلاحيات وزير التنمية الصناعية وترقية الاستثمار دون الإشارة إلى كيفية تنفيذ عمليات الخوصصة، وفي ظل هذا الفرع يبقى دور وزارة المساهمات مكرس في النص الخاص بالخوصصة، والذي فعل المشرع من خلاله دور هذا الجهاز ووسع من صلاحياته.

ثالثا- دور لجنة مراقبة عمليات الخوصصة

كان من مقتضيات مبدأ الشفافية أن استحدث المشرع الجزائري لجنة لرقابة عمليات الخوصصة، لضمان حسن سير عمليات التنازل و تفادي انحرافها عن فحوى النصوص القانونية. و لكي تتم الخوصصة بصفة عقلانية و منطقية و بدون عراقيل وفي شفافية تامة يجب أن تكون عمليات الخوصصة مرتبط بمدى فعالية الرقابة التي تمارسها اللجنة، وذلك بهدف تفادي جميع الانحرافات⁽²⁾ و يظهر ذلك من خلال تشكيلة اللجنة ومدى استقلاليتها في اتخاذ قراراتها، وكذا بالنظر إلى القوة الإلزامية لأعمالها، فيما إذا كانت قرارات ملزمة أو مجرد آراء استشارية.

أ-تشكيلة لجنة مراقبة عمليات الخوصصة

تشكل لجنة مراقبة عمليات الخوصصة وفقا للمادة 04 من المرسوم التنفيذي رقم 01-354 من أربعة (4) أعضاء⁽³⁾ يرأسها قاض ذو كفاءة عالية في ميدان قانون الأعمال وهذا ما يتماشى مع المبادئ الجديدة التي تقوم عليها الهيئات الإدارية المستقلة، حيث أن احتواء اللجنة على قاض يفترض تمتع الأخيرة بنوع من الاستقلالية و العدالة و الإنصاف في أداء مهامها الرقابية، لكن باستقراء نصوص

¹ - المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 11-16 يحدد صلاحيات وزير الصناعة و المؤسسات الصغيرة و المتوسطة و ترقية الاستثمار، السابق الذكر.

² - تنص المادة 30 من الأمر رقم 01-04 يتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية و تسييرها و خوصصتها، السابق الذكر، على أنه: « تؤسس لجنة لمراقبة عمليات الخوصصة تدعى في صلب النص اللجنة تحدد تشكيلة اللجنة و صلاحياتها و كفاءات تنظيمها و سيرها عن طريق التنظيم. »

²⁶ - المادة 04 من المرسوم التنفيذي رقم 01-354 مؤرخ في 10 نوفمبر سنة 2001، يحدد تشكيلة لجنة مراقبة عمليات الخوصصة و صلاحياتها و كفاءات تنظيمها و سيرها ج ج عدد 67 مؤرخ في 11 نوفمبر سنة 2001.

دور أجهزة الخوصصة في التشريع الجزائري

قانون الخوصصة نجد أن هذا القاضي لا يتم تعيينه من قبل السلطة القضائية، بل يقترحه فقط وزير العدل هذا يعني خضوعه لتأثير الحكومة وعدم حياده في اتخاذ مختلف القرارات⁽¹⁾.

تتكون اللجنة أيضا من ممثل المتفشية العامة للمالية وكذا ممثل عن الخزينة، ممثل المنظمة النقابية الوطنية الأكثر تمثيلا، لكن ما يعاب على المادة 4 من المرسوم التنفيذي رقم 01-354 أنها لم تبين بصرح العبارة من هي المنظمة النقابية الوطنية الأكثر تمثيلا، فهل يقصد بذلك المشرع الجزائري النقابة العمالية و هي الأكثر مصداقية، كان على المشرع تدارك هذا الخطأ⁽²⁾، وكذا التوسع من المشاركة العمالية نظرا لما لهؤلاء من دور في إنجاح مسار الخوصصة.

ب- مهام لجنة تنظيم عملية الخوصصة

تزاوّل اللجنة اختصاصات متنوعة تسمح لها بممارسة الرقابة على عمليات التنازل عن ملكية المؤسسة العمومية الاقتصادية، ويعد الإشهار من أهم المبادئ التي تضمن شفافية هذه العمليات، وذلك من خلال توفير العلم الكافي لكل المساهمين في رأسمال المؤسسة العمومية، وكل أطراف عقد التنازل⁽³⁾. فقبل البدء في تنفيذ العمليات المرتبطة بعملية التنازل عن ملكية المؤسسة الاقتصادية، بمختلف أشكالها لا بد أن يتضمن الإشهار بالبيع كل التفاصيل الدقيقة لإعلام الجمهور بهذه العملية. ويعتبر الإشهار كوسيلة لرقابة السير المنتظم لعملية تقسيم ممتلكات المؤسسة العامة و كضمانة للشفافية و المساواة بين جميع المتعاملين، و من أجل ذلك حاول المشرع الجزائري من خلال تعديلاته للمنظومة القانونية للخوصصة توفير الظروف الملائمة لحسن سير هذه العمليات حتى يتسنى لجميع الفئات الاطلاع على شروط المساهمة في ملكية رأسمال المؤسسة التي يزعم التنازل عنها⁽⁴⁾.

ج- اجتماعات لجنة مراقبة عملية الخوصصة

وفقا للمادة 06 من المرسوم التنفيذي رقم 01-354 تجتمع لجنة مراقبة عملية الخوصصة كلما كان ذلك ضروريا، و بقوة القانون بمجرد استلام الملفات التي يحيلها إليها الوزير المكلف

¹ - عجة جلاي، المرجع السابق، ص 405.

² - BOUZIDI (AB), La Transition Economique En Algérie, La Privatisation Des Entreprises Publiques, Thèse de Doctorat en Economie, Paris 3, 2007, P39-94.

³ - يقصد بعقد التنازل: هو عقد أطرافه المتنازل و بتفويض من مجلس مساهمات الدولة هو شركة تسيير مساهمات الدولة، المتنازل له و هو المستثمر الذي تم انتقاؤه و يشمل العقد على تفصيل ما ورد في لائحة مجلس مساهمات الدولة من تحديد للأطراف و موضوع العقد، و كفاءات تسيير العقد و النصوص التي تحكمه كما العقد المبلغ الذي تم التنازل به و كيفية دفع الثمن و كذا ما يتعلق بتعهدات المتنازل له و متابعتها في تنفيذ استثماره و المحافظة على نشاط المؤسسة و مناصب الشغل حمود مصطفى، «الطرق التعاقدية لخوصصة المؤسسات العامة»، أعمال الملتقى الوطني حول خوصصة المؤسسات العامة في الجزائر في ظل الإصلاحات التشريعية و الحكم الرشيد، كلية الحقوق و الآداب و العلوم الاجتماعية، قسم الحقوق، جامعة 08 ماي 1945 قالمة، يومي 18 و 19 أفريل 2011، ص 05.

⁴ - معاشو نبالي فطة، " المفهوم الاقتصادي والقانوني لفكرة إزالة التنظيم "، المجلة النقدية للقانون و العلوم السياسية، عدد 01، 2007، ص 162.

دور أجهزة الخوصصة في التشريع الجزائري

بمساهمات الدولة في كل مرحلة من مراحل الخوصصة⁽¹⁾، غير أنّ هذا النص لم يحدد جدول اجتماعات اللجنة وكذا لم يضع معيارا عدديا للملفات التي يمكن أن يكتمل بها اجتماع اللجنة كما لم يحدد الشخص الذي يحق له استدعاء اللجنة، وأكثر من ذلك لم يشترط ضرورة حضور رئيس اللجنة المداولات لصحتها، بل اشترط حضور ثلاث أعضاء على الأقل، وصادق على آراء اللجنة و توصياتها بأغلبية أصوات وفي حالة تعادل الأصوات يكون صوت الرئيس مرجحا⁽²⁾ وتكون مداولات اللجنة موضوع محضر بسجل خاص يرقمه و يوقع عليه الرئيس و يشترط ذكر تحفظات مختلف الأعضاء.

تنص المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 354-01 على أنّه "تعد اللجنة تقرير و تبدي رأيها على الخصوص في مدى احترام قواعد الشفافية والصدق والإنصاف خلال سير عمليات الخوصصة"، و بعد تعديل 2006 بموجب المرسوم التنفيذي رقم 187-06 وسع المشرع من اختصاصات هذه اللجنة و أصبحت تشمل عملية التقييم في كل مرحلة من مراحل عملية التنازل، مع تحديد الإجراءات و الكيفيات المناسبة للقيام بعملها على أكمل وجه، فبمجرد تسلم الملف المحال إليها من طرف الوزير المكلف بالمساهمة تجتمع اللجنة كما يمكن لها الاطلاع على أي وثيقة لها علاقة بملف الخوصصة المعروض أمامها دون التحجج بسر المهني⁽³⁾.

من خلال ما تقدم نلاحظ أن المشرع الجزائري أعطى اللجنة الاستقلال الإداري و المالي، لكن وضعها تحت سلطات الوزير المكلف بمساهمات هذا يعني أنها تابعة لوصاية هذا الأخير، كما أن محضر الذي تعده اللجنة بعد توقعه يحال إلى الوزير دون أي صفة إلزامية لهذا الأخير، إذن نلاحظ أن هناك تبعية لسلطة الوصية التي أصبحت أخف شدة بعد صدور الأمر رقم 01-04 أين كانت موضوعة مباشرة تحت سلطة رئيس الحكومة⁽⁴⁾.

¹ - المادة 06 من المرسوم التنفيذي رقم 354-01 يحدد تشكيلة لجنة مراقبة عمليات الخوصصة و صلاحياتها و كيفية تنظيمها و سيرها، السابق الذكر.

² - تنص المادة 04 من المرسوم التنفيذي رقم 354-01 يحدد تشكيلة لجنة مراقبة عمليات الخوصصة و صلاحياتها و كيفية تنظيمها و سيرها على أنه: « لا تصح مداولات اللجنة إلا إذا حضرها ثلاثة من أعضائها على الأقل، و يصادق على آراء اللجنة و توصياتها بأغلبية أصوات الأعضاء الحاضرين، وفي حالة تعادل الأصوات، يكون صوت الرئيس مرجحا. »

³ - مرسوم رئاسي رقم 187-06 مؤرخ في 31 ماي 2006 يعدل و يتمم المرسوم التنفيذي رقم 354-01 الذي يحدد تشكيلة لجنة مراقبة عمليات الخوصصة و صلاحياتها و كيفية تنظيمها و سيرها، ج ر ج ج عدد 36 مؤرخ في 31 ماي سنة 2006.

³⁴ - أيت منصور كمال، « خوصصة المؤسسة العمومية الاقتصادية في القانون الجزائري بين المرونة و التقيد »، المرجع السابق، ص 44.

دور أجهزة الخوصصة في التشريع الجزائري

وبرجوع إلى القانون الفرنسي⁽¹⁾، فإننا نميل إلى اعتبار لجنة مراقبة عمليات الخوصصة "جهاز إداري مستقل" وليست سلطة إدارية مستقلة، فكيف يمكن تكييفها "بسلطة" علمنا أن عبارة السلطة توجي بالقوة والسيادة والآراء الملزمة وللأسف هذا ما لا نلتزمه في آراء اللجنة المكلفة بمراقبة عمليات الخوصصة والتي تكتفي بإبداء رأيها في مختلف عمليات التي تحال لها.

كان على المشرع الجزائري اعتبارها "جهاز إداري مستقل"، بالنظر إلى ما تتطلبه عملية الخوصصة من خبرات متخصصة ومؤهلة وكفاءات عمالية، وكان من الضروري تزويدها بصلاحيات واسعة لتولي تنفيذ هذه العملية بكفاءة، ولتكون مهام الرقابة والإشراف على المؤسسات المراد خوصصتها أكثر فاعلية والواقع أن دور وأهمية مثل هذه اللجنة، يختلف من دولة إلى أخرى وكذا فيما بين الدول المتقدمة والدول النامية وذلك نظرا لاختلاف نظامها الاقتصادي والقانوني⁽²⁾، ففي فرنسا نجدها تلعب دورا هاما حيث تعتبر عملية التقييم الصحيح للمؤسسة العامة قبل خوصصتها، من أهم النقاط والأسباب التي أثارها "فرانسوا ميتران" رئيس الجمهورية آنذاك عند رفضه توقيع مشروع الأمر المتعلق بالخوصصة وبموجب المادة 6 من قانون الخوصصة الفرنسي تم تحديد صلاحيات اللجنة والعناصر المعتمد عليها في عملية التقييم والتحليل، ومصادر الأموال وعدد المستخدمين... الخ، كان على المشرع الجزائري التوسيع من صلاحيات هذه الأجهزة من أجل القيام بمهام الحماية على أكمل وجه.⁽³⁾

خاتمة

إن عملية تحويل الملكية العامة إلى القطاع الخاص ليست بعملية سهلة، إنما هي عملية معقدة تحتاج إلى وضع استراتيجيات مدروسة، فالخوصصة التي اعتدها المشرع الجزائري كإحدى توجهات الإصلاحات الهيكلية ذات بعد اقتصادي والاجتماعي والمالي، هي إحدى العناصر الأساسية لإعادة الهيكلة الاقتصادية، يجب أن تحظى برؤية تنموية، فالخوصصة جزء لا يتجزأ من عملية الاصطلاح

¹ - ASQUINAZI- BAILLEUX (D), « Restructuration D'entreprises Et Conséquences Financières Du Risque Professionnel », La S.J.S, N°20, 2011, p17.

² - لكي تتم الخوصصة بصفة عقلانية ومنطقية وبدون عراقيل فإنه يجب أن تكون محل رقابة من أجل تفادي جميع الانحرافات، ولكن حتى تكون هذه الرقابة يجب أن توقع عقوبات ردعية على مختلف التجاوزات التي يمكن أن تحصل، بخوش هشام، « مدى ضمان النظام المؤسسي للفعالية والشفافية في تنفيذ برنامج الخوصصة »، أعمال الملتقى الوطني حول خوصصة المؤسسات العامة في الجزائر في ظل الإصلاحات التشريعية والحكم الرشيد، كلية الحقوق والآداب والعلوم الاجتماعية، جامعة 08 ماي 1945، قالمة، يومي 18 و 19 أفريل 2011، ص 19.

³ - Art 06 de la loi N°86-912 modifié par l'art 03 d'ordonnance n°2000-912 du 18 septembre 2000, JORF du 21 septembre 2000, abrogé par l'art04 de l'ordonnance n°2014-948 du 20 aout 2014, JORF du 19 aout 2014.

دور أجهزة الخوصصة في التشريع الجزائري

الاقتصادي الذي تبنتها الدولة، من أجل إعادة توزيع الموارد الاقتصادية وإعطاء القطاع الخاص دورا فعال في عملية التنمية الاقتصادية، ولكن يفترض من أجل إنجاح هذا المسار أن تسند مختلف هذه العمليات لفائدة هيئات ومؤسسات تتمتع بنوع من الاستقلالية من أجل أداء مهامها بجدارة وفعالية، و حتى تكون مصدر ثقة وطمأنينة للمستثمرين.

قائمة المراجع

- عجة جيلالي، قانون المؤسسات العمومية الاقتصادية (من اشتراكية التسيير إلى الخوصصة)، دار الخلدونية، الجزائر، 2006.
- سعودي زهير، النظام القانوني لتسيير و رقابة المؤسسات العمومية الاقتصادية على ضوء الأمر رقم 04-01، بحث لنيل شهادة الماجستير في قانون الأعمال، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة بن عكنون الجزائر، 2003.
- أيت منصور كمال، " خوصصة المؤسسة العمومية الاقتصادية في القانون الجزائري بين المرونة و التقييد "، أعمال الملتقى الوطني حول أثر التحولات الاقتصادية على المنظومة القانونية الوطنية، كلية الحقوق والعلوم السياسية قسم الحقوق، القطب الجامعي تاسوست جامعة جيجل، يومي 30 نوفمبر و 01 ديسمبر 2011.
- بخوش هشام، " مدى ضمان النظام المؤسسي للفعالية و الشفافية في تنفيذ برنامج الخوصصة "، أعمال الملتقى الوطني حول خوصصة المؤسسات العامة في الجزائر في ظل الإصلاحات التشريعية و الحكم الراشد، كلية الحقوق والآداب و العلوم الاجتماعية، جامعة 08 ماي 1945، قالمة، يومي 18 و 19 أبريل 2011.
- بوصنوبرة مسعود، " دور الدولة في تسيير عملية الخوصصة "، أعمال الملتقى الوطني حول خوصصة المؤسسات العامة في الجزائر في ظل الإصلاحات الاقتصادية والحكم الراشد، كلية الحقوق والآداب والعلوم الاجتماعية، قسم الحقوق، جامعة 08 ماي 1945 قالمة، يومي 18 و 19 أبريل 2011.
- حمود مصطفى، "الطرق التعاقدية لخوصصة المؤسسات العامة "، أعمال الملتقى الوطني حول خوصصة المؤسسات العامة في الجزائر في ظل الإصلاحات التشريعية والحكم الراشد، كلية الحقوق والآداب والعلوم الاجتماعية، قسم الحقوق، جامعة 08 ماي 1945 قالمة، يومي 18 و 19 أبريل 2011.
- معاشونبالي فطة، " المفهوم الاقتصادي والقانوني لفكرة إزالة التنظيم "، المجلة النقدية للقانون و العلوم السياسية، عدد 01، 2007.
- أمر رقم 95-22 مؤرخ في 26 أوت سنة 1995 يتعلق بخوصصة المؤسسات العمومية ذات الطابع الاقتصادي، ج ر ج ج 48 مؤرخ في 03 سبتمبر سنة 1995، ملغى.

دور أجهزة الخوصصة في التشريع الجزائري

- أمر رقم 04-01 مؤرخ في 20 أوت سنة 2001 يتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية و تسيرها و خوصصتها، ج ر ج عدد 47 مؤرخ في 22 أوت سنة 2001.
- مرسوم تنفيذي رقم 01-253 مؤرخ في 10 سبتمبر سنة 2001، المتعلق بتشكيلة مجلس مساهمات الدولة وتسييره، ج ر ج عدد 51، مؤرخ في 12 سبتمبر سنة 2001.
- مرسوم تنفيذي رقم 01-354 مؤرخ في 10 نوفمبر سنة 2001، يحدد تشكيلة لجنة مراقبة عمليات الخوصصة و صلاحياتها و كفاءات تنظيمها و سيرها ج ر ج عدد 67 مؤرخ في 11 نوفمبر سنة 2001.
- مرسوم تنفيذي رقم 11-16 مؤرخ في 25 جانفي سنة 2011 يحدد صلاحيات وزير الصناعة والمؤسسات الصغيرة والمتوسطة وترقية الاستثمار، ج ر ج عدد 05 مؤرخ في 26 جانفي سنة 2011، ملغى
- مرسوم تنفيذي رقم 11-17 مؤرخ في 25 جانفي سنة 2011، يتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة الصناعة والمؤسسات الصغيرة والمتوسطة وترقية الاستثمار، ج ر ج عدد 05 مؤرخ في 26 جانفي سنة 2011.
- مرسوم تنفيذي رقم 13-392 مؤرخ في 25 نوفمبر سنة 2013، يحدد صلاحيات وزير التنمية الصناعة وترقية الاستثمار، ج ر ج عدد 62 مؤرخ في 11 ديسمبر سنة 2013.
- مرسوم رئاسي رقم 06-187 مؤرخ في 31 ماي 2006 يعدل ويتمم المرسوم التنفيذي رقم 01-354 الذي يحدد تشكيلة لجنة مراقبة عمليات الخوصصة و صلاحياتها و كفاءات تنظيمها و سيرها، ج ر ج عدد 36 مؤرخ في 31 ماي سنة 2006.
- CHAPUT(Y), Les transmissions d'entreprises, P.U, Paris, 1993. SADI(N), La privatisation des entreprises publiques en Algérie (objectifs, modalités et enjeux), 2éme éd, Office des publications universitaires, Paris, 2006.
- BOUZIDI (AB), La transition économique en Algérie, la privatisation des entreprises publiques, thèse de doctorat en Economie, Paris 3, 2007.
- ASQUINAZI- BAILLEUX (D), « Restructuration d'entreprises et conséquences financières du risque professionnel », La S.J.S, N°20, 2011.
- Loi N°86-912 modifié par l'art 03 d'ordonnance n°2000-912 du 18 septembre 2000, JORF du 21 septembre 2000, abrogé par l'ordonnance n°2014-948 du 20 aout 2014, JORF du 19 aout 2014.
- loi n°86-912 du 6 aout 1986 relative aux modalités d'application des privatisations décidées par la loi n°86-793 modifié et complète.