



بسم الله وبعد: تم الرفع بحمد الله من طرف بن عيسى
ق متخرج من جامعة المدية سنة 2007

للتواصل وطلب المذكرات :

بريدي الإلكتروني: benaisa.inf@gmail.com

MSN : benaisa.inf@hotmail.com

Skype :benaisa20082

هاتف : 0771087969

دعوة صالحة بظهر الغيب....

جامعة منتوري
كلية الحقوق - قسنطينة

قانون الخصوصية في الجزائر

أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه
في القانون

إعداد

محمد شحماط

قسنطينة يوم:

1428 هـ / 2007

مقدمة :

يشكل قانون الخوصصة في الجزائر وجه التقاطع مع الاصلاحات الاقتصادية الذاتية¹ التي انطلقت في 12/01/1988، أو ما كان يطلق عليها قوانين "استقلالية المؤسسات العمومية الاقتصادية". فاذا كانت قوانين "استقلالية"، أو نظام توجيه المؤسسات العمومية الاقتصادية واقعة في منظور دعم وتوسيع القطاع العمومي وإعادة انتشار الدولة في الفضاء الاقتصادي عبر "صناديق المساهمة" وخضوع المؤسسة العمومية الاقتصادية لقواعد القانون الخاص باعتبارها اصبحت شركات تجارية ذات اسهم او شركات ذات مسؤولية محدودة، فان قانون خوصصة ملكية القطاع العمومي الذي صدر بعد توقيع الجزائر على اتفاقية الامتثال مع صندوق النقد الدولي ، شهر افريل سنة 1994 واقع في منظور توسيع القطاع الخاص وانسحاب الدولة من الأنشطة الاقتصادية التنافسية وجعل قوانين السوق هي المتحكمة في النشاط الاقتصادي العام للبلاد .

وتتميز التجربة الجزائرية في مجال الاصلاحات او اعادة الهيكلة الاقتصادية بالتنوع المرتبط بأنماط التنظيم واساليب التسيير التي تعاقبت على الاقتصاد الوطني. وإرتفاق قانون الخوصصة لقوانين "استقلالية المؤسسات" بالدراسة هو من أجل فهم سياسة الخوصصة في الجزائر بربطها باعادة هيكلة الاقتصاد الوطني²، أو ما كان يطلق عليها "استقلالية المؤسسات العمومية الاقتصادية". وهذا الربط يندرج ضمن بلورة المعلومات الجديدة انطلاقا من المعطيات السابقة باعتبار ان قوانين الاصلاحات من الجيل الأول "استقلالية المؤسسات" تحمل مضمون ومبادئ رئيسية³

¹ MOUHOUBLS : l' Algerie à l' Epreuve des Refotme Economique, OPU Alger, 1989, p75.

² حسن بهلول محمد بلقاسم: سياسة تخطيط التنمية واعادة تنظيم مسارها في الجزائر، الجزء 02 ، ديوان المطبوعات الجامعية، سنة 1999 ، ص 290

³ - القانون رقم 8-01 المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية المؤرخ في 12/01/1988

- القانون رقم 88-02 يتعلق بالتخطيط المؤرخ في 12/01/1988.

- القانون 88-03 يتعلق بصناديق المساهمة المؤرخ في 12/01/1988.

- القانون 88-04 المعدل و المكمل للأمر رقم 75-59 المتضمن القانون التجاري، ويحدد القانون الخاصة المطبقة على

تشكل، في مجملها، العمل المعياري لاعادة النظر في نظام توجيه المؤسسات العمومية الاقتصادية بعد فشل التنظيم "الاشتراكي" للمؤسسات ومحدودية تأثير اعادة الهيكلة النظامية والمالية للشركات الوطنية 1980.

وبموجب مجموعة تلك القوانين التي رصدت "لاستقلالية المؤسسات العمومية الاقتصادية" اتضحت العلاقة بين الدولة، مالك لرأسمال الشركة وصلاحيات ادارة المؤسسات العمومية، في اطار الاستقلالية المالية التي تحكم تسيير القطاع العمومي كما أخذت تلك القوانين بعين الاعتبار وضعية المؤسسة العمومية التي كانت تظهر كامتداد للادارة المركزية وتتصرف، في اغلب الأحيان، كما لو كانت ادارة.وقد قام النظام القانوني "لاستقلالية المؤسسات" على الغاء ممارسة وصاية التسيير على المؤسسة العمومية بصفة مباشرة او بصفة تفويضية، لتتمكن من ممارسة تنظيم علاقاتها التجارية والاقتصادية في السوق، مع تحديد الأجهزة التي تتولى الوظائف الموصوفة بالأفقية⁴.

كما شكلت الترسنة القانونية للاصلاحات الذاتية (Ajustement Autonome)⁵، آنذاك انطلاق مرحلة جديدة لإعادة صياغة المشهد الاقتصادي للملكية العامة للدولة، خصوصا بعد صدور دستور 1989 الذي تبنى الأخذ بالتقسيم التقليدي للملكية العامة للدولة: دومين عام/ دومين خاص للدولة والجماعات المحلية، على غرار

المؤسسات العمومية الاقتصادية.

- القانون 88-05 المعدل و المكمل للقانون رقم 84-17 المتعلق بقوانين المالية المؤرخ في 12/01/1988.

- القانون 88-06 المعدل و المكمل للقانون 86-12 المتعلق بنظام البنوك و القرض المؤرخ في 12/01/1988.

⁴ الوظائف الموصوفة بالأفقية هي مجموعة من الإجراءات تضعها الادارة الاقتصادية المركزية تتمثل في توفير الشروط الضرورية لقواعد التعامل التجاري لما تحتاجه المؤسسة، خاصة على الاصول الصافية السلبية، وتحديد دور الإجراءات المتعلقة بالتجارة الخارجية (مكتب التجارة الخارجية، شركات التجارة، والعمل) والقانون العام للعامل والتسيير الاشتراكي للمؤسسات، والتحكيم الدولي.

⁵ MOUHOBLS : L'Algerie à L'épreuve des Reformes Economiques, OPU Alger, 1998, P 62.

ما هو معمول به لدى الدولة الليبرالية. وكان ذلك يعني نهاية الدولة الفاطر (la Fin de L' Etat Démiurge)⁶، وسقوط رأسمالية الدولة ليستقر الوضع على "ليبرالية الدولة" التي أعادت الانتشار في القضاء الاقتصادي.

كما اثارت قوانين "استقلالية المؤسسات" الصادرة في 12/01/1988 نقاشا واسعا. فمجموعة القوانين التي صدرت انذاك كانت مؤشر على توجه سياسي جديد في المجال الاقتصادي. والتخوف كان من أن تفضى تلك الاصلاحات الى نتائج اجتماعية سلبية . فهناك قوى اجتماعية ترفض انسحاب الدولة من تولى قيادة الاقتصاد الوطني لعدم وجود نظرة واضحة واستراتيجية مضبوطة للدور الاقتصادي للدولة في المستقبل. والمعادلة الصعبة هي في التوفيق بين توسيع القطاع العمومي والتحول الى اقتصاد السوق دون المساس بالعلاقة العامة لوسائل الانتاج داخل المؤسسة العمومية الاقتصادية المرتبط بايديولوجية توزيع ريع البترول أساس "راسمالية الدولة". وهناك قوى كانت تسعى من اجل الاستقلالية في مجال التسيير والتنظيم الاقتصادي والتحول الى اقتصاد السوق.

⁶ GAUTHIER de Villers : La Fin de l'Etat Démiurge, Revue Economie et Humanisme, N°309, Septembre – Octobre 1989, p 55

والفكرة الرئيسية التي يمكن استقراءها من قوانين الإصلاحات، من الجيل الأول "استقلالية المؤسسات"، هو أنها لا تحمل اية شحنة ايديولوجية جديدة أو أي مدلول يضمن الانسجام الاجتماعي. بل كانت تلك الإصلاحات مجرد عملية تقنية، سيما وانها لا تضمن تأطير وتنظيم السوق والحماية الاجتماعية. وحتى فهم طبيعة العلاقة الجديدة بين المؤسسة العمومية الاقتصادية والدولة كان صعبا بسبب الالتفاف الذي مارسته الدولة عبر "صناديق المساهمة" وبالتالي من الخطأ الاعتقاد أن تطور الإصلاحات من الجيل الأول "استقلالية المؤسسات" أدى الى سياسة الخوصصة. فالواقع ان القوانين التي أطرت نظام توجيه المؤسسات العمومية الاقتصادية قد مكنت السلطة العامة الممثلة للدولة من التحكم أكثر في إدارة الاقتصاد الوطني⁷.

وبهذا الصدد ، فان ربط قانون الخوصصة بقانون الإصلاحات من الجيل الأول المتعلقة "باستقلالية المؤسسات" هو من باب توضيح لمنطق التطور الذي خضعت له الإصلاحات الاقتصادية في الجزائر. وبالتالي فان عرض فرضية البحث قد يحتمل الخطأ. كما لا تؤخذ فرضية البحث شكل حكم، بل يبقى مجرد فرضية البحث. غير أن الفرضية ليست مجانية. فهي تقوم على تجميع العناصر والمعطيات الأساسية المتوفرة التي تتكون منها الفرضية، السبيل الافضل لفهم قانون الخوصصة في الجزائر. وأساس الفهم هو التطور التشريعي الذي تميزت به الإصلاحات الاقتصادية منذ انطلاقتها في 12/01/1988، الذي يحدد توجه الدولة عبر "الخيارات" على المستوى الاقتصادي والمالي والاجتماعي في المستقبل، في ظل التوسع المستمر في مساحة الإصلاحات دون طرح المشروع الاقتصادي الاجتماعي وآفاق التنمية.

⁷ ينص المرسوم رقم 88-20 المؤرخ في 21 ماي سنة 1988 المتضمن تشكيل الجهاز المؤهل للممارسة صلاحيات الجمعية العامة لصناديق المساهمة ، الأعوان الائتمانيين التابعين للدولة، المادة الأولى منه "يتشكل الجهاز من خمسة عشر وزير والمادة 02 منه تنص على ان يشارك في الأشغال ، بقوة القانون، مشاركة استشارية المندوب للتخطيط ومدير الخزينة ومحافظ البنك المركزي .

لهذا فان دراسة قانون الخصصة ستكون في السياق العام لعرض قوانين الاصلاحات الاقتصادية. والقواعد المعتمدة في المرافعة لهذه الدراسة تقوم على منطق النظرة الاقتصادية للاصلاحات من خلال الاشكالية العامة. هل تغيرت هياكل نظام السلطة الاقتصادية داخل المؤسسة العمومية في ظل "الاستقلالية"؟ هل تجربة خصصة التسيير الاقتصادي كانت مفيدة من منظور اعادة انتشار الدولة في الفضاء الاقتصادي؟ لماذا اخفقت العلاقة الجديدة بين الدولة والمؤسسة العمومية في التأسيس لاقتصاد السوق؟ اذا كان قانون الخصصة يشكل وجه التقاطع في الاصلاحات، فهل ذلك يمثل القطيعة مع عهد استقلالية المؤسسات؟ أليس الرهان على آليات السوق العالمية: قطاع المحروقات واتفاق الشراكة مع دول الاتحاد الأوروبي يطرح مستقبل خصصة ملكية القطاع العمومي في اقتصاد السوق وآفاق التنمية الاقتصادية للجزائر في الميزان.

هذه الاشكالية العامة تظهر اهمية الوفاء بدراسة قانون خصصة ملكية القطاع العمومي والنصوص التطبيقية المتعلقة بتطبيقه وفق منطق التطور الداعم لتنفيذ نقل ملكية القطاع العمومي الى القطاع الخاص الوطني أو الأجنبي. لكن ذلك يتطلب اولاً، العودة الى النصوص القانونية والتنظيمية التي رصدت وأطرت مسار "استقلالية المؤسسات" وربط مسار "الاستقلالية" بالاطار العام الذي أنطلقت فيه عملية خصصة ملكية القطاع العمومي قصد تحديد الاتجاه الذي تأخذه السياسة الاقتصادية للحكومة في مجال التنازل عن الملكية العمومية والتحول نحو اقتصاد السوق، في غياب تأهيل المؤسسة الجزائرية للمنافسة والمشروع الاقتصادي الاجتماعي وآفاق التنمية. وثانياً، ربما أن التجربة مع "الاستقلالية" و"صناديق المساهمة" و"الهولدينغ" قد تكون فرصة للجزائر مع قانون الخصصة لقيام نظام اقتصادي جديد يحافظ على السيادة الوطنية للدولة في الحد الأدنى⁸ ويحفظ التوازن الاجتماعي في عصر العولمة الاقتصادية.

⁸SARI .M: Algerie, Horzon 2020, vers une autonomie économique minmale, Edition El Maarfe, 2002, p 13.

ومن هذا المنظور فان دراسة الباب الأول من موضوع البحث تخصص لمعالجة ساسية اعادة النظر في نظام توجيه المؤسسة العمومية الاقتصادية او ما كان يطلق عليها "استقلالية المؤسسات". والدراسة تكون مبنية على الرصد الوافي للمعطيات المتوفرة على مستوى النصوص التشريعية والتنظيمية التي اطرتها منذ 1988/01/12 الى غاية نهاية 1993 القصد منه كشف موقف السلطة العامة الممثلة في الدولة من التعامل مع ملكية القطاع العمومي واقتصاد السوق، سيما وان مسألة توضيح فرضية البحث متعلقة بالانتقال من "راسمالية الدولة" وبنهاية الدولة الفاطر (la Fin de L' Etat Démiurge) الى العمل بضوابط التسيير الليبرالي للدولة ومن دون الالتزام بقواعد الدولة الليبرالية نتيجة الصراع بين اختيارين للتنظيم الاقتصادي: القطاع العام/ والقطاع الخاص.

أما الباب الثاني من مسار الاصلاحات الجارية فالاجابة تكون عن الاشكالية الأساسية المطروحة للبحث والدراسة: خوصصة ملكية القطاع العمومي لأي مستقبل؟ وهل القطاع الخاص مؤهل لتولي زمام قيادة التنمية في اطار اقتصاد السوق؟ طبعا، الإجابة لا تكون الا بتحديد مفهوم الخوصصة والتعرف على العوامل التي أدت بالحكومة الى توسيع الاصلاحات لتشمل العديد من القطاعات لدى الدولة وتدعيم القطاع الخاص والذهاب الى اقتصاد السوق. والطريق المؤدي الى الاحاطة بالعوامل التي تساعد على نجاح العملية يتوقف على معرفة اسباب التعثر التي تكون بطرح المقاربة الاقتصادية وتطور قانون الخوصصة من خلال الهيئات التي توّطر العملية⁹ والارتباط بالآليات المعتمدة في الدخول للسوق العالمية - قامون المحروقات واتفاق الشراكة، احدى الرهانات على انجاح التحول الى اقتصاد السوق في ظل التعايش بين القطاع العام والقطاع الخاص للحفاظ الانسجام الاجتماعي والاستقرار السياسي.

⁹ هناك نوعين من الهيئات: الهيئات التي تتولى الاشراف على ادارة ملف الخوصصة وهي: مجلس مساهمات الدولة ، لجنة المراقبة والمتابعة وشركات تسيير المساهمات. والهيئات التي توّطر قطاع الاستثمار وهي: المجلس الوطني للاستثمار والوكالة الوطنية للاستثمار.

ويكون تطور قانون الخوصصة لملكية القطاع العمومي واشكال الهيئات المديرية لملف الخوصصة محور الدراسة التحليلية لما لدور التنظيم من تأثير على تطور الاصلاحات على جميع الأصعدة. والقصور الذي اعترى سياسة الخوصصة تشهد عليه كثرة النصوص التشريعية والتنظيمية المرافقة للعملية. فهي لم تتمكن من تحديد مسار الخوصصة والتحكم فيه، بقدر ما ابرزت معالم التخبـط للمشهد الجديد للاقتصاد الوطني. والسبب في ذلك قد يعود الى أن الهدف من الخوصصة لم يكن واضحا ودقيقا، هذا من جهة، ومدى قدرة القطاع الخاص الوطني على تولي زمام قيادة التنمية الاقتصادية في الجزائر فضلا على ان موقع الدولة الاقتصادي في المستقبل لم يتحدد، ذلك من جهة أخرى.

وبكل تأكيد، فان الأهمية التي أعطيت من قبل الحكومة الى قطاع الاستثمار يندرج في سياق التطور العام للاصلاحات الاقتصادية التي بدأت 1988/01/12، فهذا القطاع الحيوي يحتاج الى تنظيم وتأطير من أجل استقطاب الاستثمار الخاص الوطني او الأجنبي المنشئ للثروة، نظرا للعلاقة الجدلية بين خوصصة ملكية القطاع العمومي ومناخ الاستثمار. والمسألة لا تقتصر على توفير النصوص القانونية التي تنظم وتحكم قطاع الاستثمار، بل يتعدى ذلك الى تهيئة المناخ الملائم لجلب الاستثمار المباشر المنتج للثروة.

ويتحكم في المظهر السلبي لمسار الخصصة جملة من العوامل تجعل من التوقعات الاقتصادية في اطار الاصلاحات مخيبة للآمال. فالدولة لم تعط للعمل الاقتصادي مفهوما براغماتيا مبنيا على الكفاءة والفعالية في الأداء، العنصر الجديد الذي يجسد نظرية التنمية الجديدة. والقطاع الذي تنهافت عليه الاستثمارات الأجنبية هو قطاع المحروقات، القطاع المفضل للاستثمار الاجنبي على حساب القطاعات الأخرى التي تعاني الهجرة. ثم إن ما يحيط بقطاع الاستثمار من مظاهر وتعقيدات لا تخدم التوجه العام للاصلاحات الاقتصادية بحيث اصبح مفهوم الخصصة لا يمثل المرصد المميز للدولة في مجال الاصلاحات، بل استثمارات تجارية.

وحتى الرهان على اعتماد آليات السوق العالمية، على اساس انها روافد قد تساهم في دفع عجلة التطور عبر قطاع المحروقات واتفاق الشراكة مع دول الاتحاد الأوروبي، يبقى الرهان متوقف على قدرة تموضع الدولة الاقتصادي في مجرى الاصلاحات بصفة عامة، وسياسة الخصصة على وجه التحديد. والادارة السيئة لملف الخصصة هي المتسبب في عدم تقدم الملف، وليست التقنية القانونية التي وجدت لاجل التأطير والتنظيم والتعامل إذ أصبح التعامل مع واقع الأمر وليس التعاطي مع القانون. تلاشت النظرة الاقتصادية لمفهوم الخصصة لدى الحكومة مع الوفرة المالية، اذا مازال المفهوم حبيس مشيئة سلطة الدولة الريعي الذي يهيمن على سياسة الاصلاحات الجارية، سيما وان القطاع الخاص الوطني اظهر محدوديته في مجال المنافسة واقتصاد السوق ويختار الاستغلال بالاستثمار العمومي وهو مؤشر سلبي بالنظر لما يجري في العالم وهو ما يضع مستقبل الاصلاحات في الميزان.

الباب الأول: قوانين الإصلاحات الاقتصادية إعادة تنظيم جديد للملكية العامة الاقتصادية للدولة

لا يعني الإصلاح إلا التصحيح والتقويم لوضع لم يعد مفيدا، لذا فإن موضوع هذا الجزء الأول، تتم دراسته من زاوية تطور تنظيم الملكية الاقتصادية للدولة في ظل قوانين الإصلاحات، وتحديد وجه التقاطع من الجيل الأول لاستقلالية المؤسسات مع قانون الخوصصة. وهو فرق يجعل من موضوع البحث متميز بالتطور بين تنظيم الملكية العامة الاقتصادية للدولة والتصرف في الملكية بالتنازل أو البيع من منظور اقتصاد السوق في إطار سياسة خوصصة ملكية القطاع العمومي.

وكان الهدف من الإصلاحات الاقتصادية من الجيل الأول "استقلالية المؤسسات"، وضع نظام توجيه جديد للمؤسسات العمومية الاقتصادية، وتمكينها من الهوية الاقتصادية، التي فقدتها في ظل التسيير الاشتراكي للمؤسسات. وتقوم على جملة من المقومات، تميز المؤسسة العمومية عن باقي الهيئات الأخرى¹⁰، سواء من حيث أنماط التنظيم واساليب التسيير، أو من حيث العلاقة بالمحيط، وبالتحديد وجهة الوصاية، إذ مكنت المؤسسة العمومية من الشخصية القانونية والشخصية الاقتصادية ذات الطابع التجاري.

¹⁰ تنص المادة 04 من القانون رقم 88-01 المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية على: تتميز المؤسسة العمومية الاقتصادية في مفهوم هذا القانون عن عن: "1- الهيئات العمومية بصفتها اشخاص معنوية خاضعة للقانون العام ومكلف بتسيير الخدمات العمومية. " 2- الجمعيات والتعاونيات الأخرى.

وهو مؤشر على بداية التخلي عن الاتجاه التوحيدي للملكية العامة الاقتصادية¹¹ للدولة من خلال تنظيم جميع المؤسسات على اختلاف أنواعها وفق أسلوب التسيير الاشتراكي للمؤسسات بموجب الأمر رقم 71-74، وايضا من خلال القانون الاساسي العام للعامل.

ووجه الاختلاف، بين قوانين استقلالية المؤسسات، وقانون الخوصصة واضح. فالقوانين التي صدرت في 12/01/1988 الى غاية نهاية 1993 هي محاولة من قبل السلطة العامة، توجيه نظام الملكية العامة الاقتصادية للدولة، بعد قرار الأخذ بالتقسيم التقليدي للملكية العامة: دومين عام/ دومين خاص للدولة، والجماعات المحلية، مثل ما هو سائد في الدولة الليبرالية. بينما قانون الخوصصة هو نقل ملكية القطاع العمومي الى القطاع الخاص والتحول نحو اقتصاد السوق وانسحاب الدولة من الأنشطة التنافسية، وهو ما يستدعي توضيح وجه التقاطع بين الجيل الأول والجيل الثاني في الاصلاحات الاقتصادية.

لذا سيكون التركيز والاهتمام بالدراسة في هذا الباب الأول، على قواعد التنظيم الجديد لملكية القطاع العمومي، التي اعتمدت على مستوى الإدارة الاقتصادية، وأسلوب التسيير من منطلق "استقلالية المؤسسات" و"صناديق المساهمة" والمحيط العام الذي ساد فترة تلك الإصلاحات، و موقع الدولة بعد اعادة الانتشار في الفضاء الإقتصادي الجديد والحلقة المفقودة في تلك الاصلاحات، فاين نجحت وأين أخفقت ؟

¹¹ أنظر المادتين: 13، 14 من دستور 1976.

ويمكن التأكيد، هنا، على أن القوانين التي أطرت الإصلاحات، قد تميزت بجرأة سياسية، على الأقل، ولو بصفة محتشمة، من خلال تحطيم الطابو السياسي، وإدخال مفاهيم جديدة لم تكن متداولة في الخطاب الرسمي¹² وهو توجه و رد فعل على النتائج السلبية التي ترتبت على إعادة الهيكلة النظامية والمالية للشركات الوطنية، التي جرت في سنة 1980 ومحاولة إيجاد مخرج متوازن من الأزمة المالية التي تعرضت لها الجزائر سنة 1986، جراء تدهور سعر البترول وبداية ترويض إيديولوجية النظام السياسي، التي هيمنت على المنظومة الاقتصادية في الجانب الريعي، لأكثر من عقدين كاملين.

ورغم توفر الإطار التشريعي للإصلاحات الاقتصادية، فإنها لم تخلو من مقاومة شديدة أبدتها الأطارات المسيرة للمؤسسات العمومية الاقتصادية، نتيجة المصالح المتعارضة مع ما كان يطلق عليها "إستقلالية المؤسسات". وتحيين ما تم رسده من القوانين للإصلاحات، سيما على مستوى التنظيم، وذلك من باب التوضيح لكشف العامل المختبئ وراء موضوعية الإصلاحات، من حيث الإنفتاح وإقتصاد السوق.

وطرح مضمون قوانين الإصلاحات الاقتصادية للدراسة، قبل صدور أول قانون الخصصة، له أهميته لظهار سبب تعثر وفشل تلك الإصلاحات، رغم التعديلات والتصحيحات التي ظلت شكلية أكثر منها موضوعية، وتأثير ذلك لاحقا في ادارة ملف الخصصة. فالمظهر كان يعبر عن إرادة سلطة النظام السياسي، في رفض أي شكل للإنسحاب من الفضاء الإقتصادي، باعتبار الدولة تمثل المجموعة الوطنية¹³، يخفي هذا الرفض، الإحتشام المتمثل في خصصة التسيير الإقتصادي، بالاعتماد على إعادة هيكلة تنظيم الملكية العامة الاقتصادية للدولة وتطبيق قواعد القانون التجاري على المؤسسات العمومية الاقتصادية، في اطار

¹² - تنص المادة 13 من الدستور 1976 على ".....تمثل ملكية الدولة أعلى أشكال الملكية الإجتماعية".

¹³ انظر المادة 05 من القانون رقم 01/88 المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية للدولة بتاريخ

"الإستقلالية" اين يتعايش القطاع العمومي مع قواعد القانون الخاص. هذه الإجراءات تعتبر جديدة بالنسبة لما ترسخ من ثقافة إقتصادية لدى المجتمع الجزائري بصفة عامة، والإطارات المسيرة للإقتصاد الوطني بصفة خاصة، لكن ذلك لم يتعد ترجمة ظهور بعض المواقف المبدئية الجديدة داخل السلطة السياسية من الصفة العمومية الاقتصادية المطلقة، الذي تجسد في "مبدأ عدم قابلية التنازل" عن الملكية العامة، يعني الحفاظ على ايدولوجية الدولة، على المستوى السياسي، في قيادة التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

ولم تكن الاصلاحات من الجيل الأول، تحمل شحنة إيدولوجية للنظام السياسي، من اجل توفير الأرضية لإعادة الهيكلة الإقتصادية للدولة وفق نمط الدولة الليبرالية، دون استخدام قواعد وأساليب التعامل التي تحكم الدولة الليبرالية. وانتقل مركز ثقل التنمية الإقتصادية من الدولة إلى المؤسسات العمومية الإقتصادية، التي أصبحت تتمتع "بالإستقلالية"، دون "حق التنازل" عن اصول المؤسسات. كما وقع الفصل بين السيادة/والمتاجرة في العلاقة الجديدة بين الدولة والمؤسسات الإقتصادية، في مجال المحيط الإقتصادي، والعلاقات الإجتماعية لوسائل للإنتاج التي، يضبطها سوق العمل. يعني ذلك الانتقال، من الدولة "المقاول" الى الدولة "التاجر".

والمؤشر الوحيد الدال على مظهر الدولة الليبرالية الجزائرية، في تلك الإصلاحات، هو الأخذ بالتصنيف التقليدي للملكية العامة: دومن عام/ دومين خاص وخضوع المؤسسة العمومية الإقتصادية لقواعد القانون الخاص، على اساس أنها شركة تجارية في علاقتها مع الغير وفق المبدئين: "الاستقلالية" و"المتاجرة" فضلا عن المسؤولية الاقتصادية في السوق لكن منقوصة من سلطة "حق التصرف"¹⁴.

¹⁴ حق التصرف في اصول المؤسسة وليس من الاموال التي تحوزها المؤسسة بغرض التشغيل le Fonds de Reloument

وفي هذا الصدد، أن هناك تطور جديد حصلت في واقع مسار الإصلاحات من الجيل الأول ، والمتمثل في إلغاء الوصاية الإدارية، وخصوصة التسيير الإقتصادي، بالتزامن مع إعادة انتشار الدولة في الفضاء الإقتصادي، عبر "صناديق المساهمة" التي وضعت تلك الإصلاحات على محك، من خلال إشكالية قواعد إقتصاد السوق فالمادة 05 من القانون رقم 01/88 المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الإقتصادية. أثرت سلبا على مفهوم استقلالية، التي منحت للمؤسسات العمومية الإقتصادية في اطار اللامركزية الإقتصادية، على أن الدولة تظل المساهم الوحيد في الرأسمال التأسيسي للمؤسسة او أشخاص من القانون العام.

وحتى التطور الذي حصل في محيط المؤسسة العمومية الإقتصادية، جراء القوانين التي أطرت عملية الإصلاحات، اصطدم بمبدأ "عدم قابلية حق التنازل" عن ملكية القطاع العمومي وأدى إلى طريق مسدود. إلا أن الأخذ بالتصنيف التقليدي.دومين عام/دومين خاص (الفصل الأول) كانت خطوة سمحت باتباع أسلوب التسيير الخاص للمؤسسات، على غرار المشروعات التجارية الخاصة (الفصل الثاني) وهي مقاربة لم توفق في توضيح إشكالية التحول نحو إقتصاد السوق (الفصل الثالث) فالإصلاحات من الجيل الأول، تعتبر مهمة في الكشف عن وجهة التقاطع مع قانون خصوصية ملكية القطاع العمومي وتأثير ذلك، بصفة غير مباشرة، على توجه الإصلاحات، في ظل سياسة الخوصصة، والآفاق الإقتصادية للجزائر لما بعد الخوصصة للآفاق 2025¹⁵.

¹⁵ تنص المادة 05 من القانون رقم 88-01 المؤرخ في 12/01/1988 المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الإقتصادية على ان المؤسسات العمومية الإقتصادية هي شركات تجارية مساهمة او شركات محدودة المسؤولية.

الفصل الأول: العودة إلى التصنيف التقليدي للملكية العامة: دومين عام/دومين خاص للدولة

شكلت قوانين الإصلاحات الاقتصادية التي صدرت في 12/01/1988 مرحلة تصورية وعمل معياري في تنظيم التوجه الجديد للملكية العامة الاقتصادية للدولة. كما عكس ذلك التوجه التخلي عن توحيد الملكية العامة الاقتصادية التي كرسها دستور 1976 والقوانين اللاحقة¹⁶.

و أول مؤشر ظهر على التوجه الجديد لتنظيم الملكية العامة الاقتصادية للدولة كان في التقرير الذي تم عرضه سنة 1980 ، اثناء عرض تقييم حصيلة التنمية الاقتصادية والاجتماعية للقرن العشرين 1978/1967. وتجسد ذلك التوجه المبدئي، في اعادة الهيكلة النظامية والمالية للشركات الوطنية، التي كان الهدف المعلن: التحكم في التسيير. بصفة غير مباشرة إعادة هيكلة للمجتمع على اسس جديدة المتضمن التنازل عن أملاك الدولة. وهي جملة من العوامل التي أوصلت البلاد الى أزمة مالية.

ويبرز، في توجه سلطة السياسية نحو السوق، مظهر الدولة الليبرالية. مما زاد من حدة الأزمة الاقتصادية والاجتماعية. ويكريس للواقع الجديد تحت مطلب الفعالية الاقتصادية. إلا أن هذا التوجه، لم يستجيب لاسلوب خوصصة تسيير المؤسسات العمومية الاقتصادية على أساس أنها شركة تجارية عمومية، بقدر ما يضمن توجهات سلطة داخل المؤسسة العمومية الاقتصادية المقيدة ، أي الخوصصة الشكالية التي تصطدم بمبدأ "عدم قابلية التنازل" في ملكية القطاع العمومي.

¹⁶ أنظر قانون الأموال رقم 89-16 المؤرخ في 03 مارس 1984.

وبالطبع، فإن قوانين الإصلاحات من الجيل الأول، لم تشمل على الإطلاق تحديد مركز الدولة في الاقتصاد، ماعدا الزلزال الذي خرب الأساس الدستوري للملكية العامة (مبحث 1-)، بالتزامن مع التطور الذي عرفه التنظيم الاقتصادي للاستقلالية للملكية العامة الاقتصادية الموحدة للدولة لم تعد مدرجة في الدستور والتنظيم القانوني للملكية العامة (مبحث 2) للدولة لم يخرج عن دائرة سلطة النظام من حيث الإدارة والتسيير والإشراف .

ومجمل القول، فإذا كان القانون رقم 01/88 المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية الذي سبق دستور 1989، قد أعاد النظر في نظام توجيه الملكية العامة الاقتصادية للدولة، فإن دستور 1989 المادة: 18 منه قد كرست العمل بالتقسيم التقليدي للملكية العامة: دومين عام/دومين خاص في الجزائر. لكن إلى أي مدى تم الفصل في قوانين الإصلاحات، التي صدرت بكثرة وبوتيرة متلاحقة، بين الملكية العامة والملكية الخاصة للدولة والجماعات المحلية وكيف؟ والإجابة عن هذا الإشغال يتطلب التعرض إلى ثلاثة مسائل مرتبطة بطرح السؤال وهي مسائل أساسية:

أولاً: تميزت الملكية العامة الاقتصادية للدولة، منذ الاستقلال، بالنزعة الوطنية وتكرست تلك النزعة بالإختبار السياسي للبلاد نتيجة الظروف الاقتصادية الصعبة للجزائر غداة الاستقلال .

ثانياً: إن نظام التوجيه الجديد للملكية العامة الاقتصادية للدولة، حسب التطور الحاصل، يعبر عن التحول، بالتأكيد، من الإنتقال من فرضية "رأسمالية الدولة" أو "المقاول"، الذي يعني، الإعتراف بالقطاع الخاص من منظور ليبرالية الدولة .

ثالثاً: ويحكم العلاقة الجديدة بين الدولة -صاحب الملكية-، والمؤسسة العمومية الاقتصادية، من خلال "الاستقلالية"، أو التقسيم التقليدي للملكية العامة، تحديد مجال الاختصاصات التي آلت إلى المؤسسات العمومية الاقتصادية في إدارة وتسيير الملكية العامة، وفوق قواعد القانون الخاص.

والعودة الى التقسيم التقليدي للملكية العامة للدولة:دومين عام/ دومين خاص، تطرح الأساس الاقتصادي.فالمبادئ العامة لتنظيم الاقتصاد الوطني، تركز أساسا على محاولة القضاء على مختلف الاختلالات.وهو ما إستدعي اجراء مسح شامل لمحيط المؤسسة ، لضمان السير الفعال والمنسجم للاقتصاد الوطني، وتحقيق الفعالية الاقتصادية، و التحكم الأفضل،في قواعد التسيير،وضبط الوتيرة الاقتصادية، ودعم الحافز الاقتصادي.

ونظام توجيه المؤسسات العمومية الاقتصادية الجديد للملكية العامة الاقتصادية للدولة، اخراج الملكية الاقتصادية للدولة من نطاق فكرة الأموال العامة التقليدية¹⁷ ، إذ أن جميع تصرفات التي تجريها المؤسسة العمومية الاقتصادية، لها طابع تجاري. لكن مع التمييز بين الرأسمال التأسيسي وأموال تسيير المؤسسة، طالما وان المساهمة في الشركات العمومية التجارية مقتصرة على أشخاص القانون العام، باعتبار الرأسمال التأسيسي للمؤسسة، بالتفسير المخالف يقع خارج التعامل المدني والتجاري¹⁸. فهل العودة الى التقسيم التقليدي للملكية مفيد للاصلاحات والتحول الى اقتصاد السوق ؟ الجواب عن هذا الانشغال يتحدد بالتكييف القانوني للملكية العامة الاقتصادية للدولة .

¹⁷تنص المادة 16 من القانون 88-01 المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسة العمومية الاقتصادية على: "تتوفر المؤسسة العمومية الاقتصادية على رأسمال تأسيس مكتتب ومدفوعة بكامله حسب الأشكال التي نصت عليها قواعد القانون التجاري"
¹⁸ لا يمكن التصرف في الأموال العامة او حجز عليها او كسبها بالتقادم طبقا لاحكام المادة 689 من القانون المدني الجزائري.

المبحث - 1: الأساس الدستوري

يتميز الدستور الجزائري لسنة 1976، على أنه كان مجرد صياغة تقنية لمفاهيم وافكار يتضمنها الميثاق الوطني. ولم يرق الدستور، الا بتكريس توجيه ايدولوجية قائمة في الميثاق وليس لوضع منهج معين جديد. والميثاق الوطني في صياغته ترك الباب مفتوحا على التكيف لمواكبة التطورات التي قد تحدث في المستقبل على المستوى الاقتصادي. ولذا كان من الضروري ان يتماشى الدستور، مع ما ورد في الميثاق الوطني، وكل القانونين الجزائريين. وتضيف قوانين الاصلاحات الاقتصادية التي صدرت في 12/01/1988 كانت تنصب في هذا الاتجاه، باعتبار ان التسيير الاشتراكي للمؤسسات فشلا كان يطغى عليه الجانب الاجتماعي اساس سلطة الدولة داخل المؤسسات العمومية .

والجدير بالملاحظة، في هذا المجال، هو أن نص المادة 05 من القانون رقم 88-01 المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية¹⁹ أسقطت عن ملكية الدولة الصفة "الاشتراكية" التي هي أعلى أشكال الملكية الاجتماعية²⁰. وقد تم تدارك هذه السابقة القانونية التي تتناقض ومبدأ "توازي الأشكال" مع صدور دستور 1989 الذي اضى على ملكية الدولة الطابع التقليدي المعمول به في الدولة الليبرالية.

¹⁹ تنص المادة 13 من الدستور الجزائري لسنة 1976 على: "تمثل ملكية الدولة اعلى اشكال الملكية الاجتماعية"

²⁰ المادة 18 من دستور 1989 تنص على: "الأملك الوطنية يحددها القانون وتتكون من الأملك العمومية والخاصة التي تملكها

كل من الدولة والولاية والبلدية. يتم تسيير الأملك الوطنية طبقا للقانون"

والتطور في الأساس الدستوري للملكية العامة الإقتصادية للدولة هو تطور دستوري "1989" بعد تجريد الملكية العامة الإقتصادية للدولة من الصفة "الإشترابية" والتخلي عن توجيه الملكية، من خلال التصنيف التقليدي للملكية: دومين عام/دومين خاص²¹. وتأكد هذا التطور على مستوى العلاقة الاجتماعية لوسائل الانتاج التي أصبحت تتحدد بسوق العمل. وقد تدعم هذا، التوجه، الأخذ بالإزدواجية في تنظيم الملكية العامة الإقتصادية للدولة بصدور النص التشريعي الجديد²²، المتضمن تنظيم الأملاك الوطنية العامة والخاصة .

و لفهم هذا التطور، من الضروري التعرض إلى مسألة التعامل بالملكية العامة الإقتصادية للدولة في السوق، والحررة الاقتصادية. والمؤكد والجلي، هو أن النهاية الدستورية للملكية الإشترابية" التي تمثل المجموعة الوطنية (مطلب-1)، والمظهر الإفتراضي للبيرالية الدولة، على مستوى التنظيم الإقتصادي الجديد، يعكس الاشكال الذي وقعت فيه الاصلاحات من الجيل الأول، كما هو واضح من أحكام القانون رقم 01-88 المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الإقتصادية، وكذا النصوص المدعمة له (مطلب-2)، وإنعكاس ذلك الاشكال الذي وقعت فيه الإصلاحات من الجيل الأول، رغم الحركة التي كسرت المحيط الاقتصادي، على مستوى الاقتصاد الكلي إلا أن استمرار تزايد حدة الأزمة على كل الجهات ظل هو السائد.

²¹ دستور 1989، فصل بين الدومين العام / و الدومين الخاص بموجب المادة 18.

²² انظر القانون رقم 90-30 المتضمن الأملاك الوطنية المؤرخ 1990/12/01.

مطلب 1: النهاية الدستورية للملكية العامة الإقتصادية للدولة

لقد أشار دستور 1963 في مقدمته، أن هدف الإستقلال الوطني يتجسد في إنجاز الإصلاح الزراعي، وإنشاء إقتصاد وطني مستقل²³. هذه الإشارة كانت تطبيقا لبرنامج طرابلس. وقد تبع دستور سنة 1976 هذا المنهاج. حين كرس المضمون الإيديولوجي للميثاق الوطني، إذ جعل من توحيد الملكية العامة الإقتصادية للدولة مبدأ لا رجعة فيه²⁴. و عدم السماح للملكية الخاصة إلا ما كان منها، ذا طابع عائلي وغير مستغل. وقد توج هذا العمل لتوحيد الملكية العامة الإقتصادية، التي تشكلت عبر مراحل، وهو نفس التوجه الذي ذهبت إليه جميع النصوص القانونية التي صدرت خلال هذه المراحل وتم تكريس هذا الإتجاه الذي تميزت به الملكية العامة الإقتصادية في الجزائر. وطغى عليها الطابع الإيديولوجي بموجب أحكام المادتين 13 و 14 من دستور سنة 1976. وهو تتويج للاختيار السياسي - الإيدولوجي للملكية العامة الإقتصادية في الجزائر.

هذا التصور الإيديولوجي للملكية العامة الإقتصادية للدولة تم التخلي عنه مع صدور قانون رقم 01/88، المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الإقتصادية، حين يبقى على الصفة "الإشترائية" للمؤسسة العمومية الإقتصادية. وهو ما أكدته لاحقا أحكام المادة 18 من دستور 1989 التي تعكس نظام توجيه الملكية، حين تم الأخذ بالتصنيف التقليدي للملكية: دومين عام/دومين خاص للدولة والجماعات المحلية، بإعتبار الدومين الخاص للدولة والجماعات المحلية، قابل للتنازل عنه للقطاع الخاص، والفصل بين السيادة/والمتاجرة التي تمارسها المؤسسات العمومية الإقتصادية باعتبارها شركة عمومية تجارية.

²³ نصت مقدمة دستور 1963 على " ... و تتجسد الثورة في الشروع في إنجاز إصلاح الزراعي عن إنشاء إقتصاد وطني... و.

سياسة دولية قائمة على قاعدة الإستقلال الوطني.

²⁴ انظر المادتين 13 و 14 من دستور 1976.

إذن، ماهو أثر الأخذ بالتصنيف التقليدي للملكية العامة: دومين عام/دومين خاص على دور الدولة في الفضاء الإقتصادي؟ فقدت المؤسسة العمومية الحماية "الاشتراكية" وصفة تمثيل ملكية المجموعة الوطنية التي تمثلها الدولة²⁵، التي خصها بها دستور 1976. غير أن هذا الوضع الجديد جاء بنموذج آخر لتنظيمها وحمايتها، يتمثل في العلاقة بينهما وبين الدولة، المؤسس والمالك. هذا النوع من العلاقة يقوم على ضرورة التمييز الظاهر بين الدولة سلطة عامة، والدولة في نفس الوقت، مالك للرأس المال التأسيسي للمؤسسة العمومية²⁶. وتجريد الملكية العامة الإقتصادية للدولة من الحصانة الدستورية لم يفقدها الصفة "العمومية" وحتى القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الإقتصادية ضمن لها الحماية، وظيفة ممارسة الدولة في إعادة تنظيم جديد بمبدأ عدم التنازل عن الرأس المال التأسيسي للمؤسسة²⁷. والتمييز كان قائم، فقط، "بين ملكية الدولة، أعلى أشكال الملكية الإجتماعية" وملكية الدولة على الأموال المستعملة بالضرورة في علاقاتها التجارية. ترتب عن النظام الجديد في توجيه الملكية، تبنى الشكل الكلاسيكي لشركة المساهمة، على أن تحوز الدولة على جميع الأسهم و إن تعدد المساهمون فهم جميعا من أشخاص القانون العام. والنهاية الدستورية للملكية الإقتصادية للدولة، لم تكن في الحقيقة، إلا مجرد حل شكلي موجه للتخلص من التنظيم "الاشتراكي للمؤسسات". ونظام توجيه المؤسسات العمومية الإقتصادية كان من أجل الحفاظ على سلطة الدولة داخل المؤسسة. ومن نتائج التوجه الجديد لتنظيم ملكية القطاع العمومي اعتماد "التاجر العمومي" الذي تمثله "صناديق المساهمة" في مجال التعاملات التجارية واقتصاد السوق. والدفع بالقطاع العمومي الذي يولجه ازمة الفعالية إلى "استقلالية المؤسسات" كان الهدف منه، أن تستفيد المؤسسات الاقتصادية من التأهيل لمواجهة المنافسة ويترجم انسحاب الدولة غير المباشر للدولة، ووضع نهاية للحماية الدستورية التي كانت تتمتع بها الملكية الاشتراكية.

²⁵ المادة من دستور سنة 1976

²⁶ BRAHIMI.M: Quelques Question a la Reforme de EPE Lois N° 88-01, N° 01, 1989.

²⁷ التقرير العام باستقلالية المؤسسة، ص21، منشورات وزارة الإقتصاد سنة 1987.

مقاربة الوضع الجديد، في ادارة وتسيير الأملاك الاقتصادية للدولة كما نصت عليها أحكام القانون: 84-16 المتضمن قانون الأملاك الوطنية فان المادة 62 من القانون رقم 88-01 المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية هو إلغاء جميع الأحكام المخالفة له ليتجاوز بذلك أحكام المادة 13 من الدستور الجزائري لسنة 1976 والحماية الدستورية للملكية العامة الاقتصادية للدولة التي تبلورت في الصفة الأساسية التي اضعفتها نصوص الدستور السالف الذكر، وجميع لأحكام القانونية التي صدرت لهذا الغرض. وبإلغاء المادة 13 من دستور 1976 بموجب دستور 1989 سقطت الصفة الاشتراكية عن ملكية الدولة، التي كانت تحمل توجيهها اساسيا على المشرع ان يلتزم به في كل التشريعات التي تصدر عنه.

وسقوط الحماية الدستورية عن الملكية العامة الاقتصادية للدولة، يعني ان سلطة التصرف بالبيع مثلا هي سلطة مقيدة من حيث تحديد الطرف بالقبول، حيث لا يجوز ان يكون الا من اشخاص القانون العام²⁸ وخارج عن التعامل المدني والتجاري. فما هو الهدف من وضع نظام جديد للمؤسسة العمومية الاقتصادية اذا كان التصرف لا يتم الا على مستوى أموال التشغيل Fonds de Roulements، دون الأصول الصافية أي الأموال الأساسية²⁹ Biens Fondamentaux ؟ وما هو نطاق التصرف في الدومين خاص للدولة والجماعات المحلية ؟ الأمر الذي صعب في التحول الى اقتصاد السوق.

²⁸ انظر احكام المادة 05 من القانون 88-01 المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية المؤرخ في

1988/01/12

²⁹ المقصود بالأموال الاساسية هي المتعلقة بالرأسمال التأسيسي للمؤسسات العمومية الاقتصادية او حافظة اسهم الدولة.

مطلب -2: مظهر الدولة الليبرالية

تنص المادة 05 من القانون رقم 01/88 المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية على أن : المؤسسات العمومية الاقتصادية هي شركات تجارية مساهمة أو شركات محدودة المسؤولية.....". هذا النمط الجديد جمع بين متناقضين: الشركة و(العمومية) وهو التزاوج المتداول حاليا في الدولة الليبرالية المعاصرة، نتيجة التطور الاقتصادي والاجتماعي المتسبب في التحولات العميقة التي عرفتتها الدولة الحديثة - وأعطى الشرعية لواقع هذا النمط، تدخل السلطة في تنظيم التوجه الجديد للملكية العامة الاقتصادية لكن طبيعة القيد الذي جاءت به أحكام المادة 05 من القانون المذكورة أعلاه أسقط عن الدولة الصفة الليبرالية، بسبب عدم قابلية "حق التنازل" عن الرأسمال التأسيس للمؤسسات العمومية الاقتصادية الا ما كان من الاموال المخصصة للتشغيل "Fonds de Roulements" .

والنتيجة أن أحكام المادة المذكورة سابقا، أسقطت عن الدولة التمثيل الاقتصادي للمجموعة الوطنية³⁰، وتجريد ملكية الدولة من الصفة "الإشترابية"، لكن، على مستوى التوجه الجديد لتنظيم الملكية العامة الاقتصادية للدولة، الملاحظة تظهر ميزتين تتمثل في: الأسهم التي يتكون منها رأسمال الشركة، فهي جميعها تحوزها الدولة أو الجماعات المحلية، أي أن الدولة هي المساهم الوحيد في كل الأحوال. وفي ذلك خنق لمبدأ الإستقلالية والميزة الثانية، تتعلق بالتجاور على القاعدة دستورية والإخلال بمبدأ "توازي الأشكال"، إذ أن ذلك يعتبر غير دستوري بكل المقاييس. فالاصلاحات لم تراعى في ترتيب القيم القانونية.

³⁰ تنص المادة 14 من الدستور 1976 على : "...تتحدد ملكية لدولة بأنها الملكية المحوزة من طرف المجموعة الوطنية التي تمثلها الدولة"

والاساس أن تعلق القاعدة الدستورية، القاعدة القانونية، الأمر الذي تم تجاهله. وهو تصرف يعكس حدة الأزمة الاقتصادية التي اصابته ايدولوجية التوجه الاشتراكي.

ومن هذا المنظور، فإن الحالة البعدية للمادة 18 من دستور 1989 جاءت لتكرس الممارسة الاجتماعية. وفي مثل هذه الوضعيات أو الحالات وقد يكون تدارك الأمر مشفع، لو أن الإقرار بإزدواجية الملكية: العامة و/الخاصة، من أجل تحديد الأهداف الحقيقية للإصلاحات قد يتحقق. الا ان الإصلاحات الاقتصادية لم يتم التعامل معها بالمنطق الاقتصادي ليبقى الهدف من الأخذ بمبدأ التقسيم التقليدي للملكية العامة:دومين عام/دومين خاص للدولة، والجماعات المحلية، هو الظهور بمظهر الدولة الليبرالية، دون التخلي عن ممارسات الاقتصاد الموجه الذي هو المنت الجديد لليبرالية الدولة. تجسد ذلك المنتج في حيازة الدولة الأسهم في الشركات العمومية، دون شريك مساهم من اشخاص القانون الخاص.

والملفت للنظر، في مجال الإصلاحات الاقتصادية أن "استقلالية المؤسسات"، قد إتسمت بالتخلي عن العديد من المفاهيم التي كانت تستعمل للإستهلاك في الخطاب الرسمي لكن من دون تقديم البديل عنه، او التقدم بخطوات في الاتجاه الصحيح، وفق قواعد اقتصاد السوق وقواعد الدولة الليبرالية.

والمسبوق في الإصلاحات، هو أن بعض معالم الدولة الليبرالية تم تحديدها بوضوح في القوانين التي صدرت آنذاك وهي: القانون رقم 20/90 المتعلق بالوقاية من النزاعات الجماعية في العمل وتسويتها و ممارسة حق الإضراب³¹ والقانون رقم 03/90 المتعلق بمفتشية العمل والقانون رقم 04/90 المتعلق بتسوية النزاعات الفردية في العمل، والقانون رقم 10/90 المتعلق بالنقد والقرض/ والقانون رقم 30/90 المتعلق بالأموال الوطنية. هذه النصوص تؤكد جميعها على أنها تعبير عن التحول في المجال السياسي - الاقتصادي المرتبط بقوة التيار الحاكم في صنع القرار. وتعكس، في نفس الوقت، توجه الإصلاحات إلى تكريس لبيبرالية الدولة، دون اعتماد

قواعد الدولة الليبرالية، في المجال الاقتصادي. هذا التوجه الرسمي، المعلن عنه في قوانين الإصلاحات من الجيل الأول، كانت تدور حوله الشكوك، فيما يتعلق بمصادقية الإتجاه نحو التحول لإقتصاد السوق والانفتاح الاقتصادي، لوقوع الإصلاحات في مربع مغلق داخل أجهزة سلطة الدولة.

و الواقع، أن تلك المعالم التي حددت الوجه الليبرالي للدولة ما هي إلا معالم شكلية، أما مضمون الدولة الليبرالية فقد غاب في الفضاء الاقتصادي الذي تضبطه قواعد اقتصاد السوق. ويكشف ذلك القصور، الذي ميزت تلك القوانين، عدم إستقلالية الأدوات التي تعبر عن ممارسة الدولة الليبرالية. و ظل المفهوم الليبرالي للإقتصاد، المتمثل في حضور الدولة بدرجة أقل³²، رهن الإحتكار للسلطات العامة و يترجم التوجه المغلق للإقتصاد الوطني، إزاء مبادئ الليبيرالية الإقتصادية التي أخذت في الإنتشار بين العديد من الدول العالم الثالث.

³¹ الدستور الصادر سنة 1976 لا يجيز حق الإضراب إلا في القطاع الخاص.

³² BOUZIDI. A: Libéralisme , Capitalisme et Economie de Marché, le Quotodien d'Oran, du 20/11/2003

ومجمل ما أفرزته تلك النصوص التشريعية لم يكن يتعدى خلق إطار جديد لعمل السلطات العمومية في الفضاء الإقتصادي، في سياق المفهوم الجديد لعلاقة الدولة بالملكية العامة الإقتصادية، ونهاية المرجعية الإيديولوجية للإختيار السياسي الذي ساد البلاد لفترة طويلة، عبر تحرير العلاقات الإجتماعية للإنتاج. كما تقتضي قواعد إقتصاد السوق و الإفتتاح الإقتصادي و المنافسة. وهو توازن يخفي في الحقيقة، غياب كل من إقتصاد السوق والقواعد التي تقوم عليها الدولة الليبرالية و الإفتتاح الإقتصادي و شروط المنافسة .

وحتى مضمون ملكية القطاع العمومي، الذي تديره المؤسسة العمومية الاقتصادية في ظل "الاستقلالية"، لم يفقد الصفة المطلقة في ابعادها الثلاثة: لا يجوز الحجر، ولا يجوز التملك، ولا يجوز التصرف فيه³³. أسقط عن قوانين الإصلاحات، سلطة الضبط الإقتصادي، في مجال التعاملات التجارية واقتصاد السوق. وأن جميع النصوص التشريعية التي رافقت الإصلاحات من الجيل الأول، ليس لها علاقة بالتنمية، بقدر ما هي موجة للإستهلاك، وادارة الازمة الحادة التي يعاني منها الإقتصاد الوطني والتسيير المراحل الانتقالية.

³³ تنص المادة 689 من القانون المدني الجزائري لا يجوز التصرف في أموال الدولة وحجرها او تملكها بالتقادم.....

المبحث -2: التنظيم القانوني للملكية العامة للدولة

تقضي تطور التنظيم القانوني الجديد للملكية العامة الإقتصادية للدولة مرتبط بمسار تكوين النظام العمومي في الجزائر³⁴. لكن من منظور ملكية القطاع العمومي، الذي كان له ارتباط بالإختيار إيديولوجي بالدرجة الأولى، وسياسة مكافحة التخلف غداة الاستقلال بجميع أشكاله من دون عناء من ناحية أخرى. والإشارة إلى المراحل التي مر بها تكوين وتطور ملكية القطاع العمومي، هو من باب المدخل إلى مفهوم نظام التوجه الجديد لتوجه الملكية العامة الإقتصادية للدولة، وإطالة على مضمون القانون: 01/88 المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الإقتصادية"عهد استقلالية المؤسسات" والتسيير اللامركزي للاقتصاد الوطني.

لقد أحدث القانون رقم 01/88 هزة في التوجه "الاشتراكي" الإقتصادي للدولة، بصفة عامة، نتيجة القائم بإيديولوجية الإرتباط. أولاً، بالوضع الظرفي لملكية الدولة غداة الإستقلال. وثانياً، تأثر موقع الدولة الإقتصادي بالإختيار السياسي، لمواجهة المحيط الدولي الثنائي القطب، وانتشار المذهب الإجتماعي، وملكية وسائل الإنتاج. وثالثاً، اعتماد الدولة الأسلوب المركزي الموجه في إدارة الإقتصاد الوطني، وتوحيد الملكية العامة الإقتصادية، قصد التوجيه والتحكم والسيطرة في التنظيم. وقد أبرزت قوانين الإصلاحات "الاستقلالية" مشهد إقتصادي جديد للملكية العامة للدولة لكنها احتفظت ببصمات مسار تكوين ملكية القطاع العمومي، إذ طغى عليها، أي الملكية، الإتجاه السياسي-الإجتماعي، من دون منطلق إقتصادي. وهو التوجه الذي أفقد المنطق الإقتصادي، لكل مقومات السوق بالجزائر. وإشارة مثل

³⁴ مر تنظيم المؤسسات العمومية الإقتصادية في الجزائر بالمراحل الأساسية التالية: - مرحلة التسيير الذاتي، - مرحلة التسيير البيروقراطي أي المؤسسات العامة، - مرحلة التسيير الاشتراكي والشركات الوطنية ومرحلة استقلالية المؤسسات، ويتنقل تنظيم القطاع العام الى المرحلة الخامسة مع الشركات القابضة والمرحلة السادسة مع شركات تسيير مساهمات الدولة.

هذه المسائل، لايعني البتة الدخول في مناقشة فقهية أو سياسية، وإنما المقصد من ذلك البحث عن ترتيب مراحل تطور الإختيار الإقتصادي للدولة، من أجل توضيح الإطار القانوني الجديد لتنظيم الملكية العامة الإقتصادية للدولة بالتوازي مع المنحى الليبرالي لمظهر الدولة، على مستوى التنظيم والتسيير لملكية القطاع العمومي كما تبينها قوانين الإصلاحات الإقتصادية من الجيل الأول³⁵، التي اعتمدت على التصحيح الذاتي في الذهاب إلى اقتصاد السوق، قصد الافلات من الاملاءات الخارجية مع الانفتاح على المحيط الاقتصادي الدولي.

ورغم العديد من المراحل التي عرفها التنظيم الاقتصادي:مرحلة التسيير الذاتي الذي أعقب مباشرة الاستقلال وامتد الى سنة 1965، ومرحلة التسيير "البروقراطية" للمؤسسة العمومية ثم التسيير "الاشتراكي" واعادة هيكلة النظام والمالية "للشركات الوطنية" من أجل التحكم في الوحدات وتخفيف الفعالية، واخيرا نظام توجيه المؤسسات العمومية الاقتصادية، والتخلي عن أسلوب التسيير الاشتراكي. كل هذه المراحل لم تمكن الاقتصاد الوطني تحقيق الخروج من أزمة تسيير التنمية، وفق المعايير المتعارف عليها، بل تحولت المؤسسة العمومية الى ادارة ولا علاقة لها بالسوق. فهل وفقت قوانين الإصلاحات الاقتصادية في دفع عملية التنمية وتحقيق العفالية والمردودية الاقتصادية؟ الجواب عن هذا الانشغال يتوضح من خلال ارتفاق الاطار القانوني الجديد(مطلب-1)، الذي رصد لمؤسسات العمومية الاقتصادية، وتأثير ذلك على توجيه اعادة هيكلة الاقتصاد الوطني، وفق تصور جديد حاولت السلطة من خلال قوانين الإصلاحات الجمع بين المتناقضات، الملكية والعمومية والاستمرار في تسيير المراحل الانتقالية للإصلاحات(مطلب-2).

³⁵ هو التصنيف الذي اعتمده الباحث للتفريق بين قوانين " الاستقلالية" الصادرة بداية سنة 1994 اغلى غاية 2006 والقوانين الصادرة في اطار سياسة الخوصصة.

مطلب-1: تطور الإطار القانوني للملكية العامة

إنتم تطور الإطار القانوني للملكية العامة في الجزائر، بتراجع الملكية الخاصة، وتوسيع نطاق الملكية العامة، التي تشرف عليها الدولة، وفق أساليب متعددة³⁶. وهو ما تشهد عليه المحطات التي نعرضها بشي من الأيجاز .

مرت الملكية العامة في الجزائر، من حيث التنظيم وأساليب التسيير بعدة مراحل، توجت أخيرا، بظهور المؤسسة العمومية الإقتصادية. وهو مفهوم جديد لتنظيم الملكية العامة الإقتصادية للدولة. ولتوضيح أكثر، لابد من تحديد تلك المراحل بالترتيب. كان اتجاه سيطرة الدولة على جميع الثروة الوطنية واضحا في برنامج طرابلس وتأكد الإلتزام بذلك الإختيار في ميثاق الجزائر، ودستور 1963. لذا فإن الدولة اهتمت منذ السنوات الأولى، من الإستقلال، بتنظيم الملكية العامة والتحكم فيها بسبب الظروف الموضوعية التي كانت مفروضة عليها. أولا، بحل المشاكل ذات الطابع الإقتصادي³⁷. وثانيا، لم تترسخ الأسس الإيديولوجية الليبرالية في المجتمع الجزائري، وهو ما أتاح تواجد الدولة في الحياة الإقتصادية. وكان هو الصواب، لأسباب موضوعية، عكس ماتكرسه قواعد الدولة الليبرالية المعاصرة. لأن المصلحة العامة من منظور "الإختيار" كان مرتببا بتواجد الدولة في قيادة الإقتصاد الوطني دون الإعتبار لطبيعة المرافق العامة ونشاطاتها، واحداث تنمية شاملة، والتخفيف من حدة التخلف التي كانت ميزة الدول النامية، ومنها الجزائر. والتطور القانوني لتنظيم الملكية العامة الإقتصادية للدولة بدأ سنة 1967 بما يتوافق مع السياسة الإقتصادية للدولة التي اعتمدت على المخططات التنموية إذ خصصت لها استثمارات عمومية ضخمة باعتبار الدولة المديرة للإقتصاد الوطني والمسؤول عن قيادة الإقتصاد الوطني والتنمية.

³⁶ نقصد بذلك : أسلوب التسيير الذاتي، أسلوب الشركة الوطنية، أسلوب الدواوين، أسلوب التسيير الإشتراكي للمؤسسات وأخيرا

المؤسسة العمومية الإقتصادية في تنظيمها

³⁷MIAILLE. M : Contribution a une réflexion sur l'entreprise Socialiste Algerienne, Revue Algerienne des Sciences Juridiques Politiques et Economiques, 1972 N° 2, P 665.

ومن هذا المنطلق، فإنه من الضروري الإشارة هنا، إلى القانون الإقتصادي الجزائري، من خلال علاقته بالملكية المعروفة في الجزائر، قبل بدأ الإصلاحات، أنه كان يحمل شحنة أيديولوجية تقوم عليها الدولة المستخدمة في إطار المخططات الوطنية للتنمية الإقتصادية، والإجتماعية، والثقافية وإنشاء المرافق العامة التي لا تستهدف الربح، أو بواسطة المؤسسات، ذات الطابع الإقتصادي، التي لا يمكن فصلها عن الإقتصاد الوطني، وأدوات التنمية الشاملة حتى تم ترتيب وصف وضعية الدولة بالدولة بالمقاول (رعاية الدولة).

و في هذا السياق، كان الأخذ في الحسبان، أن الإطار القانوني للملكية العامة هو القاعدة الأساسية في بناء الإقتصاد الوطني. لأن للملكية العامة دور أساسي في التنمية، ومن تمة توجيه الإطار القانوني للملكية، الذي يعد الأساس لما تكون عليه السياسة الاقتصادية في المستقبل، ولما يتميز به في علاقة مزدوجة: علاقة الإطار القانوني المباشر بالإقتصاد و علاقته، أي الإطار، المباشرة بسلطة الدولة التي تعكس الوظيفة الإقتصادية والإستراتيجية، الإجتماعية للبلاد وملكية القطاع العمومي. ومثل هذا الوضع يحتاج الى حماية قانونية فائقة وحماية المال العام، على وجه التحديد.

جسد هذا الإطار القانوني، الإيديولوجي للأموال، سيطرة الدولة بصفة كاملة عليها لكن بصورة متدرجة، عبر صدور سلسلة من قوانين: تأميم وسائل الإنتاج الرئيسية وتحويل ملكيتها للدولة، بحيث غطت تلك التأمينات³⁸ مساحة واسعة معتبرة من وسائل الإنتاج الصناعية، والتجارية، والخدماتية. توجت في تطورها عبر ذلك المسار لتأخذ شكل المؤسسة العامة الاشتراكية، إلى جانب الملكية التقليدية السياسية³⁹ وأدى في نهاية المطاف إلى إدماج الأملاك العامة في الإقتصاد الوطني توج بتوحيد الملكية العامة للدولة التي أصبحت تمثل المجموعة الوطنية.

³⁸ د. محمد فاروق عبد الحميد : التطور المعاصر لنظرية الأموال العامة في القانون الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية سنة 1988، ص 303

³⁹ في قاموس النظرة السياسية للإقتصاد في الجزائر إعتبر في السابق الدومين العام للدولة كما ورد في المادة 14 في دستور 1976 . وكذا المادة 17 من دستور 1996 . وحدة واحدة.

وكان نطاق الملكية العامة، قبل توحيدها في المؤسسة الإشتراكية، يتشكل من الأملاك الشاغرة، والأملاك المؤممة، والشركات الوطنية التي أنشأتها الدولة. وتبلورت أبعاد هذا النطاق في عدد من النصوص التشريعية الهامة التي كان لها دور الحاسم في تجسيد الإختيار الإقتصادي للملكية العامة للدولة. وقام هذا المفهوم على الفلسفة الإجتماعية للإقتصاد التي تبنتها الجزائر كمرجعية للإختيار السياسي. و نجد هذا المدلول، في أبواب الميثاق الوطني السبعة التي شكلت المصدر الأساسي لقوانين الدولة تطبيقا للمادة 06 من دستور سنة 1976. ومرجعية كل من برنامج طرابلس وميثاق الجزائر. وفي 01/09/1967 كلف مجلس الوزراء "لجنة خاصة" بوضع امر اطار "Ordonnance Cadre" لتوحيد النظام القانوني للمؤسسات العامة الاقتصادية.

لذا تم تغييب، النص الإيديولوجي، فكرة التميز بين الملكية العامة التقليدية للدولة، والملكية الخاصة للدولة والجماعات المحلية، حيث تم استبعاد من هذا الميدان، فكرة الخوصصة عن الأملاك العامة، طالما دخلت في نطاق سيطرة الدولة ممثل المجموعة الوطنية. وأصبحت تلك الأملاك العامة تخضع لنظم قانونية متكاملة⁴⁰ دون تميز بين الدومين العام/الدومين الخاص. وتختلف قواعدها وأحكامها عن أحكام الملكية الخاصة للأفراد. وهو مايفسر اليوم قبول جميع المذاهب بأن القانون والإقتصاد متداخلان أكثر فأكثر في الوقت الراهن، إذ من الصعوبة بمكان دراسة القانون، دون الرجوع إلى الإقتصاد والعكس صحيحا. فالظاهرة القانونية بطبيعتها متعددة العناصر، وتشكل في نفس الوقت الأساس، الذي ينعكس فيه الواقع الإجتماعي والإقتصادي لكل بلد.

⁴⁰ ميثاق و نصوص المؤسسات الإشتراكية فصل بصفة نهائية في مسألة التميز القائم بين دومين العام / الدومين الخاص السائد في الدولة الليبرالية

لكن مع "استقلالية المؤسسات"، فإن ملكية القطاع العمومي انتقلت الى مرحلة جديدة ضمن ما يسمى بالمؤسسة العمومية الاقتصادية في الجزائر، وهو تطور يتميز عن التسيير الاشتراكي للمؤسسات في الفضاء الايديولوجي للاختيار الاقتصادي للبلاد، حيث يؤدي الطابع العمومي الذي تتمتع به الى تمييزها عن الشركات الخاصة، سواء على مستوى التأسيس والتنظيم، أو على مستوى العلاقات. وليس في ذلك عودة الى الشركات الوطنية التي احتلت سابقا مكانة مرموقة في الاقتصاد الوطني، بل كانت الطريقة المفضلة لضمان تدخل الدولة وتأمين المشاريع والأنشطة⁴¹، إذ يمكن الدولة من تولي مهمة التنمية الاقتصادية والاجتماعية، حيث أخذت الملكية العامة، بصفة تدريجية، فكرة المفهوم الإقتصادي عكس ما هو سائد لدى الدولة الليبرالية.

وهكذا فإن قوانين الاصلاحات من الجيل الأول، أخذت البعد السياسي الكامل بعدما كانت الاشكالية تتمثل في جوانب فنية وتقنية، و تدور حول البحث عن مدى ملائمة الاشكال القانونية السائدة لتأطير مؤسسات القطاع العام⁴² ولتحديد المفهوم الجديد للمؤسسة العمومية الاقتصادية أعتمدت الحكومة طريقين: تقوم الطريقة الأولى، على ابراز العناصر الذاتية التي تتكون منها المؤسسة الذي يطلق عليه التعريف الايجابي. اما الطريقة الثنائية. فقد قام بالترقية بين المؤسسة العمومية الاقتصادية والهيئات المشابهة لها الذي يطلق عليه بالتعريف السلبي. والاعتقاد الذي ساد آنذاك، هو ان المؤسسة العمومية الاقتصادية، باعتبارها شركات عامة تجارية، هي صنف جديد من الاشخاص القانونية والاقتصادية، اذا أن القانون الذي كان يحكمها هو القانون العام، يجسد هذا التزاوج "صناديق المساهمة"⁴³ في الجمع بين القانون بين العام/ والقانون الخاص.

⁴¹ MAHIOU.A : Cours des Institutions Administratives, OPU Alger 1976, P 304

⁴² BOUSSOUMA .M : L'entreprises Publique Algerienne Revus Algerienne N° 2, 1989, P 427.

⁴³ تنص المادة 12 من القانون 01-88 المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية على: "صندوق المساهمة شركة المساهمة يزود بنظام قانوني خاص به يحدد القانون الخاص"

مطلب-2: المنحى الجديد للملكية العامة في القانون.

حسم دستور 1989 في فكرة مفهوم الإختيار الإقتصادي للملكية العامة للدولة⁴⁴ وأعطى الغطاء الدستوري لقوانين الإصلاحات الإقتصادية، التي سبقت دستور 1989 ، لهذا التوجه، الحسم في مجال تنظيم جديد للأماك الوطنية من خلال تحديد الجانب الفلسفي لهذا التنظيم، وإكتمل ذلك الإطار بصدور القانون رقم 30/90 المتعلق بالأماك الوطنية،دون أن تشمل هذه الإجراءات الإشارة الوطنية ودون أن يوفق في حل المسألة الأساسية في التصرف في الأماك الخاصة للدولة والجماعات المحلية.

ويعود السبب في عدم الحسم في الأمور التفصيلية للنظام للملكية العامة بسبب الإرتباط القوي للملكية لإيديولوجية الإختيار السياسي لإقتصاد البلاد، من خلال تولي الدولة مهمة التنمية الإقتصادية والإجتماعية، إذ أخذت الملكية العامة، وبصفة تدريجية، فكرة مفهوم الإختيار الإقتصادي، حسب النصوص الدستورية والتشريعية، وقانون الثورة لزراعية والأماك الشاغرة، والتسيير الذاتي، ونصوص التسيير الإشتراكي للمؤسسات⁴⁵، التي شكلت المصادر الأساسية والإطار القانوني للملكية العامة الإقتصادية للدولة في الجزائر.

⁴⁴دستور 1989 عاد في المادة 18 منه إلى تقسيم الملكية العامة إلى دومين عام/دومين خاص للدولة و الجماعات المحلية.
⁴⁵د.محمد فاروق عبد الحميد : التطور المعاصر لنظرية الأموال العامة في القانون الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية سنة

و كان من الصعب، وفي رمشة عين، على الدولة الجزائرية القفز على هذه المصادر القانونية التي تتحكم في تنظيم و تسيير الملكية العامة الاقتصادية للدولة. و هو ما يفسر التأخر الذي أطال الترجمة الحقيقية للتنظيم الجديد للملكية العمومية وفق قواعد اقتصاد السوق. وكانت الخطوة الأساسية الأولى، هو العودة إلى الأخذ بالتقسيم التقليدي للملكية العامة: دومين عام/ دومين خاص للدولة، والجماعات المحلية قصد تدعيم: "استقلالية المؤسسات" وتحميلها المسؤولية في السوق، على أساس أنها أصبحت شخص قانوني و شخص اقتصادي، في نفس الوقت. لكن لا يمكن التقليل من حجم الصعوبات التي تواجهها الإصلاحات الاقتصادية، وعلى وجه التحديد كسر الاحتكار الذي تمارسه الدولة باعتبارها الراعي الاجتماعي الفاطر (L' Etat Démiurge).

لم يكن هذا التحول تطبقا لما اشار اليه المادة 18⁴⁶ من دستور 1989 ، حين جعلت من الإصلاحات الإطار القانوني الآلية المفضلة في تحديد الملكية الخاصة للدولة والجماعات المحلية. وتمت هذه الخطوة، وتلت تلك الخطوة بصدور نصوص تطبيقية للمادة 24 من قانون المالية التكميلي لسنة 1994، والتي تشكلت من مرسوم تنفيذي وثلاثة تعليمات أصدرها رئيس الحكومة، وتعلية من وزارة إعادة الهيكلة الصناعية والمساهمة كلها اكدت على التنازل عن أصول المؤسسات العمومية الاقتصادية للقطاع الخاص الوطني، أو الأجنبي. تأكد هذا الإتجاه بالتعليمة MRIP/948 المؤرخة في نوفمبر 1995، المتضمنة التنازل وبيع أصول المؤسسات العمومية الاقتصادية. ويعتبر ذلك خطوة جريئة جهدت بصدور الأمر رقم 22/95 المتضمن قانون خوصصة المؤسسات العمومية الاقتصادية.

⁴⁶ تنص المادة 18 من دستور سنة 1989: "الأملك الوطني يحددها القانون، وتتكون من أملك عمومية والخاصة التي تملكها كل من الدولة والولاية والبلدية. يتم تسيير الأملك الوطنية طبقا للقانون"

إن الإشارة المبكرة لهذه النقطة يعد ضروري لفهم وفرة القوانين التي سبقت صدور قانون خوصصة ملكية القطاع العمومي، وهو ما من شأنه أن يؤدي إلى تحديد مكن الخل في المعادلة الصعبة، بين الإنفتاح الإقتصادي، و إقتصاد السوق، على ضوء الاصلاحات من الجيل الأول نتيجة تعطل أدوات الإنفتاح الإقتصادي التي احدثت الصدمة لدى السلطة، نتيجة هشاشة الإقتصاد الوطني، وعدم تحمله لقواعد اقتصاد السوق وهو ما صعب على السلطات العامة تداركه حتى الآن.

ولا شك في أن المنحى الجديد للملكية العامة كان التوجه إلى تحرير الملكية من بعض القيود السياسية: "التي تثير في علاقاتها القانونية، حول الملكية صراعا مابين تيارين متناقضين للتنظيم الإقتصادي: هما الملكية العامة/والملكية الخاصة"⁴⁷. أكدت تلك الملامح في التميز الذي حدده القانون بين الملكية العامة/والملكية الخاصة للدولة، والجماعات المحلية التي تخضع في تسييرها لقواعد القانون الخاصة بالنظرا للحدود التي فرضها قانون 12 جانفي 1988، فيما يتعلق بالإفلاس والتصفية، حيث أن إلغاء قاعدة "عدم التصرف" من الممكن التعامل الكامل بما في ذلك التنازل عن تلك الأموال العامة المتداولة للخواص. وهكذا فإن القانون رقم 01/88 قد أدرج تسيير الملكية من قبل المؤسسة العمومية الإقتصادية، وتكون المنازعة المتعلقة لملاحظات الأملاك العامة من اختصاص القضاء الإداري" وعلى هذا الأساس فالمادة الأولى من الفصل المكرر للقانون رقم 01/89 المؤرخ: 07 فيفري 1989 المعدل والمتمم للقانون المدني قد أدخل عقد التسيير الخاص على المؤسسات العمومية. وهو عقد يلتزم بموجبه متعامل إزاء مؤسسة عمومية إقتصادية تسيير كل أملاكها أو بعضها بإسمها ولحسابها مقابل أجر، مما يجعل ذلك تطورا في النظام القانوني للملكية العامة في الجزائر، ويؤسس لإقتصاد ليبرالي على الطريقة الجزائرية، لكن لايرقى الى استراتيجية شاملة تحدد مستقبل الاصلاحات.

⁴⁷ د. محمد بلقاسم حسن بهلول : المرجع السابق، ص 300

وقد اخذت قوانين الاصلاحات الاقتصادية من الجيل الأول المنحى الليبرالي على مستويين: المستوى الأول، وهو ماتضمنه القانون رقم 88-18 المؤرخ في 12/07/1988 المتضمن الانضمام الى الاتفاقية التي صدق عليها مؤتمر الامم المتحدة في نيويورك بتاريخ 10/07/1958 والخاصة باعتماد القرارات التحكيمية الأجنبية وتنفيذها ، والقانون رقم 88-25 المؤرخ في 12/07/1988 والمتعلق بتوجيه الاستثمارات الخاصة، اذ تنص المادة 03 منه على : "فتح امتيازات جبائية او تخفيضات مالية تقرها قوانين المالية، وتسهيلات خاصة بالتمويل". والمستوى الثاني، يتمثل في كيفية ممارسة احتكار الدولة للخيارات الخارجية⁴⁸ والبعد القانوني لهذا التوجيه هو ضرورة فصل الملكية العامة عن الاقتصاد من اجل العمل على ترسيخ الأسس الايديولوجية للمجتمع الليبرالي في المجتمع الجزائري لكن على مقاس ليبرالية الدولة.

وتأكد ذلك التطور من خلال ما نصت عليه المادة 36 من القانون رقم 01/88 المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية " لا يمكن أن تتعرض المؤسسة العمومية الاقتصادية إلا استثناء الإجراء القضائي يضعها في حالة إفلاس إذا انعدمت لديها السيولة انعداماً مستديماً بسبب "اعسار". كما تحدد القواعد الإجرائية المتعلقة بالحجز المتعلقة ببيع الممتلكات القابلة للتنازل عنها و التصرف فيها. تجسد هذا التطور بنص المادة 24 من قانون المالية التكميلي لسنة 1994. وهو النص الذي سمح بالتنازل عن أصول المؤسسة العمومية الاقتصادية بالبيع أو بفتح الرأسمال الإجتماعي للقطاع الخاص. وبالتالي فصل ملكية القطاع العمومي عن الإقتصاد، الجانب المتعلق بصلاحيات الدولة الذي يندرج ضمن صلاحيات ممارسة سلطة الضبط للتنظيم الاقتصادي.

⁴⁸ المادة 32 من القانون 28-29 المؤرخ في 19/07/1988 المتعلق بممارسة احتكار الدولة في التجارة الخارجية تنص على: " يمكن ان يرخص للمؤسسة العمومية الاقتصادية في اطار عملية التبادل مع الخارج انشاء مؤسسات في الخارج او الاسهام في رأسمال المؤسسات الأجنبية"

وأخيراً، فإن المنحى الجديد للقطاع العمومي في قوانين الإصلاحات الذاتية، قد اقتصر على تعديلات مست محيطة المؤسسة العمومية الإقتصادية، على مستوى التعامل في السوق والعلاقات الجديدة بين الدولة صاحبة الأسهم التي تدار من طرف "صناديق المساهمة"، والإستقلالية، على مستوى تسيير المؤسسات العمومية الإقتصادية. وقد كانت محاولات توفيقية بين التوجه إلى اقتصاد السوق والتاجر العمومي، على مستوى النظري. إلا أنها اصدمت بالمعاملات التي اسقطت كل الحسابات في الذهاب الى اقتصاد السوق .

كما أن هذه المقاربة لم تكن موفقة في الجمع بين الملكية العامة الإقتصادية للدولة "المساهم الوحيد" في الشركة التجارية ومبدأ "عدم قابلية التنازل" عن الرأسمال التأسيس للمؤسسة. ويمكن النظر إلى هذه المقاربة على أساس المفهوم البراغماتي القائم على الفعالية والمردودية من الزاوية الإجتماعية للإقتصاد. والمفهوم البراغماتي أصبح يجسد العنصر الجديد في نظريات التنمية الجديدة⁴⁹ في الدولة المعاصرة التي تتحكم في علاقتها الإقتصادية على أساس المصالح المتبادل.

⁴⁹ د. محمد بلقاسم حسن بهلول : نفس المرجع السابق ، ص 300.

الفصل الثاني : خضوع المؤسسة العمومية الإقتصادية لقواعد القانون الخاص

يعتبر خضوع المؤسسة العمومية الإقتصادية لقوانين السوق تصورا أصيلا في الجزائر دون خصصة الملكية العامة⁵⁰. والإبتكار الجديدة، الأكثر إثارة، هو اللجوء إلى أشكال قانونية جديدة تتمثل في "صناديق المساهمة". هذا التصور أدى إلى تبني رؤية جديدة لعلاقة المؤسسة العمومية الإقتصادية مع المحيط الإقتصادي وممسؤوليتها في السوق، لكن من دون "حق التنازل" عن أصول المؤسسة وهو تجريد للمؤسسة من سلطة القرار الإقتصادي.

لذا فإن الحديث في هذا الفصل سيكون مركزا على عنصرين أساسيين: الأول، في مجال إصلاح المؤسسة العمومية الإقتصادية، أي معنى الإنتقال من التسيير المركزي إلى الإستقلالية أو (اللامركزية الإقتصادية). وثانيا، أن المؤسسات العمومية الإقتصادية أخذت شكل شركات مساهمة أو الشركات ذات المسؤولية المحدودة⁵¹. وهو مظهر يترجم العودة إلى مبدأ "استقلالية" سلطان "الإرادة" في القانون الخاص وهو المنطق الذي يقوم عليه هذا التحول الذي لا يمثل ميزة التطور الجديد لتنظيم ملكية القطاع العمومي في عهد الإصلاحات من الجيل الأول، لأن مبدأ سلطان الإدارة قائم على "حق التنازل" في الملكية بالبيع والإيجار أو التنازل عن أسهم الشركة.

⁵⁰ ABDELADIM. L : les Prévatisations des Entreprises Publiques dans les Pays du Magreb- les Editions Internationales 1998 . P 65

⁵¹ المادة 05 من قانون رقم 88-01 المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسة العمومية الإقتصادية تنص على أن: "هي شركات مساهمة وشركات محدود المسؤولية تملك الدولة أو الجماعات المحلية فيها مباشرة أو بصفة غير مباشرة جميع الأسهم"

وتهدف جميع النصوص المتعلقة بإصلاح المؤسسة العمومية الاقتصادية، بكل وضوحه، إلى أن تكون لهذه الأخيرة مسؤولة عن التنمية الاقتصادية الوطنية⁵². والتمتع بامتيازات السلطة في اتخاذ القرار الاقتصادي أفقدها المسؤولية وتنظيم العلاقات الاجتماعية للإنتاج داخل المؤسسة، والإعتراف بممارسة حق الإضراب⁵³، وعدم اعتبارها مجرد آلة، لإنجاز المخططات التنموية فهي تجمع بين الشخص القانوني والشخص الاقتصادي.

و بالفعل فقد شكل خضوع المؤسسة العمومية الاقتصادية لقواعد القانون الخاص، أساس الإصلاحات، حيث تم إدراج مفاهيم جديدة في نصوص القانون رقم 01/88 المؤرخ في 12 جانفي 1988 المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية، وهي مفاهيم كانت ضرورية لتوضيحات قانونية مطلوبة. تلك التوضيحات جاءت لضرورة التمييز بين المؤسسة العمومية الاقتصادية والمؤسسة ذات الطابع الصناعي والتجاري (E.P.I.C) الذي وحدهما النظام القانوني السابق للملكية في إطار توحيد الملكية العامة الاقتصادية للدولة⁵⁴ والتميز كان واضحا، حسب المادتين 45 و 47 من القانون رقم 01/88⁵⁵ رغم ذلك فان قوانين الإصلاحات لم تفض الى وضع الفواصل بين الدولة والمؤسسة كشخص اقتصادي، بالنظر للتداخل بين صلاحيات الدولة والمؤسسة العمومية الاقتصادية على مستوى حق التصرف في الملكية والتنظيم الاقتصادي، باستثناء التسيير، وأموال المؤسسة العمومية الاقتصادية تسيير وتدار وفق الشكل التجاري⁵⁶ بالاعتماد خاصة، على النظام المالي والمحاسبي والتجاري .

⁵²BRAHIMI .M: Quelques Questions à la Réforme des Entreprises Publiques Revue Algérienne des Sciences Juridiques, Politiques et Economiques N°1, Mars 1989, P.127

⁵³أنظر المادة 24 من قانون 02/90 المؤرخ في 06 فيفري 1990. إذ لأول مرة يسمح بممارسة الإضراب في القطاع العام تماشيا مع الطبيعة الجديدة للعلاقات الاجتماعية للإنتاج داخل المؤسسة العمومية.

⁵⁴ دستور سنة 1976 لم يكن يميز بين المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري والمؤسسات العمومية افشترائية

⁵⁵ تنص المادة 45 على: "تخضع الهيئات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري للقواعد المطبقة على الإدارة في علاقتها مع الدولة" والمادة 47 منه تنص: "تتحول الهيئات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري الى مؤسسات عمومية اقتصادية اذا امكن ان يتبع عندئذ هدفها"

⁵⁶ مصطفى كمال طه: الوجيز في القانون التجاري، منشأة المعارف، الاسكندرية 1987، ص 135.

لذا لا بد من توضيح خضوع المؤسسة العمومية الاقتصادية لقواعد القانون الخاص التي يملئها إقتصاد السوق، و كذا تغير العلاقة الإجتماعية للإنتاج داخل المؤسسة. كما لن يقتصر الأمر على توضيح المسألة من الجانب التقنية القانونية، بقدر ما يكون الإنشغال منصبا على العنصر الإقتصادي، و الإجتماعي. هذا الإنشغال يصاغ في الإشكالية التالية: ما الجديد في خضوع المؤسسة العمومية لقواعد القانون الخاص؟ هل تحقق انتقال المؤسسة الاقتصادية من التسيير المركزي إلى مبدأ الإستقلالية، (المبحث-1)؟ هل تحقق الهدف من هذا المسعى المتضمن بالنتيجة نقل حق ملكية الدولة للمؤسسة العمومية الاقتصادية (المبحث- 2) ؟ ما هي الأسباب التي حالت دون تجسيد "مبدأ الإستقلالية" و"مبدأ المتاجرة" بملكية الدولة التي جاءت بهما قوانين الإصلاحات الاقتصادية، ؟ هي كانت مجرد تجربة للتحول نحو إقتصاد السوق. والحررة الاقتصادية؟ إن توضيح هذه الاشكالية يتطلب توضيح مسألة الانتقال من التسيير المركزي للاقتصاد الى "الاستقلالية" ، من حيث فصل أموال تشغيل المؤسسة، عن الرأسمال التأسيس لها ، ومن حيث نقل حق ملكية الدولة للمؤسسة على مستوى خوصصة التسيير، والتحول نحو اقتصاد السوق⁵⁷.

⁵⁷ انظر التقرير العام المقدم من طرف الحكومة حول المشاريع القوانين المتعلقة بالإصلاحات الاقتصادية، حيث من بين ما ورد في التقرير: " تركز استقلالية المؤسسات العمومية الاقتصادية على مبادئ اساسية تتمثل في الشخصية المعنوية والشخصية الاقتصادية الممنوحة للشركات العامة طبقا لقواعد المتاجرة واقتصاد السوق"

المبحث 1-: الإنتقال من التسيير المركزي الى الاستقلالية

النقاش السياسي-الإقتصاد الذي جرى حول تقييم حصيلة عشرية التنمية الاقتصادية-الإجتماعية-1967-1978، كشف عمق الصراع الموجود حول ملكية القطاع العمومي بين قوى داخل السلطة:النظام السياسي الذي تمثله البيروقراطية الإقتصادية للدولة التي تمارس السلطة الفعلية الإقتصادية عبر مختلف الإدارات:التخطيط، المالية، وإدارة التجارة والتكنولوجيا، عبر نمط مشروع التنمية داخل إدارات التسيير الإشتراكي للمؤسسات، وفئة المنتجين بالقطاع العمومي الإقتصادي، التي تبحث عن إقامة علاقات إجتماعية جديدة وترفض أي شكل آخر لتنظيم المجتمع، نظرا لاهمية المصالح الفئوية التي لايمكن الاستغناء عنها وهو ما اثر على مسار الاصلاحات من خلال الحصار الممارس عليها من قبل الأجهزة الجديدة التي تولت التسيير والمشكلة أساسا من أعضاء الحكومة.

والانتقال من الادارة المركزية الاقتصادية الى نوع من "الاستقلالية" يقتضي اضعاف الشخصية القانونية، المعنوية على المؤسسة العمومية الاقتصادية الذي هو أمر مسلم به في كافة الأنظمة القانونية⁵⁸، وهي تتحدد بالملكية الرأسمالية في الإقتصاد الليبرالي. والسند القانون الذي يدعم هذا الانتقال يتمثل في: "الاستقلالية" ووجود ذمة مالية والتمتع بالشخصية القانونية الكاملة وهو ما يضي على قواعد التسيير نوع من المرونة المطلوبة اثناء المعاملات التجارية في السوق.

⁵⁸ فتحي عبد الصبور: الشخصية المعنوية للمشروع العام، عالم الكتب القاهرة، سنة 1973، ص 362.

هذا النقاش يعكس، في حقيقة الأمر، الأزمة الاقتصادية، ويحمل دلالات على أن هناك توجه جديد يرمي إلى توزيع الإقتصادي، بين المؤسسة العامة الاقتصادية من جهة، والدولة التي تتولى ضبط الجهاز الإقتصادي، من جهة أخرى. فقد شكلت، سابقا إعادة الهيكلة النظامية المالية للشركات الوطنية في إطار اللامركزية الاقتصادية المعلن عنها⁵⁹، في الإصلاحات التي انطلقت في 1988/01/12، حيث تم بموجب تلك القوانين فصل المؤسسة العمومية الاقتصادية عن مجموع العمال و تحولوا إلى إجراء وتم إلغاء القانون العام للعمال وقانون تسيير الإشتراكي للمؤسسات و تحرير أسعار المواد التي كانت مدعمة من قبل الدولة كإجراءات أولية لتخفيف ثقل المديونية الخارجية.

وأبرزت تلك الإصلاحات جملة من النقاط الأساسية هي :
 أولا، ان الجديد الذي أتت به قوانين الإصلاحات الاقتصادية تمثل في ضرورة التخلي عن التسيير المركزي للإقتصاد و"منح الإستقلالية للمؤسسات" لكن دون "حق التنازل" في الراسمال التأسيس للمؤسسة مما يجعل التصور مخيب للأفاق الاقتصادية من أجل التنمية وفق قواعد اقتصاد السوق. وثانيا، نقل، في إطار "الإستقلالية"، مركز ثقل التنمية إلى المؤسسة العمومية الاقتصادية وإقامة علاقة جديدة مع الدولة ضمن فضاء واحد وهو ما سهل إعادة انتشار الدولة في الفضاء الاقتصادي عبر صناديق المساهمة. وثالثا، إعادة العمل بالتقسيم التقليدي للملكية العامة: دوميين عام/دوميين خاص دون اعلان نقل ملكية القطاع العمومي الى القطاع الخاص والابقاء على وضع القطاع الخاص غير المستغل (العائلي) .

⁵⁹ انظر ملخص تقييم الحصيلة الاقتصادية والإجتماعية للعشرية 1967 - 1978 سنة الصادر عن وزارة التخطيط العمرانية. ص 15.

وتقرر هكذا، على المستوى السياسي، منح "الإستقلالية" للمؤسسة العمومية الإقتصادية التي تكرر منذ 1988، الفصل بين السيادة/والمتاجرة. وعلى المستوى القانوني، بروز مفهوم جديد للمؤسسة العمومية "الإقتصادية" التكميلي عن الأسلوب "الاشتراكي". يترجم هذا الواقع الجديد العلاقة الأساسية الجديدة بين الدولة والمؤسسة العمومية الإقتصادية، التي لم تعد علاقة تبعية للدولة، بل تأخذ شكل تنظيم الشركة التجارية، التي تتولى تسيير حافطة مساهمات الدولة. فالمؤسسة العمومية الإقتصادية، تفلت، من الخضوع المباشر للدولة على مستوى التسيير. مما يعني أن المؤسسة العمومية لم تعد تعتبر كواقعة قانونية كما كان الشأن مع المؤسسة العامة الإشتراكية⁶⁰، بل شخص قانوني واقتصادي. هذه الضوابط الجديدة تحتاج إلى تحديد لمبدأ الإستقلالية (مطلب-1) ومسألة نقل حق الملكية من الدولة إلى المؤسسة العمومية الإقتصادية في القانون (مطلب-2) ومدى تأثير ذلك على المركز الاقتصادي للدولة في إدارة التنمية في المستقبل والنتائج المرجوة من هذا التوجيه في اطار نظام توجيه الملكية العامة الاقتصادية للدولة.

⁶⁰كانت المؤسسة الإشتراكية تقبل إصلاحات - تحت الوصايا (الأمر رقم 74/71) - إلا واجهة و تدخل المؤسسة في نفس مستوى ميزانية الدولة أو تنظيم الإثشطة الخاصة بها.

مطلب - 1 : مبدأ الإستقلالية

نظام توجيه المؤسسة العمومية الاقتصادية يقوم على اساس يتمثل في مبدأ "الاستقلالية" باعتباره أهم مقومات اللامركزية الاقتصادية ، حتى أن الاصلاحات التي انطلقت 1988/01/12 أخذت في الخطاب السياسي والاعلامي " استقلالية المؤسسات". والغاية من منح الاستقلالية للمؤسسة العمومية الاقتصادية، هو الوصول الى تحقيق الفعالية والمردودية الاقتصادية والمساهمة في التنمية من خلال التحكم أفضل في قواعد التسيير .

إن فان مفهوم "مبدأ الاستقلالية" لا ينظر اليه بالمعنى التقليدي⁶¹ بل يندرج في السياق العام لتوضيح المبادئ والأهداف التي تقوم عليها الاصلاحات الاقتصادية، هذا من جهة، ومبدأ "الاستقلالية" أهم مقومات اللامركزية الادارية التقليدية تهدف الى حرية سلطة اتخاذ القرار على مستوى التسيير والتنظيم، هذا من جهة ثانية. وما يجب النظر اليه في هذا المضمار هو فضاء الدولة في الاستقلالية، لان الهدف من وراء ذلك كان وضع المؤسسة العمومية الاقتصادية أمام الأمر الواقع الذي يعيشه الاقتصاد الوطني. وفي حدود هذا المفهوم فان مبدأ "الاستقلالية" هو شكل من أشكال خوصصة التسيير الاقتصادي، باتباع أسلوب قواعد القانون الخاص والاحتفاظ بالصفة العمومية للمؤسسة وهو ما طرح قيمة "الاستقلالية" وهو ماجعل النصوص المتعلقة بمبدأ الاستقلالية تستند الى: الأساس القانوني والأساس الاداري والاساس الاقتصادي.

⁶¹ LUCHAIRE.F et LUCHAIRE Y: le Droit de la Decentralisation, Themis Droit PUF, 1986, p 191.

ويكاد يتفق جميع المتهمين بالإصلاحات الإقتصادية التي جرت في الجزائر على أن مجال "الإستقلالية" قد أخذ القسط الأكبر في عملية الإصلاح من حيث توفير العناصر الضرورية لمحيط المؤسسة العمومية إلا أن غياب الإرادة السياسية في دفع النظام الجديد إلى النهاية كان مخيب للأمال في الإستقلالية بالإضافة إلى العوامل الخارجية التي حدثت من التوجه الجديد لمفهوم الإصلاحات و الأساس القانوني للمؤسسة العمومية الإقتصادية الذي تركز عليه "الإستقلالية" هو التمتع بالشخصية القانونية المعنوية على أن تتحدد بالملكية الرأسمالية. والهدف من ذلك هو تحويل المؤسسة العمومية الإقتصادية القدرة على اكتساب الحقوق والتحمل بالالتزامات ، حسب ترتيب النتائج المشار إليها في المادة 50 من القانون المدني⁶² السند القانوني الداعم لمبدأ الإستقلالية.

كما ليس من السهل، وفي هجر الملكية العامة للدولة الذي عمق خلاف بين القوى الإجتماعية لذا كان التحول القانوني للمؤسسة الإشتراكية إلى شركات أسهم أو شركات محدودة المسؤولية يعتبر تخلي عن النموذج الإقتصادي للتنمية الإشتراكية، باعتباره كان أكثر اتساعا من التغيير (Changement) لأن التحول يكون أساس تحليل الواقع الإقتصادي و الإنتقال (Transition) إلى وضع جديد لم يكن قائما.

وعليه، فإن إخضاع المؤسسة المبادئ المناصرة كان يتطلب خلق فضاء المنافسة التي تخضع لقواعد اقتصاد السوق و تنظيم السوق لا يتم إلا بسيادة الملكية الخاصة وتوسيع القطاع الخاص وتدعيمه وهو أمر لم تتشكل حوله الظروف الموضوعية ، هذا من جهة، ومحدودية مبدأ "الإستقلالية" في ادراة والتعامل بأموال تشغيل المؤسسة العمومية، من جهة ثانية .

⁶²تنص المادة 50 من القانون المدني: "يتمتع الشخص الاعتباري بجميع الحقوق الى ما كان منها ملائما لصفة الانسان..."

لقد تميزت الإصلاحات الاقتصادية، في مجال "استقلالية المؤسسات العمومية الاقتصادية" بتحديد الأهداف وخاصة، الفصل بين السيادة والمتاجرة، وهو يعني للوهلة الأولى، عدم الخلط بين الدولة والمؤسسة⁶³ المبرر بحرية هذه الأخيرة وإخضاعها لقواعد القانون الخاص والمسؤولية في السوق. والقصد منه كان البحث عن حل لأزمة الفعالية المفقودة على مستوى أدوات الإقتصاد الوطني. لكن المسألة هي أبعد من ذلك. فالدولة - حين تنازلت عن صلاحياتها في إدارة و تسيير المؤسسة لمجلس الإدارة فإنها على مستوى الملكية اعتمدت أسلوب جديد تمثل في "خوصصة التسيير"⁶⁴. وانشاء هياكل جديدة كانت تسمى "صناديق المساهمة" التي ينقل إليها عن ممارسة حق الملكية الناجم عن حافظة اسهم الدولة . وتحولت "صناديق المساهمة" إلى وصاية جديدة وأدى الى بروز شكل جديد من نظام التوجيه الاقتصادي وحصل تغير في المشهد الاقتصادي للدولة.

ويندرج مجال "الإستقلالية" ،في التحول نحو التشريعات الاقتصادية التي سمحت بـ بروز نمط اقتصادي جديد أنهى مرحلة التسيير الإداري المركزي الموجه والمرور إلى الإستقلالية. و يعني ذلك إعادة إحياء هوية و شخصية المؤسسة العمومية بما فيها البنوك، وبما أن للمؤسسة هوية مستقلة متميزة عن الدولة أصبحت تتكفل مباشرة بأعمالها بنفسها وتنظيم علاقتها الاقتصادية واختيار الرجال المسيرين لها. و النصوص القانونية التي رصدت للإستقلالية لم تهتم بالتقسيم بين حيابة الملكية القانونية من طرف "صناديق المساهمة" والملكية العامة الاقتصادية للدولة والمؤسسة العمومية الاقتصادية. فالاستقلالية لم تغير الا مشهد التنظيم الاقتصادي القديم و بروز نمط جديد في التنظيم الاقتصادي.

⁶³ قبل الإصلاحات كانت المؤسسة العمومية خطة ادماج مطلقة، ومطلب تميزها عن الإدارة المركزية حول هذا. ر. زوايمية المفهومات المتناقضان للمؤسسة العمومية، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية، سياسة الإقتصاد رقم 01 مارس 1989، ص 145.

⁶⁴ صناديق المساهمة كانت بمثابة بيروقراطية جديدة حددت من استقلالية المؤسسة العمومية ، لقانون رقم 88، المؤرخ في

والمسألة في هذا المجال، تبقى حول درجة القطيعة أو الإستمرارية بالنسبة للأوضاع السابقة، فقد ظهر، على المستوى القانوني، مفهوم جديد للمؤسسة العمومية الإقتصادية (قانون رقم 01/88) هذا المفهوم كان يترجم في الواقع العلاقة الأساسية بين هذه الأخيرة والدولة، إذ لم تعد تلك العلاقة قائمة على التبعية للدولة. بل أنها أصبحت منظمة في شكل شركة تجارية تفلت من الخضوع المباشر للدولة لكن تراقب بواسطة صناديق المساهمة، إذ من لا يملك لا يحدث القطيعة مع المالك ويظل يعيش بالتبعية، والقطيعة لا تحدثها سوى الاستقلالية بالملكية يعني حق التنازل عن الرأسمال التأسيسي أو اصول المؤسسة. ورغم ذلك لا يمكن التقليل من الزلازل التي أحدثتها "إستقلالية المؤسسات"، على مستوى المنظومة الإقتصادية، و بالتحديد على مستوى الاقتصاد الكلي. إلا أن الإقتراح المتعلق ببناء صرح قانوني ومالي يخص للمؤسسات العمومية الإقتصادية قصد إنجاح "الإستقلالية" ومن ثمة اصلاحات بنسب متفاوتة ظل حبيس العلاقة بين البنك والمؤسسة العمومية الإقتصادية والدولة⁶⁵ هي المساهم الوحيد لأن قرارات التمويل والقروض تتحكم فيها الدولة بإعتبار البنك ملك للدولة بما فيها الرأس مال التأسيسي للمؤسسة العمومية.

وشمولية الاصلاحات الإقتصادية جعلت من البنك مؤسسة مهمة في حياة المؤسسة العمومية. لذا وتطرح العلاقة الجديدة: البنك والمؤسسة. أولاً، النظام الأساسي للمؤسسة البنكية، التي انتقلت من بنك الدولة إلى بنك تجاري. وثانياً، تطرح مشكلة تحول مجموع القطاع العمومي الإقتصادي إلى تاجر عمومي من دون حق المتاجرة بالملكية الإقتصادية للدولة وهو ما يتعارض وقواعد الدولة الليبرالية ومنطق اقتصاد السوق ومنتوج البنوك لم يتعد التصرف الإداري للعمليات الحسابية.

⁶⁵ بوزيدي.ع: اين هو العقد الاجتماعي والاقتصادي ، ترجمة : عبد الوهاب بوكروح، جريدة الشروق 2006/09/21.

إن "إستقلالية" المؤسسات العمومية الإقتصادية في المفهوم الجديد، أي الإقتصادية كان خيار فرضه واقع الإقتصاد الوطني الذي كان يعيش أزمة. ويترجم التصور المرحلي لتوجهيات السلطات العمومية في مجال الإصلاحات على وجه العموم. والهندسة القانونية التي رصدت كانت تعكس موقف السلطة من الأهداف المرسومة للإصلاحات الإقتصادية فهو لم يحدد الوجهة الصحيحة للقطاع العمومي في مجال العلاقات الاقتصادية في السوق.

وبالفعل، فإن موقف سلطة السياسية من منح الإستقلالية يقرأ في تصميم المحيط الإقتصادي للمؤسسة العمومية، فرغم المرونة التي ظهرت بها تلك القوانين إلا أن معالجة الجوانب، التي لها ارتباط بالمؤسسة لم يحدد لها الطابع القانوني بدقة، بل حصل الجمع بين "مفهومين متناقضين للمؤسسة"⁶⁶، خاصة، وأنها تشكل الوسيلة المفضلة لإنتاج المواد وتراكم رأس المال⁶⁷، باعتبارها شركة مساهمة تخضع لقواعد القانون الخاص و كل النصوص المعمول بها في مجال الإلتزامات المدنية والتجارية على المستوى الإقتصادي باستثناء الرأسمال التأسيسي للمؤسسة.

ماذا تغير جراء منح الإستقلالية للمؤسسة العمومية على المستوى السياسي والقانوني؟ بكل تأكيد حدث تغيير على مستوى الوظيفة، بسبب الفصل بين السيادة و/المتاجرة. ونتيجة لذلك تغيرت العلاقة بين الدولة والمؤسسة العمومية الإقتصادية في مجال الوصاية والتبعية السلمية باعتبارها شركة تجارية عمومية. وعلى المستوى السياسي لم يحدث الفصل بين الملكية/الإختصاص المرتبطة بقواعد الإنفتاح الإقتصادي لتتولى الهيئات الإدارية الجديدة الإشراف على إدارة ومراقبة الإصلاحات و تغليب الجانب السياسي على المنطق الإقتصادي.

⁶⁶ ZOUAÏMIA .R : L'Ambivalence de l'Entreprise Publique en Algérie. Revue Algerienne de Sciences Juridiques Economique et Politique. N°1. Mars 1989.

⁶⁷ تنص المادة 3 من القانون 01/88 : ((تشكل المؤسسة العمومية الإقتصادية، في إطار عملية التنمية الوسيلة المفضلة لإنتاج المواد والخدمات و تراكم رأس المال))

إذن، لم تكتمل درجة النضج القانوني للتحويل نحو اقتصاد السوق، كما كان مرسوماً لمجال استقلالية المؤسسات العمومية، لكن برز، مقابل ذلك، هزة - في مهمة الدولة على مستوى التسيير دون توضيح أهمية السوق في الإصلاح الإقتصادي. وهو ما كان يستدعي توسيع قاعدة الإصلاحات باتجاه السوق، فرغم المقاومة التي اصطدمت بها استقلالية المؤسسات العمومية الإقتصادية والفشل الذي لحق المسار الإصلاحات من الجيل الأول، وإعادة هيكلة جديدة للاقتصاد والوطني على مستوى التنظيم المتمثل في شركات تسيير رؤوس الأموال التجارية للدولة وهي تجارب لا تقوم على قواعد التنمية و إقتصاد السوق بل تأتي لمواجهة التشوّهات التي تحدثها الاجراءات الارتجالية التي أدت الى فشل " الاستقلالية". و بعد التخلص من العوائق الرئيسية في ضبط النظام الجديد للملكية العامة الاقتصادية للدولة، ووفق قواعد الدولة الليبرالية المعاصر من خلال الحضور المنظم للدولة، في المجال الإقتصادي، كما هو واقع الحال في الدول الليبرالية المتقدمة اقتصادياً وصناعياً، حتى تتحمل سلطة الضبط الإقتصادي و مسؤولية التنظيم طبقاً لنصوص التشريعية والتنظيمية، برزت الحاجة الى استراتيجية جديدة من اجل التحويل نحو اقتصاد السوق.

ومهما يكن فان، قوانين الإصلاحات الإقتصادية التي أطرت استقلالية المؤسسات، كانت محطة مهمة في الوصول التدريجي، من حيث قبول مبدأ التعامل مع القطاع الخاص⁶⁸، بغية الخروج من الأزمة الإقتصادية المتعددة الأوجه. غير أن ازدواجية مهمة الدولة في خطواتها على صعيد حضورها الإقتصادي عبر الإنتشار ظل يميز هذا الجانب في التردد وعدم التحكم في الإصلاحات. و قد ترتب عن هذا الوضع، و على المستوى الإقتصادي تحديداً، عدم اكتمال الرؤية فيما يتعلق باتجاه قانون الخصصة. وهو ما يفسر صدور ثلاثة قوانين متعاقبة في ظرف ستة (6) سنوات⁶⁹.

⁶⁸ انظر القانون 88-25 الصادر في 12/07/1988 المتعلق بتوجيه الاستثمارات الاقتصادية الخاصة الوطنية.

⁶⁹ الأمر 95-22 المتعلق بخصوصية المؤسسات العمومية الاقتصادية المعدل والمتمم بالأمر رقم 97/12 المتضمن خصوصية المؤسسات - والأمر رقم 01/04 المتضمن تنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية ومسيرها وخصوصيتها

بهذا المعنى، يمكن تحديدا فهم حدود "الإستقلالية" الذي يرمي إلى تحقيق
 الفعالية الإقتصادية بإعتماد أسلوب التسيير الخاص للمؤسسات العمومية الإقتصادية
 دون تحجيم دور الدولة في الفضاء الإقتصادي لأنه لا مجال للإستقلالية من دون
 حق التنازل عن أموال المؤسسة والمسؤولية في السوق. وقد وفر الإطار الجديد
 للإستقلالية التمتع بين اللامركزية في التسيير مع ضمان حضور الدولة
 المساهم الوحيد. هذه الإزدواجية التي في حاجة إلى التوفيق فيها في المجال
 الإقتصادي، الذي لم يتعد سقف توفر قواعد الدولة الليبرالية المعاصرة المتدخلة.

وهذا التردد التدريجي بين العديد من الخيارات، دون وجود مستلزمات
 عملية ألقى بقوة بظلاله على مسار الإصلاحات الإقتصادية في التحول إلى إقتصاد
 السوق أو في تكوين سوق وطنية تضمن التمهين لثقافة السوق الإقتصادية. لذا يمكن
 إعتبار التعقيم الذي تميزت به جوانب من الإصلاحات كانت السبب، وبشكل واضح،
 تدخل الدولة مجددا وبأشكال أخرى قصد تكوين شبه سوق تضمن الإنطلاقة
 لظاهرة السوق المفقودة في منعطف الإقتصاد الجزائري .

ومن هذا المنظور تحديدا، يمكن فهم المركز المحوري "الإستقلالية المؤسسات"
 في عدم التقدم وتشكيل سوق إقتصادي حقيقي⁷⁰. ونجاح خوصصة تسيير القطاع
 العمومي الإقتصادي، والتحول نحو إقتصاد السوق في إطار الاستقلالية للفهم.
 لأن الأمر يتضمن عناصر متناقضة ومترابطة: الحرية، وأصول المؤسسة، والحماية
 الاجتماعية.

⁷⁰ MENOUEUR.M : L' Autonomie de L'entreprise Publique en Algerie : Fin de l' Hégémonie
 Etatique, Annuaire de l' Afrique du Nord , Tom XXX 1991 , P 575.

والأطروحة التي سادت "الإستقلالية"، والمتمثلة في إعتبار الإنتقال من التسيير المركزي إلى الإستقلالية هو مفتاح الأزمة، تشبه تدابير تطبيق قانون الخصخصة راهنيا. ويعزز هذه النظرة أن المعطيات الجديدة لم تكن موضوع تفكير مسبق، وهي معطيات التعبير المعاكس لإتجاه تطبيق قانون الخصخصة والتحول نحو اقتصاد السوق.

لقد أفرز مفهوم "الإستقلالية"، بحسب المضمون العملي، ثلاث معطيات نظرية على مستوى التنظيم الإقتصادي. المعطى الأول، اختلاف الحاجات السابقة على قانون الخصخصة فيما يتعلق بالإبتكار الأصيل⁷¹ للذهاب إلى السوق دون خصخصة المؤسسات العمومية، وأن الوقت كان مناسباً أكثر للإنتقال إلى الإقتصاد السوق تحت وطأة العوامل فوق إقتصادية (الخارجية) و بتكلفة أقل و لها ما يبررها بسبب الظرف الإقتصادي-الإجتماعي. وبالمقابل في الوقت الراهن تقديم دقيق للمبالغ التي خصصت لتطهير المؤسسات العمومية الإقتصادية والسياسة التعديل الهيكلي⁷². والمعطى الثاني، إختلاف مفهوم "الإستقلالية" عن مفهوم اللامركزية الإقتصادية باعتبار هذه الأخيرة تشكل سلطة مضادة، وبالتالي "الإستقلالية" لاتماثل اللامركزية (سلطة حق التصرف). وينطبق ذلك في علاقة البنك بالمؤسسة العمومية الإقتصادية، في التعاطي مع وظائف الدولة بكيفية غير مباشرة. والمعطى الثالث، أن المرجعية النظرية للإصلاحات الإقتصادية، وهي مرجعية كان يستحسن إعادة تأويل جوهر الميكانزمات التي استخدمت بالسير في العملية لتحديد الإتجاه، اذ فقدت المرجعية مصداقيتها في السوق والمعاملات الإقتصادية بالملكية العامة للدولة غير متوفرة والميكانزمات المرافقة لم تكن صادقة في الذهاب الى اقتصاد السوق.

⁷¹ ABDELADIM. L : les Privatisations des Entreprises Publiques dans les Payes du Magreb- les Editions Internationales 1998 . p 65

⁷²MEBTOULA : L'Algérie Faces Aux Défis de la Mondialisations 2 . Réformes Economiques et Privatisations. OPU Alger, P127

هذه المعطيات الثلاثة أظهرت تشويه أصالة الجمع بين خوصصة التسيير الإقتصادي والمرجعية النظرية للإصلاحات العمومية والذهاب إلى السوق. ووفرة النصوص القانونية التي رصدت لهذه الإصلاحات لا تعكس أكثر من حالة اليأس السياسي في الموقف من الهدف المرسوم من "إستقلالية المؤسسات" والإحتكام لقواعد إقتصاد السوق.

وإجمالاً، فإن التذليل بالمعطيات الثلاثة التي تم عرضها، في سياق مفهوم "الإستقلالية"، توضح بأن تصور إطار إستقلالية المؤسسة العمومية الإقتصادية، لم يتجاوز حدود المرونة الضيقة التي أدخلت على أسلوب التسيير الإقتصادي، من خلال إخضاع المؤسسة العمومية إلى قواعد القانون الخاص. فعلى المستوى النظري، لا يمكن الحديث، و بكل موضوعية، عن إلغاء الوصاية الإدارية، باعتبار أن ذلك كان متوقف على تحرير سلطة المبادرة التي ينبغي أن تتمتع بها المؤسسة العمومية، وهو الإجراء الذي لم يظهر في شبكة العلاقات المتداخلة والمثيرة لإشكالية التحول القانوني الإداري في علاقة الدولة بالمؤسسة العمومية، إلا من منظور دور التكنوقراطيين في التنمية. لأن مفهوم الإستقلالية، يعني اللامركزية الإقتصادية وسلطة القرار الإقتصادي.⁷³

⁷³ LUCHAIRE.F et LUCHAIRE. Y : Op Cit, P. 456.

وهذا يعني أن مبدأ "الإستقلالية" التي تم اعتماده سنة 1988 في إطار الإصلاحات الإقتصادية، كان له أثر في تحريك الجمود الذي طبع المنظومة الإقتصادية وأنشأ موقفا للسلطة إزاء الوضع الإقتصادي الذي ميز تلك المرحلة. غير أن توسيع مساحة "الإستقلالية" باء بالفشل بعد مرور سبعة سنوات⁷⁴ ومن أهم نتائج ذلك الفشل، دون ذكر الأسباب المتعددة، الترفيعات المسكنة للأزمة التي أطالت عمر الإصلاحات الإقتصادية، وأحدثت شرخا عميقا على المستوى الإقتصادي، والإجتماعي هذا من جهة، ثم أن قانون "إستقلالية" المؤسسات العمومية الإقتصادية لم يحدث القطيعة المنشودة من مجال الممارسة الإقتصادية بل كانت عبئا ثقيلا على مسعى الإجراءات الجارية، في ظل الإصلاحات الإقتصادية. وأكد فشل الدولة تولى زمام القيادة الإقتصادية وبعث تنمية شاملة. لأن الإصلاحات كانت نتيجة ظروف أملتھا الوضعية التي وصل إليها الإقتصاد الوطني، والثقانة القانونية التي أطرت مجرى الإصلاحات من الجيل الأول لم تخرج عن التطور المرحلي لتنظيم الملكية العامة الإقتصادية للدولة والتحكم في ادارة الأزمة المالية الخانقة. أولا، مسألة تحويل أموال الشركات العمومية(القابضة) إلى شركات تسيير المساهمات. والمسألة الثانية، ما الفائدة من مثل هذه الإصلاحات و ما الجديد الذي يمكن أن يأتي به هذا التنظيم الجديد أكثر من الشركات العمومية القابضة ؟ ماوقع فعلا في الإصلاحات الاقتصادية من الجيل الأول هو محاولة ادارة الجانب التجاري للسوق الجزائرية دون التفكير في اعادة تأهيل المؤسسة الجزائرية، خاصة ان العالم اليوم يعيش اقتصاد المؤسسة وليس السوق الاقتصادي و تنظيم السوق لا ضمه كما هو واقع اليوم لسوق الجزائرية وبالتالي فان "مبدأ الاستقلالية" لم يكن امتيازاً حقيقياً، بقدر ماهي صلاحيات حددها القانون مسبقا وفقا لارادة الدولة.

⁷⁴ الغاء القوانين المتعلقة بالاستقلالية بموجب الامر رقم 25-22 المؤرخ في 1995/08/26.

والامر رقم 95-25 المتعلق بالشركات العمومية القابضة، المؤرخ في 1995/09/25.

مطلب-2: أهمية نقل حق ملكية الدولة للمؤسسة العمومية الاقتصادية

تهدف الإصلاحات الاقتصادية الى إعادة تنظيم توجيه الملكية العامة الاقتصادية للدولة على مستوى الاقتصاد الكلي. ويعود السبب في ذلك أولاً، إلى النمو الكبير الذي سجله الاقتصاد الوطني، نتيجة الجهود التنموية للدولة، والاستثمارات العمومية التي وبدلت لأكثر من عشرين سنة. إنجر عنه تطور المؤسسة العمومية، على مستوى الإمكانيات المادية والبشرية. وكان لابد من أحداث تغييرات تجعل منها، بالإضافة إلى أنها شخص قانوني الى شخص وسيط اقتصادي يعتمد على نفسه. وبالتالي تحمل المسؤولية في السوق. والسبب الثاني، يعود إلى الضغوطات المالية التي فرضها المحيط الدولي الاقتصادي، خصوصاً بعد الأزمة المالية الخانقة التي عرفتها البلاد سنة 1986، نتيجة تدني أسعار البترول وما أصاب الآلة الاقتصادية الجزائرية من ركود. هذا الوضع تطلب، وهو أمر طبيعي، ضرورة تصحيح الوضع بإدخال تعديلات على التنظيم الاقتصادي، وإعطاء مفهوم جديد للمؤسسة العمومية الاقتصادية⁷⁵.

ولإجراء مثل هذا التصحيح، كان من الضروري إعادة النظر في أسلوب التسيير الاقتصادي بمنح "الاستقلالية" للمؤسسة العمومية من منظور توسيع وتطور الملكية الاقتصادية للدولة، وإعادة الإنتشار لها في الفضاء الاقتصادي، وتصنيف اطار قواعد القانون التجاري. هذا التنظيم للاقتصاد الوطني التفت حوله صناديق المساهمة، وهو لا يعد خروجاً على القاعدة أو على القياس، خلافاً لما كان عليه الوضع في عهد التسيير الإشتراكي للمؤسسات العمومية لأن الأمر كله أصبح مرتبطاً بالفعالية والمردودية الهدف المنشود من الإصلاحات. هذا التطور شكل في تسيير رأس مال الدولة بداية التخلي عن التسيير الإداري لوسائل الإنتاج وبرزت مسألتين: الملكية في مجال "الاستقلالية"، من جهة، ومسألة صاحب الملكية هل هو الدولة أم المؤسسة العمومية الإستقلالية من جهة أخرى؟

⁷⁵ تنص المادة 02 من القانون 88-01 على : " تشكل المؤسسة العمومية الاقتصادية في اطار عملية التنمية الوسيلة المفضلة لانتاج المواد والخدمات وتراكم رأس المال وتعمل على هذه المؤسسة في خدمة الأمة والتنمية وفق الدور والمهام المنوطة بها... الخ ومن أجل ضمان التنمية المستمرة ومن أهم أغراب المؤسسة ونتاج الثروات والتحسن المستمر في الانتاجية والعمل والرأس مال"

تحتاج هاتين المسألتين للمناقشة. شكل نظام توجيه الملكية العامة الاقتصادية للدولة محور الإصلاحات الاقتصادية من الجيل الأول. إذ تم الفصل بين الدولة والمؤسسة العمومية الاقتصادية على أساس مبدأ "الاستقلالية"، في إدارة المؤسسة الأموال التشغيل، لكن صورة "الاستقلالية" لا تكتمل إلا بتحديد "حق التصرف" في أصول الملكية و سلطة اتخاذ القرار الاقتصادي التي ينبغي أن تكون تابعة الذمة المالية المؤسسة العمومية الاقتصادية⁷⁶ باعتبارها تاجر. وكان الهدف المنشود من الاستقلالية هو الرفع من درجة الفعالية الاقتصادية وتحرير الأعوان الإقتصاديين من تدخلات الوصاية وبالتالي الوصول بالمؤسسة العمومية الى المردودية وهذا الهدف لم يتحقق.

ومن هذا المنظور، التطرق إلى إشكالية نقل ملكية الدولة الى المؤسسة العمومية الاقتصادية، لأن ذلك ضروريا. والإعتماد في توضيح هذه الإشكالية يكون عبر اثاره الإجراء القانوني في عدم الإستئثار بالملكية و"حق التصرف" في ملكية المؤسسة العمومية الاقتصادية الذي كان السبب في فشل الإستقلالية وخصوصة التسيير. أولا، أن اعتماد خصوصة التسيير الاقتصادي في إطار اللامركزية، أثر على طبيعة العلاقة العامة لوسائل الإنتاج داخل المؤسسة العمومية وأصبحت العلاقة يحددها سوق العمل⁷⁷، دون التأثير في مركز الدولة ازاء أموال المؤسسة. وثانيا، إن حق الملكية يعني "مبدأ التصرف" طبقا للقانون الخاص، الذي تخضع له المؤسسة. وثالثا، ضرورة فهم وظيفة الدولة في نقل الملكية الى المؤسسة العمومية الاقتصادية وكيفية توظيف ذلك. ورابعا، قد تثار مسألة تحديد طبيعة الشخص القانوني المضافة على المؤسسة وهل هي شخص قانوني عام أم شخص قانوني خاص؟ ليس في التشريع الجزائري نص عام وصريح يمنح الصفة العامة او الخاصة للشخص القانوني ويعود ذلك الى الاتجاه التوحيدي للنظام القانوني لملكية للدولة ضمن سياق الحركة التشريعية التي عرفتها الجزائر في السابق، بحيث تم تضيق مبدأ سلطان الارادة وتقلص دور القانون الخاص وتوسعت دائرة تطبيق القانون العام.

⁷⁶ اظر التناقضات الواردة في المادة 20 من القانون رقم 18/88 و ما يليها من المواد المتعلقة بنظام توجيه الملكية العامة الاقتصادية للدولة.

⁷⁷ صدور قانون حق ممارسة الاضراب رقم 90-04 المؤرخ في 1999/02/06 يتعلق بتسوية النزاعات الفردية والجماعية في العمل

ومنذ البداية طرحت، سلطة التسيير الإقتصادي للمؤسسة العمومية مسألة العلاقة العامة لوسائل الإنتاج التي كانت سائدة في عهد التسيير الإشتراكي المؤسسات. حيث أصبحت تخضع المؤسسة العمومية الإقتصادية لقواعد القانون التجاري و مسؤوليتها في السوق. والإتجاه الجديد كان الفصل بين العلاقة العامة للملكية والعمال. وتحول العمال وفق هذا التوجه الى جدلية مغلوبة او " FAUX SYLOGISME " حسب تعبير الاستاذ ميشال مياي⁷⁸ يتقاضون أجرا وتم تجريدهم من حق الرقابة التي كانوا يمارسونها على استثمار وسائل الإنتاج خلال التسيير الإشتراكي. وتعتبر هذه النتيجة أهم معلم إقتصادي إجتماعي في سلطة التسيير لرأسمال الدولة. و في نفس الوقت يؤكد التطور الحاصل في تخلي الدولة عن التسيير المباشر للملكية ووسائل الإنتاج، و الدخول لسوق العمل دون أن يتأثر إعادة انتشار الدولة عبر "صناديق المساهمة"⁷⁹.

ولا يشمل الدولة، التخلي عن التسيير المباشر، التنازل عن تسيير ملكية للمؤسسة العمومية الإقتصادية بمعنى "حق التصرف" في أصول المؤسسة لأن الإستثمار بالملكية يقوم على أساس "حق التصرف" اذ يعرّف حق الملكية ببساطة: " بأنه مجموعة من الإمتيازات والإلتزامات التي تصدر عن شخص قانوني إزاء مال".⁸⁰ والشخص القانوني من خلال هذا التعريف البسيط، هو العنصر الأساسي الذي يقوم عليه التعريف. ويعني ذلك، ضرورة وجود شخص قانوني يمارس ذلك التصرف، والإستثمار بالملكية دون غيره. لكن المشكلة تثور في طبيعة الملكية أو الرأسمال العمومي عند التعامل به في المجال التجاري الذي ظل مطوحا إلى أن فصلت فيه المادة 24 من المرسوم التشريعي رقم 94-08 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 1994 والمحاطة بشبكة من الإجراءات المعقدة⁸⁰ لا تعد ولا تحصى وقد يكون ذلك من باب الحماية القانونية للمال العام⁸¹.

⁷⁸ MIAILLE.M: OP CIT , P 45

⁷⁹ أنظر المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 88-120 المتضمن تشكيل الجهاز المؤهل لممارسة صلاحيات الجمعية العامة لصناديق المساهمة الاعوان الائتمانيين التابعين للدولة

⁸⁰ حسب المرسوم التنفيذي رقم 88/120 المتضمن تشكيل الجهاز المؤهل لممارسة صلاحيات الجمعية العامة لصناديق المساهمة الاعوان الائتمانيين التابعين للدولة وقد تشكل الجهاز من 15 وزيرا

⁸¹ تنص المادة 689 من القانون المدني الجزائري على: " لا يجوز التصرف في أموال الدولة او حجزها او تملكها بالتقادم.. الخ"

وتبرز أهمية، الدور الأساسي للملكية من منظور قانون رقم 01/88 على صعيد نظام التوجيه الجديد للملكية العامة الاقتصادية للدولة. في مجال التمييز بين الملكية وسلطة ملكية الدولة. فالتحول القانوني للمؤسسة الاشتراكية إلى شركة الأسهم و شركة ذات المسؤولية المحدودة يترجم الوضع الجديد للدولة بالنسبة للملكية الذي تمارسه بواسطة "صناديق المساهمة"، الشكل الجديد للنشاط غير المباشر للدولة⁸²، بعد إعادة الإنتشار والهيمنة من جديد على الفضاء الاقتصادي.

و بالفعل، فقد اتسمت مواد القانون رقم 01/88 بطابع التطور فيما يتعلق بمفهوم الملكية في القانون المدني، الذي عرف عدة اتجاهات، وخاصة في مجال ملكية الدولة للدومين الخاص، حيث كان الوصول إلى ذلك صعب في البداية، خاصة حصر "حق الدولة" و"حق الملكية". فالدولة لم يكن لها حق التصرف بالمال عبر التشريعات الخاصة. غير أن الأمر قد تغير وأصبح من السهل الإهتمام إلى أسلوب ممارسة الدولة لحق الملكية رغم تجزئته عبر المؤسسات العمومية، إذا تظل الدولة دائما المالك للأسهم حتى وإن لم يكن لها حق الإستغلال والإنتفاع ويفسر هذا التطور فقدان، و منذ زمن طويل، حق الملكية بعده المطلق وأحسن مثال لذلك نسوقه لتوضيح الفكرة : مالك القاعدة التجارية ليس له الحق على القاعدة التجارية التي كونها إلا تلك التصرفات التي يسمح بها القانون⁸³. وخصوص المؤسسة العمومية الاقتصادية للقانون الخاص التجاري، لا يترتب عنه بالضرورة تنازل الدولة عن ملكيتها للمؤسسة في اطار الاستقلالية، بل يترتب عنه نظام قانوني مختلط هو القانون الاقتصادي التجاري "Droit Economique".

⁸² MEBTOUL .A : l'Algérie Face Aux Défis de la Mondialisations, Reformes Economiques et Privatisations, Edt OPU Alger 2002

⁸³ الصباغ.ر : الملكية التجارية، الأحكام الجديدة في القانون، الطبعة 02، سنة 1986، ص126

ويمكن توضيح ذلك على مستويين: أولاً، هناك انفصال واضح بين الملكية والمؤسسة العمومية الإقتصادية يتمثل في مبدأ عدم "حق التصرف" في الرأسمال التأسيسي. والحجة أن الرأسمال التأسيسي للمؤسسة العمومية الإقتصادية هو ملك للدولة تتولى تسييره "صناديق المساهمة". ثم أن جميع حصص المؤسسة العمومية الإقتصادية هي ملك للدولة والجماعات المحلية. فالرأس مال يظل عمومي في كل الحالات. وثانياً، فإن مبدأ المتاجرة الذي يحكم المؤسسة العمومية الإقتصادية. فهو من وجهة النظر التنظيمية يقوم على أتباع أسلوب الإدارة التجارية المعمول بها في المشروعات الخاصة⁸⁴. أما وجهة نظر التسيير فهو الخضوع لقواعد القانون الخاص دون التعامل به، إلا ما كان متعلق باموال التشغيل fonds de roulements وكل ما تبرمه المؤسسات العمومية الإقتصادية من عقودي يعتبر أساساً من العقود التجارية توخياً للسرعة والائتمان والتقليل من الشكليات⁸⁵.

ومن الضروري هنا، التأكيد على أن مقارنة نقل حق الملكية للدولة للمؤسسة العمومية لم توفر لها قاعدة (التنازل عن أصول الشركة)، في إطار المفهوم الكلاسيكي لقانون أموال الدولة. كما أن القانون رقم 88-01 لم يفصل في هجرة الملكية من طرف الدولة قد ظل محل خلاف (Controverse) إلى اليوم بين القوى الإجتماعية للسلطة. والتحول الذي طرأ على الملكية يعتبر تحول في النموذج الإقتصادي.

وهكذا، فإن مرجعية سلطة التسيير الخاص للملكية العامة الإقتصادية من قبل المؤسسة العمومية الإقتصادية لا تطال "عدم التصرف" في الرأسمال التأسيسي أو أصول المؤسسة. فهو أسلوب يتسم بالمرونة والحفاظ على حق الملكية باعتبار الدولة هي المساهم الوحيد في الرأسمال التأسيسي حسب التشريع المعمول به، أو الاموال التي يتشكل منها أصول المؤسسة حسب القانون. ورغم الهيكل

⁸⁴ انظر المادة 03 من قانون 88-01 المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية والمادة من القانون 88-04 الذي يحدد

القواعد الخاصة المطبقة على المؤسسات العمومية

⁸⁵ أمين الخولي. أ: المرجع السابق، ص 450

القانوني الجديد الذي أخذ شكل شركة تجارية. فان هذا الشكل لم يغير في دور ومركز الدولة التي ظلت هي المالك لاصول المؤسسة كما تستأثر بحق التصرف دون سواها. ترتب عن ذلك التقليل من اهمية البعد الاقتصادي "للاستقلالية" و"المتاجرة"، اذ وقع تصادم بين مسار الإصلاحات وموقع الدولة في الإلتزام السياسي بالإنفتاح الإقتصادي والتحول نحو اقتصاد السوق، طالما وان الأشخاص من القانون العام دون سواهم يجوز لهم فقط حيازة أسهم أو حصص في رأسمال المؤسسة العمومية الاقتصادية⁸⁶.

وتكون حينئذ، المؤسسة العمومية الاقتصادية في مجال حيازتها لأموال الشركة أموال التشغيل مثل المالك للقاعدة التجارية الذي لا يجوز له التصرف في الملكية التي كونها إلا وفق ما يسمح به القانون. وقد دخل نظام الملكية الجديد في الجزائر، بهذه الكيفية في تحالفات شكلت قاعدة للرهانات الاقتصادية باعتبارها عصب كل سلطة، نتيجة حسابات مصلحة و نسيج جديد من العلاقات المغلقة داخل هياكل المؤسسات العمومية الاقتصادية التي تتحكم فيها أجهزة مركزية. أدخلت الإصلاحات في موجة اضطرابات غير محددة الهدف وغير مأمولة النتائج.

وحتى تنظيم أجهزة الشركة "الجمعية العامة مجلس الإدارة" تعرض الى تحويلات وتعديلات عدة لتتماشى مع غرض المؤسسة العمومية الاقتصادية في اطار الاستقلالية⁸⁷ بعد التعديل الذي طرأ على الأمر رقم 75-59 المتعلق بالقانون التجاري، والذي أصبح يحدد القواعد الخاصة المطبقة على المؤسسات العمومية الاقتصادية.

⁸⁶ أنظر الفقرة الثانية من المادة 06 من القانون رقم 88-01 المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية.
⁸⁷ أنظر المادة 03 من القانون رقم 88-01 والمادة 04 من القانون 88-04 اللتان تتصان على سريان القانون التجاري على المؤسسة العمومية الاقتصادية

المبحث - 2: مبدأ المتاجرة

كان يحتاج مبدأ "استقلالية" المؤسسات العمومية الإقتصادية إلى فضاء واسع لأنشطتها التجارية، و حرية أكبر في إقامة علاقات تجارية، قوامها قواعد إقتصاد السوق. لذا فإن مبدأ "المتاجرة" كان ضروري لإعطاء العلاقة الجديدة للمؤسسة العمومية الإقتصادية مع محيطها الإقتصادي مرونة أكثر، فضلا عن أن الإصلاحات التي، بدأت سنة 1988، هي إصلاحات ذاتية⁸⁸، أعتمدت على العلاج الذاتي، لأدوات الإنتاج بصفة عامة، والمؤسسة العمومية الإقتصادية بصفة خاصة وهو علاج كان مرحلي يهدف إلى التخفيف من وطأة الأزمة الخانقة التي يمر بها الإقتصاد الوطني وإذ كان من الصعب، آنذاك بين عشية وضحاها، التخلص من التشوهات التي مست الإقتصاد الوطني، على مستوى الإقتصاد الكلي.

و المعالجة المرحلية للإقتصاد الوطني، كانت ضرورية قصد إزالة الجمود الذي يطبع الجهاز الإنتاجي. ومن ثمة، فإن ضرورة التكيف، من خلال الإصلاحات الذاتية، مع المحيط الدولي الجديد كان يحتاج لمثل هذه العمليات الجراحية. وهي منح "الإستقلالية للمؤسسات العمومية الإقتصادية" واتباع أسلوب مبدأ الإدارة التجارية المعمول بها في المشروعات التجارية الخاصة، وإعادة انتشار الدولة من منظور توسيع القطاع العمومي، عبر الشكل الجديدة لنظام توجيه الإقتصاد الوطني تمثل في "صناديق المساهمة" ومبدأ المتاجرة.

⁸⁸ المقصود بالإصلاحات الذاتية: منح الإستقلالية للمؤسسة، والمتاجرة، وإستبدال الديون التي في ذمة المؤسسة بسندات حكومية اتجاه البنوك التي عرفت التطهير المالي و باختصار دون تأثير خارجي لإجراء مثل هذه الإصلاحات وهو نفس الوصف الذي قدمه السيد: MOUHOUBI.S : l'Algérie a L' Epreuve des Reformes Economiques, OPU, Alger , 1998.

وكان من المنطقي أن تعرف تلك التوجهات، في مجال التجارة، خلافات حتى مع وجود مسلمة استقطابية تسود العالم هي " الحرية الإقتصادية " التي أصبحت أمرا محتوما. وكان مصدر تلك الخلافات الريع الذي، يمثله القطاع العمومي الإقتصادي من فالحفاظ على الطابع العمومي للمتاجرة، من حيث الأموال في التنظيم والتسيير وفي العلاقة مع السوق هو حفاظا على هذا النمط غير المستساغ في النسق القانوني.

يقوم مبدأ "المتاجرة" على أساس خضوع المؤسسة العمومية الإقتصادية لأحكام القانون التجاري، سواء من حيث التنظيم، أو الأعمال، أو الأموال. كما نصت عليه المادة 41 من القانون رقم 01/88 أن: "تبقى أحكام الأمر 59/75 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975 المذكور أعلاه، سارية المفعول ما لم تعدل أو تتم صراحة بحكم هذا القانون". وهنا يكمن البعد القانوني لمسألة المتاجرة الذي يطرح مشكلة مدى ملائمة التقنيات القانونية التي توّطر المؤسسة العمومية الإقتصادية، باعتبار أسلوب الشركات التجارية المعتمدة هو أسلوب رأسمالي. هذا التطور يعبر في الأصل، عن بداية مرحلة جديدة في الذهاب إلى اقتصاد السوق، دون تداول لأصول المؤسسات في السوق المالي-الاقتصادي. والإحتفاظ "بالعمومية" للملكية، وهو جه التناقض ولهذا الشكل من الشركات التجارية، إذ أن شركات المساهمات تقوم على الاعتبار المالي، دون الاعتراف بالطابع الشخصي، خاصة، وأن الرأسمال التأسيسي للمؤسسة العمومية الإقتصادية هو ملك للدولة أو بمساهمة أشخاص من القانون العام⁸⁹.

⁸⁹ أنظر المادة 06 من القانون 88-03 المتعلق بصناديق المساهمة المؤرخ في 12/01/1988.

لا يوجد سبب واحد للمشرع الجزائري يستدعي تنظيم المؤسسة العمومية الاقتصادية في شكل شركة مساهمة أو شركة محدودة المسؤولية، إلا إذا كان البحث عن إيجاد مخرج للجمود الذي يطبع الإقتصاد الجزائري، لما لهذا الشكل من الشركات من الفعالية الاقتصادية ومسايرة آليات السوق دون أن يعيره أي اعتبار للجدل الفقهي الذي تثيره الطبيعة القانونية للملكية العامة الاقتصادية للدولة غير " قابلة للتنازل عن الرأسمال التأسيسي " في مجال المعاملات التجارية إلا ما تعلق بأموال تشغيل المؤسسة. وهذه الشركات رغم انها تتمتع بصفة التاجر طبقا لأحكام المادة الأولى والثانية من القانون التجاري، لكن من غير المسموح لها " التصرف " في الرأسمال بالتنازل أو البيع أو في أية صيغة كانت ولا تتحمل الشركات العمومية المسؤولية في السوق الا بالممتلكات التي تشتغل بها.

و بالفعل، فإن تنظيم إدارة الشركات التجارية الخاصة، حسب ما هو متعارف عليه في النشاط التجاري، يقوم على مجموعة من القواعد تحدد العلاقة بين الملكية وكيفية إدارتها، في السوق، والتصرف فيها على ان تدرج إعطاء سلطة الإدارة ومسؤولية المديرية مقابل سلطات واسعة في السوق.⁹⁰

وفي هذا السياق، تجنب المشروع الجزائري، في مسعاه الإصلاحية، إعادة النظر في البنية التقليدية للشركة التجارية، المساهمة أو المحدودة المسؤولية، حين احتفظ بالقواعد السارية بهذا الشأن، كما نصت عليه المادة 22 من القانون رقم 01/88 على أن " يتدرج في سياق حياة المؤسسة العمومية الاقتصادية الصلاحيات المتعلقة بممارسة ذلك:

- 1- حق الملكية للمساهمين.
- 2- حق القائمين بالإدارة و مسؤولياتهم ،
- 3- وظيفة المسؤولين المسيرين.

⁹⁰ د أمين الخولي.أ: المرجع السابق ، ص 35.

ويثير هذا التنظيم الإقتصادي لمسايرة آليات السوق، التساؤل عن مدى توفيق القائمين على الإصلاح في الدفع بوتيرة الإصلاحات الإقتصادية إلى تخطي الأزمة الإقتصادية المستفحلة على مستوى الإقتصاد الجزئي، هذا من جهة، ومدى أهمية تخلي الدولة عن وظيفة "المقاول" والانتقال إلى دولة "التاجر"، طالما وان الإختيار الإقتصادي للملكية العامة الإقتصادية للدولة قد اختفى ولم يعد يطرح، فالمسألة قد تم الفصل فيها وفق خيار "المتاجرة" في مجال الملكية العامة. وهو ما كانت تفتقده الإصلاحات من الجيل الأول "استقلالية المؤسسات". هذا من جهة ثانية.

رغم هذا التطور، لم تتنازل الدولة عن ملكية الرأس التأسيسي التي تتولى تسييرها المؤسسة العمومية الإقتصادية، لأن المؤسسة العمومية تعتبر جزء من الملكية العامة للدولة، والتملك المسموح به في المؤسسة العمومية يستنتج منها أصول الشركة، وبالتالي " فالإستقلالية " لم تكن سوى مجرد إجراء لتسهيل الفصل بين السيادة/ والمتاجرة. ترتب عن ذلك بروز و بقوة، التناقضات بين الشكل و/ المضمون في التحول العام لإصلاحات الإقتصادية الجارية واصدمت بما يجب ان تكون عليه قواعد اقتصاد السوق والحرية الاقتصادية.

لذا فإن، مسعى السلطات العمومية الذي كان يهدف إلى نقل التناقضات الإجتماعية التي أصبحت تفرض نفسها بقوة إلى داخل المؤسسة العمومية الإقتصادية، وفق ما تتطلبه قواعد اقتصاد السوق. وقد أحدث ذلك، فصل حقيقي، بين العلاقات الإجتماعية لوسائل الإنتاج والدولة والعمال المسيرين. الدولة تملك تلك الوسائل وتدار وفق الأسلوب الرأسمالي بواسطة التاجر العمومي على مستوى التنظيم والأموال. وهي بهذا الشكل اسقطت عنها وظيفة "المقاول" لتتوجه إلى الفضاء التجاري (مطلب-1) من خلال الشركات التجارية العمومية مع الإحتفاظ بصلاحيات واسعة تمارسها عبر "صناديق المساهمة" على أساس أنها المساهم الوحيد وهو ماخول "صناديق المساهمة" ان تكون مركز الوكيل الإنتمائي للدولة (مطلب-2) والغريب أن هذا الشكل مستخدم في مجال التسوية القضائية والإفلاس. ولاشك ان الإستنساخ يطرح مشكلة في، مجال استعمال الأساليب الخاصة، في تنظيم وإدارة الملكية العامة. لأن طريق اقتصاد السوق لها معالمها وقواعدها المرتبطة بمهام الدولة في المستقبل، وبالمدائ التي تقوم عليها الدولة الليبرالية الاجتماعية. لكن أن ينخرط التاجر العمومي في قواعد اقتصاد السوق القائم على المنافسة هو توجيه مجرد من أي منطق اقتصادي⁹¹.

⁹¹ قواعد اقتصاد السوق هي: العرض والطلب والمنافسة

مطلب-1: من الدولة " المقاول " إلى الدولة " التاجر "

لقد ترتب، في الحقيقة، عن تنظيم التسيير الاشتراكي للمؤسسات العمومية الاقتصادية، علاقة انتاجية تنسم بعدم الانسجام، فهي تتناقض والخطاب الرسمي الذي تضمنته المواثيق الأساسية للجزائر. والمحاولات التي وقعت من أجل وضع نظام قانوني اساسي -اطار "Loi Cadre" ، يحكم مختلف المؤسسات العامة والاقتصادية على وجه التحديد. هذا الاتجاه بدأ في الظهور منذ سنة 1965⁹² وقد أخذت المسألة بعد سياسيا كاملا، بعد تحكم الدولة في الاشكالية التي كانت قائمة، والمتمثلة في الجوانب التقنية حول الأشكال القانونية الملائمة التي تصلح لتنظيم المؤسسات العمومية، وتعكس وتجسد الوضعية المعقدة للمجتمع، في علاقاته بالوسائل العامة للانتاج واقتصاد السوق.

والتنظيم الاشتراكي للمؤسسات جعل منه دستور 1976 " أعلى اشكال الملكية الاجتماعية التي تمثلها الدولة". وتأكيد دور الدولة في قنمية الاقتصاد الوطني، مما أدى الى تقلص "مبدأ سلطان الارادة" في القانون الخاص، وظهور القانون الاقتصادي، الذي ساير المفهوم الايديولوجي للاقتصاد الوطني. وهو ماساعد المرور من الاقتصاد المركزي الى ادخال تحويرات على قواعد التسيير التي تأخذ من المنطق أساس الانطلاق للتنظيم الاقتصادي. وبات من الضروري اعادة النظر في نظام توجيهه جديد لمحيط المؤسسة الاقتصادية، وفقا لنصوص التي طرحتها الحكومة في مجال الاصلاحات 1988.

⁹² ماهو مؤكد انه 1965/07/22 قررت الحكومة انشاء لجان لدراسة الوضعية العامة للبلاد كان من محاورها دراسة وضعية المؤسسات العامة والشركات الوطنية وأفضت الى تقديم 03 مشاريع أوامر في 1966/06/23 ، الى جانب وضع أمر -اطار سنة 1967 ، وساهمت وزارة الصناعة والطاقة آنذاك سنة 1968 بمشروع يتعلق بالقانون الاساسي العام للمؤسسة العمومية

وعلى هذا الأساس، فمن يعنى النظر فى تطور إستراتيجية الدولة للإصلاحات التى انطلقت فى 12/01/1988 يلاحظ أن التصور كان يرتكز على وضع يرتبط فى الأساس، بتسيير المراحل. فى المرحلة الأولى، وضعت جميع العناصر الضرورية للإصلاح الذاتى لمؤسسات العمومية الإقتصادية، وتوفير المناخ اللازم لذلك، وفق مبادئ واضحة⁹³. منح الاستقلالية للمؤسسة، وإقامة علاقة جديدة مع الدولة. والفصل بين الصلاحيات، على مستوى التسيير، وتحميل المؤسسة العمومية المسؤولية فى السوق، والاقلاع عن التسيير الإدارى المركزى للإقتصاد. والمرحلة الثانية، الذهاب إلى الفضاء التجارى بواسطة "صناديق المساهمة" باعتبارها شركات تجارية عمومية تستخدم الأسلوب المتبع فى المشروعات التجارية الخاصة. كل ذلك التطور، يوصف بأنه عمل عقلانى، فهو يتبع التسلسل الخطى القائم على اختيار الموقع الجديد للدولة، فى إعادة انتشارها فى الفضاء الإقتصادى عبر "صناديق المساهمة".

لكن الموقع الجديد للدولة فى العملية الإصلاحية، ظل يتسم بالعمومية فى التصور الإستراتيجى للإصلاحات والوصفة "المثالية" للإصلاحات كان مصدرها فئة من التكنوقراطيين الجدد التى بيدها سلطة القرار الإقتصادى المركزى، وهو تيار يعتمد على خطة تتطوي على البديل بالنسبة للنشاط، ليس البديل لمهمة الدولة فى الفضاء الإقتصادى لأن الدولة الإقتصادية كثير ما استفاد منها أصحاب القرارات الإقتصادية فإن رغم توفر كافة الشروط الموضوعية تحقيق تنمية إقتصادية مقارنة بحجم الاستثمار العمومى التى اعتمدهت الدولة عبر مخططات التنمية لم يصل إلى الهدف المنشود.

⁹³ الإصلاحات من الجيل الأول قامت على ثلاثة مبادئ: حق الملكية و صناديق المساهمة، علاقة المؤسسة العمومية بالمركزية - توزيع جديد للمهام بين المتعاملين الإقتصاديين حسب الوثيقة التى أصدرتها محافظة تنظيم المؤسسات العمومية، النشر و الإشهار

سنة 1989 ص 13

وتمثل المسعى الإستراتيجي المعتمد، في الإصلاحات، في دخول الدولة القضاء التجاري عبر "صناديق المساهمة". وكانت الخطة مقررّة قانوناً مسبقاً. فهي تتدرج ضمن منظور المعادلة في الجمع بين "عمومية الملكية" و"اقتصاد السوق". لأنّ الدخول في المنافسة الاقتصادية لها جوانب مرتبطة بالمعاملات التجارية، والمالية وكل ما يترتب عن ذلك من نتائج قانونية. وهو ما يفسر افتقار شعار "المنافسة"، الرامي إلى غياب أي نسق فعلي وتنظيمي في مجال السوق ودور الدولة في تنظيم اقتصاد السلع في السوق بل إلى ضم السوق للمنتوجات الأجنبية.

فالتصور الإستراتيجي للدولة في الفضاء التجاري، من حيث الموقع، لم يحقق النتائج المرجوة منه. لأنّ الموقع الجديد للدولة لا يميل إلى الثبات، بل يميل إلى التطلع عبر الخطة المرسومة القائمة على المحاولة و التجربة لإكتشاف المستقبل الإقتصادي. وهو ما أفرز عدة خدوشات مست التوجه التجاري للمؤسسة العمومية الاقتصادية. ترتب عن ذلك جملة من النتائج: الأولى، زيادة الخسائر والإستمرار في الحصول على الإئتمان من البنوك بسهولة والنتيجة الثانية، أدت الى غياب وضع أسعار لمنتجات المؤسسة الاقتصادية بكل حرية و تفشي البطالة ، و ارتفاع التضخم و حدوث دهور في ميزان المدفوعات بسبب العجز المتنامي في خزينة الدولة.

إن قتامة المشهد التجاري، الذي رسمته الدولة، وفق الإستراتيجية المتبعة في الإصلاحات، طبقاً لمبدأ "الاستقلالية" ومبدأ "المتاجرة" كان يحمل في طياته بوادر الفشل ، طالما وأن آليات السوق المتبعة ظلت مغيبة في المعاملات التجارية للمؤسسة العمومية الاقتصادية. وتسيير القيم المنقولة من طرف "صناديق المساهمة" في إطار عملية التنمية الاقتصادية، بالنظر على أنها كانت مجرد متصرف إئتماني للدولة دورها، لا يتعدى مسك حافظة الدولة. فهي بدعة اقتصادية سرعان ما فقدت أصالتها وتم التخلي عنها⁹⁴.

⁹⁴ الامر رقم 95-25 المتعلق بانتشاء الشركة القابضة والغاء جميع النصوص المتعلقة بالاستقلالية، الصادرة بتاريخ

1995/09/25 ، الجريدة الرسمية رقم 55..

و بدأ بشكل لافت النظر، التقاطع الحاصل في الفضاء التجاري للدولة والملكية الإقتصادية، وما أفرزه من نتائج، إذ أصابت الإصلاحات في العمق، وتسبب في فشل "الإستقلالية". وتشوه الفضاء التجاري الجديد للدولة. لان المقاربة القانونية التي ساهمت في تشكيل الفضاء التجاري للدولة، قصد الحفاظ على الصفة "العمومية للملكية" والذهاب إلى السوق، لم تخرج عن دائرة الإجراء، المعبر عن طبيعة الاحتماء الذي تريده الدولة، والتفسير يوضح من التعرف على صاحب الملكية. فالدولة تظل المساهم الوحيد حتى ولو كانت المساهمة من مجموعة من مؤسسات العمومية الإقتصادية الشكل الجديد لتنظيم الملكية العمومية.

كما تشكل الإستثناءات الواردة في القانون رقم 01/88 بالنسبة للحماية القانونية للملكية العامة، شذوذا عن الطبيعة التجارية. يعني ذلك، أن الإستثناء على القاعدة التي تحكم مبدأ "المتاجرة" في عمليات، الأنشطة التجارية التي تقوم بها المؤسسة العمومية لحساب الدولة يصطدم في واقع الأمر بشرعية الإستثناء في العلاقات القانونية التي تنشأ في المجال التجاري فيما يتعلق بمصير افلاس المؤسسة. مما يعني، أن "خيار" المتاجرة كانت تقتضيه ضرورة المرحلة، وليس من باب الإحترافية التجارية والحررة الاقتصادية والانفتاح الاقتصادي وتداول القيم المنقولة في السوق المالي يشترط لتوافرها تتمتع المؤسسة العمومية الاقتصادية بسلطة القرار الإقتصادي في السوق. وهو ما يصطدم بملكية الأسهم التي تعود للدولة ولا يجوز التصرف فيها.

ولا يعود إخفاق التاجر العمومي، الى الهندسة القانونية التي رافقت الإصلاحات، بل يعود لتصور الآفاق التجارية للدولة، في هياكل المؤسسة العمومية الإقتصادية، سواء على مستوى أداء المؤسسة الوظيفة الجديدة لحساب الدولة، أو على مستوى الطبيعة العمومية لملكية الأسهم، لان جاهزية الهياكل التي أسندت إليها مهمة التسيير و علاقتها بالملكية فهي تفتقر إلى صفة المساهم سيما و أنها لا تملك أسهم مثل ما هو الحال في شركة الأموال الخاصة، إلى جانب الرقابة التي تمارس من طرف "صناديق المساهمة" على المؤسسة العمومية الإقتصادية باعتبارها عون تصرف إئتماني تدير حافظة اسهم الدولة.

لذا "خيار التاجر العمومي"، من أجل تحقيق الفعالية الاقتصادية والمردودية، لم يكن سوى تجربة غير جادة⁹⁵، بل سمح للدولة المرور من "المقاول" الى "التاجر" في تعاملات تجارية اقل ما يوصف به "الخيار" هو التسلل لموقع غير مضمون النتائج على مستوى السوق الإقتصادي. وفشلت كل الخيارات الاقتصادية المعتمدة من قبل الحكومات المتعاقبة. والسبب هو التصور المغلق لهذه الخيارات وعدم الخروج بها الى النقاش الوطني المتخصص ضمن استراتيجية تضع التصور العام وتضبط بقانون واضح، تصادق عليه المؤسسة التشريعية لتتمكن الحكومة من تنفيذه بالممارسة الديمقراطية التي تساهم في انجاح الإصلاحات الجارية بكل شفافية⁹⁶ مع الاعتماد على الحوافز الاقتصادية، بدلا من القرارات الادارية الارتجالية. والتوجه الجديد للإصلاحات الاقتصادية أعتمد في الأساس، على ضبط الوتيرة الاقتصادية بكيفية لم تحافظ على خصائص الاقتصاد الجزائري و هو توجه غير واقعي.

⁹⁵ BOUZIDIA : Question sur le Mode de Fonctionnement de L'Economie Algerienne, Alger ENGA 1985, p 124.

⁹⁶ ADDI .L : L' Algerie et la Democratie : Pouvoir et Crise Poltique, dans L' Algerie Contemporaine, Paris, Decouverte, 1995, p 245

والمحصلة هو أن "صناديق المساهمة"، باعتبارها عون ائتماني للدولة، فهي الممثل الاقتصادي لها، على مستوى الأسهم والسندات والقيم المنقولة التي تقدمها الدولة والجماعات المحلية كحصص في الرأسمال التأسيسي للشركات العمومية، كما تقوم بالاستثمار لحساب الدولة، وتلعب دور شركات مالية مكلفة بتسيير حافظة اسهم الدولة. حتى تخفي حقيقة مشاركة الدولة في ادارة المؤسسات العمومية الاقتصادية، عند مرور البعض منها الى الاستقلالية. وبالتالي، فان قوانين الإصلاحات من الجيل الأول لم تحدث في نظام التوجيه الجديد للملكية العامة لاقتصاد الدولة الا رجة بسيطة على مستوى الاقتصاد الكلي. وهو ما استدعى تدخل صندوق النقد الدولي لإجراء اصلاحات اخرى مالية بموجب الاتفاقية التي ابرمها الحكومة الجزائرية بعد سنة 1989، حيث بدأت أولى خطوات تحرير التجارة الخارجية من خلال إلغاء التخصيص المركز للنقل الأجنبي⁹⁷ وإنهاء احتكار الدولة للتجارة الخارجية وتقليص تشكيلة السلع التي تحدد الدولة أسعارها ووضع آليات العرض والطلب وتقليص دور الخزينة العمومية في دعم المواد الأساسية.

⁹⁷ شرابي .ع: المؤسسة العمومية الجزائرية بين التخطيط المركزي واقتصاد السوق ، مجلة العلوم الانسانية ، جامعة قسنطينة،

العدد 04، سنة 1997، الصفحة 17

مطلب -2: الشركات التجارية العمومية عون متصرف إئتماني للدولة

حينما اعتمدت الدولة أسلوب شكل الشركات التجارية العمومية⁹⁸ في تسيير الملكية العامة الإقتصادية، الأسلوب السائد في الشركات الخاصة، فالقصد من وراء ذلك كان البحث عن إيجاد مخرج تكسير الجمود الذي يميز القطاع العمومي الإقتصادي بهدف ضمان الإنسجام الإجتماعي والإستقرار السياسي، لكن الحياة التجارية داخل النظام الخاص له خصائص متميزة عن مثيلتها في الحياة العامة للإدارة الإقتصادية، نظرا لما تتطلبه الحياة التجارية من السرعة والإئتمان⁹⁹، وهو الأمر الذي أدى بشراع القوانين إلى وضع قانون هو قانون التجاري الذي يمثل فرع من الشريعة العامة (القانون المدني).

وتبني رواد الإصلاحات الإقتصادية في الجزائر، الإدارة الخاصة في تسيير المؤسسة العمومية الإقتصادية، كان يندرج ضمن مسعى تحقيق الفعالية الإقتصادية المطلوبة والتعاطي مع محيط السوق الإقتصادي. هذا التوجه يعكس، وبكل المعايير، التطور الحاصل المعتبر في دور وطبيعة الدولة، من "المقاوم" والإنتقال إلى دور جديد غير مباشر يتمثل في الدولة "التاجر" في مجال العلاقات الإقتصادية على مستوى المؤسسة العمومية الإقتصادية، وسوق العمل¹⁰⁰. وكانت الأهداف المنشودة من هذا المسعى هو تحريك عجلة التنمية وتحقيق النمو الاقتصادي، في شتى المجالات، واعادة انتشار الدولة في الفضاء الإقتصادي.

⁹⁸ LAUBADER. A: Traite de Droit Administratif et de l' Economie, 3^{eme} Edition .L.G, PARIS 1977, P 251

⁹⁹ أنظر أكتم أمين الخولي: المرجع السابق

¹⁰⁰ لقد تخلى المشروع الجزائري عن العلاقات العامة الإجتماعية داخل المؤسسات العمومية و استبدالها بالعلاقات الإجتماعية للإنتاج يحددها سوق العمل ، بعد تعديل القانون العام للعامل.

و قد أعطى التوجه الجديد لمفهوم الملكية العامة بعد اقتصاديا جديدا للدولة. لكن طرح المسألة على المستوى "التصرف في الملكية" أظهرت ترددا واضح في عدم تحديد المهمة الجديدة للدولة في الحياة الاقتصادية نتيجة التخوف من القواعد التي يتحدد عليها إقتصاد السوق و المعادلة الصعبة في تحقيق التوافق بين إقتصاد السوق والسلم الاجتماعي ومن ثمة الإستقرار السياسي .

وبصرف النظر عن العوامل المتسببة في التخلي تجربة الإستقلالية فالمسؤولية تقع على القائمين على الإصلاحات من الجيل الأول¹⁰¹، هو اعتماد أساليب مستنسخة من الشركات التجارية في تعاطي النشاط التجاري وخضوع المؤسسات العمومية الاقتصادية، لقواعد القانون الخاص. دون فتح باب الشراكة، فالمتصرف العون الإئتماني "صناديق المساهمة" للدولة يشبه الأسلوب المعتمد من طرف القضاء في تعيين "الوكيل المتصرف القضائي" الذي يحدد مهمته رئيس الجهة القضائية المختصة والمتمثلة أساسا في التسوية القضائية والإفلاس في المواد التجارية، دون تخطي حدود المهمة. وقد طغى البعد السياسي على الإصلاح الاقتصادي، المحدد في مجال أجهزة حياة المؤسسة العمومية الاقتصادية إذ لا يجوز المساس بالعديد من المبادئ التي كانت مدونة في وثائق سياسية. ثم إن الدولة، المساهم الوحيد، لم تلزم نفسها ترك الوضع الاقتصادي الهش يفلت من رقابتها على مستوى الأنشطة الاقتصادية، لما له من تأثير على السلم الاجتماعي و الإستقرار السياسي.

¹⁰¹ تشكيل وزاري عام متخصص حول المسألة التي لم يطرح للنقاش

و شكل خيار "مبدأ المتاجرة" بالملكية العامة تحول في مسار الإصلاحات الاقتصادية المرتبط بالإعتماد على الذات. غير أن الخيار كان يحمل نقاط الظل في القوانين التي رصدت له¹⁰²، فالأجهزة المؤهلة قانونا بإدارة وتسيير الأموال الخاصة للدولة "الوكيل المتصرف الائتماني للدولة" من حيث الوظيفة المتمثل في "صناديق المساهمة" هي شركات تجارية عمومية، تعمل "عونا إئتمائيا للدولة" تحرص على أداء المهمة المحددة لها في إدارة رؤوس الأموال العامة من حيث التسيير المالي وتقوم بالإستثمارات الاقتصادية لحساب الدولة في رأس مال المؤسسة العمومية. فهي، أي "الصناديق المساهمة" كانت تتولى تسيير "حافضة القيم المنقولة للدولة". والجديد هو تنظيم وتوزيع أهم المؤسسات العمومية بين صناديق المساهمة.

وفضلا عن ذلك، فإن "صناديق المساهمة" باعتبارها شركات تجارية عمومية و"عون إئتماني للدولة"، تمثل الدولة في الميدان الاقتصادي، دون، "التصرف في المال العام". ويقتصر التمثيل الاقتصادي للدولة عن طريق "صناديق المساهمة"، في هذه الحالة على التوكيل العام بالتسيير ويمنح للأجهزة المسيرة لحافضة القيم المنقولة في نطاق الصلاحيات بالنسبة للنشاط التجاري، ووفق مايسمح بها قانون المؤسسة العمومية الاقتصادية بصفتها شركة تجارية. هذا الأسلوب جسد بالفعل الملامح المستأنس بها لدى الوكيل المتصرف القضائي الذي ينتدبه القضاء كممثل للمفلس ولجماعة الدائنين.¹⁰³

¹⁰² انظر المادة الأولى في القانون رقم 03/88 المؤرخ في 12 جانفي 1988 يتعلق بصناديق المساهمة.

¹⁰³ انظر المادة 241 من القانون التجاري الجزائري

و بالتأكيد فإن المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 101/88 المحدد لكيفيات تطبيق القانون رقم 01/88، المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الإقتصادية على المؤسسات الإشتراكية، ذات الطابع الإقتصادي التي أنشأت في إطار التشريع السابق، تنص... "يتولى مجلس الإدارة بمجرد إنشاء صندوق المساهمة، طبقا لأحكام المادة 19 من القانون رقم 01/88 تعيين الأشخاص الذين تختارهم وكلاء ليتصرفوا بصفتهم مؤسسي المؤسسة العمومية الإقتصادية حسب مفهوم المقطع الأخير من المادة 08 من القانون رقم 04/88، وهو القانون المعدل والمتمم للأمر رقم 159/75، المتضمن القانون التجاري، المحدد للقواعد الخاصة المطبقة على المؤسسات العمومية الإقتصادية. والإحالة على العديد من النصوص القانونية والتنظيمية يترجم الحصار المبرمج للإصلاحات الإقتصادية. ويعكس صورة الترقيع التي تميز بها الخيار الإقتصادي للإصلاحات.

والتصميم القانوني لدور " الوكيل الإئتماني للدولة " في مجال النشاط التجاري قلص من أسباب نجاح التجربة لأن السوق المرسومة من طرف الدولة في التعامل بأموال المؤسسة العمومية الإقتصادية، يفنقر إلى المنافسة¹⁰²، الشرط الأساسي في السوق. و الإنفتاح الإقتصادي، والحررة الاقتصادية. وغياب المنافسة من جديد يطرح إشكالية مسؤولية " صناديق المساهمة " في السوق عبر الحماية القانونية للمال العام باعتبارها عون ائتماني للدولة، لاسيما وأنها تتولى مسؤولية إدارة تسيير الشركات العمومية التجارية.

¹⁰² BOURENANE. N : les Reformes des Structures Productives en Algérie : desengagements de L' Etat ou Désétatisation de l' Economie Publique? Annuaire de l'Afrique de Nord Tom XXXI 1993, P 180.

وإذا كان خيار مبدأ "المتاجرة" القصد منه بعث ديناميكية جديدة في المنظومة الاقتصادية، فإنه لم يجد نفعاً. لأن مسعى الخيار إتسم بالترقيع، فرغم درجة الزحزحة التي مست الأجهزة الاقتصادية، على مستوى العلاقات مع المحيط الاقتصادي، بين المؤسسات العمومية والدولة، إلا أن "صناديق المساهمة"، والسوق وتحرير الاسعار والتخلص من احتكار الدولة للتجارة الخارجية ظلت تدور حول إملاء الدولة، بدل السوق، وأن العمومية ظلت تميز سياق الإصلاحات، وهو الإجراء الجديد في ضبط وتوسيع دائرة الإصلاحات إلى جوانب أخرى تعتبر أساسية قصد استكمال المسعى الاقتصادي للإصلاحات و التحول نحو اقتصاد السوق، من دون أن تطرح إشكالية المشهد الاقتصادي للملكية العامة للدولة بطابعه الجديد المطروحة على مستوى عدم "التصرف" في الملكية العامة للدولة. وقد استدعى ذلك التخلي عن هذا الشكل من التسيير الخاص للملكية العامة للدولة بموجب الأمر رقم 95-22 المتضمن خوصصة المؤسسات العمومية الاقتصادية واستبدال "صناديق المساهمة" بالشركات القابضة "الهولدينغ" بموجب الأمر رقم 95-25 المتعلق بانتشاء شركات تتولى تسيير رؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة، فهل وفقت السلطات العمومية من الأداء الاقتصادي والتحول اقتصاد السوق؟

الفصل الثالث: إشكالية المقاربة في التحول نحو اقتصاد السوق

يبدو لأي متتبع للإصلاحات التي شرعت فيها الجزائر منذ 1982 أن هذه الإصلاحات المتواصلة إلى اليوم، قد عرفت محطات متميزة: فترة 1988-1994 كانت إصلاحات ذاتية، وتميزت بوفرة النصوص القانونية²⁰⁶، والهدف الأول منها كان اجراء مسح شامل للمحيط الإقتصادي الذي تعيش فيه المؤسسة العمومية الإقتصادية. وهو ترتيب لعملية الفصل بين السيادة/والمتاجرة، من خلال منح "الإستقلالية للمؤسسات العمومية الإقتصادية"، حتى أن ذلك الإصلاح أخذ في الخطاب السياسي والإعلامي مصطلح "إستقلالية المؤسسات"، إلى جانب تكثيف العلاقات بين جميع المؤسسات العمومية الإقتصادية، في مجال الأنشطة المتنوعة، وفقا لمبدأ "التخصص" بكيفية تضمن احترام الميكانيزمات الجديدة للعرض والطلب في السوق، التي وضعت خصيصا لهذا الغرض قصد تمكينها من التحكم في مبدأ الإدارة التجارية المعمول بها في المشروعات التجارية الخاصة²⁰⁷. وكانت الغاية من الترتيب الجديد لدعم النظرة الذاتية التي انطلقت على اساسها الإصلاحات الإقتصادية، هو تخطي الأزمة الإقتصادية الخانقة أو التخفيف من حدتها مع الحفاظ على التوازن بين النظرة الإقتصادية الجديدة، والخيار السياسي للبلاد²⁰⁸، وتجنب الآثار الإقتصادية الخارجية على المجتمع الجزائري.

²⁰⁶ صدر خلال هذه الفترة 14 نص قانوني و أزيد من 25 مرسوم تنفيذي

²⁰⁷ - انظر المادة 05 من القانون رقم 01/88 المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية

²⁰⁸ خصوصية التسيير و الحفاظ على الملكية العمومية كان الهدف منه تحقيق الإبقاء على التوازن بين الإختيار الإستراتيجي و أسلوب

التسيير الخاص

وقد أحدثت الإصلاحات، بالتأكد، درجة على مستوى الإقتصاد الكلي الى جانب تغييرات ملحوظة، على مستوى الأجهزة المركزية لسلطة الدولة، بالنسبة لطبيعة نشاط الدولة. غير أن الإجراءات المرافقة، لتلك الإصلاحات، كانت منقوصة من الارادة السياسية واصطدام إيديولوجية النظام بالأمور الفنية المرتبطة بالثقافة الإقتصادية الضرورية لإصلاح مثل هذه الأوضاع.

وقد تميزت المحطة الممتدة من 1990 إلى 1994 ، من منظور استكمال مسعى الإصلاحات الإقتصادية، بتأكيد فكرة ضرورة الإنتقال إلى السوق بكيفية تدريجية وسطية¹⁰⁵. لكن ذلك كان يقتضي التكيف مع المعطيات الجديدة التي ظهرت على مستوى المحيط الإقتصادي الدولي، بكيفية ستتجيب للالتزامات الدولية و تضمن الحفاظ على السلم الإجتماعي. إلى أن انعدم الإستقرار السياسي الذي ميز تلك المرحلة زاد من تدهور أكثر للاقتصاد الوطني، كان لهما الأثر الواضح في ضرورة التعجيل بإحداث تغييرات طارئة على مستوى الخطاب الإقتصادي، المؤشر على تدشين مرحلة انتقالية غير محدودة تتحكم فيها عوامل متعددة الأوجه والأبعاد منها، السياسية والاقتصادية والاجتماعية، و العلاقات الإقتصادية مع المحيط الدولي.

ومع وصول الإقتصاد الجزائري إلى طريق مسدود، الذي ساهمت فيه جملة من العوامل المتشابكة، أقدمت حكومة الإصلاحات على اتخاذ إجراءات جديدة وصعبة تمثلت في التعجيل بإجراء إصلاحات مالية (المبحث-1) وهو خيار كان ضروري منذ البداية لمواكبة الاصلاحات، تمثل في صدور قانون النقد والقرض 1990 وبورصة القيم المنقولة 1993، تلاهما المرسوم التشريعي المتعلق بتوجيه الإستثمار 1993 والتعديل الهيكلي 1994 .

¹⁰⁵ SADLN.C : OP.Cit, P 226.

وقد شكل الإطار التشريعي الجديد، المتمثل في النصوص المذكورة أعلاه، الرامي إلى إستكمال مسعى الإصلاحات الإقتصادية، بداية مرحلة جديدة، تم تكسير الإحتسالم السياسي، فيما يتعلق بالعملة الوطنية، والقبول المبدئي للذهاب للخوصصة وتوسيع دائرة نشاط القطاع الخاص على حساب القطاع العمومي الذي لم يستفيد من إنشاء أي مؤسسة عمومية إقتصادية جديدة منذ سنة 1980، وأن الموجود منها ظل يعيش أزمة حقيقية. لأن الوضع كان مرتبطا بالحتمية بين الذهاب إلى إقتصاد السوق بحسب نظر السلطات العمومية وليس وفق المواصفات التي يتطلبها إقتصاد السوق و الرهان، آنذاك ، لدى السلطات العمومية كان قائما على وضع صيغة توافقية تضمن قيام أحسن تعاضد بين الإقتصاد الكلي والإجتمع الكلي، واحتكار الدولة للمجال المالي كان من أجل تفادي الإنهيار الكلي للإقتصاد الوطني.

ولم تحقق النظرة التوفيقية التي إعتمدها السلطات العمومية في مجال الإصلاحات النتائج المرسومة، بل أدت إلى وضع مأساوي للغاية، مما جعل الحكومة الجزائرية تقدم على إبرام إتفاقية في الثالث من شهر جوان 1991 مع صندوق النقد الدولي²⁰⁹ للحصول على الدعم المالي الخارجي، وهو الخيار الوحيد الذي كان متاحا لحكومة الإصلاحات، غير أن ذلك التوجه كان له أثر واضح على مسار الإصلاحات الإقتصادية (المبحث-2) سواء تعلق الأمر بالمديونية الخارجية، أو قبول شروط صندوق النقد الدولي المتمثلة في ضرورة التعديل الهيكلي للإقتصاد وانعكاساته الإجتماعية التي ما تزال اثارها الى اليوم.

²⁰⁹ BENSAADA. H : Algérie Restructuration et Ré forme Economique 1979-1993 Edi , OPU Alger P. 140 à 150

وقد ظهرت جليا، آنذاك، صورة التفتح الإقتصادي على القطاع الخاص مع صدور المرسوم التشريعي المتضمن قانون ترقية الإستثمار 1993 . وتنظيم القطاع مع تمركز سلطة القرار الإقتصادي في يدي البنك المرتبط عضويا ووظيفيا بنمو الريع الذي يعد الوعاء والركيزة الأساسية للسلطة العمومية في الفضاء الإقتصادي، كما شكل الإقتصاد الموازي، الذي يعكس فوضى السوق المالية، غطاء التمثيل الإقتصادي للدولة على مستوى المنظومة المالية.

وهكذا، ولتثبيت الوضع المالي الرسمي ، أقدمت السلطة الجزائرية على إبرام سنة 1994 "STAND BY" مع الهيئات المالية الدولية اتفاقية الامتثال، تعهدت الجزائر بموجبه الدخول مباشرة في تطبيق برنامج التعديل الهيكلي أهم شروط الإتفاق. وهو التمهيد للإنتقال نحو اقتصاد السوق كما تنص عليه أحكام المادة 24 من قانون المالية التكميلي لسنة 1994 ترخص للمؤسسة العمومية الإقتصادية التنازل عن أصولها²¹⁰. أعقب تلك الأحكام مباشرة صدور قانون خوصصة المؤسسات العمومية الإقتصادية¹⁰⁸ تلاه الأمر 95-25 المتعلق بالشركات العمومية القابضة Holding و هي بداية توسيع القطاع الخاص.شكل وجه التقاطع مع الاصلاحات المتعلقة بالاستقلالية، والاختلاف حول طبيعة التوجه.

²¹⁰ انظر المادة 24-25 من القانون المالية التكميلي لسنة 1994.

¹⁰⁸ الأمر رقم 95-22 المؤرخ في 20 أوت 1995 المتضمن خوصصة المؤسسة العمومية الإقتصادية.

المبحث-1: الإصلاحات المالية

لن يكون الحديث عن الإصلاحات المالية حول تطور النظام المصرفي في الجزائر، الغائب عن مواكبة الإصلاحات الاقتصادية، بل يقتصر الأمر في هذا المجال، على أهمية السلسلة الجديدة من القوانين التي صاحبت "استقلالية المؤسسات"، التي شكلت في مجملها الإطار التشريعي المرتبط بالمجال المالي.

وكانت البوادر الأولى لظهور الإصلاحات المالية هو ما تضمنه القانون رقم 88-06 المعدل والمتمم للقانون 86-12 المتعلق بنظام البنوك، إذ أصبح البنك بمقتضى ذلك القانون مؤسسة عمومية إقتصادية تتمتع بالشخصية المعنوية "ويسرى عليها القانون المدني والقانون التجاري" وتتولى مهمة التنمية وأعمال التمويل إلى جانب "العمليات المصرفية الإعتيادية وجمع إيدار المؤسسات"²¹¹ واسترجع بنك الجزائر المركزي وظيفته كهيئة إصدار ومنظم لسوق الصرف.

اكن هذه الخطوة المحتشمة تميزت بغياب التنسيق المؤسساتي، و هو ما أدى إلى التعثر في التحرير المالي الذي يعرقل سير المؤسسات العمومية الإقتصادية، نتيجة ما تعانيه من الصعوبات المالية الخانقة، وأضطرت السلطات العمومية إلى التفكير في إصلاح نظام النقد والقرض و إصلاح البنوك، توج بوضع إطار قانوني جديد²¹²، يتضمن قانون النقد والقرض، حتى يستجيب للسياسة الجديدة للإستثمارات المرتكز الأساسي لخيار توسيع دائرة نشاط القطاع الخاص.

²¹¹ انظر الفقرة 3 من القانون رقم 88/06 المعدل و المتمم للقانون 86/12 المتعلق بنظام البنوك

²¹² - الإطار القانوني الجديد هي جميع النصوص التنظيمية و التشريعية المتعلقة بقانون النقد و القرض و المرسوم التشريعي رقم 93-12 المتعلق بترقية الإستثمار، والمؤرخ في 05/10/1993 المرسوم التشريعي رقم 93-10 المتعلق ببورصة القيم المنقولة المؤرخ في 23/05/1993.

و قد شكل هذا الإطار الجديد حلقة جديدة من إصلاحات الإقتصادية لكن دون وضع آليات للتنفيذ تساعد على التوجه نحو إقتصاد السوق. و بعث ديناميكية جديدة في المحيط المالي ترافق استقلالية المؤسسات" وهو ما أستدعي أولاً، التعرض للحديث عن المؤسسات البنكية لكن بعيون السلطات العمومية في المجال المالي. وثانياً، اشكالية التطور بالنسبة لعلاقة الجزائر مع المحيط الدولي المالي الإقتصادي على مستوى البنوك، وعلى مستوى السوق المالية التي تحتاج لها الإصلاحات في المعاملات المالية الخارجية.

هذه الإشكالية التي تمت صياغتها بالاعتماد على العلاقة التكاملية بين البنوك والهياكل الإقتصادية لم تستعمل فعالية الإطار التشريعي في تسريع التحول نحو إقتصاد السوق، وبالتالي مجارة المحيط الدولي المالي الإقتصادي . فهل حققت التكلفة المالية التي خصصت ، الإصلاحات التي انطلقت في 12/01/1988 النتائج المرجوة؟ الإجابة عن هذا الإنشغال يتم من خلال مناقشة قانون النقد والقرض (مطلب-1) لأن المال هو أساس كل حرية اقتصادية و إقتصاد السوق هو نقدي بالأساس²¹³. وبعث سوق مالية في الجزائر يتم عن طريق البنوك لأنها (مطلب-2) اساسية لإستكمال مسعى الإصلاح

ت الإقتصادية والإندماج الإقتصادي في العولمة التي بدأت ترتسم في الأفق، و قد بات من المهم الإسهام في نظام العولمة بما يضمن الخصوصية الإقتصادية. وضمن الدور الإقتصادي السياسي للدولة في الإشراف على اقتصادها. كل ذلك يتوقف ذلك على التمسك بالضوابط التي تتحكم في حركة تنقل رؤوس الأموال من وإلى الخارج، والمراقبة الصارمة في العلاقات التجارية مع الخارج التي قد تصبح في المستقبل عبئاً جديداً على ميزان مدفوعات الدولة الخارجية.

²¹³ عبد الرزاق خليل: قانون النقد الجزائري، مجلة التواصل رقم 9 جوان 2002 جامعة باجي مختار غابة ص29.

مطلب-1: قانون النقد والقرض

رغم الطابع العام "للمصطلح" إلا أنه يغطي ضمناً مدلول إقتصادي ومالي غير أن لكل من المصطلحين: "النقد" و"القرض" مدلوله في المجال الإقتصادي والمالي رغم الإرتباط المتلازم بينهما. إذن من الضروري الفصل بين المصطلحين للفائدة، فالتحديدات المالية للمصطلحين تحمل المضمون الإقتصادي. ثم أن هذه التحديدات تظهر مدى التلازم بين "النقد" و"القرض". فالنقد له مضمون قيمي تقاس به جميع عمليات الإنتاج و التوزيع والتسويق اللتان تتطلبان استخدام "النقد" باعتباره عامل أساسي في عملية التراكم المالي المرتبط بالنظام الإقتصادي و في نفس الوقت هو وسيلة للتعاملات الإقتصادية و التجارية بصفة عامة.

أما "القرض" فهو مرتبط "بالنقد" و يحمل في اللغة البنكية العديد من المعاني، بحسب التخصص. ليس المجال هنا للحديث عنه. أما في المجال المحاسبي فالمقصود "القرض" الدائن له "فهو يعتمد في الأساس على جوهر الفعاليات البنكية في قبول أموال الغير²¹⁴ في شكل "ودائع" شريطة أن ترد لهم عند الطلب والمستفيدين من هذه الودائع هم الغير تقدم لهم في شكل "قرض" للإستثمار وملتزمون بردها عند الإستحقاق باعتباره، أي، القرض تسلفه للنقد ينتفع باستخدامها المستثمرون سواء كانوا عموميين أو خواص.

²¹⁴ المادة 117 من القانون رقم 10/90 المؤرخ في 14/04/1990 المتعلق بالنقد والقرض ج.ر. عدد 14

إن مثل هذا التوضيح للمصطلحين من الناحية التقنية هو ضروري لفهم العلاقة المالية بين "النقد" و"القرض"، ولفهم التقنية المرتبطة بالإصلاحات الاقتصادية الجارية على مستوى الإنفتاح الاقتصادي، والتحول نحو اقتصاد السوق. على الصعيد المالي جاء قانون النقد و القرض لتدعم مجال "استقلالية المؤسسات" وهو الإطار التشريعي الذي قد يؤثر على تطور تحرير الملكية العامة الاقتصادية للدولة في الجزائر من منظور إصلاح النظام البنكي في إطار التعاملات المالية وعلى النقد والقرض أن يلعب هذا الدور الوظيفي.

و في هذا السياق، و على سبيل التذكير، فقط، نوجز الميزة التاريخية " للنقد" في الجزائر قبل الشروع في الإصلاحات الاقتصادية الجارية دون التوسع في المسألة، الميزة التاريخية للنقد في الجزائر تعود لإرتباطها بتطور التنمية الاقتصادية عبر محطات تمت الإشارة لها في السابق.

ويختلف دور النقد في الجزائر عما كان عليه الوضع في السابق وهذا الإختلاف مرده السياسة النقدية، والمالية التي اتبعتها الجزائر من منظور نموذج التنمية الاقتصادية الذي ساد حقبة من الزمن، إذ كان للتخطيط المركزي المنبثق مباشرة عن الإختيار السياسي للبلاد، يقضي بتدخل السلطة السياسية في توجيه جميع الأعمال الاقتصادية بكل ما ترتب عن ذلك من نتائج سلبية²¹⁵.

وقد ظهر تباين واضح في دور "النقد" من خلال مميزات النظام المالي، تباين ظهر بين الوضع الذي يمنحه له الخواص و الدور الذي تسنده له الدولة، حيث أصبح النقد ابتداء من سنة 1970 أداة في خدمة التنمية الاقتصادية القائم على التخطيط المركزي وداخل دائرة الإنتاج ولم يكن النقد داخل دائرة الإنتاج إلا على أساس وحدة حسابية سلبية، تستعمل لتقييم مختلف العوامل المنتوجات.

²¹⁵ BENISAAD : Essai d'Analyse Monétaire 2^{ème} Edition – OPU Alger 1980. p 127

وساد الترخيص الإداري على مستوى مختلف الأنشطة الاقتصادية بعيدا عن طبيعة المشروعات الاقتصادية التي تعمل بكل حرية في الحصول على عوامل الإنتاج من آلات ومواد أولية، ولا يتدخل النقد في اتخاذ قرارات الإنتاج والاستثمار لإفتقاره للقدرة الشرائية فهو يلعب دور سلبي لاسيما وأن المخطط هو الذي يحدد أغلب الأنشطة في علاقتها بالإنتاج²¹⁶.

أما على مستوى استهلاك الخواص من عامة الشعب ، بطبيعة الحال ، فالنقد يضمن تقريبا نفس الوظائف التي يؤديها النقد في اقتصاديات السوق لدى الدولة الليبرالية مما يسمح لهم بتجاوز الطريق الإداري، والتدخل مباشرة في السوق وهو امتياز يرتفق النظام البنكي في التدخل في الإقتصاد.

و بالفعل، فقد اتجه اهتمام السلطات العامة في الجزائر، التي تشرف على المخطط الوطني للتنمية الاقتصادية على المزيد من الجهود للهيمنة على النقد وحصر دوره فقط، في بعض الوظائف التي تبين ظهور كتلة مالية خاصيتها مرتبطة بالإقتصاد المخطط المركزي وتستجيب للنظام المالي الذي يتحكم في نموذج التنمية الاقتصادية²¹⁷ وفقا لإختيارات البلاد.

غير أن هذا الوضع النقدي بدأ يتطور منذ بداية الإصلاحات الذاتية التي انطلقت تحت ما يسمى بمصطلح " الاستقلالية"، وتوج بمرور البنوك التجارية هي أيضا إلى "الاستقلالية" وسمح للنقد أن يأخذ بصفة تدريجية وظائفه الاقتصادية من خلال المنظومة المصرفية البنكية على غرار ما هو معمول به في الإقتصاديات المنفتحة على اقتصاد السوق.

²¹⁶ KHELILI .A: P: le Statue de la Monnaie en Algérie, Revue El Tawsole n° Juin 2002.P 33

²¹⁷ BENHALIMA. A: le système bancaire Algérien. Textes et Réalité, Edi ; Dahleb Alger . 1996.

ومنذ سنة 1988 كانت الإنطلاقة المبدئية للإصلاحات الإقتصادية في الجزائر حين تم التفكير في "إعادة الإعتبار" لوضع النقد الوطني والعودة إلى قيمته الإقتصادية، وهي إجراء أملت إرادته التحول نحو اقتصاد السوق²¹⁸ وضغط المحيط المالي الدولي.

وقد فصل القانون رقم 90-10 المؤرخ في 14/04/1990 المتضمن قانون النقد والقرض في صلاحيات كل من محافظ البنك المركزي ومجلس النقد والقرض، الذي يمثل السلطة السياسية. غير أن هذا التطور الجديد لم تصاحبه عصرنة المنظومة البنكية. وترتب عنه إعاقة الإصلاحات الإقتصادية. لأن القائمين على الإصلاحات لم يعتمدوا إستراتيجية في مجال الإصلاح المالي ولا خيارات واضحة تستجيب لقواعد إقتصادية يتحول تدريجيا نحو السوق، وظل التسيير المالي تتحكم فيه النظرة السياسية بعيد عن كل منطق إقتصادي مالي.

والمؤشر الرئيسي على الإعاقة التي يتخبط فيها النظام الإقتصادي إلى اليوم هو وصفة التسيير الخاص للبنوك العمومية التي لم تعالج مشكلة تذبذبات المؤسسات المالية، بل أدخلت المنظومة المالية في أزمة جديدة تمثلت في تكديس الأموال وضاع معها الحكم الراشد للإقتصاد الوطني في توظيف الأموال وتطوير المؤسسة الإقتصادية التي لم يستقر الرأي حول مستقبل التنمية فيها، لغياب طرح أي مشروع إقتصادي للمجتمع الجزائري لان الإصلاحات لم يعتمد فيها على المعرفة الإقتصادية خاصة والجزائر تتوفر على كافة الشروط المطلوبة.

²¹⁸ أنظر المادة 25 أ. من القانون 88-06 المؤرخ في 12/01/1988 المعدل والمتمم للقانون 82-12 المؤرخ في 19/08/1986

المتعلق بنظام البنوك

وما يفسر الوضع الإصلاحات المالية هو الإستباقية التي قامت بها الجزائر قبل الجوء إلى صندوق النقد الدولي المتمثلة في الاعتماد على تصحيح لإصلاحات بالاعتماد على الامكانيات الذاتية للجزائر. كان الوهم الأول، لأن الإصلاح المالي الذي تضمنه القانون رقم 90-10 الخاص "النقد" و"القرض" لم يحل المشكلة الإقتصادية في الجزائر المرتبطة بالملكية العمومية المعرضة بالدوام للتسيير الإداري، وأن الإصلاحات الإقتصادية لم تشرح الأزمة ووضعت حلول مسكنة للأزمة وخضوع المؤسسات العمومية لقواعد القانون المدني والتجاري لم تأت بجديد على المستوى المالي بما في ذلك التمويل الذاتي الذي تحتاجه الديناميكية الإقتصادية. و الوهم الثاني، تمثل في الإعلان عن إنشاء بورصة للقيم المنقولة على أساس أنها، أي، السوق المالية التي سوف تعمل على بعث ديناميكية في عملية الإدخار الوطني، و أملا في جلب الإستثمار الأجنبي. غير أن الإخفاق هنا كان واضحا، نتيجة غياب إستراتيجية في عرض سندات المالية، على مستوى البورصة و انعدام الإحترافية و ما صاحب ذلك من وكالات كانت من بين الأسباب التي زادت من الإنفاق العام و تدخل العديد من العوامل أوصلت المنظومة الإقتصادية و المالية إلى إنسداد حقيقي.

وتميز قانون النقد والقرض،بانه اهتم بالاستثمار،وهو ليس بقانون الاستثمار. ويستشف من العنوان الوارد بالكتاب السادس من القانون المذكور أدناه: "تنظيم سوق الصرف وحركة رؤوس الأموال". هذه الازدواجية لأحكام القانون تعود الى الطبيعة الاقتصادية للاستثمار التي ينظر اليها رجال القانون من خلال ماتتضمنه الاتفاقية من بنود،سواء كانت جماعية او ثنائية المبرمة مع الدولة المضيفة بالنظر الى محتويات الاستثمار،واهدف العملية الاستثمارية فالقانون يعتبر راعي لفكرة الاستثمار وهو ماقد يكون السبب في جعل الجزائر تترج في مجال تطوير الاستثمار.والمعاينة الميدانية حسب العديد من المتبعين للإصلاحات الجارية¹¹⁵ فان عزوف الاستثمارات الاجنبية المباشرة المجرى الى الجزائر يعود للممارسات الاجتماعية للإدارة الاقتصادية الجزائرية.

¹¹⁵ حسب رأي الخبير الإقتصادي عبد المجيد بوزيدي و الدكتور بشير مصيطفي مقال منشور بجريدة الخبر 06/21 /

إذن، وضع الإطار التشريعي، المتمثل في قانون النقد و القرض رقم 90-10 من أجل دعم الإصلاحات الاقتصادية، اصطدم في الواقع العملي المتعلق بغياب الإستثمار وحال دون السير الحسن للنشاط البنكي والمالي²¹⁹ ترتب عنه إزدواجية في التسيير أخلت كل الأوراق الاقتصادية فيما يتعلق بوضع سياسة اقتصادية جادة للبلاد، وتميزت بغياب التنسيق المؤسسي. وهو ما أثر على التوازنات الكبرى للمنظومة المصرفية باستمرار، لا سيما من حيث تعبئة الإيداع الوطني، وتمويل الإستثمار في ظل التحرر الاقتصادي الذي بدأ يتطور في إطار العولمة الاقتصادية.

لكن ما قد يأتي من الإصلاحات الاقتصادية الجارية من الجيل الثاني، بداية من سنة 2005 إلى اليوم هو عودة الدولة بقوة في الفضاء الاقتصادي بصفة عامة والمجال المالي بصفة خاصة و المؤشر على العودة القوية للدولة بإلغاء قانون النقد والقرض رقم 90-10 بموجب الأمر 03-11 المؤرخ في 26 أوت 2003 والمتعلق بالنقد والقرض الذي يمنع أصحاب البنك من تمويل مشروعاتهم الخاصة دون تقييم مبرر وتم التركيز على التمويلات البنكية المتعلقة بالإستيراد التي لا تخدم الإقتصاد الوطني بل هو عامل للفساد وتبييض الأموال وانتشار لظاهرة الرشوة.

هذا الوضع يطرح من جديد موقع الدولة في الفضاء الاقتصادي، إذ لم يكن العودة لرعاية الدولة الفاطر (l'Etat Demiurge) ويطرح في نفس الوقت الأزمة الجديدة التي أفرزتها الإصلاحات في الجانب المالي. فالإصلاحات متواصلة دون إستراتيجية ودون خيار اقتصادي.

²¹⁹ انظر تقرير عن مشروع القانون المتضمن الموافقة على الأمر رقم 03-11 المتضمن قانون النقد و القرض الجديد الذي ألقى القانون رقم 90-10 المتعلق بالنقد و القرض المؤرخ في 14/04/1990.

هذه النظرة المربكة مردها غياب تفسير، أو توضيح للطريقة المتبعة في تسيير الاصلاحات من قبل أجهزة الدولة تجعل منها المسؤول عن الوضع الجديد والمثال على هذا الإرتباك هو محتوى المادة 168 من القانون الجديد²²⁰، إذ تتيح الإمكانية المرحلية للمشرفين على البنوك العمومية والخاصة منح القروض للمساهمين والمسيرين شريطة أن يكون مجموع القرض ما نسبة 20 في المائة من الرأسمال الخاص بالمؤسسة أليس في ذلك وجه للتلاعبات المالية في غياب قواعد المخاطر المعمول به دوليا ؟

كما يتزجم هذا الوضع الغياب التام لأية نظرة إقتصادية للمنظومة المالية التي تتسم بالطابع التجاري المحدد للأغلبية في إستيراد البضائع الجاهزة للإستهلاك بما فيها المواد الغذائية، و تصدير المحروقات، و الإصلاح الحقيقي من منظور إقتصادي هو ضرورة إستقلالية سلطات "النقد" و "القرض" إزاء السلطات السياسية الذي هو الركيزة الأساسية التي يؤسس عليها أي إقتصاد السوق. وكان قانون النقد والقرض رقم 90-10 الملغى يذهب في هذا الإتجاه غير أن الإصلاح الجديد الذي أتى به الأمر رقم 03-11 المتعلق بالنقد و القرض رفض هذا التوجه أو المبدأ والهدف من هذا النص الجديد هو استرجاع الحكومة تسيير الشؤون البنكية وإخضاع سلطات البنك إلى السلطات السياسية. و هو ما يخالف تماما المبدأ القائم حالياً على البنوك المركزية في العالم مثل ما تنص عليه المادة الأولى من قانون بنك فرنسا التي تنص :

« Dans l'exercice des attributions la banque de France, en la personne de son gouverneur, de ses sous gouverneurs, ou d'un membre quelconque du conseil de la politique national, ne peut ni solliciter ni accepter d'instruction du gouvernement ou de toute personne »²²¹

²²⁰ الامر رقم 03-18 المتعلق بالقرض والنقد الذي ألغى القانون 90-10 المؤرخ في 14/04/1990.

²²¹ WALD.Thomas: le Code Bancaire Francais, Edition A.Pedone ,PARIS 2004 p 72.

هذا النص يشكل القاعدة الأساسية التي يجب أن يبنى عليها النظام البنكي الجزائري على غرار ما هو سائد في جميع الدول التي تتمتع أو تأخذ بنظام اقتصاد السوق. لأن هذه القاعدة تسمح ببعث نظام بنكي جزائري مفتوح وتنافسي مع البنوك الأجنبية في الجزائر وتوسع في البنوك الوطنية. والمؤسف حقا، في قانون النقد والقرض الجديد رقم 03-11 أنه قضى على هذه الروح التي تضمنها القانون الملغى رقم 90-10 وقضى بذلك على جميع المكتسبات الاقتصادية بالعودة إلى التضخم والقيمة الإدارية للدينار، والتقهقر في الاندماج في ميكانزمات السوق. والدليل على ذلك هو العودة القوية للدولة إلى الفضاء الاقتصادي في ظروف متميزة، عبر مخططات دعم الإنعاش الاقتصادي. وفي هذا السياق، السؤال الذي يطرح نفسه هل يمكن التفكير في إنشاء سوق مالية في الجزائر في ظل تكديس الأموال في البنوك؟ بالنظر إلى متطلبات النظام الدولي الجديد (العولمة) فهل وفقت السلطات العمومية الجزائرية في التعامل مع ملف الإصلاحات الاقتصادية الجارية؟ يجب الاعتراف بأن التكفل بهذا الملف صعب جدا. أولا، هناك تعنت واضح فيما يتعلق بإعادة هيكلة القطاع الصناعي العمومي، وإصلاح القطاع البنكي، بغض النظر عن عدم الترخيص للقطاع الخاص الوطني أو الأجنبي، خاصة، و نتيجة القوى الراضية للتغيير التي تدفع إلى اتباع سياسية اقتصادية ليست شاملة وغير واضحة المعالم. والمراحل التي يقودها مسيرونها ليس لها علاقة بوطنية المجتمع مما لم يسمح لوضع إستراتيجية للتنمية الوطنية في إطار اقتصاد السوق.

مطلب-2: البنوك في الإصلاحات الاقتصادية

للبنك موقع هام في النشاط الإقتصادي و تظهر هذه الأهمية في الإئتمان الذي يقدمه في شكل سلفة نقدية في أغلب الحالات للمستثمر، وتمويل المؤسسات والمشروعات الإقتصادية. فهو مكان التقاء العرض و الطلب على الأموال لتخرج منه في شكل قروض للمستثمرين ، قد تكون لأجل متوسطة أو لأجل طويلة، نشاط البنك، إذن، هو المتاجرة بالأموال²²² المودعة لديه من طرف الجمهور نظير فوائد يحصلون عليها حسب الحالة.

ويعتبر البنك المركزي أهم المصارف المالية لأنه محور التعاملات المالية وينفرد قانونا إصدار النقود وممارسة الرقابة على القروض والأداة الرئيسية التي تتدخل بها الحكومة لتنفيذ سياستها الإقتصادية. يوصف بأنه "بنك البنوك" وبنك للدولة التي تحتفظ لديه بودائعها. والمشرف على الإتفاقات المالية التي تعدها الدولة مع الخارج إلى جانب خدمة الدين العام.

ويشكل تدخل الدولة في تمويل الاستثمار ومنح القروض بواسطة البنوك أهم عامل في النشاط الإقتصادي الذي تضطلع به، في أي شكل كان، سواء في شكل قروض ممنوحة أو في شكل تخفيض الضرائب و بالإعانات. لذا فالبنك لا غنى عنه في اقتصاد السوق. ولا يمكن تصور أي دولة ليبرالية دون حياة اقتصادية للبنوك التي تعد الركائز الأساسية في النظام الإقتصادي الليبرالي المتطور .

²²² د. شاكر القزويني : محاضرات في اقتصاد البنوك ، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر سن 92 ص 32.

لذا فقد اهتمت قوانين الإصلاحات من الجيل الأول، المتعلقة بالمؤسسات العمومية²²³ بوضعية البنوك من أجل المرور بها الإستقلالية وتحدد على أساسها طبيعة العلاقة الجديدة بين المنظومة البنكية وقطاعات الأنشطة الاقتصادية الأخرى. فالقانون رقم 06-88 المؤرخ في 12 جانفي 1988 المعدل و المتمم للقانون رقم 86-12 المؤرخ في 19 أوت 1986 المتعلق بنظام البنوك جعل من البنك المركزي الجزائري، ومؤسسات القرض مؤسسات عمومية اقتصادية تتمتع بالشخصية المعنوية، والإستقلال المالي. وتقوم بمقتضى وظيفتها الإعتيادية بالعملية المصرفية²²⁴. والبنك المركزي هو ملك للدولة، وتسرى على رأسمال مؤسسات القرض أحكام القانون رقم 88-01 المؤرخ في 12 جانفي 1988 المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية.

وبالفعل فقد وضع القانون رقم 06-88، المشار إليه سابقا، نهاية الغموض في المهمة التي تعود للبنك، والمؤسسات المالية التي تتمتع بالشخصية المعنوية، إذ يسرى عليها القانون المدني والتجاري²²⁵، على أساس التخصص. وتحددت مهمة كل البنوك ومهمة المؤسسات المالية الأخرى وفتح ثغرة في انسجام المنظومة البنكية والمالية للإقتصاد لمخطط والسماح للنقود، ولو بصفة تدريجية، استئناف الوظيفة الاقتصادية للمنظومة البنكية، وتسجيل نهاية الخضوع للقرارات المركزية. وأصبحت بذلك البنوك فعلا، من بين برنامج عمل الحكومة، بعد أن عاشت لوقت طويل تحت ظل الدولة، ينظر إليها على أنها شبابيك لإدارة الأوراق النقدية والحسابات الإدارية.

²²³ هي مجموعة النصوص التشريعية التي صدرت بداية سنة 1988 إلى غاية سنة 1990.

²²⁴ المادة 2 من القانون رقم 88-06 المؤرخ في 12/01/1988 المعدل والمتمم للقانون رقم 86-12 المؤرخ في 19/08/1986.

²²⁵ انظر المادة (3) من المادة 15-أ من القانون رقم 88-06 المشار إليه.

وفي هذا السياق العام، فإنه من إيجابيات عملية التطهير المالي للمنظومة البنكية عدم تكرار ما تعرفه المؤسسات العمومية الإقتصادية. لأن أهم انشغال المستثمر الأجنبي، هو الوضعية المالية للبنك، حتى تستقر القيمة المالية أو أنها تتقلص عند البيع.

للتذكير، أن نجاح برنامج خوصصة الملكية العامة في الجزائر لن يكون إلا إذا ترافق ذلك بخوصصة البنوك، في أية صيغة كانت، باعتبار المال هو عصب المعاملات التجارية وقاعدة اقتصاد السوق و بالتالي على الحكومة بدل مجهودات في مجال تطهير اصلاح البنوك. الذي لا يعني العسكرة قبل البدء في الخوصصة، وهو الشرط الأساسي لنجاح العملية. والسؤال المهم ما هي النتائج الإيجابية التي تتولد عن اعادة رأسمالة الدولة للبنوك.

من البديهي أن التطهير المالي يعتمد على قواعد تقوم على مضمون المنطق الإقتصادي للملكية قبل أي ترقيع أو تصور. ذلك أن مسح مستحقات البنوك غير قابلة للتسديد للمبالغ العالقة مثل القرض الشعبي الجزائري (CPA) والمقدرة بحوالي 500 مليون دولار دون أن تتحمل الإطارات مسؤولية هذه الديون قد يفتح باب التهرب من المسؤولية التي تتحملها السلطات العمومية على مستوى التسيير.

لقد نجحت الجزائر بالفعل في إطار الإصلاحات الإقتصادية الشاملة الجارية حاليا، من تحقيق التوازنات الكلية. على الصعيد الإقتصادي، إلا أن ذلك لم يتبع بتطبيق إصلاحات هيكلية على مستوى المؤسسات المالية نتيجة ضعف هيئات الدولة المشرفة، وفي مقدمة ذلك المنظومة البنكية و غياب التصور الدقيق، والواضح في إدارة الأموال المتوفرة حاليا في البلاد. لأن الحكومة الجزائرية أصبحت سنة 2005 تتصرف بحرية، حيث إنحصر إهتمامها ومهمتها في مراقبة احتياطي الصرف بالعملة الصعبة، وسعر برميل البترول، وقبول وضع المتفرج على هامش ما يحدث في العالم من تطورات، والتطور الاقتصادي المادي لم يعد محور التنمية، بل انتقل الاهتمام للجانب المالي.

والقاعدة العامة المعمول بها، اليوم على مستوى المؤسسات المصرفية المالية هو أنه لا وجود لدول متخلفة و دول متقدمة، و كل ما في الأمر أن هناك دول تدار بطريقة متخلفة مما يستدعي دعم الذكاء الإقتصادي لدى هذه الدول بالتخلي عن التركيز، فقط، على تمويل مشاريع البنى التحتية على حساب الموارد البشرية التي هي مصدر كل ثروة. وبالتالي، فالإستثمار اليوم يعد القاعدة الأساسية لنجاح الخوصصة، و توسيع آفاق الجزائر فيما يتعلق بالنمو الإقتصادي في إطار الواقعية الجديدة على المستوى السياسي والإقتصادي والمرونة القانونية.

والملاحظة التي ما فتئ يبيدها المختصين¹²³، لما يجري في الجزائر من إصلاحات في شتى المجالات، هو أن التجارة الخارجية، طبقا للمعطيات المقدمة من طرف مركز الإعلام والإحصاء الجمركي، أن الجزائر إستوردت سنة 2004 ما قيمته 18.387 مليار دولار، هذه الملاحظة تجعل أهمية السؤال المطروح في كيفية التفكير حول هذا الإرتفاع المحسوس لقيمة الإستيراد و خاصة ما يتعلق منها بتطور مركز المواد المستهلكة غير الغذائية، التي تعد صدمة حقيقية لسلوك البنوك العمومية الجزائرية ويشهد على ذلك القول بأن الجزائر تدير أموالها بطريقة سيئة²²⁶. و التحول يكمن في التخوف من الوقوع مجددا في أزمة أخطر من تلك التي عرفتها الجزائر سنة 1986 نتيجة إنهيار أسعار النفط.

لهذا يتعين الإبتعاد (عن الإعتماد عن الوفرة) المالية المسجلة منذ سنة 2000 فقد تتعكس آثاره سلبيا إذا لم يتم التحكم في إدارة هذه الأموال التي يوفرها إرتفاع أسعار البترول المستمرة وخاصة السيولة النقدية المجمدة، على مستوى البنوك الجزائرية.

²²⁶ التصريح الذي ادلى به وزير المالية السابق عبد اللطيف بن أشنهو، لجريدة الخبر 2006/03/12.

وتمويل التنمية من الآن فصاعدا، تتحكم فيه قواعد اقتصاد السوق لضمان الشفافية والوضوح، وإلا سيكون من الوهم تجنب تراكم الديون مرة ثانية بالإعتماد على وقف النزيف الضريبي بالتشديد على إعادة التفكير في المجهودات المبذولة لمحاربة التهرب وتقل الاقتصاد الموازي.

لا شك أنه لا يمكن إثارة مسألة تعديل الأسعار لجميع المواد إذا ما لم يتم تصحيح الوضع، إلى الجانب تعديل القدرة الشرائية للمواطنين. لأن الهدف هو أن يتحمل المواطن جزء من نفقات الدولة بتمكينها من ذلك. وتعبئة الموارد المالية والإعتماد على الفعالية الشرط الضروري والأساسي لمسار التحول الإجتماعي. وتعبئة الموارد المالية الداخلية الخاصة والعمومية للبلاد، يفترض فيه وجود نظام بنكي ونظام ضريبي وإلا أنه لا فائدة من وجود أموال متراكمة دون استثمار مما يضيع عليها تزايد وتراكم الأموال دون أن يكون متبوعا باستثمارات متوقعة في ميدان معين. فالإستثمار يجب أن يشتمل على البنية التحتية ونتاج الأموال المادية بغية الوصول الى تهيئة مناخ أعمال يكون انطلاق لحملة تكثيف حجم الإستثمارات المباشرة في الجزائر.

غير أن المقاربة التي تعتمدها حاليا الجزائر لا تحوز إلا الإستثمارات المنتجة وهنا تتدخل ميزانية الدولة في تمويل التنمية المستدامة، وهي النظرة الإقتصادية التي تعتمد على تسيير المالية العامة يكون فيها التوازن بين النفقات العمومية والمداخيل هو الهدف الأساسي لكن تمويل التنمية يجب أن يترك المكان للسوق في العديد من خدمات القطاعات لان القطاع الخاص على دراية بأن الدولة غير متحكمة حتى الآن في تحصيل الضرائب نتيجة ظاهرة الاقتصاد الموازي الذي يستنفذ أموال كبيرة دون مراقبة للعوامل التي تخدم هذا التهرب والنمو الإقتصادي ليس بالضرورة أزمة المديونية بل العكس، التشغيل أكثر يؤدي إلى مداخيل أكثر وخلق ثروات.

وقد أعقب الخطوة المحتشمة من إصلاح البنوك و صدور قانون النقد والقرض الذي يرتكز في الأساس على مقاربة ليبرالية رغم النقائص التي اتسم بها فيما يتعلق بالمنظومة البنكية ، تحمل عبء تلبية طلبات التمويل وتقلصت مهمة النقد من خلال المصادقة على العجز دون حافز الربحية كون سعر الفائدة يتحدد إداريا على مستويات ضعيفة. و أن الإعتماد على التسيير الخاص للبنوك العمومية لم يحل مشكلة تطوير المؤسسة الاقتصادية ، بل تسبب في أزمة عميقة للمنظومة البنكية و المالية.

ولم يشفع لجوء السلطات العمومية لإعادة تمويل ورسملة البنوك بمعدل 4 % من النتائج المحلي الخام ما بين عام 1991 و 2002 وتوفير السيولة حيث قدر بـ 47,4 مليار دينار لإعادة رسملة البنوك العمومية²²⁷ على أساس التخصص وإنشاء بورصة للقيم المنقولة²²⁸ دون أن تقوم بأي إجراءات خاصة للبنوك في إطار الإنفتاح الإقتصادي و الإحتكام إلى قواعد اقتصاد السوق. بحيث ما تزال تتصرف بصفتها المستثمر الرئيسي أما وجود قطاع عمومي فعال يسيطر على المنظومة البنكية و نسبة القروض الممنوحة من لبنوك إلى المؤسسات العمومية لا تزال كبيرة.

كل هذه المؤشرات تدل على الإعاقة التي تطبع النظام البنكي الجزائري، إذ لا يوجد نظام بنكي تسيطر عليه البنوك العمومية تحقق فعالية و نجاحا في التنمية. فالبنوك العمومية كانت دائما بحاجة للتمويل بصورة دورية بعد كل مرحلة تراجع الموارد. وهو ما قد يتعارض مع الفعالية المطلوبة و ما ينتظره الشركاء المستثمرين في الخارج.

ولا شك أن الجزائر حاولت خلال العشرية الماضية تحديث وعصرنة النظام البنكي المالي إلا أن تجسيد الإصلاحات في مجال الضبط و الرقابة ما زال يعرف

²²⁷ صوابلي ح: تقرير صندوق النقد الدولي مشترك مع البنك العالمي. تم نشره بجريدة الخبر ماي 2004 .

²²⁸ انظر المرسوم التشريعي رقم 93-12 المتعلق بإنشاء بورصة القيم المنقولة المؤرخ في: 1993/10/12

تباطؤا كبيرا، رغم الموارد المالية التي تحققها بفضل قطاع المحروقات المستقر. وقد أسهم هذا الوضع في " تسوية المخاطرة، و التوجيهات التي تأخذها عمليات البنوك في مجال القرض، إلا أن مسألة إصلاح البنوك العمومية يجب ان يستند إلى ضرورة الإهتمام بثلاث جبهات لدعم صحة و دور التمويل البنكي في التنمية بصفة عامة في وقت واحد. الأولى، هي القيام بفتح رؤوس أموال البنوك العمومية للخواص²²⁹. والثانية، ضرورة الإسراع في تطوير مناخ محيط الإستغلال لدى البنوك العمومية للحد من نفقات الوساطة المالية. و الثالثة ضبط التحكم في السيولة النقدية الآتية من المحروقات، بالتركيز على الأطوار التي تحد من المخاطر على البنوك، وترك المجال للمنافسة في استقطاب الإستثمار الأجنبي الذي يعتمد على الرأسمال والحرية التجارية العالمية.

ومن منظور هذا التواصل يتوجب على السلطات العمومية أن تنتقل من الفهم الإداري في التسيير الخاص للبنوك العمومية، إلى الفهم الإقتصادي. لأن اقتصاد البنوك يتحدد بطبيعة الملكية و"حق التصرف" في الرأسمال التأسيسي وإلا قد يؤدي إلى تعثر الإصلاحات وتضيع فرصة استقطاب المباشر وغير المباشر للإستثمار الأجنبي والوطني وطي درس "بنك الخليفة"، مع السماح للبنوك الخاصة ذات رأسمال جزائري من الوصول إلى السوق النقدية، فضلا عن إزالة التدابير التي تمنعها من أن تكون بنوك ودائع، لما لذلك من انعكاسات على الإنفتاح الإقتصادي والتحول نحو اقتصاد السوق مما أدى هذا بالبنوك الأجنبية التي أصبحت تتحفظ في التعامل مع البنوك الخاصة الجزائرية إذ شكل " بنك الخليفة " سابقة خطيرة مست بمصادقية البنوك الخاصة في الجزائر لدى الأوساط المالية. وقد تكون انتكاسية حقيقية للإصلاحات في مجال خصصة الملكية العامة على المدى المتوسط والبعيد.

²²⁹ بوعاتي ج : حتى نهاية سنة 2006 لم ستقطب النسبة 30 % المحددة من قبل الحكومة لفتح رأسمال البنوك العمومية السي البنوك الأجنبية، جريدة الخبر، 2007/02/23 .

ومجمل القول، أن الهدف من قانون "النقد" و "القرض" هو تجسيد الإجراءات الجديدة المتعلقة بتسيير البنوك، و الرجوع بها إلى القواعد المصرفية المعمول بها في العالم، و التي تعتمد على المنافسة و الإستثمار الوطني والأجنبي، إلى جانب تجديد الإصدار النقدي. كون الدورة الإقتصادية في الجزائر، عرفت سيولة نقدية ضخمة سببها الإصدارات السابقة التي تمت دونما مقابل لتلك السيولة من الإنتاج. وهو الأمر الذي كان يتطلب العمل على استرجاع هذه السيولة، وإعادة بثها من جديد في السوق الإقتصادية الرسمية و مقاومة السوق الموازية.

وحتى الآن، فإن السلطات العمومية لم تتمكن من التحكم في السوق الموازية، التي كثيرا ما أضرت بالإقتصاد الوطني، بصفة عامة ، والعملية الوطنية بصفة خاصة. وخير دليل على ذلك، قضية بنك "الخليفة" التي جعلت منها الدولة عامل أساسي في إعادة النظر في الإصلاحات المالية والمتوج بإلغاء قانون النقد و القرض رقم 10/90 بقانون جديد جعل من البنك الجزائري²³⁰ تابع لسلطة سياسية وفي ذلك تراجع عن الإصلاحات التي جاء بها القانون الملغي السابق وقاعدة انطلاق لفتح قطاع الإستثمار للقطاع الخاص.

²³⁰ البنك المركزي الجزائري: تم تعديل التسمية ليصبح بنك الجزائر على غرار Bank de France

المبحث-2: مظاهر النظام الإقتصادي الدولي ففي الإصلاحات الإقتصادية

لا شك أن الأولوية الواضحة في حكومة الإصلاحات الإقتصادية، كما كانت تعرف به، وضع نظام توجيه الملكية العامة الإقتصادية للدولة والتحول نحو اقتصاد السوق. هذه الخطوة أخذت تتزايد بعد سنة 1989²³¹، إذ تم تجريد الملكية من الطابع الإيديولوجي (الإشتراكي). وتؤكد هذا التوجه مع صدور قوانين هي في غاية الأهمية: قانون "النقد" و"القرض" وقانون "تنظيم الأملاك الوطنية" والمرسوم التشريعي المتعلق بترقية الإستثمار والمرسوم التشريعي المتعلق ببورصة القيم المنقولة.

و يترجم هذا الإطار التشريعي الجديد الإرادة السياسية للدولة في دفع مسار الإصلاحات والتخلي عن الإقتصاد الموجه بصفة نهائية، والتحرر الإقتصادي، والتقرب من فكر النظام الإقتصادي الدولي الجديد. بعبارة أخرى، نحو الإقتصاد الحر في مجتمع اعتمد قرابة ثلاث عقود على دعم خزينة الدولة. ومن الآثار المترتبة على صدور قانون النقد والقرض هو تكريس مبدأ منافسة بين البنوك واعتماد لأول مرة بنوك خاصة إلى جانب مساهمة البنوك في رأسمال بعض المؤسسات. هذه الحوررة الاقتصادية، تبين المحاولة المتأنية للدولة في الإندماج في النظام الإقتصادي الدولي و لو بشيء من التحفظ²³²، كانت تمليه طبيعة سلطة النظام القائم على: اللاتفریط في رعاية الدولة "الفاطر" خدمة للسلم الاجتماعي والاستقرار السياسي، وهما عاملين أساسيين لكل تنمية. لكن لا يمكن تحقيق السلم الاجتماعي الا على اساس التوزيع العادل للدخل الوطني ووفق المنطق الاقتصادي.

²³¹ دستور 1989 كرس مبدأ الأخذ بالتصنيف التقليدي للملكية العامة : دومين عام/ دومين خاص من خلال المادتين 17 و 18.

²³² BENACHANOU .M : Algérie FMI , Histoire Secrète Algérie Actualité 03/09/91.

وبالفعل فقد كان انضمام الجزائر إلى الوكالة الدولية لضمان الإستثمار بداية تشجع وزيادة التعاون الدولي في مجال التنمية الإقتصادية و دعم مساهمة الإستثمار الأجنبي وهو ما سهل على الجزائر من إبرام اتفاقية مع صندوق النقل الدولي بتاريخ 3 جوان 1991 بغية الحصول على دعم مالي لتجسيد الإصلاحات الإقتصادية التي وصلت إلى طريق مسدود وهو خيار كان يعتبر لدى الرأي العام المتخصص "بدعة" (مطلب-1) رغم أن كل الدول مرت على صندوق النقد الدولي.

لكن الظروف القاسية التي عاشتها الجزائر في سنة 1991 - 1993 والتي تميزت بتردي الوضع الأمني و شبه الحصار الذي عانى منه الإقتصاد الجزائري وظهور عدة اختلالات جديدة في الإقتصاد الوطني اضطرت السلطات العمومية سنة 1994 إلى المصادقة على رسالة النية الموجهة لصندوق النقد الدولي قصد إعادة جدولة الديون الخارجية.و كان مضمون الرسالة استعداد الجزائر وضع برنامج للتعديل الهيكلي (مطلب-2) للتكيف مع اقتصاد السوق قصد إعادة التوازن الإقتصادي وحرورته و جعله يخضع إلى القوانين التي تحكم تنظيم اقتصاد السوق والانفتاح على القطاع الخاص الوطني والاجنبي وتهيئة مناخ الاعمال باصدار اطار تشريعي ينظم قطاع الاستثمار في الجزائر²³³.

²³³ تطور قطاع الاستثمار في الجزائر والشاهد على ذلك هو مجموعة النصوص التي صدرت منذ الاستقلال الى اليوم والمتمثلة في: القانون رقم 277/63 المؤرخ في 1963/07/27 ، والامر رقم 66-284 المؤرخ في 1966/09/15 ، والقانون رقم 82-11 المؤرخ في 1987/08/21 المتعلق بالاستثمارات الاقتصادية الخاصة الوطنية، والقانون 88-25 المتعلق بتوجيه الاستثمارات الخاصة الوطنية والمرسوم التشريعي رقم 93-12 المتضمن ترقية الاستثمار والامر رقم 01-03 المتعلق بتطوير الاستثمار ، والامر رقم 06/19 المعدل والمتمم بالامر رقم 01-03 المتعلق بتطوير الاستثمار.

مطلب-1: آثار الاتفاق مع صندوق النقد الدولي على الإصلاحات الاقتصادية

إن صندوق النقد الدولي، الذي يعتبره الكثير من المتخصصين، بلاء على الدول النامية خلافا لما تنظر إليه الدول الصناعية الكبرى، يعتبر مؤسسة مالية فعالة قد تساعد الدول النامية لإصلاح الأوضاع الاقتصادية لديها، وذلك عن طريق المساعدات التي يقدمها لها سواء من الناحية المالية (القروض) أو الناحية التقنية (الوصفة العلاجية).

والسؤال الذي يمكن أن يطرح في هذا السياق، ماهي حقيقة هذه المؤسسة المالية الدولية في الإصلاحات الاقتصادية التي تجرى في الجزائر؟ وهل تقوم فعلا بدعم التحولات الاقتصادية على مستوى الاقتصاد الجزئي؟ صندوق النقد الدولي، هو مؤسسة مالية مركزية في النظام النقدي الدولي، أي نظام المدفوعات الدولية، وأسعار صرف العملات. فهو يسمح بإجراء المعاملات التجارية بين البلدان المختلفة. ويهدف صندوق النقد الدولي إلى تشجيع البلدان المختلفة على اعتماد سياسات اقتصادية سليمة قصد الاستفادة من موارده عند الحاجة، إلى التمويل المؤقت لمعالجة ما يتعرض له من مشكلات في ميزان المدفوعات²³⁴. إذ ومن شأن هذه القروض أن تخفف من صعوبة التصحيح الذي يتعين على البلد المعني، إجرائه من أجل التوفيق بين اتفاقية الامتثال ومعالجة الإصلاحات الهيكلية التي يمكن أن تحسن مركز ميزان المدفوعات ووافق النمو على أساس دائم.

²³⁴ د. بليح أحمد: الاقتصاد الدولي، دار المريخ للنشر والطباعة، الجزائر، سنة 2000، ص 45.

واتفاقية الامتثال الموقعة بين الحكومة الجزائرية، وصندوق النقد الدولي تندرج في اطار اعادة التوازن العام لميزان الموارد الخارجية للدولة الجزائرية، جراء تدهور أسعار المحروقات عام 1986. و لم تعد الدولة قادرة على تغطية المستحقات للخارج من الواردات و خدمات الديون. هذا الوضع الخطير أدى بهدف المعالجة، إلى الإقتراض الخارجي وهو الخيار الوحيد الذي كان متاحا أمام السلطات العمومية آنذاك فتزايدت المديونية الخارجية وانجر عنه عجز السلطات العمومية في التحكم في جملة الإختلالات المتواجدة²³⁵. ولم يبق حينها أمام السلطات العمومية إلا التوجه إلى صندوق النقد الدولي، الذي تقوم سياسته على تقديم وصفة واحدة لجميع الأمراض الإقتصادية، تتضمن في الأساس، معنى التقشف أو التكيف دون الأخذ في الحسبان السياق السوسيو-اقتصادي للمجتمع. فلصندوق النقد الدولي منطلق مالي و تقني يقوم على الإهتمام بتوازن الميزان التجاري وتوازن المدفوعات مع الجهل التام للجانب الإجتماعي.

ويهدف صندوق النقد الدولي، على المدى المتوسط، من المقروض له الوصول إلى نمو مفتوح على الخارج واندماج أكثر في الإقتصاد الدولي. ويلعب دورين: الدور الأول، ممارسة الرقابة على النفقات العمومية²³⁶، باعتبار أن مديونية الدولة والديون الخارجية مرتبطان، ولأن التحكم في المديونية الخارجية يمر حتما بتقليص النفقات العمومية. لأن نسبة المديونية مرتفعة جدا. ينجر عنه نمو الفائدة التي من شأنها أن تؤثر على كل استثمار وتولد البطالة. والدور الثاني، فرض التعديل الهيكلي بكل ما يترتب عن ذلك من آثار اجتماعية قاسية على الفئات الإجتماعية، وخصوصا، المتوسطة منها كما هو حاصل في الجزائر اليوم.

²³⁵ بلقاسم حسن بهلول : سياسة تخطيط التنمية و إعادة تنظيم مسارها في الجزائر الجزء الثاني ديوان المطبوعات الجامعية سنة 1999 ص. 292 و ما بعدها.

²³⁶ قادي ع: دراسات القانون الدولي الاقتصادي لصندوق النقد الدولي عدد 519 ، الأليات والسياسات دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع الجزائر سنة 2002 ، ص 27.

ومن هذا المنظور، لجأت السلطات العمومية الجزائرية سنة 1994 إلى صندوق النقد الدولي وفق ترتيبات تتمثل في المصادقة على رسالة النية بقبول الشروط المسبقة التي وضعها الصندوق، والمتعلقة بإعادة هيكلة القطاع العام وإعادة جدولة الديون الخارجية للجزائر، مقابل تسهيلات تمويلية يوفرها صندوق النقد الدولي للجزائر. وتوقيع اتفاقية الإمتثال (STAND.BY) مع الصندوق الدولي هو أن تلتزم الحكومة الجزائرية بآليات السوق و قوانينه في تنظيم النشاط الإقتصادي على أساس فكرة ضرورة الذهاب إلى خوصصة المؤسسات العمومية الإقتصادية أي نقل الملكية العامة إلى القطاع الخاص في أي شكل وبأية كيفية وفتح السوق الجزائرية للتجارة الدولية.

لقد استخدم صندوق النقد الدولي المديونية الخارجية ورقة ضغط على الحكومة الجزائرية قصد تعميق الإصلاحات بالتحكم في التسيير وترشيد الانفاق، بالإنقال من وضع جديد يرتضيه دون أن تكون السلطات العمومية مستعدة للنتائج التي تترتب عن إملءات صندوق النقد، من دون تأهيل السوق وعلى وجه الخصوص تأهيل المؤسسات الجزائرية الإقتصادية للقدرة على المنافسة الدولية في السوق.

وتتضمن "اتفاقية الإمتثال" التي وقعتها الحكومة الجزائرية مع صندوق النقد الدولي رخصة السحب لمدة سنة واحدة. ويتوقف تمديدها إلى ثلاث سنوات على النتائج الإيجابية التي تتجسد من خلال الإصلاحات. لأن السحب يعتبر صفقة للتبادل باعتباره اقتراض جديد. ولأن مهمة صندوق النقد الدولي هو تدويل الإقتصاد على أنه يجب أن تكون سوقا مفتوحا من شأن ذلك تقليص دور الدولة في تنظيم الحياة الإقتصادية²³⁷، والتخلص من القطاع العام، وقيام سوق ناشئة وتوسيع القطاع الخاص.

²³⁷ انظر. د. ضياء مجيد الموسمي : العولمة و اقتصاد السوق الحرة، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائرية سنة 2003، ص111

وقد اتسمت فترة 1994 الحضور الأكيد للمؤسسة المالية الدولية في الإصلاحات الإقتصادية ، وخاصة عبر اتفاقية (STAND.BY) وما تلاها من اتفاقيات في مجال تسهيل التمويل الموسع المصحوب ببرنامج إعادة جدولة الديون الخارجية " الخطر الضروري لتمويل الإصلاحات".

والتخوف من كل هذا هو أن الأولوية في الإصلاحات لم تعط بالأساس للتنمية الإقتصادية و الإجتماعية، إذ تم إقحام التنمية في التوازن الذي هو مفهوم مجرد قائم على معطيات قابلة للتغيير و تتغير بتغير الأوضاع ومن تم يسقط مدلول التوازن في حين أن مداول التنمية وهو موضوع شامل غير مرتبط بالنقود يظل العامل الداعم للتطور الإقتصادي لذلك لا يمكن الحديث عن التنمية من دون فائض مالي والدولة لم تستطع دفع الديون الخارجية .

غير أن واقع الحال كان الإهتمام بالتوازن المالي على اعتبار أنها وسيلة لإنعاش الطلب الشامل بالنسبة للمؤسسات العمومية. وهو تصور خاطئ . لأن حل المشاكل الإقتصادية للبلاد يقوم في الأساس على إستراتيجية واضحة ومحددة الأهداف من منظور شامل قصد تخطيء الأزمة المتعددة الأوجه، وليس من منظور التعامل مع الأزمة، عبر تسيير المراحل والهروب من الأزمة .

والتعاطي مع واقع الأزمة الإقتصادية، رغم عدم توفر العوامل التي تساعد على فك الحصار، لم يتم إعادة النظر في تضخم أجهزة الدولة²³⁸، على جميع المستويات، وفي جميع القطاعات دون استثناء. وهو تصور يتعارض مع الإبقاء على دور الدولة من خلال تحقيق معادلة بين اقتصاد السوق وتدخل الدولة في تنظيم السوق، بل إن تضخم أجهزة الدولة يزيد من الإنفاق العمومي دون فائدة إذا لم يكن فيه هدر لمال العام. ونتيجة لذلك تدخل صندوق النقد الدولي، بموجب الاتفاقية التي أبرمها مع الحكومة الجزائرية سنة 1989 من أجل تحرير التجارة الخارجية والغاء التخصص المركز للنقد الأجنبي، وانتهاء احتكار الدولة للتجارة الخارجية وتقليص تشكيلة السلع التي تحدد اسعارها آليات العرض والطلب وفي تحديد اسعار الفائدة والصراف²³⁹.

²³⁸ BENACHNHOUA : Ministre de Finance , EL Moudjahid de 03/06/2000 ,p 03

²³⁹ د. الهادي خالدي: المرأة الكاشفة لصندوق النقد الدولي، مع الإشارة لعلاقتها مع الجزائر، دار هومة للطبع والنشر ، 1993 ، ص

مطلب -2: التعديل الهيكلي من مقتضيات السوق

إن الظروف الاقتصادية التي مرت بها الجزائر في نهاية الثمانينات والتسعينيات وبعد تفاقم أزمة المديونية التي جعلت منها عاجزة عن تسديد اقساط اهتلاك القروض، ولأكثر دقة، عن دفع حتى الفوائد المرتبة عن القروض القديمة، وبالتالي بديل التمويل عن طريق القروض، ثبت فشله. وإن المؤسسات المالية الدولية لا ترفض ان تستمر في هذا الطريق مما جعل الجزائر تسير شروط المؤسسات المالية الدولية²⁴⁰ وخاصة صندوق النقد الدولي وتطبيق برامجه المتمثل في : التعديل الهيكلي وتوسيع القطاع الخاص والتحول الى اقتصاد السوق.

والتعديل الهيكلي هو جملة من الاجراءات والترتيبات التصحيحية التي على الدولة ادخالها على القطاعات، التي تعاني من أزمة هيكلية حادة، سواء كانت داخلية او خارجية تدعمها المؤسسات المالية الدولية. ويتضمن الاصلاح الهيكلي للاقتصاد عدة ارجراءات: ترشيد القطاع العام وتحجيمه بواسطة الخوصصة، وتحرير الاسعار من القيوم الادارية وتشجيع الاستثمار الخاص. وثانيا ، اتباع سياسة مالية تقوم على الحد من عجز ميزانية الدولة بواسطة التحكم في النفقات العمومية وتخفيض مستوياتها، وتحسين النظام الضريبي، ورفع اسعار المنتوجات والخدمات العامة والتخلي عن دعم المواد الاساسية في المجتمع. وثالثا، اتباع سياسة نقدية قوامها رفع اسعار الفائدة وادارة المديونية من اجل تقليص حجم الواردات وتشجيع الصادرات لتأمين المزيد من العملة الصعبة. وهو ما يتطلب الغاء كافة القيود على التجارة الخارجية وترشيد التعريفات الجمركية. وهي كلها جملة من الاجراءات تقتضيها العولمة الاقتصادية.

²⁴⁰ د. بلوج ب: العولمة الاقتصادية، والاستثمارات الاجنبية المباشرة في الدول النامية. الملتقى الوطني الاول لجامعة باجي مختار

عنابة 11 و 12 مارس 2005 ، ص 02.

سياسة التعديل الهيكلي في الجزائر، وقعت تحت ضغط الهيئات المالية الدولية، وبخاصة صندوق النقد الدولي الذي استخدم ورقة المديونية الخارجية للجزائر، بعد أن عجزت عن دفع المستحقات للخارج، ليفرض عليها اتباع سياسة التعديل الهيكلي للاقتصاد الوطني. كما تقف التغيرات الدولية الهامة، وخاصة التي شهدتها دول الكتلة الاشتراكية من اعادة الهيكلة التي تشكل التحول الى اقتصاد السوق والانفتاح الكامل على القطاع الخاص التي كانت اهم مميزاتها . كل ذلك يندرج ضمن تدويل الاقتصاد، والمستفيد من العملية هي الدول الصناعية المتطورة التي تهيمن بصفة فعلية على الهيئات المالية الدولية " FMI " " BIRD " " OMC " ²⁴¹. وتقدم الشروط التي تضعها الهيئات المالية الدولية، على جملة من التدابير القاسية على المستوى الاجتماعي التي يجب ان تشملها سياسة التعديل الهيكلي وهي: تحرير الأسعار من التحديدات الادارية والدعم المالي للخزينة العامة واستبدال قوة السوق مكان توجيه حكومي والحد من الأجور وتحرير المؤسسة العمومية الاقتصادية من قيوم المادة 05 من القانون 88-01 المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية التي تجعل ملكية الأسهم بين ايدي الدولة أو الجماعات المحلية.

يعبر التعديل الهيكلي في الجزائر عن استمرار عمق الأزمة الاقتصادية والمالية في شتى جوانبها. إذ أن عدم التوفيق، في سياسة التطهير المالي للمؤسسات العمومية كلفت خزينة الدولة قرابة 1200 مليار دينار جزائري منذ انطلاق الإصلاحات الاقتصادية بداية 1988 ²⁴² ولم تحقق الأهداف من "إستقلالية المؤسسات ، الرامية الى الوصول للنجاعة الاقتصادية، ومحور اتفاقية الامتثال التي ابرمتها الحكومة الجزائرية (STAND.BY) مع صندوق النقد الدولي كان منصبا على التصحيح الهيكلي للاقتصاد الوطني، لإعادة جدولة الديون الخارجية ، سنة 1994 ، بكل ما ترتب عنه من نتائج سلبية على الفئات الاجتماعية.

²⁴¹ ضياء مجيد الموسوي: الخوصصة والتصحيحات الهيكلية " آراء واتجاهات "، ديوان المطبوعات الجامعية، سنة 2000 ، ص 35.

²⁴² MEBTOULA : OP Cit P 155.

وتعتبر سياسة التعديل الهيكلي من مقتضيات اقتصاد السوق، والإشكالية العامة التي صاغتتها الحكومة الجزائرية، آنذاك حول سياسة التعديل الهيكلي، في إطار الإصلاحات لم تتمكن من ترتيب الأولويات الاقتصادية. والتخفيف من الآثار السلبية التي أفرزتها الإجراءات الاقتصادية القاسية، وتحقيق التواصل الهادي مع المحيط الدولي ووضع إطار تشريعي جديد، يسمح بالمرور لخصوصية ملكية القطاع العمومي والتحول نحو اقتصاد السوق. لكن اتخاذ مثل هذه الإجراءات، من دون المحتوى التنموي الذي لم يؤخذه بعين الاعتبار في سياق السوسيو- إقتصادي وإلى عدم إيجاد توازن بين التنمية وما يفرضه التعديل الهيكلي، خاصة فيما يتعلق بالتخفيض من النفقات العمومية، و التحكم في الكتلة النقدية انجر عنه بروز قوة الإقتصاد الموازي الذي استهلك النظرة الاقتصادية للإصلاحات وغطى على الهدف إلى خلق الثروة و إقامة سوق إقتصادي حقيقي تحكمه الشفافية، إلا أنه، أي الإقتصاد الموازي الذي هو الترجمة الاقتصادية للاخلال بكافة التوازنات التي حاولت الحكومة العمل على تحقيقها لتجنب صدمة المستقبل الاقتصادي للإصلاحات. فهل نجحت الحكومة من التقليل من حجم الإقتصاد الموازي نظرا لأن التعديل الهيكلي يعتمد على المنطق الاقتصادي في تغطية النفقات في حين أن الإقتصاد الموازي يؤثر عن التوجه الاقتصادي وفقا لقواعد الشفافية واقتصاد السوق؟

قامت سياسة التعديل الهيكلي للاقتصاد الوطني على محاولة تحقيق التوازن بين نظرة المؤسسات المالية الدولية²⁴³ من خلال اتخاذ جملة من التدابير المؤلمة على مستوى الاجتماعي، والوجود غير المباشر للدولة في الفضاء الاقتصادي، بالإستغناء على المخطط وترك المجال لقوى السوق قصد المساعدة على خصوصية ملكية القطاع العمومي لكن ذلك لم يساعد على فك القيود الاقتصادية والاجتماعية فيما يتعلق بتشريعات العمل والضمان الاجتماعي والأعباء الضريبية ولتنفيذ ذلك كان لا بد من الاخذ بعين الاعتبار مايلي:

²⁴³ BABA .A : l'Algerie Diagnostic d'un Non Develppement,PARIS L'HARMONTAN , 1999 , p 270.

La vérité des prix, la déréglementation, l'instauration des marchés monétaires et financiers, le désarmement douanier et la privatisation des entreprises publiques²⁴⁴.

وهذه التدابير كانت ناجحة لمواجهة الوضع الصعب المتعلق بعناصر اقتصاد السوق، و ما قد ينجز عنه من نتائج اجتماعية خطيرة فكان سعي الحكومة في اتجاه التهدئة المتدرجة، أنها لم تتخل عن دورها الاجتماعي، في مجال التنمية و القائم على عدم الإنسياق وراء التطبيق الآلي للوصفة المقترحة من قبل صندوق الدولي والالتزام ، على تنفيذ "اتفاقية الإمتثال" من أجل الوصول إلى القروض وهو توجه يبتعد على مبدأ التوازن التلقائي في إقتصاد السوق، القائم على سياسة فتح النوافذ على خيارات اقتصادية لم تكن مطروحة، في أغلب الحال فهي محاولة إخفاء إخفاق السياسة الإقتصادية المتبعة من قبل الحكومة في إطار التنمية و اقتصاد السوق.

هذا التوجه قد أتاح للسلطات العامة، التي وجدت نفسها أمام خيار صعب، أن تجد نقطة التوازن بين وصفة العلاج للمؤسسات المالية الدولية، التي هي وصفة التحكم في التسيير و تجسيد سياسية التخلي عن الدعم المالي للمواد الإستهلاكية وتحطيم السوق الداخلي. والضغط على الحكومة من أجل وضع سياسة تقوم على ديناميكية السوق الداخلي، وهي النظرة التوفيقية بين الوصفة الآلية التي وضعها صندوق النقد الدولي، والضرورة الإقتصادية وهو ما أدى بوزير إعادة الهيكلة الصناعية و المساهمة الى رسم موقف أثناء تنصيب ورشات العمل حول تصحيح المؤسسات قصد تحسين آثاره الضروري لتحديد نموذج اقتصادي جزائري يقوم على حماية أو على الحرية أو نموذج وسطي يميز الجزائر في الذهاب إلى الإقتصاد عن تجارب الدول التي مرت بهذا الوضع المؤلم على المستوى الاجتماعي²⁴⁵.

²⁴⁴BOUDRA .B: le Droit de la Restructuration Privatisation des Entreprises Publique Codes Projet 2501-01-96.

²⁴⁵ أنظر التعليمات الصادرة عن وزير الصناعة وإعادة الهيكلة الصناعية.

و في هذا السياق، فإن آفاق التحدي للتعديل الهيكلي لم يتحدد إلا بالسياسة الإقتصادية الجديدة للدولة تجاه القطاع الخاص حين تم اسهامه في إمكانية تولي تسيير النشاط الإقتصادي على أصعدة الإستثمار و الإنتاج و التجارة و التوزيع. هذه السياسة، صحيح، أنها سوف تعجل بنقل الإقتصاد الجزائري من وضع تتحكم فيه النظرة الريعية إلى وضع يقوم على النظرة الإقتصادية غير أن القطاع الخاص الوطني يفتقد الى الذكاء والمعرفة الاقتصادية ولا يملك رأسمال الذي يضمن له هذه المهمة، فهو لم يتعد التنظيم الشخصي و العائلي²⁴⁶. وإلا لماذا يتهرب من المشاركة في أسهم المؤسسات العمومية المعروضة حاليا للخصخصة؟ والإعتقاد السائد هو أن عزوف القطاع الخاص الوطني عن الاستثمار من أجل الإبقاء على الخلق الإقتصادي للجزائر حتى لا يفقد المظلة الإقتصادية التي تقيه شراسة المنافسة في السوق مع الشركات الأجنبية.

وبكل تأكيد، فإن التعديل الهيكلي يعكس التطور الحاصل في المشهد الإقتصادي لتنظيم الملكية العامة للدولة باعتبارها الملك الوحيد للمؤسسات العمومية الإقتصادية. غير أن الوضع السائد لم يكن يوفر للملكية العامة الإقتصادية للدولة قاعدة "التصرف"، العنصر الغائب على مستوى التواجد الإقتصادي في السوق. كما الإعتقاد السائد لدى المختصين، أن مسألة الكفاءة الإنتاجية لاتتعلق بطبيعة الملكية كون الإنتاجية هي بالدرجة الأولى مسألة تقنية-إدارية و المبرر لذلك وجود مؤسسات خاسرة في القطاع الخاص ومؤسسات رابحة في القطاع العام²⁴⁷ إلا أن مرد ذلك يعود إلى عمل الدولة الذي يتميز بالتأني في ادارة المعركة الإقتصادية و التنمية .

²⁴⁶ بن أشنهو. ع : منتدى باريس حول القطاع الخاص : جريدة الخبر 2006/10/12.

²⁴⁷ ضياء امجد موسى : الخصخصة و التصحيحات الهيكلية ، آراء و اتجاهات ديوان المطبوعات الجامعية 2001 ص 73.

وبالتالي، فإن نقل الملكية العامة للقطاع الخاص لن يؤدي بالضرورة إلى تحسين الإدارة لأن المسألة مرتبطة بالكيفية التي يدار بها القطاع العام والتحكم في القطاع الخاص و التعميم على وجود فساد في القطاع العام هو موجود بدرجة أقل لما هو موجود في القطاع الخاص و على أصعدة متعددة. و إذا كان الفساد موجود في القطاع العام فهو يعود للأوضاع السياسية والعدالة الإجتماعية، بدليل أنه من بين الإيجابيات الواجب المحافظة عليها وله دور إيجابي في العدالة هو توزيع الدخل القومي مصاحب بتخطيط يعتمد نظاما أساسيا في ترشيد عمل آليات السوق دون البيع التام للملكية العامة وسداد المقصد هو خلق توازن اجتماعي اقتصادي ومن ثمة بعث الانسجام في عوامل التنمية التي أساسها الفرد والمعرفة الاقتصادية في تحديد الاهداف.

إن إدراج هذا المفهوم الخوصصة في الإصلاحات الاقتصادية يعبر عن قبول الدولة بالزحزحة من مركز الثقل الإقتصادي، قصد استكمال ما تم الإتفاق عليه مع المؤسسات الدولية المالية إلا أن التضحية الإجتماعية يجب ألا تتحملها الطبقة المتوسطة التي تقلصت مع مرور الوقت. والتعديل الهيكلي لا يستجيب للإنشغال الوطني بسبب وجود تفاوتات إجتماعية، التي هي إحدى إفرزات النظرة الريعية للإقتصاد الوطني وقت قيادة الدولة للتنمية الاقتصادية التي أصبحت مصدر الاستنزاق للقطاع الخاص الوطني باعتباره تنظيم عائلي، و ظهور طبقة من المسؤولين لم تبدل جهدا في الوصول إلى جمع المال قد يمكن استدراك الوضع وتصحيحه وفق التعامل بكل شفافية وتطبيق القانون بكل صرامة.

و بالفعل فإن التعديل الهيكلي شكل بداية نهاية نسبية للمقاومة التي أداها أصحاب النظرة الريعية بالانتقال إلى السياسة التي تتبناها المدرسة الكلاسيكية الحديثة، التي تعطي فيها الأولوية و الأهمية للنقود²⁴⁸، باعتبار أن مسألة التضخم في الجزائر، كانت من بين الأسباب التي أدت إلى الإنهيار الإقتصادي، و تفاقم الاختلافات الإقتصادية، فشلت معها جميع سياسات الحكومة المطبقة ولم تتجح في الحد من ظاهرة التضخم خلال الفترة الممتدة من عام 1988 إلى غاية عام 1995.

لكن هذا الإنسحاب الضمني للدولة، الذي يقتضيه التعديل الهيكلي، هل هو يعفي الدولة من الواجب الإجتماعي؟ الدولة مهما كانت لها وظيفة اجتماعية لا يجب التخلي عنها تحت أي مبرر. وهي من المحصلات الاجتماعية، وبالتالي يجب ألا تتصاع بصفة كاملة للإملاءات الخارجية، بل قد يحقق التعديل الهيكلي للدولة الوظائف الإقتصادية الاجتماعية التي عجز عن تحقيقها المخطط، بالسهر على الشفافية في ادارة الاقتصاد الوطني حتى تبقى محافظة على السلم الإجتماعي، وضمان الإستقرار السياسي والتمكن من أداء الوظيفة الضبط والمحمي و المنشط وهي الشروط التي قد تؤهل المؤسسات الجزائرية الى المنافسة. قوام ذلك توفير الشروط التي تؤهل المؤسسات في الجزائر إلى لعب الدور التنافسي بمزيد من الإستقلالية في المجال المالي وتنظيم السوق الوطني .

²⁴⁸ BENACHNHOUA : Ministre de Finance , Bilan Economique , le Quotidien d' Oran, 08/01/2004

خلاصة الباب الأول:

عرف النظام الاقتصادي الجزائري عدة اختلالات إزدادت حدة عند تدني اسعار المحروقات سنة 1986، في ظل تلك الاختلالات الهيكلية الاقتصادية كان لابد من وضع برامج خاصة للإصلاحات اعتبرت كبداية لمرحلة جديدة على المستوى السياسي والاقتصادي ، والتوجه التدريجي نحو اقتصاد السوق .

ولم تكن الإصلاحات من الجيل الاول "استقلالية المؤسسات" كههدف في حد ذاته بل وسيلة لتحقيق اهداف اقتصادية من أجل الوصول الى نمو اقتصادي معتبر. والسبيل الذي انتهجته الجزائر لم يكن كفيل لمعالجة الاختلالات الاقتصادية.

ان مشكلة الواقع الاقتصادي ليس مرده الاختلالات المالية التي كان يمكن مواجهتها بالاقتراض بل هو خلل اقتصادي هيكلي من الصعب ايجاد حل جذري له، السبب الذي أدى الى وضع برنامج للإصلاحات محاولة تجنب التوقف النهائي لعملية التنمية، وهذا يفتضي تهيئة الظروف الملائمة لتحقيق الفعالية والمردودية اللازمة لاحداث نمو اقتصادي جديد.

وقد اتسمت الفترة من سنة 1986 الى غاية 1994 بوضع ترتيبات أولية متدرجة للإصلاحات كانت البداية مع صدور ترسانة قانونية 23 جانفي 1988 تم منح الاستقلالية القانونية والمالية للمؤسسات العمومية وإعادة تأهيلها واعفائها من الديون والتوجه الى الداخل باعتماد تكثيف العلاقات الاقتصادية بين مختلف المؤسسات العمومية سواء كانت انتاجية خدماتية أو بين المؤسسات الاقتصادية والسوق حسب ميكانيزمات العرض والطلب.

ومن أجل تثبيت أكثر للإصلاحات الذاتية ونتيجة الظروف المالية الصعبة التي تعيشها خزينة الدولة اضطرت الجزائر الى ابرام اتفاقية (30 ماي 1989) و (03 جوان 1991) والغاية هو الحصول على دعم مالي من صندوق النقد الدولي السبيل الوحيد لتجسيد الإصلاحات حتى ولو كان بواسطة هذه الهيئة المالية العالمية التي تثير الحساسية لدى الجزائري.

وبصدور قانون النقد والقرض (10/90 المؤرخ في 14/04/1990) ادخلت اجراءات جديدة والرجوع بها الى القواعد المصرفية التي تعتمد المنافسة والاستثمار الوطني والأجنبي. قد دعم هذا التوجه مع صدور المرسوم التشريعي رقم 12/93 المؤرخ في 05/10/1993 المتعلق بترقية الاستثمار والذي قدم امتيازات و ضمانات سمح بتدعيم وتطور التنمية الاقتصادية حسب المساهمة التي يقرها المستثمر الخاص الوطني او الأجنبي.

والاشكالية التي واجهت الحكومة آنذاك هو ايجاد حل للمعادلة الصعبة في التوفيق بين توسيع ودعم القطاع العمومي والتحول نحو اقتصاد السوق وإعادة انتشار الدولة في الفضاء الاقتصادي دون المساس بالعلاقات العامة لوسائل الانتاج داخل المؤسسة العمومية الاقتصادية المرتبطة بايديولوجية الدولة للحفاظ على السلم الاجتماعي والاستقرار السياسي.

وقد تأكد نظام توجيه المؤسسة العمومية الاقتصادية مع صدور دستور 1989 الذي أخذ بالتصنيف التقليدي للملكية العامة: دومين عام/ دومين خاص للدولة والجماعات المحلية على غرار ما هو معمول به في الدولة الليبرالي أدى الى التحكم في التخلي عن نظام التوجه الاشتراكي وسقوط رأسمالية الدولة ونهاية الدولة الفاطر في أعقاب صدور القانون رقم 90-30 المتعلق بتنظيم الأملاك الوطنية .

ويمكن اختزال قوانين الإصلاحات المتعلقة بنظام توجيه المؤسسات العمومية الاقتصادية أو ما كان يطلق عليها في الخطاب الاعلامي استقلالية المؤسسات جملة من الأهداف:

- تنظيم العلاقة بين المؤسسة العمومية والدولة في اطار الاستقلالية .
- المؤسسة العمومية الاقتصادية اصبحت تخضع لقواعد القانون الخاص باعتبارها شركة تجارية.
- تشكل مشهد اقتصادي جديد للملكية العامة حين تم الفصل بين السيادة والمتاجرة المتمثل في الأخذ بالتنظيم الكلاسيكي للملكية دومين عام/ دومين خاص للدولة والجماعة المحلية، من دون حق التنازل على الرأسمال التأسيسي للمؤسسة العمومية الاقتصادية باعتبار الدولة المساهم الوحيد وان تعدد المساهمون فهم من اشخاص القانون العام.

ولا ينفى هذا من جهة أخرى التأكيد على ان الإصلاحات الذاتية كانت اجتهاد سياسيا تم الترتب له بداية الثمانينيات في اطار اعادة الهيكلة النظامية والمالية للشركات الوطنية بحجة التهيئة الاقتصادية للاقليم مما أدى الى نقيت الاقتصاد الوطني.

والخلاصة أن الاصلاحات الاقتصادية الذاتية "استقلالية المؤسسات" لم تحقق النتائج المرجوة نتيجة الأزمة السياسية التي عاشتها الجزائر بل ابرزت العديد من التشوهات مست النواحي الاقتصادية والاجتماعية للبلاد. وساهمت بالتعجيل بالدخول في مفاوضات مع صندوق النقد الدولي والتوقيع على اتفاقية الامتثال (Stand By) من أجل اعادة جدولة الديون الخارجية الجزائرية.

والنتيجة المتوصل اليها في الباب الاول من هذا البحث هو أن قوانين "استقلالية المؤسسات" كانت واقعة في منظور توسيع ودعم القطاع العمومي واعادة انتشار الدولة عبر "صناديق المساهمة" وتشكل وجه التقاطع في الاصلاحات مع قانون الخوصصة الواقع من منظور توسيع القطاع الخاص وانسحاب الدولة من الأنشطة الاقتصادية التنافسية والتحول نحو اقتصاد السوق. لكن لأي مستقبل؟

وهو ما سوف تتم محاولة الاجابة عنه في الباب الثاني .

الباب الثاني: خوصصة ملكية القطاع العمومي

لأي مستقبل ؟

قانون الخوصصة في الجزائر ليس إبداعا جديدا، وإنما هو تفكير حول منهجية، جمع وتصنيف، وتركيب للأدوات القانونية والتنظيمية التي تؤطر العملية، بالإضافة إلى الاستفادة من تجارب الكثير من الدول، مقارنة مع ما يجري في الجزائر، في إطار الإصلاحات الشاملة. غير أن الجديد في موضوع الخوصصة في الجزائر هو الكيفية التي تمت بها معالجة الذهاب إلى الخوصصة التي تمكن من الإجابة عن العديد من الانشغالات التي تطرح حول مستقبل نقل ملكية القطاع العمومي إلى القطاع الخاص، فهي مثيرة لاهتمام الكثيرين من ذوي الاختصاص. وتسليط الضوء على جوانب تبدوا غامضة في المفهوم ولا تساير التطور الحاصل في العالم. وتحديد مستوى السؤال يحتاج إلى توضيح فهو يحمل ثلاثة مضامين:

أولاً: إذا كانت عملية نقل القطاع العمومي إلى القطاع الخاص، هي الأساس من أجل تغذية صناديق خزينة الدولة الفارغة، كما كان الوضع في سنوات التسعينيات في الجزائر، فإن الوضع اليوم بالنسبة للجزائر، يختلف تماما عنه. لأن صناديق خزينة الدولة، بها فائض مالي لم يتم توظيفه. والوفرة المالية "لا تصنع التنمية". وثانياً، إذا كانت الخوصصة ترمي إلى توفير المال فالسؤال المطروح يظل محل استفهام للوضع المالي للجزائر، حالياً، خلافاً للوضع الاقتصادي المتخلف في مجال خلق الثروة. وثالثاً، أن التساؤل عن مستقبل القطاع الخاص في الاقتصاد الوطني لم يكون الجواب عنه وافياً، على ما هو عليه حالياً، على مستوى الإصلاحات الاقتصادية. ومن ثمة فإن المستوى المالي للحكومة لا يسقط عن السؤال طرح، مستقبل البلاد في نقل ملكية القطاع العمومي إلى القطاع الخاص.

هذا الانشغال يطرح إشكالية التنمية الاقتصادية والاجتماعية، في ظل نقل ملكية القطاع العمومي إلى قطاع الخاص، الذي من الآن فصاعداً، يتولى زمام قيادة الاقتصاد الوطني. والمبرر الأول للإشكالية، هو أن التنمية تتوقف بالدرجة الأولى على طبيعة ودور الدولة الاجتماعي في المستقبل، طالما وأنها ملزمة بالانسحاب من الفضاء الاقتصادي لفائدة القطاع الخاص. والمبرر الثاني هو أن القطاع الخاص الوطني غير قادر على تحقيق التنمية، لعدم وجود طبقة رأسمالية وطنية تتوفر على إمكانيات فنية ومالية وتكنولوجية²⁴⁹. و المبرر الثالث، أن عملية نقل ملكية القطاع العمومي إلى القطاع الخاص، هي من أجل تغذية صناديق خزينة الدولة. والمبرر الرابع، قد يسقط الانشغال المطروح، إذا كان الهدف الأساسي من خصصة ملكية القطاع العمومي هو من أجل توسيع القاعدة العامة للتنمية²⁵⁰.

وليس لمفهوم "الخصصة" وظيفة، إلا التعبير عن جملة من العمليات المختلفة. فهي قد تكون من منظور الاقتصاد الكلي (Micro-Economique) أو من منظور الاقتصاد الجزئي (Macro-Economique). في الحالة الأولى نمو القطاع الخاص في الاقتصاد. وفي الحالة الثانية نقل حقوق ملكية القطاع العمومي إلى القطاع الخاص بصفة كلية أو جزئية لأصول المؤسسة. وكلتا الحالتين مرتبط بزيادة نمو القطاع الخاص لأصول المؤسسة. وقد أخذت الجزائر بنموذج. الخصصة الكلية المتعلقة بالرأس المال الاجتماعي الذي تحوزه الدولة مباشرة أو غير مباشرة وكذا أصول التي تشكل وحدة اقتصادية مستقلة. والخصصة الجزئية تتعلق ببيع جزء من الأصول وكذا فتح الرأسمال بصفة جزئية. وتخص أيضا عقود التسيير.

²⁴⁹ مداخلة للوزير السابق رضا حمياتي وزير الصناعة الصغيرة والمتوسطة في دراسة أعدها برنامج الأمم المتحدة للتنمية PNUD سنة 1994، جريدة الخبر، أكتوبر 1994.

²⁵⁰ ANDREFF. W: les Multinationales Globales, PARIS, la Découverte Repères, 1995- P 124.

والمفهوم المتداول، بحسب التجارب التي وقعت في العالم، ضمن الخطاب الاقتصادي، متعددة. قد تتنازل الدولة عن أصول المؤسسات العمومية الاقتصادية، أهي خصصة؟ وقرار تخلي السلطات العامة عن التسيير المباشر للأنشطة الاقتصادية وإسناد ذلك الاستغلال للغير، وعند الاقتضاء لمؤسسة خاصة، أهي خصصة؟ . وقرار الدولة وضع حد للاحتكار الذي يقوم به متعامل عمومي وفتح سوق الاحتكار للمنافسة، أهي خصصة؟ وقرار السلطة العامة بإحلال الأحادية، في العلاقات القانونية التي تربطها بعلاقة تعاقدية، مثل ما يجري بين الخواص، أهي خصصة؟ قد تلجأ السلطة العامة إلى اعتماد أية صيغة حسب النظرة السياسية في توسيع الأنشطة الاقتصادية الخاصة²⁵¹. كما تشكل هذه الصيغ المتداولة للمفهوم خيار لتفادي النظرة الحذرة إزاء العلاقة بين القطاع العمومي والقطاع الخاص و إيجاد جو للتعاقد والتكامل الاقتصادي بين القطاعين في إطار التنمية الشاملة. يحمل للبعد الاقتصادي للمجتمع.

لماذا اللجوء إلى أثار مثل هذا التوضيح المسبق؟ هناك ثلاثة أسباب تستدعي مثل هذا التوضيح: أولاً: أن ميدان البحث بالتفكير يستدعي تحديد المقصود. و ثانياً، أن التحليل الذي ينصب حول "الخصصة" يتطلب معرفة الاتجاه المقصود، من منطلق الإطار التشريعي. وثالثاً، فإن الجانب القانوني لمصطلح "الخصصة" يستدعي التفرقة بين موضوع "الخصصة" و"الخصصة"، الذي هو موضوع عمليات النقل إلى القطاع الخاص. والهدف من كل ذلك هو تفادي الوقوع في عزف الترددات المرتبطة بالمصطلح من حيث شكل التنظيم وأسلوب التسيير، والتنفيذ المرتبط بضرورة الفصل بين الملكية عن الاقتصاد وأسلوب شكل التنظيم الاقتصادي.

وتندرج سياسية الخصصة في الجزائر، في الإطار العام لانسحاب الدولة من الفضاء الاقتصادي، المصحوبة بإصلاحات عميقة تستجيب ومتطلبات المحيط

²⁵¹ PALLOIX. C et KICHOU.I : la Firme Algérienne Sous Double Gouvernance : Nationale et Mondiale , p178 , Colloque a Ghardaïa 25 et 26 Janvier 1999 (Mondialisation , Modernisation des Entreprises Enjeux et Tractions , Sous la Direction de m.Ferfera .y. Ben GUERRA , m. CASBAH Ed 2001.

الدولي الاقتصادي الجديد ولكن التطور الذي عرفه قانون خصصة الملكية العامة للدولة، من خلال النصوص التشريعية والتنظيمية، يجعل من الانسحاب بصفة كلية أمرا مستبعدا، من حيث المبدأ السائد في الخطاب الرسمي والدلالات هو الاحتقان التشريعي المرافق له بتعديلات، جد مهمة، وواسعة لا تتكيف مع جميع حالات "الخصصة" وفي جميع صيغها. و نقل ملكية القطاع العمومي إلى القطاع الخاص، لم يعد يشكل مرصدا ممتازا لمعرفة مركز الدولة، وأهلية البقاء أو "التفكك"، لما لمكانة القانون في مسار الحكم الراشد على المستوى الاقتصادي، والاجتماعي.

فإذا كان مفهوم "استقلالية المؤسسات" قد شكل أحد أهم المفاهيم الجديدة في الثقافة الاقتصادية الجزائرية وأثار الكثير من الاهتمام والنقاش، فإن مفهوم "الخصصة" بات يطرح تخوفا من "تفكك هيكل الدولة"²⁵². وهو ما يستدعي التمييز، بين الفواصل الزمنية لإنجاز البرنامج العام للخصصة، والحذر من الانعكاسات المتعددة الأوجه على المسار التنموي، و حول الدولة، وحول مفهوم التنمية. لان خصصة ملكية القطاع العمومي في الجزائر كانت حتمية اقتصادية، أملت لها ظروف داخلية وضغوط خارجية. بعد أن وصلت الإصلاحات الاقتصادية "استقلالية المؤسسات" إلى طريق مسدود نتيجة الواقع الهش للاقتصاد الوطني. و أدى إلى تفاقم الأزمة نتيجة انهيار أسعار المحروقات وانهارت معها إيرادات الجزائر المالية الخارجية، في الميزان التجاري المرتفع. وأثر هذا التدهور على التوازن العام لميزان الموارد الخارجية، إذ لم توفق مستحقات الجزائر للخارج. و كانت الأزمة ناتجة عن جملة من العوامل: العامل الأول، الخلل في التوازن في تسيير التنمية بسبب الاستخفاف بقواعد التسيير الاقتصادي، تحت غطاء التسيير الاجتماعي للموارد المالية. والعامل الثاني، الخلل في التوازن في تسيير التجارة الخارجية، من ناحية الصادرات، واستمرار في تزايد الاعتماد على صادرات المحروقات المالية المصدر الوحيد للجزائر. وهو ما يعكس عجز السياسة الاقتصادية للحكومة في

²⁵² انظر خطاب السيد/ رئيس الجمهورية الذي ألقاه بمناسبة افتتاح المؤتمر الإفريقي الثاني للبتترول بالجزائر يوم 16/02/2005،

المنشور بجريدة الشعب ليوم 2005/02/17 .

تنويع الصادرات إلى جانب عجز البلاد عن تحقيق الهدف من "التحويل التكنولوجي" الذي كان من بين خيارات الجزائر. والعامل الثالث، خلل توازن في إستراتيجية التنمية على مستوى الموارد الوطنية المتاحة، نتيجة سوء تقدير أهمية التعامل مع القطاع الخاص الوطني، الذي ركن إلى ما يذره عليه القطاع العمومي من ثراء دون جهد مبذول.

أما الضغوطات الخارجية فهي، في الأساس، تتمثل في تجديد الليبرالية التي تقودها الهيئات المالية الدولية، التي أصبحت بصفة فعلية، تدير الاقتصاد العالمي، وبالتحديد الأداة المطيعة للدول "السبع الكبار الصناعية". والعامل الثاني، المديونية الخارجية للجزائر التي دفعت بالحكومة الجزائرية على المصادقة على رسالة النية سنة 1994 مع صندوق النقد الدولي، المتضمنة إعادة جدولة الديون، مقابل إعادة هيكلة القطاع العام الاقتصادي من منظور فتح السوق للقطاع الخاص والتعديل الهيكلي.

و ضمن حدود هذا التوضيح أصبح التساؤل عن أفق الإصلاحات من منظور "قانون الخصصة"، مقلق جدا. لأن الطابع التقني- المالي، لخصوصية ملكية القطاع العمومي الاقتصادي، يغطي ضمنا كل الاحتمالات، وأن مثل هذه الاحتمالات ليس لها تحديدات في هذا المضمار، إذ يبقى أن التخوف محصورا في كيفية التعامل مع عمليات ملكية القطاع العمومي إلى القطاع الخاص، فهي أمور تقنية. والمسألة، حينها، تنحصر في خيارات البلاد، ما دامت الخصصة هي أداة من أدوات السياسة الاقتصادية للدولة المطروحة داخليا وخارجيا. و بالتالي، يتطلب رسم الأفق من نقل الملكية إلى القطاع الخاص. وطرح موقع الدولة في المستقبل من التنمية المتوازنة لتحقيق السلم الاجتماعي وضمان الاستقرار السياسي.

و ضمن حدود هذا التوضيح فإن الاهتمام بالخصوصية، في هذا الجانب يعود لكونه مرتبط بتطور ملكية القطاع العمومي الاقتصادي، إلا أن المشهد الاقتصادي على مستوى التنظيم والتسيير ظل يتميز بالتأرجح، باعتبار أن قانون الخصصة

يشكل وجه التقاطع وارتفق قوانين الإصلاحات من الجيل الأول في المشهد الاقتصادي للملكية العمومي بداية سنة 1988 كان ضروريا لاحتمية سياسة الخصخصة في المسار العام للإصلاحات الشاملة.

لذا وجب التأكيد على أن الاعتراف الرسمي، بخصوصية الملكية العامة للدولة، كان ضرورة حتمية اقتصادية، و في نفس الوقت، هو إعادة التنظيم المشهد الاقتصادي للملكية العامة، دون وضع فضاء الدولة الاقتصادي في الميزان. لكن تعبر عن سقوط مفهوم "رأسمالية الدولة"، ليترك المجال حتى الآن "للبرالية الدولة" حصرا بها²⁵³، ويتجلى ذلك، من خلال تطور أشكال تنظيم الاقتصاد الوطني، في إطار إدارة ملف الخصخصة. فالهيئات الجديدة التي أسندت لها مهمة الإشراف على تنظيم وتسيير المؤسسات العمومية الاقتصادية وقبل خصصتها، لم تحسن أداء دورها الاستشاري في الإطار التشريعي، وشكلت أزمة في إدارة التنظيم الاقتصادي ترتب عنه تعطيل برنامج التنمية وعدم تحقيق النمو وعزوف الاستثمار. ويمكن تحديد ذلك على مستويين: المستوى الأول، هو زيادة الأعباء مع ما تحمله من تعثر أو ردة في استكمال العملية بكل شفافية. والمستوى الثاني، يتعلق بالأداء الاقتصادي لملكية القطاع العمومي، الذي بات يشكل خطرا على تفكك الدولة ليس وفق النظرية الماركسية بل وفق نظرية الليبرالية الجديدة (عالم بدون حدود) الذي يؤسس لانتشار الاستثمار عن بعد عبر وكالات الاستيراد.

²⁵³ رأسمالية الدولة ساد وقت الاقتصاد والموجه وحجم الاستثمار العمومية الكبرى في شتى القطاعات أم لبرالية الدولة مكان نتيجة الإصلاحات الاقتصادية من الجيل الأول أين تحكمت الدولة عن التسيير مع نوع لانفتاح الاقتصادي لسوق العمل. تحرير التجارة الخارجية المنافسة.

وأخيرا فإن المعطيات الاقتصادية والاجتماعية والمالية التي توجه إدارة ملف الخصصة، والعناصر المؤثرة في الأداء الاقتصادي، في إطار توسيع القطاع الخاص، هي مصدر الدراسة في هذا الباب الثاني ولا تقتصر الدراسة على الجانب القانوني، بل تشمل الدراسة جميع العناصر التي تساهم، بصفة مباشرة، وغير مباشرة في رسم التصور العام لمستقبل التنمية، في ظل نقل ملكية القطاع العمومي إلى القطاع الخاص، والتحول إلى اقتصاد السوق بما في ذلك أدوات الدعم المرافقة للسياسة الاقتصادية للحكومة، المختصة في قطاع المحروقات، واتفاق الشراكة الموقع بين الجزائر ودول الإتحاد الأوروبي.

لهذا السبب، فإن دراسة المسائل التقنية ودراسة السوق المالي للجزائر المستعملة في نقل ملكية القطاع العمومي إلى القطاع الخاص، هي محور قانوني لن تكون موضوع اهتمام بل الاهتمام بدراسة البنية الاقتصادية والسوق المالي والرهانات للتأسيس لاقتصاد السوق، و دفع عجلة التنمية، هي المحاور الثلاثة الأساسية: الفصل الأول تطور المشهد الاقتصادي للملكية من خلال قانون الخصصة الذي هو الرابط الحقيقي لما تكون عليه التنمية في الجزائر. والفصل الثاني: الاستثمار في قانون الخصصة بالتعرض. وإلى المؤسسات التي تدير هذا القطاع الحيوي ومضمون الاستثمار الخاص الوطني و الاستثمار الأجنبي على وجه الخصوص، أما الفصل الثالث فيختصر في آليات السوق العالمية، عبر قانون المحروقات واتفاق الشراكة مع دول الإتحاد الأوروبي وإبراز تأثير تلك الآليات في قانون الخصصة وما قد يرصد لها من تنظيم تواجه به المخاطر، في إطار التكتلات الإقليمية، والجهوية، وأشكال الشراكة الاقتصادية والمالية على مستوى العلاقات الدولية لموعده سنة 2025.

الفصل الأول: تطور قانون خصصة ملكية القطاع العمومي

كان التدرج ميزة للإصلاحات الاقتصادية من الجيل الأول التي انطلقت مع بداية 1988 "استقلالية المؤسسات"، حيث تم الحفاظ على هذا التواتر مع النصوص التشريعية التي صدرت من أجل خصصة ملكية القطاع العمومي الاقتصادي. وكانت البداية مع المادة 24 من قانون المالية التكميلي لسنة 1994 المرافقة بوثيقة واردة من وزارة إعادة الهيكلة الصناعية والمشاركة تحت عنوان "تصحيح الاقتصاد الوطني وسياسة إعادة الهيكلة الصناعية" 1994-1995 المتعلقة بتنفيذ أحكام المادة 24 المتضمنة التنازل عن أصولها الثابتة³⁰² وتحرير المؤسسة العمومية الاقتصادية من القيوم الواردة عليها بموجب أحكام المادة 05 من القانون 88-01 المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية، على أن تفتح رأسمالها للقطاع الخاص من أجل المشاركة في حدود 49 بالمائة.

وشكل، السماح "بحق التصرف" في الرأسمال التأسيسي القطاع العمومي بداية الخصصة والتأسيس لاقتصاد السوق. كما يترجم عربون حسن نية الحكومة الجزائرية الالتزام باتفاقية الامتثال المبرم مع صندوق النقد الدولي سنة 1994 ، والرامية الى الانفتاح على القطاع الخاص في شتى مجالات النشاط الاقتصادي والتحول نحو اقتصاد السوق.

³⁰² المرسوم التنفيذي رقم 94-415 المؤرخ في 1994/11/28 المتدخل من أجل تحديد الإطار الذي يمكن أن تنجز فيه عملية

الخصصة

وقد مهدت، أحكام المادتين 24 و25 من قانون المالية التكميلي لسنة 1994، لصدور الأمر رقم 95-22 المتضمن خوصصة المؤسسات العمومية الاقتصادية. وميز مضمونه بالهيكلية التقنية القانونية والمؤسسية، ودون رصد أي استراتيجية شاملة للمشكلة الاقتصادية التي هي من النشاط العام للمجتمع. فقد اكتنف النص التشريعي الأول للخوصصة غموض وتناقض في بعض احكامه³⁰³.

وبالفعل، فقد افرزت احكام الأمر رقم 95-22 المتضمن قانون خوصصة المؤسسات العمومية الاقتصادية، وضعية جديدة تجاوزت التأهيل الضروري لعملية نقل ملكية القطاع العمومي الى القطاع الخاص، نتيجة عدم تشريح شفاف للوضع الاقتصادي الذي تمر به للمؤسسات العمومية الاقتصادية القابلة للخوصصة. لان نقل ملكية القطاع العمومي الى القطاع الخاص، هي عملية مرتبطة، في الاساس، بفكرة تحديد نموذج التنمية الاقتصادية، في اطار قواعد اقتصاد السوق. والوظائف التقنية المعتمدة في أحكام الأمر رقم 95-22 غير مؤمنة للعواقب الاجتماعية، في ظل المحيط الدولي الاقتصادي الجديد، سيما وان عملية الخوصصة في الجزائر، هي في الاساس كانت من اجل تغذية صناديق خزينة الدولة الفارغة نتيجة انهيار اسعار المحروقات سنة 1986، ، وقد حددت الحكومة مفهوم الخوصصة³⁰⁴ يمكن ان تكون الخطوات التنظيمية مؤدية لتنفذ المفهوم من الخوصصة وليس مفهوما او هدفا اخر، حيث أن برنامج الاصلاح الاقتصادي السليم، هو الذي يكون فيه مفهوم الخوصصة واضحا وتكون خطوات التنظيم مناسبة للمفهوم. وادراك لمثل هذا المسعى يتوقف على تبرير اسباب الخوصصة. لان مشاكل المجتمع لا ترتبط فقط بالعامل الاقتصادي التخلص من مشاكل المجتمع لا تعالج بتقنية نقل ملكية القطاع العمومي الى القطاع الخاص، بل هناك دوافع واسباب أخرى اقتصادية ومالية واجتماعية وسياسية يمكن التبرير بها.

³⁰³ BOUDA.B : Op Cit, P25

³⁰⁴تنص المادة الأولى الفقرة الثانية من قانون الخوصصة على ان تجسد ذلك يكون : إما في تحويل ملكية كل الأصول المادية أو المعنوية من مؤسسة عمومية أو جزء منها أو كل راسمالها أو جزء منه لصالح اشخاص طبيعيين او معنويين تابعين للقانون الخاص ، وإما في تحويل تسيير مؤسسات عمومية...

والامر رقم 97-12 المتضمن قانون الخصصة المعدل والمتمم للامر رقم 95-22 المتعلق بخصصة المؤسسات العمومية الاقتصادية لم يوفق في حل اشكالية التناقض والتعارض التي اضافها الامر رقم 95-25 المتعلق بتسيير رؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة (الشركات القابضة)، رغم التدارك الذي وفّق فيه، على مستوى تعديل القواعد العامة، فيما يتعلق بالرأسمال الاجتماعي للمؤسسات العمومية الاقتصادية، التي تحوزها الدولة بكيفية مباشرة او غير مباشرة، الى جانب اشخاص من القانون العام، بالاضافة الى الاصول التي تشكل أصول المؤسسات العمومية التي تحوزها الدولة. وصيغة ابرام الصفقات، بصفة كلية او جزئية مع الاشخاص المعنويين من القانون الخاص، من خلال تحويل تلك الاصول بواسطة التعاقد التي جعلها تحدد تبعيات شروط التمويل. هذا الوضع الجديد كان في حاجة ماسة الى علاج صارم أدى الى الغاء جميع النصوص التشريعية السابقة بمقتضى الأمر رقم 01-04 المتضمن تنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية وسيرها وخصصتها وهو توطيد وإعادة الانسجام، على مستوى الهيئات، التي تتولى الاشراف على ادارة ملف الخصصة. افضى هذا التطور، على مستوى النصوص التشريعية، الى اعادة تنظيم المشهد الاقتصادي للدولة (المبحث-1) لتبدأ المرحلة الثانية من مسار الخصصة في الجزائر (المبحث- 2) هذا القانون الجديد طرح اشكالية جديدة في التعامل مع ملف الخصصة، إذ يسمح بتحقيق توازن في المعادلة الاقتصادية للدولة بين الخصصة، و اقتصاد السوق، وملكية القطاع العمومي، في الجانبين من النشاط: الأول، الإهتمام الكبير بالحرية الاقتصادية للمؤسسات العمومية الاقتصادية، في إطار المنافسة. والثاني، إبراز المشهد الجديد لملكية القطاع العمومي الاقتصادي، على مستوى التنظيم، والنجاحة في مراقبة الحرية الاقتصادية³⁰⁵ لمختلف القطاعات، وفق قواعد ضبط السوق في تسيير التنمية دون المراهنه على القطاع الخاص. لأن الإتكال عليه هو أمر غير واقعي في الوقت الحالي.

³⁰⁵ HALIMI .L : le Grand Bond en Arrière : Comment le Monde Libéral s'est Imposé au Monde , PARIS , FAYARD 2004 , p 227

المبحث-1: تشكيل جديد للمشهد الاقتصادي للملكية العامة

لم تكن لترسانة القانونية التي خصت لنقل ملكية القطاع العمومي الى القطاع الخاص، أي تأثير على مجرى السياسة الاقتصادية للحكومة ازاء القطاع الخاص واقتصاد السوق، إذ انها كانت منقوصة من الارادة السياسية، بل تمت العناية في التعامل مع كيفية ادارة المرحلة الانتقالية. والتعثر الذي يعرفه مسار الخوصصة هو ناتج عن غياب النظرة الاقتصادية- الاجتماعية لمفهوم الخوصصة، أدى إلى وعجز الحكومة عن اعادة صياغة المشهد الاقتصادي على مستوى القطاع العمومي / أو القطاع الخاص.

ومن دون شك ، فان النصوص التشريعية التي أطرت موضوع نقل ملكية القطاع العمومي الى القطاع الخاص، قد حسمت في التنازل عن ملكية القطاع العمومي على مستوى السوق الاقتصادي، وفي أموال المؤسسات لكن دون تأثير واضح في اعادة رسم المشهد الاقتصادي للدولة، نتيجة العودة القوية للاستثمار العمومي. كما ظهرت نقاط ظل عديدة في مسائل التصرف في ملكية القطاع العمومي، بعد الوفرة المالية لدى خزينة الدولة. وهو ما افشل اصحاب القرار الاقتصادي في طرح افاق مستقبل التنمية، حيث سهل تحييد الادوات القانونية عند التعامل مع الجانب الاقتصادي لملكية القطاع العمومي.³⁰⁶

³⁰⁶ تنص المادة 08 من الأمر رقم 95-22 المتضمن خوصصة المؤسسات العمومية الاقتصادية المعدل والمتمم بالأمر رقم 97-12 الملغى بالأمر رقم 01-04 المتضمن تنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية وسيرها وخصصتها على: " تعين الحكومة او تحدث عند الحاجة الهيئة المكلفة بتنفيذ الخوصصة وتكلف هذه الهيئة مع وزراء القطاعات المعنية...."

والتحليل الاقتصادي لمستقبل التنمية يتطلب فهم ما يجري في محيط الإصلاحات بصفة شاملة. وحال واقع الإصلاحات الاقتصادية الجارية، أنه لا وجود وراءها نظرة واضحة، واستراتيجية محددة. وخير مثال يتم تسويقه في هذا الاتجاه ما أثير مؤخرا عن وضع استراتيجية جديدة للصناعة في الجزائر وكأن القرار الاقتصادي في الجزائر لم يشق طريقه بعد في السوق الاقتصادية. لذلك ظل يبحث عن الحلول البديلة، مما أسقط عن خوصصة ملكية القطاع العمومي الهوية الاقتصادية على مستوى التنمية، وأصبح التعامل مع الوضع يتم على المستوى المالي³⁰⁷ بسبب البحبوحة المالية التي تعجز الحكومة عن توظيفها، والمخطط الثاني لدعم الانعاش الاقتصادي، قد يحول وجه الإصلاحات إلى أجل غير مسمى.

وقد كشف التطور الذي عرفه قانون الخوصصة، على مستوى التتـظيم، ان النظرة الاقتصادية لملكية القطاع العمومي غير ناضجة وذلك لسببين : غياب التفكير في مشروع اقتصادي يستجيب لمنطق التعايش بين القطاع العمومي و/القطاع الخاص. والسبب الثاني، واقع الاستثمار الذي لم يلمس ارض الواقع، وبدونـه لن يتحقق الزواج بين الظرف الاقتصادي والاجتماعي المتغير، سيما وان الاستثمار الأجنبي المباشر وجد ضالته في وكلاء الاستيراد، و إغراق السوق الجزائرية بالمنتجات المتنوعة بلامقابل، وهو الخطر الأشمل على مستقبل جهود التنمية، والمعالجة للظاهرة لا تتم الا باعادة النظر في محتوى القوانين المؤطرة للإصلاحات.

³⁰⁷ محمد حسن بلقاسم بهلول: الجزائر بين الأزمة الاقتصادية و السياسية، منشورات دحطب، الجزائر 1993، ص 95.

وبهذا الصدد، فالمسألة تعتمد تحديد المقاربة الاقتصادية المادية (مطلب-1) التي تهدف الى خلق الثروة والتوقف عن الجري وراء تكديس المال. لان المهم من الاصلاحات الجارية اليوم في الجزائر، هو في الأداء والتحكم الاقتصادي والمالي، خاصة والظروف مواتية نتيجة توفر الصيغ مع السوق الاقتصادي، وفي كيفية التنازل عن أصول المؤسسات العمومية الاقتصادية. في السوق لاشخاص القانون الخاص، وتفاذي نقل التجارب من الغير وتطبيقها على الواقع الجزائري، مثل ما جرى مع الشركات القابضة العمومية التي تولت تسيير رؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة (مطلب-2).

والتشكيل الجديد للمشهد الاقتصادي للملكية العامة الاقتصادية للدولة، مازال يخضع للمنطق السياسي، ويكشف عن هذه النزعة التقييم الذي تمارسه الهيئات، بالنسبة للمؤسسات المؤهلة للخوصصة. فهناك مؤسسات عمومية اقتصادية عاجزة لكن قيمتها كبيرة بالنسبة لمستقبل الاقتصاد الوطني والقطاع العام، وهناك مؤسسات ذات فعالية لكنها ليس لها قيمة في المستقبل أمام المنافسة الشديدة للشركات الخاصة الأجنبية. والاستفادة من التطهير المالي هو تدارك لهذا الوضع الذي يعتبر فيه عنصر التوازن، الأساس من أجل حفظ القاعدة الاجتماعية للدولة في مستقبل التنمية ، على أن ينصب الاهتمام على إسعاف المؤسسات العمومية الاقتصادية ذات الأهمية لمستقبل الاقتصاد الوطني والتنمية. والتطهير المالي كان حلا مقترحا لكنه غير سليم، اذ لم يعطي ثماره في الجانب المالي اساسا، فالمؤسسات التي شهدت تطهيرا ماليا بعد الثمانينات سرعان ما عادت الى حالة اختلال مالي مقلق نتيجة ضخامة الأعباء والتعقيدات التقنية وغياب المعلومات بسبب تبعية المؤسسات العمومية للجهاز العمومي البيروقراطي³⁰⁸ للمنطق السياسي و يكشف هذه النزعة.

³⁰⁸ تضمن هذه الوضعية تقرير مجلس الوزراء المنعقد في 1994/09/22 ما يلي: "ان النفقات المالية التي صرفتها الدولة والجماعات المحلي من اجل تغطية الاستثمارات العمومية وتغطية النفقات سير المرافق العمومية لم تعط التحسن المنشود، الأمر الذي يدعوا الى الاستفسار عن فعاليات التدخلات العمومية"، جريدة الشعب 1994/09/23.

مطلب-1: المقاربة الاقتصادية في قانون الخوصصة

لقد بينت التجارب العالمية، أن موضوع الخوصصة، معقد وحساس وفي نفس الوقت، ومن الضروري لنجاح سياسة الخوصصة، التنظيم المحكم والإختيار المحدد للهيئات المشرفة، والتعرف دون غموضا على المهام التي تسند لها من خلال تحديد المسؤولية وحدود السلطات، بإعتبار أن موضوع الخوصصة مرتبط بالمصلحة الوطنية. ثم أن تنظيم مسار الخوصصة ليس بالأمر الهين. وهو يتطلب خلق الانسجام مع واقع الخوصصة، والواقع الاقتصادي، والإجتماعي، للبلاد. ومن ثمة الحرص على ألا تكون الخوصصة إلا وطنية التوجه .

ولتوضيح المقاربة الاقتصادية لاعادة تشكيل المشهد الإقتصادي للملكية العامة للدولة، من خلال قانون الخوصصة والنصوص التطبيقية ، فإنه من الضروري تتبع مسعى مهيكلا للمراحل التي عرفها تطور مسار الخوصصة في الجزائر حتى الآن. ويكون المدخل لتوضيح المقاربة الاقتصادية في قانون الخوصصة بتشريح مجرى المسار الذي تم الشروع فيه 1994، من خلال ترتيب كرونولوجي. لأن لكل مرحلة من مسار الخوصصة وضع انتقالي متميز كما يشهد على ذلك تطور الخطاب القانوني في الجزائر³⁰⁹ .

³⁰⁹ تطور الخطاب القانوني عبر مسار الإصلاحات الاقتصادية التي انطلقت بداية 1988، 13 نص تشريعي، 20 نص تشمل قانون المالية التكميلي و بداية الخوصصة القانونية، الأمر رقم 95-22 الأمر الرسمي بخوصصة الملكية العامة، المعدل و المتمم بالأمر رقم 97-12 و الأمر 04/01.

وقد تناول لاحقا دستور سنة 1996 الخصصة بشيء من الايجاز، حين جعل منها من ضمن المواضيع التي يتناولها البرلمان في اطار مهامه التشريعية³¹⁰. والمشكل الذي تعاني منه سياسة الخصصة يتعلق، في الأساس، بوضع الهياكل التي تتولى تأطير العملية وانجاز الخصصة، بعد المصادقة عليها وفق جملة من الإجراءات³¹¹. والتصميم القانوني والمؤسسي الذي جاء به الامر رقم 95-22 المتضمن خصصة المؤسسات العمومية الاقتصادية لتسيير ملف الخصصة قد اصطدم عند التنفيذ مع ما جاء به الأمر رقم 95-25 المتعلق بتسيير رؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة³¹² وانجر عن ازدواجية الهيئات أزيمة في الصلاحيات .

وعلى هذا الأساس، لا ينبغي النظر الى الخصصة على أنها علاج لكل المشاكل، اذ أن البيئة الاقتصادية يجب ان تكون شفافة من جميع جوانبها، وضرورة توفر برنامج شامل ومتكامل للإصلاح. ومن دون توافر مثل هذا البرنامج المتكامل فانه لا يمكن تصور نجاح الإصلاحات في إطار الخصصة، خصوصا، في ظل نظام اقتصادي شبه معطل. والحاجة الملحة، لتدارك الوضع، هو الاعتماد على جملة من الإجراءات: تشجيع سوق الأوراق المالية والبورصة وترشيد الانفاق الحكومي، واصلاح الجهاز الضريبي والجمركي وتنظيمه من اجل مواجهة الاقتصاد غير الرسمي المتنامي³¹³، والمعرقل لاستقطاب الاستثمارات الاجنبية.

³¹⁰تنص الفقرة 28 من المادة 122 من دستور 1996 على: "قواعد نقل ملكية القطاع العام الى القطاع الخاص"

³¹¹تنص المادة 08 من الامر رقم 95-22 المتضمن قانون خصصة المؤسسات العمومية الاقتصادية على: "تعين الحكومة، او تحت عند الحاجة، الهيئة المكلفة بتنفيذ الخصصة وتكلف هذه الهيئة بالتشاور مع وزراء القطاعات المعنية"

³¹²تنص المادة 04 من الامر رقم 95-25 المتعلق بتسيير رؤوس الاموال التجارية التابعة للدولة على: "تتولى الشركة القابضة العمومية تسيير رؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة وادارتها، وتنظم في شكل شركات المساهمة التي تحوز الدولة فيها راسمالها كاملا و / أو تشترك فيه الدولة واشخاص معنويون آخرون تابعون للقانون العام"

³¹³ين جابر.ب: قدر رئيس الغرفة الجزائرية للصناعة والتجارة وان قيمة المبلغ المالي خارج نطاق سيطرة الضرائب والتحصيل

الضريبي بحوالي 10 ملايين ، جريدة الخبر 20/02/2007

وتجربة الخصصة الشكلية، في المرحلة الأولى، تندرج في السياق العام لإصلاحات الإقتصادية التي انطلقت بداية سنة 1988 و كانت نتيجة ظهور العديد من الإختلالات التي أعاقت تطور الأسلوب الإشتراكي للمؤسسات. وقد وصف بعض المختصين الخصصة الشكلية "بالإبتكار الأصيل" بسبب محاولة تجاوز محطة مهمة في الذهاب إلى اقتصاد السوق دون خصصة الملكية العامة³¹⁴. لكن من هذه الزاوية، فقد تم رد الإعتبار لمحيط المؤسسات العمومية الإقتصادية بحيث وقع الفصل بين السيادة/والمتاجرة من دون توضيح العتلافة الجديدة بين الدولة وبين المؤسسات العمومية بإعتبار أنها ملكية الدولة³¹⁵ وخلاف كل خيال مفرط، نجم عن التنظيم الجديد تطور الملكية العامة للدولة من خلال إنتاج محيط علاقة المؤسسة العمومية الإقتصادية في السوق وفق النظام القانوني الجديد الذي يعتبر المؤسسة العمومية الإقتصادية إما شركة مساهمة وإما شركة ذات مسؤولية محدودة وتخضع لقواعد القانون التجاري³¹⁶.

لكن العمل المعياري، المعتمد اصطدام بواقع اقتصادي، يحمل اللامعقول في الإصلاحات الإقتصادية، وعلى وجه التحديد التسيير الخاص للملكية العامة دون حق التنازل في اصول المؤسسة العمومية. والوصف الأدق لهذه المقاربة، يترجمه مشهد الهندسة القانونية، وهو ما وقع مع الإزدواجية الوظيفية "لصناديق المساهمة" وكيل ائتماني للدولة دون عقد وكالة ومؤسسة إقتصادية تخضع لقواعد القانون العام التي من أهم هذه المفارقات حسب الخبير الإقتصادي عبد المجيد بوزيدي:

³¹⁴HOFMAN. B.V: les Privatisation en Droit Compare et en Droit International, la Revue Internationale pour le Développement, 1997, N°4, P335

³¹⁵ABDELADIM. L : les Privatisations des Entreprises Publiques dans les Pays des Maghreb, 1998, p 75.

³¹⁶ تنص المادة 05 من القانون 01/88 على : المؤسسات العمومية الإقتصادية هي شركات مساهمة أو شركات محدودة المسؤولية تملك الدولة و الجماعات المحلية جميع الأسهم،

« Tous s'est passé comme si ont avait a gérer un tabou qu'il fallait casser par l'état, au fur et a mesure de l'ouverture de mentalites et ³¹⁷notamment celle du partenaire syndical »

واجهت السلطات هذا الإختناق، نتيجة، بتوسيع نطاق الإصلاحات ³¹⁸ دون التعامل مع الواقع الإقتصادي الإجتماعي، لأن التقنية القانونية لها وظيفة ضبط الواقع ولا تنفع في التحكم في الميوعة الإقتصادية التي تميزت بها الإصلاحات التي سعى إليها الاقتصادي الفكري الإنتقالي من أجل تسيير المراحل. والترسانة القانونية التي رصدت لما كان يطلق عليها "بإستقلالية المؤسسات" لم تأخذ محل الجد التفكير في التنمية، وفك الإرتباط بين الدولة والمؤسسة التي ظلت حبيسة الفكر السياسي المغلق.

وكان لوصول تجربة الإصلاحات الإقتصادية من الجيل الأول، التي تمحورت حول "استقلالية المؤسسة"، إلى طريق مسدود، نظرا لجملة من العوامل الداخلية والخارجية، وتأثير واضح على وضع السلطات العامة التي كانت مجبرة على اتخاذ تدابير مؤلمة لمواجهة تسيير الأزمة الإقتصادية الأخذة في التوسع، وهو إبرام اتفاق مع الهيئات المالية الدولية، ووضع برنامج التعديل الهيكلي من أجل انسحاب الدولة من النشاط الإقتصادي لمعالجة اللاتوازن الإقتصادي، الذي اتسم به الإقتصاد الجزائري، ومن جملة الإصلاحات الخاصة بالمؤسسة العمومية الإقتصادية بشكل مباشر أو غير مباشر تثبيت برنامج الإصلاح الخاص بالمؤسسة العمومية الإقتصادية، وإنشاء وزارة إعادة الهيكلة سنة 1994، مهمتها وضع قيود مالية أمام هذه المؤسسات من أجل الإعتماد على نفسها في التمويل الذاتي، والعمل على تنمية القطاع الخاص وهو ما تجسد و بشكل رسمي في القرار الذي تبناه مجلس الوزراء سنة 1994 في الذهاب بالخصوصة .

³¹⁷ BOUZIDIA : les Années 90 de l' Economie Algérienne :les Limites Politique Conjoncturelles ENAG 1999 P.217

³¹⁸ صدور قوانين أساسية في متابعة الإصلاحات وهي قانون النقد و الصرف، قانون الأملاك الوطنية، قانون ترقية الإستثمار، قانون بورصة القيم المنقولة وقانون المنافسة.

وقد تميزت مرحلة الإقرار السياسي للخصخصة بالتدرج بالتفويض القانوني "لحق التنازل" في الملكية العامة للدولة، سواء بالتنازل عن أصول المؤسسة العمومية كما نصت عليها المادة 24 من القانون المالية التكميلي لسنة 1994 أو بفتح الرأسمال الإجتماعي بصفة جزئية للقطاع الخاص كما نصت عليه المادة 25 من نفس القانون. ولم يكن القرار السياسي للخصخصة إلا ارضاء للهيئات المالية الدولية رغم أنه لا ينسجم مع المشهد الاقتصادي للملكية العامة للدولة، والتعاطي مع مظهر ليبرالية الدولة، (Liberalisme d'Etat)³¹⁹، بعد سقوط "رأسمالية الدولة". لان نقل ملكية القطاع العمومي الى القطاع الخاص يحتاج الى التفكير المسبق في ايجاد مؤسسات او هيئات تشرف على العملية والعمل المعياري على تأهيلها للمنافسة والتعاطي مع اقتصاد السوق.

وبالفعل، فإن المرحلة الأولى من بداية مسار خصخصة ملكية القطاع العمومي كان اختراق سياسي لتجنب صدمة مستقبل القاعدة الإجتماعية للسلطة. ومن هذه الزاوية، فإن اعادة تشكيل المشهد الإقتصادي الجديد للملكية العامة، ولو بصفة جزئية، قد أفضى إلى فك الإرتباط بين الدولة وبين حتمية اقتصاد السوق، طالما أن فك الإرتباط ينسجم مع منتج ليبرالية الدولة الذي هو عنصر في اشكالية ملف الخصخصة في الجزائر. فهل وفرت أحكام قانون المالية التكميلي لسنة 1994 شروط ليبرالية الدولة؟ الإجابة عن هذا السؤال تكون بالقياس على مستوى التفكير الذي رافق تطبيق أحكام قانون المالية التكميلي³²⁰ ويتجلى ذلك في مضمون التعليمات رقم MRIP /848 الصادرة بتاريخ 11/11/1995 عن رئيس الحكومة.

³¹⁹GUISLAIN.P: les privatisations: un défi Stalégique, juridique et institutionnel. Droit Economique, DE BOCK BRUXELLES wesmael, 1995, P 219.

³²⁰المرسوم رقم 415/94 المؤرخ في 1994/11/28 المحدد لكيفيات تطبيق المادة 24 من قانون المالية التكميلي لسنة 1994 بإضافة إلى 04 تعليمات صادرة عن رئيس الحكومة تتعلق كلها بتطبيق المادتين 24 و25 من قانون المالية لسنة 1994.

« il ne vous échappe a qu'au titre du programme de transition notamment du dossier de politique de restructuration industrielle, récemment adopte par le gouvernement, cette démarche constitue le prélude à des opérations plus vaste de désengagement de l'Etat de certaines activités économiques qui seront encadrées par une ordonnance sur la privatisation qui sera soumise prochainement à une concertation étroite avec le partenaires sociaux du gouvernement et un large débat ».³²¹

يعكس قرار خصخصة الملكية العامة للدولة، بصفة جزئية في المرحلة الأولى، كما نصت عليه احكام المادتين 24 و 25 من قانون المالية التكميلي لسنة 1994 ارادة الدولة في رفع المنع الذي نص عليه قانون 88-01، هذا من جهة ، نظرا للطبيعة القانونية المالية المتميز بالتطور عن بقية فروع القانون الأخرى، هذا من جهة أخرى، صدق الإرادة السياسية في تحطيم الطابو السياسي، والأسلوب الناعم والحصري لاحكام قانون المالية التكميلي لسنة 1994 لا يحدد آفاق الخصخصة، بقدر ما كان التحكم في تسيير الأزمة الإقتصادية من قبل الحكومة واقصاء كل ما يتعارض و الفكر الإنتقالي، المهيمن في ثقافة بعض أجهزة السلطة في الجزائر. ويعود تعثر عملية الخصخصة الى الحالة السيئة التي توجد عليها المؤسسات العمومية الإقتصادية، وهشاشة الاقتصاد الوطني. والخلاصة كانت ارضاء المحيط الدولي المالي، من حيث الإلتزام بما ورد في اتفاقية الإمتثال وما حصل كان السقوط في إلغاء طابع الواقعية والإصطدام باقتصاد السوق نتيجة عدم جاهزية القطاع العمومي دخول المنافسة.

وقد اعطت، مرحلة 1994 من بداية انطلاق مسار الخصخصة الأرضية بصدور الأمر 95-22 المؤرخ في 26 أوت 1995 المتعلق بخصخصة المؤسسات العمومية الإقتصادية، وتبدأ المرحلة الثانية من مسار خصخصة المؤسسات العمومية الإقتصادية. فكيف تمت معالجة الملكية الإقتصادية للدولة؟ و هل توسعت المقاربة الإقتصادية في القانون لتشمل كل القطاعات ؟ و ماهي مظاهر السلبية التي أثرت في العملية؟

³²¹ Circulaire N0 848/ MRIP du 11/11/1995 du Chef de Gouvernement, Concernant la Decision de Privatisation du Secteur Etatique.

تميزت أحكام الأمر رقم 95-22 بالتوسع مع أحكام المالية التكميلي حيث اجاز استعمال كل الصيغ المتاحة للخوصصة³²² وحدد معيار السوق³²³ كما وفر الاطار التشريعي الجديد، جملة من التدابير أهمها: أولاً: إعادة النظر في تشكيل المشهد الإقتصادي للملكية العامة، من حيث التـعامل أو المعاملات³²⁴. وثانياً، حدد المؤسسات العمومية الإقتصادية المعنية بالخوصصة. وثالثاً، الإلتزام بالعصرنة والحفاظ على البعد الإجتماعي في الخوصصة والتأكيد على حماية المصلحة الوطنية³²⁵. ورابعاً، صدور أكثر من ثمانية نصوص تطبيقية ساهمت في تعزيز المحافظة على الملكية العامة للدولة عند الخوصصة³²⁶.

إذا كان صحيحاً أن الأمر، رقم 95-22 المتعلق بخوصصة المؤسسات العمومية قد أحاط المؤسسة العمومية الإقتصادية بالعناية القانونية اللازمة، إلا أن أحكامه أظهرت إقصاء لكل ما هو محدد لأفاق التنمية الإقتصادية، في إطار الخوصصة، وعدم وجود أي مؤشر للجانب المالي نتيجة هيمنة الفكر الإنتقالي. كما لم يتم تحديد وظيفة الدولة في المستقبل الإقتصادي و الدور الجديد من أجل حفظ التوازن داخل المجتمع، وتعزيز القاعدة الإجتماعية للدولة ظل غير واضح. والظاهر بكل جلاء في نصوص الأمر رقم 95-22 أن الدولة أعادت الانتشار في الفضاء الإقتصادي في صيغة فك الارتباط المباشر في الأنشطة الاقتصادية فقط، لان التقنية القانونية ماهي الا وسيلة للدخول الى مبدأ اقتصاد السوق الرامي الى توسيع القطاع الخاص بحضور الدولة³²⁷.

³²² انظر المادة الأولى من الأمر رقم 95-22 الفقرة 3:2

³²³ تنص المادة 2 من الأمر رقم 95-22 يهيم الأمر المؤسسات التابعة للقطاعات التنافسية التي تمارس نشاطاتها في القطاعات الآتية. الخ

³²⁴ انظر الفقرة 3:2 المادة الأولى من الأمر رقم 95-22 المؤرخ في 25 أوت 1995.

³²⁵ حددت المادة 20 من الأمر رقم 95-22 الخوصصة في القطاعات التنافسية وادراج السهم النوعي اداة لذلك.

³²⁶ تنص الفقرة 02 من المادة 07 من الأمر رقم 95-22 على السلطة الاعتراض على أي قرار يخالف لأحكام الفقرة الأخيرة من المادة 06 المتضمنة السهم النوعي.

³²⁷ HALILIMI .L :OP ,Cit , p 135.

وتعزيز إنتشار الدولة عبر الهيئات يعبر عن الظاهرة البيروقراطية الاقتصادية الجديدة³²⁸ من أجل الحفاظ على ليبرالية الدولة (Libéralisme d'Etat). وكثرة الهيئات المشرفة على تنفيذ سياسة الخصخصة هو الوجه المكمل والمنظم للبيروقراطية عكس ما ذهب إليه بغض المختصين وعبء ثقيل على خزينة الدولة³²⁹.

لم يكن أحكام الأمر رقم 95-25 المؤرخ في 25 سبتمبر 1995 المتعلق بتسيير رؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة على خطى أحكام الأمر رقم 95-22 في 26 أوت 1995 المتعلق بخصخصة المؤسسات العمومية الاقتصادية. فقد اوجدت تعارض في ثنائية الهيئات التي تشرف على تسيير ملف الخصخصة، من منظور توسيع القطاع الخاص. وترتب عنه تعقيد مسار إقرار الخصخصة. و لم تتفح محاولة علاج الإختناق الموصوف بالثنائية المتوازية المتعارضة بصور الأمر 97-12 المؤرخ في 19 مارس 1997 المعدل و المتمم للأمر 95-22 قصد استدراك بعض الثغرات و النقائص، و خاصة فيما يتعلق بتوحيد موضوع الخصخصة في الجانب القانوني. لأنها بعيدة على ان تكون حركة موحدة بل يمكن ادراكها بكيفيات متعددة كما تمت الإشارة اليه سابقا. وما يحدد كيفية الخصخصة هو مستوى البيئة والوضع الاقتصادي، لاختيار الكيفية التي يتم بها نقل ملكية القطاع العمومي الى القطاع الخاص والتعامل معه، دون التجاهل أن الخصخصة خارج قطاع الاستثمار الخاص الوطني والأجنبي في اطار المنافسة وقواعد اقتصاد السوق لن يكون مجديا³³⁰.

³²⁸ المقصود بالظاهرة البيروقراطية الجديدة هي مجموعة الهيئات التي تختص بملف الخصخصة (مجلس مساهمات الدولة ، وزارة

المساهمة و شركات تسيير المساهمات) والشركات العمومية القابضة (Holding)

³²⁹ SADI N.C : La Privatisation des Entreprises Publique Algérienne, Edition OPU.Alger 2002 P149.

³³⁰ HAMOUDA .S : l' Algerie et les Investissements Direct Etrengers, El-Watan du 20 Mai 2003, p 15.

مطلب-2: الشركات العمومية القابضة (Holding) واعادة تشكيل المشهد الاقتصادي للدولة

الشركة القابضة (Holding)، هو تنظيم المؤسسات الاقتصادية العمومية في مجتمعات تنشيط في نفس الصناعة أو القطاع، بها الى الاستقلالية. ويتم التنظيم عن طريق إعادة الهيكلة وهو نوع تفرضه السوق التنافسية التي تبحث عن التركيز و التوسع والنمو في الأسواق المحلية، والدولية بواسطة التفرع (Filialisation) ، وإحدى الطرق للنمو الخارجي من ثقافة تسيير المؤسسات الاقتصادية، إلى ثقافة تسيير المجمعات (Groupe) .

و توجه الحكومة الجزائرية إلى اقتصاد السوق، كان مفروضا عليها من المؤسسات المالية الدولية: صندوق النقد، البنك الدولي ، ومن أجل تسيير وتصميم محكم للمؤسسات العمومية الاقتصادية لمواجهة تحديات السوق، وكذلك ضبط الحرف المثمرة التي تكتسي فيها الطابع المهني، تم اللجوء الى هذا الشكل من الشركات القابضة للتنظيم الاقتصادي.

و قد تعددت التعاريف الخاصة بالمجمعات الاقتصادية و ذلك بعد أن اجتاحت فضاء واسع النطاق في النشاط الاقتصادي، من خلال إعادة الهيكلة الصناعية وفق ظروف السوق والمنافسة. فحسب تعريف (Yves Michot)³³¹ المجمع هو مجموعة من الشركات التي تتمتع كل واحدة منها بالاستقلالية القانونية والمالية توضع تحت و إدارة الشركة الأم (La société mère).

³³¹ Yves Michot: Le Contrôle des Filiales dans la Stratégie de Groupe .Edition ORGANISATION PARIS 1999,p.6.7

وحسب تعريف (Laurent Batch)³³².. هو مجموعة من المؤسسات التي تأخذ نفس القرار و هيكلها تسمح بتوجيه الإختيارات الإستراتيجية لمؤسسات المجمع في المدى المتوسط والطويل وحسب (Lexique juridique) هي "الشركات التي يكون موضوعها تسيير المساهمات التي تحوزها في شركات أخرى الهدف منه ممارسة الرقابة عليها"، أي، هو تركيز للمؤسسات. وفي الجزائر فان اللجوء للمجمعات هو من أجل إعادة تنظيم ملكية للقطاع العمومي الإقتصادي، بشتى فروعها من خلال الشركات القابضة العمومية التي تتولى تسيير رؤوس الاموال التجارية التابعة للدولة قصد ضمان انسحابها من الأنشطة الإقتصادية وتشجيع تنمية المؤسسات الصناعية والتجارية والمالية التي هي ترفقها³³³.

و بالفعل، فإن التنظيم الإقتصادي في شكل (المجمعات الاقتصادية) هو البحث عن التركيز في النشاطات و الأعمال التي تساهم في إيجاد ميزة تنافسية، بتنظيم أكثر انسجاما، وتوضيح أدق للعلاقات بين الدولة والشركات القابضة، من خلال تمتع هذه الأخيرة بكل خصائص التصرف في الملكية. وتعمل على توسيع القطاع الخاص خلافا لما كان عليه الوضع مع "صناديق المساهمة" فالمادة 07 من الامر رقم 95-25 المتعلق بتسيير رؤوس الاموال التجارية التابعة للدولة تنص على أنه "يمكن للشركة القابضة العمومية ان تصدر جميع القيم المنقولة او تشتريها او تتنازل عنها وفق التشريع التجاري الجاري العمل به".

و هو تحول في تنظيم المشهد الإقتصادي للملكية العامة للدولة. و إعادة تنظيم المشهد الاقتصادي ، كانت تمليه عوامل اقتصادية و عوامل خارجية .خاصة منذ توقيع الجزائر على اتفاقية الإمتثال (Stand By) مع صندوق النقد الدولي سنة 1994. التي فرضت على الجزائر حورية الإقتصاد وجعل آليات السوق وقوانينه هي المتحكمة في النشاط الإقتصادي العام للبلاد.

³³² LAURENT BATCH: Croissance des Groupes Industriels, Edt, Economica, PARIS 1993, p35 36 25

³³³ أنظر المادة 7 من الأمر رقم 95-25 المؤرخ في 25/09/1995 المتعلق بتسيير رؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة الجريدة الرسمية عدد 55 ، سبتمبر 1995.

و قد اعتمدت الحكومة في هذا التنظيم الجديد، طريقتين متكاملتين : الطريقة الأولى ، التعجيل بتمرير جميع المؤسسات العمومية الإقتصادية إلى استقلالية المالية التي لم تعد الدولة تتدخل مباشرة في أمور تسييرها ، بحيث تتحمل كامل المسؤولية عن نتائج أعمالها، في إطار قواعد القانون التجاري، و تحرير الخزينة العمومية من الأعباء والإسناد المالي. والطريقة الثانية، تجميع المؤسسات في شكل الشركات ثم تنصيب 11 شركة قابضة³³⁴ خاصة بالنشاطات التالية: الصناعات الميكانيكية، والصناعات الزراعية الغذائية والصناعة التحويلية، والمناجم والحديد والصلب والكهربائية والإلكترونية الكيمائية، والبناء، وانجاز الأشغال الكبرى.

و تدرج سياسة إعادة تنظيم القطاع العمومي الإقتصادي في شكل شركات قابضة (Holding)، في جعل القطاع الخاص، بعد أمد يتولى زمام قيادة تسيير النشاط الإقتصادي العام على أصعدة الإستثمار والإنتاج والتجارة والخدمات. والتحول السريع نحو اقتصاد السوق .، غير أن هذا التطور ترتبت عنه نتائج اقتصادية محبطة ، على الصعيد التكلفة المالية و تعطيل مسار الخوصصة. و تصور القطاع الخاص الوطني قادر على قيادة عملية التنمية هو تصور غير واقعي، في الوقت الحاضر فهو ميل إلى النشاط الإقتصادي داخل القطاع العمومي لضعف أدائه وتنظيمه العائلي وقطعا لعدم وجود رأسمال وطني.

³³⁴ حسب جريدة Liberté عدد 1212 بتاريخ 1996/09/17.

إذا كان اعتماد الحكومة هذا الشكل من التنظيم الإقتصادي هو الرغبة في الإرتقاء بالمؤسسة العمومية الإقتصادية إلى " الإستقلالية " قصد التحول إلى اقتصاد السوق، طالما أن الإستقلالية هي إحدى مقومات اللامركزية التي تضمن للأعوان الإقتصاديين حرية المبادرة، إلا أن هذا الشكل من الشركات القابضة العمومية يؤثر لوجود وضع غير سوي في مسار الخصصة³³⁵ ربما يعقد مسعى التحول نحو اقتصاد السوق ، خاصة وان الارتباك الحاصل من قبل السلطة العامة، نابع من انعدام خيارات حول العديد من المسائل المتعلقة بضرورة تنظيم الاقتصاد الوطني وتأهيل المؤسسات العمومية الاقتصادية، وتحضير أدوات الدخول الى اقتصاد السوق. وانجاز هذه المهمة من قبل الشركات القابضة الشكل الجديد في المقاربة الاقتصادية لملكية القطاع العمومي يتطلب: ضبط اولا، قواعد الشفافية في التعامل بملكية القطاع العمومي في السوق الاقتصادي. وثانيا، التحديد الدقيق لصلاحيات الهيئات المديرة لهذه الشركات ومسؤوليتها المدنية والجنائية في السوق خاصة وأنها لا تخضع للقانون التجاري.

إن الأمر رقم 95-25 المؤرخ في 25 سبتمبر 1995 المتعلق بتسيير رؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة لم يكن منسجما مع الأمر رقم : 95-22 المؤرخ في 26 أوت 1995 المتعلق بخصصة المؤسسات العمومية الاقتصادية، فالأول، يتعلق بإدارة و تسيير الأموال التجارية التابعة للدولة، وكل ما يترتب من خصائص حق التصرف. فإن الثاني، يحدد القواعد القانونية العامة في نقل ملكية القطاع العمومي الإقتصادي إلى القطاع الخاص. وقد ظهر تناقض وتداخل في الصلاحيات بين الهيئات المنصوص عليها في كلا الأمرين، أدى الى ظهور أزمة الصلاحيات بين الهيئات التي حسم فيها الأمر رقم 01-04 المتضمن تنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية وسيرها وخصصتها³³⁶.

³³⁵ جاندي. ك : ادارة المجمعات الصناعية في اقتصاد السوق تحديات وراءها ، مجلة العلوم التجارية، المعهد الوطني للتجارة رقم

4.2004 ص 53

³³⁶ الامر رقم 01-04 المتضمن قانون الخصصة الغي جميع الهيئات التي جاء بها كل من الامر رقم 95-22 والامر رقم 95-25

المتعلق بالشركات العمومية القابضة

و يعكس هذا الوضع الاجراءات الارتجالية عندما تتبنى السلطات الخيارات التي هي من اختصاص هيئات استراتيجية، في إطار قواعد اقتصاد السوق. كما ابرز وجود ثنائية في إدارة ملف الخصصة³³⁷، الذي عطل الى حين، نشر ثقافة اقتصاد السوق الذي له دور كبير في خلق الميزة التنافسية. هذا من جهة، ورغم الأهمية القانونية للشركات القابضة العمومية من حيث المرونة في عمليات اصدار الأسهم و السندات و طرحها في البورصة فهي تبقى دون جدوى نتيجة ما تخلقه الثنائية من الهياكل، أو ما يتولد عن ذلك من صراعات في الصلاحيات بين الهيئات، من جهة أخرى. والصحيح هو ان تنشأ هيئة استراتيجية لتأهيل المؤسسات حتى يتم القضاء على التداخل الحاصل، حتى الآن في الصلاحيات بين عدة دوائر حكومية التي تتولى التنفيذ لما هو مصادق عليه.

و بكل تأكيد، فإن المعالجة الإقتصادية لنقل ملكية القطاع العمومي، في مثل هذا الوضع، أفقد كل انسجام على مستوى التنظيم، نتيجة انتشار الدولة عبر الهيئات. لأن الخصصة مرتبطة بالسياسة الإقتصادية ووظيفة القانون هو التنظيم والتأطير لنقل ملكية القطاع العمومي إلى القطاع الخاص. و تمثيل الدولة المزدوج عبر الهيئات المختلفة من حيث الصلاحيات في كل مراحل مسار الخصصة. يعبر عن النية المبطنة الاستمرار في السياسة الإنتقالية للدولة حسب المراحل. ومن بين الأسباب التي أدت إلى الإنسداد تأثير الظاهرة البيروقراطية الإقتصادية الجديدة، حيث تحولت الشركات القابضة العمومية إلى وصاية، جديدة جراء التداخل في الصلاحيات بين المجلس الوطني للخصصة والمجلس الوطني لمساهمة الدولة. والعبرة ليس بوضع الإطار المؤسسي الذي هو ضروري لكل تنظيم جديد إنما الأهمية تكمن في تثبيت سير الهياكل بكل وضوح، والمحافظة على الإنسجام في الإدارة الإقتصادية بالإكثار من الإتصالات بين الهيئات المخولة قانونا و الإعلام الإقتصادي.

³³⁷ وزيرة المساهمة و ترقية الإستثمار في تطبيق تعليمة رئيس الجمهورية.

ومن تبعيات اعادة التنظيم الاقتصادي في الشكل الشركات القابضة العمومية، خروج سياسة الخوصصة عن المسار الإقتصادي، المحدد في الأمر رقم 95-22 المتعلق بخوصصة المؤسسات العمومية الإقتصادية. تمثل ذلك الخروج في أن الشركات القابضة العمومية لها تتمتع بحق الاستثمار في الأموال التجارية التابعة للدولة، في حين الخوصصة المبدئية تتعلق بالتنازل عن أصول المؤسسات في أية صيغة، وهو الإشكال الذي كان مطروحا على مستوى تجسيد التنازل عن المؤسسات بصفة كلية أو جزئية.

وخيار الدولة متعلق بالإطار القانوني للخوصصة سواء خوصصة رأسمال المؤسسات العمومية الإقتصادية التي تحوزها الدولة بصفة مباشرة أو غير مباشرة، أو بالتنازل عن الأصول فقط. فهو لم يتم الفصل في ذلك بصفة دقيقة، وواضحة. على مستوى الشركات العمومية القابضة وهو انشغال مشروع³³⁸. لأنه يتعلق بنقل الثروة التي بناها عمال القطاع العام ودافعي الضرائب إلى القطاع الخاص الوطني. رغم انه غير قادر على لعب دور في التنمية والقطاع الخاص الأجنبي المستثمر فان وجهته هو التحكم في العلاقات التجارية ولتصريف منتوجاته، والاستثمار عن بعد.

³³⁸ محمد حسن بلقاسم بهلول: المرجع السابق ص 235.

والنتيجة أن تعدد المشرفين على ملف الخصصة، دون سلطة حقيقية ، كون القرار النهائي يعود للحكومة، جعل من الشركات القابضة العمومية مجرد تجربة ثانية لم تلمس ولم تغير المشهد الإقتصادي للملكية في قانون الخصصة. والصفة العمومية لم تسقط عن الملكية عند انتقالها إلى القطاع الخاص. وما حدث في المشهد الإقتصادي للملكية العامة من تطور جديد، هو في الجانب القانوني، إذا أصبح التمتع "بحق التصرف" و التنازل. والحاصل حالياً هو أن الحكومة لا تريد أن تتسحب من الأنشطة الإقتصادية لأنها تظن أنه بإدراج تنظيم جديد لإقتصاد و تسيير خاص ستعطي هذا المناخ الذي عاشته بلدان أخرى مناخ المخاطرة و المبادرة في ظل التنازل على الملكية، ومن تم يجوز الحديث عن الخصصة دون إحداث معالجة اقتصادية جديدة من خلال إعادة النظر في الآليات الأساسية للدولة المكلفة بتنظيم خصصة الملكية وإستدعت الضرورة الى صدور قانون جديد، لتبدأ المرحلة الرابعة من مسار خصصة ملكية القطاع العمومي بصدور الامر رقم 04-01 المتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية وسيرها وخصصتها.

المبحث-2: أزمة الصلاحيات في تسيير ملف الخوصصة

تعود أزمة الصلاحيات بين الهيئات، الى الأحكام المتعارضة التي جاء بها الأمر رقم 95-22 المتضمن قانون خوصصة المؤسسات العمومية الاقتصادية والامر رقم 95-25 المتعلق بالشركات القابضة التي تتولى تسيير رؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة. أولا، أن الظرف الذي صدرت فيه تلك النصوص التشريعية، لم تكن مؤقتة. وثانيا، أن ظرف اعداد تلك النصوص كانت من بين أسباب الانسداد ووقوع أزمة الصلاحيات فهي تفتقر الى الشفافية المطلوبة في نقل ملكية القطاع العمومي الى القطاع الخاص. ويشهد على تلك الأزمة السرعة التي تم التعامل بها مع النصوص السابقة من الامر رقم 01-04 المتضمن قانون تنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية وسيرها وخصصتها. فهي لا تعكس اهمية ترتيب الاولويات في التعامل مع ملف الخوصصة بالتنظيم وضبط صلاحيات الهيئات المديرة للخوصصة. والنتيجة تم الغاء جميع النصوص السابقة على اساس أن الخوصصة هي تحدي استراتيجي³³⁹.

جاءت أحكام الأمر رقم 01-04 المتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية وتسييرها وخصصتها بالجديد، في تصور دور الدولة الاقتصادية في السياق العام لإصلاحات الجارية، على أكثر من صعيد. ويختلف هذا التوجه الجديد عما كان عليه الوضع مع أحكام القانون 95/22 المعدل والمتمم بالأمر رقم 97-12 ويشمل تصور الدولة الاقتصادي الجوانب التالية: الجانب الأول، هو التخلص من الفوضى التي عمت ملف الخوصصة التي إزدادت بعد صدور الأمر رقم 95-25 المتعلق بالشركات المومية القابضة عند تسيير رؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة وتمتعها بخصائص حق التصرف³⁴⁰. وهو ما أحدث تداخل

³³⁹ GUISLAIN.P : OP Cit , P 210y

³⁴⁰ الأمر رقم 95/22 المعدل و المتمم بالامر رقم 97/12 المتعلق بالخوصصة.

في الصلاحيات³⁴¹ يعكس انقسام الطبقة السياسية إلى تيارين متناحرين حول الخيارات. والجانب الثاني، هو تولى مجلس الوزراء زمام تسيير ملف الخوصصة بالمصادقة (بصادق مجلس الوزراء على إستراتيجية الخوصصة)³⁴² وهو أعلى سلطة في البلاد، القصد منه تجنب الأخطاء التي وقعت في السابق مع تعدد الهيئات وتعدد مراكز القرار. والجانب الثالث، هو العمل على تأهيل المؤسسات العمومية الإقتصادية والتسيير الإحترافي (Professionnalisme) كما يؤكد عليه مدلول الأمر 04-01 المتعلق " بتنظيم المؤسسات العمومية وتسييرها " ثم وخصصتها "والجانب الرابع، فتح القطاعات الإقتصادية للمنافسة، بما في ذلك القطاعات التي استثنائها الأمر رقم 95-22 المتعلق بخوصصة المؤسسات العمومية الإقتصادية. وحتى تلك المرتبطة بالخدمات على أن يكون ذلك بنصوص تنظيمية. والرهان البديل على ضوء التجربة مع الشركات العمومية القابضة ومجلس الخوصصة، هو أن الأمر رقم 04-01 عمد الى الجمع بين السياسي وسلطة القانون في يد مجلس الوزراء في فرض الانضباط حول ممارسة صلاحيات الهيئات التي تدير نقل ملكية القطاع العمومي الى القطاع الخاص. وأسباب الأزمة في الصلاحيات من البداية، يعود لسوء التمهيدي عند وضع الآليات القانونية والمؤسسية قبل تحديد الصلاحيات بكل شفافية والتشاور على أوسع نطاق ممكن حول أهداف واستراتيجية الخوصصة. ومن تبعيات الوضع الذي أفرزته أزمة الخوصصة، أن النص القانوني الجديد مازال يتعامل مع مفهوم الخوصصة على أن المؤسسة العمومية الإقتصادية هي شخص قانوني. وهو الطرح الذي مازال محل خلاف على مستوى دوائر داخل السلطة. ثم أن وضع المؤسسات العمومية الإقتصادية لا يسمح بأن تكون موضوع خوصصة في أي صيغة تعتمد قبل أن تؤهل لإقتصاد السوق. كون المسألة مرتبطة بالإستثمار والمستثمر. وبالتالي فإن إسناد مهمة تأهيل المؤسسة العمومية إلى شركات تسيير المساهمات يدخل في إطار (مطلب-1) الهيكلة الاقتصادية الجديدة للدولة على الأسهم والسندات في ظل الإنفتاح الإقتصادي.

³⁴¹ انظر المادة 06 من الأمر رقم 25/95 المتعلق بتسيير رؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة.

³⁴² انظر المادة 22 من الأمر رقم 04-01 المتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الإقتصادية وسيرتها وخصصتها

و بهذا الصدد، يمكن التأكيد على أن الخصصة في الجزائر كانت حتمية مالية نتيجة الصعوبات التي واجهت السلطة نهاية الثمانينيات. ولشق الطريق نحو الميدان الإقتصادي الذي يعتمد الفعالية والمردودية من خلال واقع موضوعي، فإنه كان من الضروري التوجه بالتفكير في العمل من حيث ربط علاقة تواجد السلطة في السوق الداخلية، وفي السوق الدولية. والغاية من شق مثل هذا الطريق، هو الخروج من وضع اللاتنمية في الجزائر وضبط نطاق خصصة ملكية القطاع العمومي، مما قد يصح النظر الإقتصادية للجزائر في عولمة الإقتصاد. أما في الوقت الحالي، فإن خصصة الملكية العمومية مازالت تتراوح مكانها وهو وضع مأساوي للوقت الضائع و الرهان المفقود (مطلب-2) على خصصة ملكية القطاع العمومي والوتيرة المتسارعة للنصوص التشريعية المتعلقة بتوسيع مساحة الإصلاحات، ناتج في الأساس من حساسية الموضوع والوصول الى صورة توافقية بين خيارين: الخيار الأول، هو عملية الخصصة باعتبارها سياسية وتترجم عنصر التغيير السياسي الموقف لتنظيم وإدارة الإقتصاد الوطني والتنمية. والخيار الثاني، هو ربط المحاور الثلاثة التي تشمل الاستثمار والمحروقات واتفاق الشراكة بالإصلاحات لعجز الحكومة في التحكم في الإقتصاد قصد القليل من تأثيرات التعثر للعملية.

والقراءة الإقتصادية لأزمة الصلاحيات في إدارة ملف الخصصة، تكتشف ان السلطة ليس لها ايديولوجية في تنظيم وإدارة الإقتصاد الوطني. والانسحاب من الأنشطة الإقتصادية غير واضح. لأنها لم تحدد لنفسها مواقع في القطاع العمومي الاستراتيجي. تولد عنه تضخم أجهزة الدولة المديرة للإصلاحات الإقتصادية، المتسبب الرئيسي في اعاققة تقدم الإصلاحات وتعطيل عملية التنمية.

لذا فان ر رقم 04-01 تدارك أمرا في غاية الأهمية، اذا أعطى للمشكلة الأولوية الاقتصادية التي تجاوزته النصوص السابقة، ويتمثل في النظرة الوقائية من التفريط في ملكية القطاع العمومي، اذا استقر العلاج على ضرورة التشريح الدقيق. أولا، لوضعية المؤسسات العمومية الاقتصادية على مستوى التنظيم. وثانيا، التأكيد على السهم النوعي الذي يخول للدولة ممارسة "حق الفيتو" متى كان هناك اخلال بعصرنة المؤسسات المخصصة او اخلال بمناصب الشغل والاستمرار في نفس النشاط وفي ذلك تفاديا للسمرة بالملكية العمومية في السوق الموازية. كما يهدف الى حماية المصلحة الوطنية.

ثم ان التطور الذي عرفه قانون خوصصة ملكية القطاع العمومي، لم يقتصر على نوعية النصوص التشريعية، بل ترافق مع العديد من النصوص التنظيمية. أكثر من 50 نص تنظيمي، لان ايقاع الانتقال الى اقتصاد السوق، ودور القطاع الخاص ، يتطلب مثل هذه التقنية التي تؤهل الدولة على الصرامة والحرص على التنمية المستدامة من اجل مواجهة الثورة الليبرالية³⁴³، المرتبطة بالعولمة، والتقليل من حدة المصاعب المتعلقة بمسيرة الخوصصة، دون نزع القناع عما تواجهه من مشاكل. كل ذلك يتطلب اعادة النظر في التشريعات الضريبية والجمركية وحفظ الملكية من التعاملات المشبوهة.

³⁴³ Minstere de La Participation et de La Condintion Des Reformes, la Dissolution des EPE, Instrument de Dèsenagement de l'Etat, Bilan et Proposition Version du 26/03/2002, P 13.

مطلب-1: شركات تسيير المساهمات فضاء الدولة الاقتصادي

تحكم شركات تسيير المساهمة ، عند تأسيس ، عدة نصوص تشريعية وتنظيمية وعلى وجه التحديد:

أحكام الأمر رقم 59/75 المؤرخ في 20 ديسمبر 1975 المتضمن القانون التجاري، المعدل و المتمم بالمرسوم التشريعي رقم 08/93 المؤرخ في 25 أبريل 1993 الأمر رقم 27/96 المؤرخ في 09 ديسمبر سنة 1996. القانون رقم 30/90 المؤرخ في 01 ديسمبر 1990 المتضمن قانون الأملاك الوطنية. الأمر رقم 04/01 المؤرخ في 20 أوت 2001 المتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية وتسييرها وخصصتها. والمرسوم التنفيذي رقم 283/01 المؤرخ سبتمبر 2001 المتضمن الشكل الخاص لهيئة إدارة تسيير المؤسسات العمومية الاقتصادية.

والهدف من هذا الشكل الجديد، البديل للشركات العمومية القابضة التي كانت تتولى تسيير رؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة، هو إعادة الإعتبار الاقتصادي للمؤسسة العمومية الاقتصادية، بعد التأهيل للمنافسة والتحول نحو اقتصاد السوق. ويظهر هذا التنظيم الجديد، لتسيير ملف الخوصصة، وجود ثلاث مستويات للخصوصية: الاقتصادية والسياسي والممارسة الإجتماعية للسلطة في مسار الخوصصة، دون النظر إلى اقتصاد السوق. وبالطبع فإن شركات تسيير المساهمة تسيير التنظيم الجديد للسلطة الدولة على الأسهم والسندات المالية.

وينبغي التأكيد هنا، من أن النظرة الإقتصادية لشركات المساهمات هذه المرة تختلف عن الشركات القابضة العمومية. لأنه إذا كان الشكل السابق واقع من منظور تقليص قطاع الدولة، و الدفع نحو علاقات اقتصاد السوق لتتسحب الدولة من الفضاء الإقتصادي، فإن شكل شركات المساهمة هذه المرة، واقع من منظور حضور الدولة، سياسة وسلطة في السوق³⁴⁴ عبر العديد من الهيئات التي تدير مجالات الإصلاحات³⁴⁵ نتج عن ذلك عدم تقدم الخصخصة.

و يندرج شكل شركات تسيير المساهمات، في سياسة اقتصادية جديدة للدولة تجعل القطاع العام، بعد التأهيل للمنافسة، يتمتع بإدارة اقتصادية قادرة على نقل اقتصاد البلاد سريعا، إلى اقتصاد تتحكم فيه قواعد اقتصاد السوق. غير أن الإشكال القانوني في نقل ملكية القطاع العام إلى القطاع الخاص، الذي هو رهان غير مضمون، يبقى متوقف على مناخ الإستثمار الأجنبي بالدرجة الأولى، خاصة قطاع التكنولوجيا. والمرتبط بالصناعة بجميع أشكالها. ومناخ الاستثمار في الجزائر ليس على ما يرام لأن الوفرة المالية ابعثت التفكير في القطاع الى حين.

من هنا، فإن التفكير يجب أن ينصب على تحرير العملية الإقتصادية كعلاقة للإنتاج، من القيود السياسية الإيديولوجية، التي تصنع في علاقتها القانونية، حول الملكية صراعا داخل دوائر السلطة حول الحسم النهائي من الخيار وإيجاد توازن بين القطاع العمومي و/القطاع الخاص. قد يعطي العمل الإقتصادي مفهوما براغمتيا. و لعل هذا المفهوم البراغماتي يسجد العنصر الجديد في نظرية التنمية الجديدة، التي أخذت تتجه صوب التوازن بين النظرة الإقتصادية وهي الغالبة حاليا، و النظرة الإجتماعية و إقامة نظرية اقتصادية، واجتماعية واحدة للتنمية تقوم على المردودية والفعالية³⁴⁶.

³⁴⁴ وجود ثلاث هيئات تتولى الإشراف المباشر على ملف الخصخصة هو مظهر من مظاهر السياسة و السلطة. مجلس الوزراء رئيس الحكومة مجلس الدولة وزارة مساهمة و ترقية الإستثمار.

³⁴⁵ الهيئات التي تدير الإصلاحات هي مجلس مساهمات الدولة ووزارة المساهمات و ترقية الاستثمار وشركات تسيير المساهمات.

³⁴⁶ د. محمد بلقاسم بهلول: سياسة تخطيط التنمية و إعادة تنظيم مسارها ج2 ديوان المطبوعات ص 300 سنة 1999.

وتعيش تجربة وشركات تسيير المساهمات، منذ خمسة سنوات، في محيط تميزه حالة الإرتباك في محيط معادي للشفافية الاقتصادية. زادت معه ضغط الوصاية و تشويه مبدأ اللامركزية الاقتصادية في اتخاذ القرار. و يطرح هذا الوضع الذي هو من إفرازات مسار الإصلاحات الاقتصادية أمرين أساسيين: الأمر الأول، أن الملكية الاقتصادية للدولة ما تزال تتسم بالنزعة الريعية تحت غطاء الواجب الاجتماعي الذي يبرره ضرورة الحفاظ على السلم الاجتماعي والإستقرار السياسي في البلاد. الأمر الثاني، أن التحول نحو مجتمع ليبرالي، الذي تسوده دولة القانون، يخيف المنتفعين من فتح حوار حول استقرار الوضع الاقتصادي قصد الخروج من الوضع الإنتقالي السائد. ولم تفلح الدولة في الهروب إلى الأمام من خلال توسيع الخصخصة إلى قطاعات كانت من بين الإستثناءات التي وردت في الأمر رقم 22/95 المتعلق بخصخصة المؤسسات العمومية الاقتصادية. ويعتبر ذلك ظاهرة من ظواهر العودة الجديدة المرنة للدولة في النشاط الاقتصادي.

وإذا كانت شركات تسيير المساهمات لها وظيفة اقتصادية تساعد الدولة في ادارة فضاء اقتصادي عبر الهياكل القانونية، فإن تحديد مهمة وطبيعية هذه الشركات ودورها في إدارة ملف الخصخصة لم يؤثر في سياسة الخصخصة والحكومة التي اصبحت عاجزة عن التحكم في مسار الإصلاحات واعطاء اهمية للزمن. والحصيلة تقتصر على تقديم الارقام والتقارير الدورية وهذا النمط في التعامل هو قديم كان يستعمل لتغطية المشاكل التي تواجه الإصلاحات. والارتجالي هو ما تقدمه الحكومة حول ارقام اسعار المحروقات واحتياط الصرف، لكن ارتفاع اسعار المحروقات يرجع الفضل فيه إلى الاسواق العالمية التي تقرر السعر.

شركات تسيير المساهمات، هي شركات أسهم. تخضع لقواعد القانون التجاري. لها نظامها الأساسي. وعددها الحالي 24 شركة تغطي القطاعات الإقتصادية على المستوى الوطني بتنظيم جهوي، تنظمها نصوص تشريعية وتنظيمية، الأمر رقم 95/75 المؤرخ في 26/12/75 المتضمن للقانون التجاري، المعدل و المتمم بالمرسوم التشريعي رقم 08/93 المؤرخ في 25 أبريل 1993، المعدل و المتمم بالأمر رقم 27/96 المؤرخ في 09/12/1996 المتضمن القانون التجاري والقانون رقم 30/90 المؤرخ في 01/12/1990 المتضمن قانون الأملاك الوطنية والمرسوم التنفيذي رقم 283/01 المؤرخ في 24/09/2001، المتضمن الشكل الخاص لهيئة الإدارة و تسيير المؤسسات العمومية الإقتصادية.

تخضع شركات تسيير المساهمات في تسييرها إلى اللوائح التي يصدرها مجلس مساهمات الدولة و أحكام القوانين الأساسية المحددة لها، ولها حق تقرير استشاري حول المؤسسات العمومية الإقتصادية المعروضة للخوصصة، لأن القرار محكوم بحق الفيتو الذي قد يستخدمه مجلس مساهمات الدولة الذي يرأسه رئيس الحكومة، سواء تعلق الأمر بدخولها الشراكة أو بفتح رأس مالها على المساهمين أو بإعادة التأهيل .

ولشركات تسيير المساهمات حق حيازة القيم المنقولة للمؤسسات العمومية الإقتصادية، طالما وانها تتمتع بصفة المالك جزئيا للمؤسسة المعروضة للخوصصة خلال عهدة التسيير المحددة، بالإضافة إلى تهمين ممتلكات المؤسسات والوسائل المنتجة والتحكم في التكاليف واتخاذ القرارات النهائية في شكل لوائح فيما يتعلق بوضعية المؤسسات.

والجديد، في صلاحيات شركات تسيير المساهمات، أن مديونية المؤسسات العمومية الاقتصادية لم تعد تبعيتها للخزينة العمومية، بل لآليات السوق، من خلال التنازل عن قيمها المنقولة، عن طريق الشراكة الذي يقره مجلس مساهمات الدولة. ويسمح القانون للمؤسسات التي تعرف ضائقة مالية التفتح على تحالفات خارجية³⁴⁷. غير أن القرار النهائي للإمتلاك يبقى من صلاحيات مجلس مساهمة الدولة، وعند الحاجة اللجوء إلى البنوك والتفاوض معها للقيام بتسيير الاسهم والسندات المالية. والطرف الثالث في محيط شركات تسيير المساهمات يتمثل في الصندوق الوطني للتأمين على البطالة، إذ أن له دور يكمن في معالجة المؤسسات التي تعرف صعوبات مالية، لكن لا بد من إعلام المساهم، الوزارة الوصية، و على شركات تسيير المساهمة تقديم تقرير مفصل لوزير القطاع عن ذلك.

لم توفر هذه الصيغة الجديدة، المتمثلة في شركات تسيير المساهمات الشروط الضرورية في ترجمة و تنفيذ مخططات التصحيح الهيكلي للمؤسسات العمومية الاقتصادية واعادة الإعتبار لها و تميتها في مجال الخوصصة. لأن شركات تسيير المساهمات هي مجرد شكل جديد خاص للإدارة الاقتصادية التي تتولى التسيير لحساب الدولة فيما تملكه من أسهم، وسندات في المؤسسات العمومية الاقتصادية، ومن جهة فهي مكلفة من قبل مجلس مساهمات الدولة في سكل إنابة أو توكيل تقوم بمهمات نوعية. ومساهمات الدولة له دور إجتماعي-اقتصادي وليس له مفهوم نظام قانوني لأن مسألة القرار النهائي للخوصصة تبقى من صلاحيات مجلس مساهمات الدولة، وليس من صلاحيات الهيئات المشرفة على ملف الخوصصة التي توطر عملية انتقال المؤسسات العمومية إلى اقتصاد السوق وهي من العوامل المؤثرة في عدم التقدم في مسار الإصلاحات الاقتصادية. إذا لم نقل في ذلك بيروقراطية الإصلاحات و اختناق لسياسة الخوصصة.

³⁴⁷ التحالفات الخارجية تبنتها تعليمة رئيس الحكومة رقم 58 الصادرة بتاريخ 19 فيفري 2003.

ويعود هذا الخلط في الصلاحيات ، إلى العديد من الأسباب الرئيسية أهمها حرب الإجراءات حول الصلاحيات التي تتمتع بها كل هذه الهيئات³⁴⁸ التي تتولى ملف الخوصصة، من جهة، و مقاومة النخبة الجديد من المسيرين في الحفاظ على الإمتيازات التي توفرها لهم شركات تسيير المساهمة والإدارة المركزية الوصي المباشر على الإصلاحات التي تتولاها وزارة المساهمات و ترقية الإستثمار قبل أن تتحول الى وزارة الصناعة ، من جهة ثانية. ويعمل مجلس مساهمات الدولة الذي هو هيئة يقوم بتوسيع الفضاء الإقتصادي للدولة، بصفة غير مباشرة لما يقرره مجلس الوزراء من توجيهات وتوصيات.

و يعكس المرسوم التنفيذي رقم 49/03 المؤرخ في 01 فيفري 2003 اتساع الفضاء الإقتصادي للدولة عبر أجهزتها الإدارية المركزية، فقد وسع هذا المرسوم من صلاحيات وزارة المساهمة و ترقية استثمار في تأطير و مراقبة وتحديد السياسة المتبعة في مجال الخوصصة، التي تحد من الناحية الموضوعية من صلاحيات شركات تسيير المساهمات وبالتالي فهي لا تتكامل مع التعليمات رقم 58 الصادرة عن رئيس الحكومة بتاريخ 2003/02/19.

و يثير حاليا، انسحاب الدولة من الفضاء الإقتصادي، نقاشا واسعا حتى في الدولة الليبرالية المتدخلة المعاصرة، بين " دولة أقل " و "دولة أحسن" أما التواجد الكلي للدولة فأصبح مرفوض من الجميع. لأن التجربة أثبتت أن تضخم الدولة عبر أجهزتها الإدارية والإقتصادية يؤدي إلى ضعفها "وأصبح اقتصاد السوق الجواب الوحيد للمشاكل التي تواجهها دول العالم الثالث" مع احتفاظ الدولة بدور واضح في المجال الإقتصادي والاجتماعي.

³⁴⁸ مجلس مساهمات الدولة ووزارة المساهمات و ترقية الإستثمار و شركات تسيير المساهمات يعكس سلطة الدولة في هياكل تسيير المساهمات و يعيق سياسة الخوصصة

كما يثير أسلوب تسيير المؤسسات العمومية من طرف شركات تسيير المساهمات شكوكا حول مستقبل الإصلاحات الاقتصادية، رغم الترسنة القانونية التي رصدت لهذا الغرض. فالمسألة تتعدى الجانب القانوني لتصطمم بالتناقضات في السياسة الاقتصادية المنتهجة من قبل الدولة. وما يدعم عدم نجاعة شركات تسيير المساهمات هو تجمع مؤسسات تشارك في الإشراف على مسار الإصلاحات الاقتصادية وخصوصة المؤسسات العمومية، أليس من شأن هذا التواجد أن يعرقل مسار هذه الإصلاحات و يدخلها في حلقة تبقى على التناقضات التي تفرزها التنمية ويضعف من الاختلالات الاقتصادية التي لم تتل منها السياسة الاقتصادية؟ ان تغيير شكل التسيير والمقاومة التي تؤديها المؤسسات العمومية الاقتصادية التي هي محاصرة من ثلاث جهات مهمة بالموضوع هي من بين اهم الاختلالات الاقتصادية: مجلس مساهمة الدولة، وزارة المساهمات وترقية الإستثمارات وشركات تسيير المساهمات، كلها تشكل ادوات للإصلاحات لمستقبل التنمية في اطار الخوصصة منقوصة من أي إستراتيجية ومن أي رهانات على تصور مشروع اقتصادي اجتماعي للتنمية تكون فيه المؤسسة الاقتصادية محور التنمية والسوق.

إذن، شركات تسيير المساهمة هي حصيلة اعادة تنظيم ملكية القطاع العمومي بعد فشل شكل صناديق المساهمة والشركات القابضة، والتعامل كلها مع السوق، استهلكت النظرة الاقتصادية، في اطار نقل ملكية القطاع العمومي الى القطاع الخاص. والمدلول القانوني لهذا الشكل من الشركات، التي تتولى تسيير مساهمات الدولة و ظل من دون تكييف أو ضبط أي تصور استراتيجي جديد يوفق بين المعادلة الصعبة في العملية: المصلحة بين الفعالية الاقتصادية في اطار قواعد اقتصاد السوق والعادلة الاجتماعية وذلك ناتج من اعتماد الدولة ومنذ سنة 2002 ، على موارد قطاع المحروقات بنسبة 98 بالمئة.

لذا، فإنه بات من الضروري، على الحكومة إعادة النظر في هذا الشكل من التنظيم الاقتصادي المرافق للخوصصة الذي تتفق عليه الحكومة أموال طائلة³⁴⁹ وتحولت شركات تسيير المساهمة الى عبء مالي جديد على ميزانية الدولة وموقع ممتاز لخدمة مصالح فئة جديدة.

والصواب هو انشاء هيئة استراتيجية بديلة للشركات التسيير الراشد للمال العام الذي يجب أن يخضع للمنطق الاقتصادي ، اذ ليس من المنطق ان تتولى الحكومة صرف اموال كبيرة دون الاستناد الى أهداف حقيقية ولان الاحترافية لا تتسجم مع سيادة الذهنية الادارية ذات الطابع البيروقراطي الذي يعيق تقدم مسار الاصلاحات بصفة عامة.

وتعاني الجزائر اليوم من التداول على اشكال إعادة التنظيم الاقتصادي لملكية القطاع العمومي، من الثالث المتمثل في: استفحال انتشار ظاهرة الرشوة وعدم التحكم في التكاليف، وقتل الوقت في انجاز المشاريع. وهذه العوامل كفيلة بتقويض المخطط الثاني المتضمن دعم الانعاش الاقتصادي الذي رصدت له الدولة غلafa ماليا يقدر بـ 140 مليار دولار.

وإذا كان الاختيار الذي اقدمت عليه الجزائر للاصلاحات الاقتصادية هو اختيار سليم، فان شكل تسيير شركات المساهمات أصبح مؤشر على وجود وضع غير سوي في مسار الخوصصة وتعقيد المسعى في التحول نحو اقتصاد السوق، باعتبار النظام المالي هو عامل للانسداد في الحرية الاقتصادية والوضع المستقر لخوصصة ملكية القطاع العمومي الذي تساهم فيه شركات تسيير المساهمات اصبح مضر بالاقتصاد الوطني بسبب عدم التكامل بين فضاءات مهمة: الفضاء المالي، والفضاء الاقتصادي والفضاء الاجتماعي، مما يضع الاصلاحات في الميزان.

³⁴⁹ SADI NC : OP Cit , P 285.

مطلب-2: الرهان المفقود في الخوصصة

سلطة القانون من سلطة الدولة في جميع مجالات النشاط، والمشهد الإقتصادي لملكية القطاع العمومي الذي أفرزته النصوص التشريعية والتنظيمية نتيجة انحراف السلطة بالقانون في تطبيقه في نطاق خوصصة ملكية القطاع العمومي. والرهان على بعث تنمية اقتصادية، في إطار قواعد اقتصاد السوق والاعتماد على الاستثمار العمومي قد يؤثر على مجرى الإصلاحات إذا ما لم تكن الخوصصة إصلاح متكامل في أنشطة معينة تشمل إصلاح الجهاز الإداري والاقتصادي ونظام التعليم والتكوين وتهيئة الاقليم وهيكله القيم المفقودة في النظام الاقتصادي الجزائري.

وإذا كان بكل تأكيد، أن المشهد الإقتصادي لملكية القطاع العمومي قد عرف تطورا بشكل عام، و على مستوى التحرر بشكل خاص. فان هذا التطور يفتقر إلى الإنسجام على مستوى النمو القطاعي والتنمية. ومن غير المعقول أن يتمكن الإقتصاد الوطني و خوصصة ملكية القطاع العمومي على وجه التحديد من بعث تنمية منسجمة و شاملة لمختلف القطاعات في وقت تسير فيه الأسواق بطريقة غير متوازنة و خارج إطار القانون³⁵⁰. وفي ظل نظام اقتصادي متدهور لا يشجع على تنظيم سوق مالية وبورصة احترافية³⁵¹، وحتى مواصلة الدولة الدعم قد يذهب الى غير مستحقه.

³⁵⁰ بوعاتي ن : منتدى أرباب العمل " بعث استثمار يتطلب القضاء على الأنشطة غير الرسمية. جريدة الخبر 2005/10/11 ص 3.

³⁵¹ يوسف.س: بورصة الجزائر تنتظر قرارا سياسيا ينقذها ، جريدة الخبر 2007/10/08

و بالفعل، فإن التوجهات الكبرى للإقتصاد الوطني لا تفتح الباب أمام مسار الخصخصة بكل شفافية نتيجة عدم التحكم في الإقتصاد الوطني، من جهة، وعدم تقدم محاولة للتأهيل المؤسسات العمومية الإقتصادية التي تدخل السوق الإقتصادي، من جهة ثانية هذا الوضع حاول الأمر رقم 04/01 المتعلق بالخصخصة تداركه لكن يطغى عليه الطابع التقني في التصور دون الاخذ بعين الاعتبار التجارب في هذا المجال. وبحسب المفهوم الحديث لمضمون التنمية في اطار قواعد اقتصاد السوق، يلاحظ غياب استراتيجية للتنمية الشاملة، والسائد حاليا هو الاعتماد على الاستثمار الثابت دون الاستناد على المعطيات الموضوعية التي تقيم العلاقة بين الاقتصاد الكلي والاقتصاد الجزئي والاقتصاد الجزائري أصبح الى بنك للمقترحات.

هذا الوضع، مثلما كان الشأن مع مسار الإصلاحات الإقتصادية من الجيل الأول، يتجاوز الإطار القانوني، لأن أدوات التنفيذ ظلت دون تحديد، ويسود الارتكاب مركز القرار حولها . فالآلة القانونية المعتمدة بما فيها المؤسساتية ، لا تعبر عن الرغبة في خصخصة القطاع العمومي ، وأن الأهداف من الإصلاحات الإقتصادية غير واضحة بدقة. مما يجعل احتمال التفكير في العود الى بعث ديناميكية في القطاع العمومي من جديد و بصورة أخرى ، خاصة وأن الدولة المالكة للقطاع العمومي تتفق مع هذا الطرح بل لها الرغبة في العودة الإقتصادية³⁵² مع الخروج من دائرة الإنتاج و العامل المشجع على ذلك الراحة المالية التي تتمتع بها خزينة الدولة.

³⁵² BOUZIDIA : Le Retour Economique de l'Etat Quotidien d'Oran Mai 2004 p 6

و يقع تنظيم المشهد الإقتصادي لملكية القطاع العمومي الجديد بين هذا الخلاف المرتبط بالخيارات المنتهجة حاليا، كون السلطة العمومية لا تملك أية إستراتيجية في تجسيد نقل ملكية القطاع العمومي إلى القطاع الخاص، رغم توسيع نطاق الخصخصة إلى أنشطة كانت تعتبر من القطاعات الإستراتيجية³⁵³. وتحول ملف الخصخصة، في الوقت الحالي إلى (la Guerre de Tranchée) قد لا تنتهي³⁵⁴، نتيجة فشل التسيير الإقتصادي الوطني لوجود دوائر داخل السلطة تعمل على عرقلة الإصلاحات³⁵⁵، من أجل الحفاظ على استمرار المرحلة الإنتقالية التي تحافظ على مصالح خاصة بسبب الوفرة المالية التي تتمتع بها الجزائر.

و كل المؤشرات تدل على أن الأحكام القانونية التي تضبط تنظيم نقل ملكية القطاع العمومي إلى القطاع الخاص، عاجزة على وضع مسار الخصخصة في الطريق الصحيح. ويأتي ذلك العجز كدليل على أن قانون الخصخصة يصطدم بمقاومة. لأن الإصلاح الهيكلي يتوقف بالدرجة الأولى على العناصر البشرية المكلفة بتسيير الهياكل التي تفتقد إلى الإطار القانوني. والسلطة التي أرادت الحكومة أن تفوضها للهيئات المشرفة على إدارة ملف الخصخصة تتلاشى تدريجيا وتفرغ من محتواها بسبب العودة القوية للدولة الإقتصادية في مجال الإستثمار العمومي والتقل عبر محاور التنمية دون محطة واضحة.

³⁵³ تنص المادة 02 من الأمر رقم 22/95 على يهه هذا الأمر المؤسسات التابعة التنافسية التي تمارس نشاطاتها في القطاعات الآتية

³⁵⁴ Oukazi. Gh : Privatisation : une Guerre de Tranchée Quotidien d'Oran 28/06/2003 p. 04

³⁵⁵ بوكروخ.ع : " حمروش ينتقد السياسة الإقتصادية للحكومة " جريدة الشروق 2005/03/10 ص 3.

ويحتاج اندماج الإقتصاد الجزائري في التجارة العالمية وتحقيق نمو إلى ضرورة تنويع الصادرات، و الزيادة في حجمها و تحقيق نمو لا يخل بتوازن الميزان التجاري وهو ما قد يعطي دفعا جديدا لمسار الخوصصة، خاصة، من خلال الإهتمام بالتأهيل والديناميكية المطلوبة، الإسراع في وتيرة عملية الخوصصة التي مازالت تتقدم ببطء و هو ما يستدعي استحداث محيط أعمال مستقطب للاستثمار في الجزائر من خلال التحكم في الكتلة النقدية المتداولة خارج السوق المالية للإقتصاد الموازي. لأن "الحكومة الإقتصادية" كما عبر عنه رئيس فيدرالية الصناعات الغذائية³⁵⁶، ترفض قواعد الشفافية في مجال الإستثمار وما لم تفكر فيه الحكومة الجزائرية هو ان "البجسوحة المالية" لا تصنع التنمية" و أن التقارير التي تتحدث عن النمو فان ذلك يعود الى تطور اسعار المحروقات التي هي مصدر تمويل النفقات العمومية ، والنمو يقوم على خلق مناخ لجلب الاستثمار النوعي حتى يحدث تطور في الانتاج، أي على أساس التحكم والقدرة على التسديد . لكن مناخ الأعمال مزال يشكو من مظاهر سلبية أثرت على القطاع الاستثمار مثل البيروقراطية الاقتصادية الجديدة والرشوة المتفشية ، كلها عوامل تواجه المستثمر الأجنبي على وجه الخصوص وتغيير وجهته .

و الوضع الإقتصادي الهش (Fragile) للجزائر يعكس ما عبر عنه رئيس فيدرالية الصناعات الغذائية " الحكومة ديكتاتور إقتصادي "، فمن جهة، القطاع الخاص الوطني يمارس منافسة غير شرعية حيث لا يدفع الضرائب و الدفع الجزافي و الضريبة على النشاط المهني لأن القطاع الخاص يسيره و يترأسه في معظم الحالات أعضاء بارزون في الحكم وعليه لا تصل إليهم مؤسسة الضرائب، و بكل بساطة مصالح هؤلاء هي المهيمنة³⁵⁷ هذا من جهة أخرى ثم أن هذا الوضع أظهر قلق وسط الخطاب الرسمي على مستقبل الإصلاحات، و سبب القلق هو ان النمو في الجزائر قائم على ضخ المزيد من الأموال في السوق بواسطة النفقات

³⁵⁶Bouzi A: Le Retour Economique de l'Etat Quotidien d'Oran Mai 2004 p 6

³⁵⁷ سليمان.ع : نفس المرجع.

العمومية. و رسم مثل هذه الصورة للوضع الذي هو عليه الإقتصاد الوطني في سياق خصصة ملكية القطاع العمومي، يؤكد أن المتناسب فيه هو الحكومة التي لا تملك أي إستراتيجية وما تفسير ذلك هو ارتفاع عدد المؤسسات العمومية الإقتصادية المفككة والعاجزة كليا فيبين: 2000-2002 نسبة 35 بالمائة إلى أكثر من 75 بالمائة في القطاع الصناعي³⁵⁸ الذي يتجه نحو غلق الأبواب .

إن عدم وضوح المسار المعتمد في الخصصة و طريقة تنفيذية يعود بالدرجة الأولى، إلى التعارض مع مصالح بعض الفاعلين في السلطة التي تراقب وتهيمن على الملف. وضمن هذه الضبابية فإن مصير الاصلاحات الإقتصادية سوف يبقى متدبب رغم توافر العديد من المؤشرات المالية الإيجابية للجزائر، الناتج عن ارتفاع اسعار المحروقات. فهل الاستثمار الاجنبي في قطاع المحروقات كان له الأثر الايجابي على مسار الاصلاحات الاقتصادية بالشكل الذي يخلق الثروة و فرص عمل وتطهير البيئة الاقتصادية؟ الجواب لا. لان الوضع الاقتصادي للجزائر مازال هشاً (Fragil). والشاهد على ذلك أنه من مجمل 1200 مؤسسة معروضة للخصصة سنة 2004 لم يتم الخصصة منها حتى الآن الا 140 مؤسسة. والتحديات التي تواجه الحكومة الجزائرية في هذا المجال هي: أولاً، جعل المؤسسة الاقتصادية، محل الاهتمام الأول من خلال تأهيل برنامج المؤسسات مع المتابعة المتشددة والرهان يكون بالدرجة الأولى على مساعدة تطور اقطاب قادرة على تطوير استراتيجية واضحة لتطوير السلع والخدمات بالشكل الذي نجحت فيه كل من تونس وكوريا الجنوبية والتشيلي الى جانب عصرنة النظام البنكي الوطني واصلاحه ليشمل تمويل الاقتصاد بالتركيز الحقيقي على تطور السوق المالية .

وبهذا الصدد فان تفكك السوق الرسمي وترك المجال لسيادة السوق الموازي³⁵⁹، لا يخدم الاصلاحات و له الأثر الواضح في مسار الخصصة وعزوف

³⁵⁸ تقرير المجلس الاقتصادي و الإجتماعي لسنة 2000 - 2002 ص 35.

³⁵⁹ صوابيلي ح: مليوناً شخص ينشطون في السوق الموازية وتتحكم في ادارة 20 مليار دولار لا تدخل في حسابات الارادات

الجبائية، جريدة الخبر 2007/10/09

المستثمر الأجنبي، في اقامة المشاريع في الجزائر إلا دليل على أن المعيار المالي أصبح يتوقف في حد ذاته على عوامل أخرى تتجاوز الإطار القانوني. ومهما يكن من أمر فإن المرحلة في الانتقال إلى اقتصاد السوق لا تأخذ بالإعتبار بصفة كافية واقع السوق الإقتصادي في الجزائر، المتميز بهشاشة القطاع العمومي وبروز الإقتصاد الموازي أو اقتصاد الظل. المؤثر على مجريات تطور الاقتصاد الوطني. والدولة، في هذا الإطار، عبر النصوص القانونية، لا ترسم أفاق للتنمية وما قد يؤدي الى حدوث منزلقات قد تعيد الوضع إلى ما كان عليه في السابق رغم المواصفات التي تشير إلى تطور الأوضاع الإقتصادية للجزائر بكل تحفظ³⁶⁰ فهل المرحلة في الانتقال أدت إلى نتيجة؟ طبعاً، مثل هذا السؤال يبقى مرتبط بمشروع التنمية المؤجل، و. سمح لتوفير مناخ لمجرى الربح السريع وتشكيل اقتصاد بازار. كل ذلك بات يشكل العائق الأكبر أمام جلب الإستثمار الاجنبي خصوصاً.

وتمكن الخطورة في هشاشة الوفاق الإجتماعي حول موضوع الخوصصة، المتناقض مع خطاب السلطة الذي يترك الإنطباع أنه يتحكم في مجرى الإقتصاد الوطني إلا أن الواقع العملي غير ذلك طالما وأن مسار الخوصصة يتولاه (MEDA) برنامج الإتحاد الأوروبي. ولا مفر من الإعتراف بأن الخطاب السياسي حول اقتصاد السوق، والإفتتاح الإقتصادي لازال أمراً عسيراً إذ أن السلطة هي التي تحتكر وتنظيم و تسير الإقتصاد³⁶¹، على حساب التنمية المرتبطة بالإستثمار كشرط أساسي لبعث سوق، والإفتتاح الإقتصادي لا يتحدد الا من خلاله دور الدولة في مستقبل التنمية والمشروع الاقتصادي.

وهنا يطرح السؤال: هل مسار الخوصصة لا يزال في دائرة العروض يبحث عن الحلقة الضائعة اللازمة لأي مشروع التنمية بصفة مستقلة؟ الحاصل

³⁶⁰ Guerid .D.J L'entreprise Algérienne entre le Mondial et le local le cas de la Sonatrach Colloque internationale à Ghardaia 25/ 2000 Mondialisation et Modernisation des entreprises publique enjeux et trajectoire edi Casbah p.228 2001

³⁶¹ - فكبين أ: الإستثمار و التنمية في الجزائر جريدة الخبر 8 ماي 2005.

هو أنه إذا كان الخطاب القانوني ينم عن الإرادة في بعث سوق اقتصادي جزائري يخضع لقواعد المنافسة، فإن الممارسة تفرق بين أحكام القانون في مجال التعاملات بملكية القطاع العمومي وأحاطتها بالتقنية القانونية المطلوبة³⁶²، والممارسة الإجتماعية للسلطة داخل الهياكل التي تتولى تسيير ملف الخوصصة أصبح ذلك يشكل عامل إعاقة، يتمثل في تمييع المحيط المتعامل مع خوصصة ملكية القطاع العمومي ويرجع ذلك إلى سببين أساسيين: السبب الأول، جميع النصوص القانونية التي رصت لخوصصة ملكية القطاع العمومي لم يتم التركيز فيها على الأفق الإقتصادية للجزائر مع ميوعة بالغة على مستوى التنفيذ وهو ما يتعارض مع قواعد الدولة الليبرالية. والتعارض أساسه اسناد الوصاية القانونية لوزارة المساهمة وترقية الإستثمار باعتبارها الوصاية القانونية على الإدارة الإقتصادية لملف الخوصصة. والسبب الثاني، أن الحوار القانوني لخوصصة ملكية القطاع العمومي يؤدي إلى صلب موضوع الرهان المفقود في الخوصصة فأما أن يكون الإقلاع الإقتصادي للجزائر شاملا لكل القطاعات وفق قوانين اقتصاد الحر الناعم شرط ألا يكون هذا الحوار شكليا بحثا بحيث يسمح بإبراز حقيقة التنمية في إطار قواعد اقتصاد السوق، و تحديد نوعيات تدخل الدولة المنظم للسوق الإقتصادي والحفاظ على الوظيفة الاجتماعية للدولة. وأما تكون الاصلاحات بعيدة عن التوقعات تظل مخالفة للواقع، وبالتالي تكون دون جدوى وليس أمام الحكومة حينها الا الواجب الأكبر، المتمثل في العمل على تجسيد واخفاء طابع التماسك والصلابة بين كافة القطاعات في مجال التقويم والعصرنة مع اختيار البديل دون الدخول في متاهات لايمكن الخروج منها.

إذا كان الإستثمار الأجنبي يعتبر حلا للإسداد الذي يسود مسار خوصصة ملكية القطاع العمومي، فإن هذا الطرف مازال موضوع جدل حول الأهداف من واقع هذا الإستثمار فيما يتعلق بالتفكير. أولا، في الضغط على الحكومة في منع

³⁶² هناك عدة صيغ للتنازل عن ملكية القطاع العمومي أخذ بها المشرع الجائري ، انظر الأمر رقم 04/01 المتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الإقتصادية و سيرها خوصصتها المادة 13 منه.

تسرب الأموال العمومية غير منشئة للثروة و تحويل الأموال المكدسة في البنوك إلى الإستثمارات لتأهيل القطاع العمومي، إذ لا يمكن أن يمر دون توضيح دور البنوك في العملية التنموية لأن البنوك التي مولت و ما تزال تمول المؤسسات العمومية الإقتصادية تحت أية صيغة كانت قبل كل شيء، وبالتالي فإن مصير ملكية القطاع العمومي، هو في واقع الأمر، مرتبط بمصير البنوك. وثانيا، فإن المؤسسات البنكية لا يجب ان تكون مجرد ديكور مالي. وعلاقتها بالاصلاحات والتنمية يجب ان تبقى علاقة وطيدة مادامت السوق المالية تعيش في جو اداري والتفكير في تصحيح وتنظيم السوق المالية شرط ضروري التحكم في الاستثمار وادارته بكيفية يضمن المتابعة والمراقبة الميدانية.

والدليل على هذا الإرتباط الوضعية المالية بالشركة الوطنية لصناعة السيارات (SNVI)، إذ وصل حجم الشركة إلى 20 مليار دينار جزائري³⁶³ ومبلغ الكشوف البنكية على الشركة (SNVI) هو 29 مليار جزائري. هذه الحقيقة تؤدي إلى تساؤل حول مصير البنك الذي منح مثل هذه الكشوف الضخمة باعتبار أن أي حل مهما كان خوصصة أو إقامة شركة مختلطة أو بتصفية الشركة فهو لامحال سيطرح قضية الكشوف البنكية والديون وكيفية التحكم فيها وتحويلها إلى حقوق ملكية.

ولهذا فإن مصير البنوك العمومية هو مرهون بمدى الإهتمام الذي قد تحضى به. لأن الإستمرار على الوضعية، كما هي عيله دون إيجاد لمشكلة الكشوف يعرقل تطور البنوك. وهذا الإحتمال لا يروج له أي أحد، والمشكلة أن الوفرة المالية قد تحجب حقيقة وضعية البنوك وأثر ذلك الاقتصاد الجزائري .

والبحت عن مخرج من دائرة التخلف الذي أفرزته عملية خوصصة ملكية القطاع العمومي له علاقة مرتبطة بشكل أساسي بتطور الاستثمار، لأن فصل

³⁶³ Ministère de la Restruction Industrielle et de la Participation, Redressement de l' Economie Nationale et Politique de Restruction Industrielle- Cadre et Principes Generaux, OPU, Alger 1995, p 140.

المؤسسة العمومية لإقتصادية عند الخصصة على اساس انه نموذج تسيير خاص لرأسمال تابع للدولة، كما كان الشأن مع الشركات القابضة العمومية، هو استقالة للقانون الإقتصادي³⁶⁴، الذي يسمح باعتماد عناصر الفعالية والمردودية. أن خصصة ملكية القطاع العمومي مرتبطة بفكرة تحديد النموذج الجزائري لإقتصاد السوق الذي يتعايش مع الإقتصاد الموازي، نتيجة ان الاصلاحات لم تلتزم المسار الصحيح، والقبول بضوابط اقتصاد السوق . وكل تحليل للاجراءات الوظيفية للتقنية القانونية والإيديولوجية للإطار التشريعي الجديد، تظهر بأن الاصلاحات الإقتصادية الجارية الملازمة بالنصوص التشريعية والتنظيمية على جميع الأصعدة، دون التحرير الإقتصادي بالنسبة لدور الدولة لم تحسم بعد في المسألة الأساسية المتعلقة بالتملك الحقيقي للرأسمال التابع للدولة، وبالتالي فإن الرهان المفقود في قانون الخصصة هو مسألة التوافق بين الأحكام التشريعية السارية المفعول و ديناميكية اقتصاد السوق التي تبقى غير واضحة على مستوى ضمان التنمية الشاملة، و غير واضحة المعالم، وأن التوجيه الاقتصادي يكون من خلال أية إستراتيجية لها بعد وطني.

لهذه الأسباب فإن جميع الأطروحات التي قدمت في السابق لم تستطيع الخروج من الدائرة الإنتقالية نتيجة غياب، والخيار الوحيد للدخول إلى اقتصاد السوق بأقل تكاليف هو الإهتمام بالقطاع الصناعي الممتص للفائض من البطالين باعتباره القطاع الوحيد المنشئ للثورة و العمل لمواجهة المرحلة القادمة من التطور الإقتصادي في ظل العولمة الإقتصادية.

³⁶⁴ LAGOUNE .W : la Reformes Juridique des Investissements Privés (la Loi des 12/07/1988 Relative a l'Orientation des Invertissements, Privé Nationaux) Revue Algerienne des Sciences Juridiques Economiques et Politiques N°2 , 1989, p 295.

فأين يتجه قانون خصصة القطاع العمومي في الجزائر ؟ إن طرح مثل هذا السؤال يعبر عن النظرة الحذرة، مادامت السلطات العمومية تفتقر إلى رسم صورة إستشرافية للمستقبل. وكل ما يستخلص من التطور القانوني لمسار الخصصة في الجزائر هو أن السلطة العمومية تفضل الإنتظار من خلال الكيفية التي يعالج بها ملف القطاع الإقتصادي دون تحضير لمناخ الإستثمار. هذا الوضع يعتبره الرأي العام المهتم بالخصصة غير واضح، و يحد من مصداقية³⁶⁵ الدولة، إذ ليس هناك قانون لا يوظف من أجل الغاية التي صدرت من أجل تجسيدها عمليا في الميدان ، تاريخيا المحيط القانوني في الجزائر لم يحترم الا ما كان متعلق بالايديولوجية والتكيف مع المحيط القانوني للاصلاحات هو صعب جدا.

أما في المجال الإقتصادي، فإنه يمكن النص عن طريق التنظيم على أشكال خاصة لأجهزة الإدارة في تسيير المؤسسات العمومية الإقتصادية "التي تحوز فيها الدولة مجموع الرأسمال بطريقة مباشرة أو غير مباشرة. وسبب التقدم البطيء في نقل ملكية القطاع العام الى القطاع الخاص، يعود الى غياب قواعد الدولة الليبرالية، العائق الأكبر، لمسار الإقتصادي، عموما، والخصصة على وجه التحديد، وما هو مطلوب، الآن، الاسراع في الانتهاء من الاصلاح البنوك والعصرنة وطي ملف العقار الإقتصادي والقضاء على قوة الاقتصاد الموازي، وفرض التعامل وفقا للقوانين التي تضبط النشاط الإقتصادي والتجاري.

وفي الوقت الذي صار فيه وجود الدولة غير واضح في الأنشطة الإقتصادية جرى بالمقابل توسيع نطاق الخصصة ، و يعد ذلك من المفارقات العجيبة إذ أصبحت " الحكومة دكتاتور إقتصادي " بواسطة القانون الإقتصادي الذي يرتبط بحياة اقتصاد السوق و يقوم بتغطية الرهان المفقود في أحكام قانون خصصة ملكية القطاع العمومي .

³⁶⁵ BOUZIDIA : est-il Facile d'Investir en Algerie ? le Quotidien d'Oran 22/12/2005, p 6.

إلا أن مصلحة الجزائر تقتضي اتخاذ تدابير فاصلة من أجل الفصل النهائي في نموذج الخوصصة الذي يساعد على التنمية الاقتصادية - الاجتماعية، في إطار قواعد اقتصاد السوق عكس ما هو مكرس في الوقت الراهن . ومن دون شك فإن خيار نموذج الخوصصة بإمكانه أن يدعم تأسيس فكر اقتصادي - اجتماعي تحضى فيه الدولة بقبول أقل و تجعل من ثقافة الإزدواج بين القطاع العمومي الإقتصادي و القطاع الخاص نقطة تلاقي ضمن المشروع الوطني الاقتصادي.

و ما يضمن بلوغ وضع إيجابي، على مستوى الإقتصاد الجزئي بعد النجاح في الإقتصاد الكلي، هو الإهتمام أكثر في التحكم في ظاهرة التضخم المستفحلة و التقليل من فائض البطالة خاصة، و أن العوامل المالية متاحة أمام الجزائر اليوم في إطار قواعد الدولة الليبرالية- الاجتماعية ، ولتمنح الإستقرار الإقتصادي للجزائر قد يتولد عنه وضع جديد للإقتصاد الوطني و يمكنه من التأسيس للتنمية ما بعد الخوصصة حتى لا يجعل من مصير التنمية الاقتصادية- الاجتماعية في حكم المجهول و تضييع معه كل فرص الإستثمار، الفضاء السليم لخلق الثروة و الإقلاع الإقتصادي.

ويعاب على الجزائر ان تجسّد أي مشروع، اقتصادي يتطلب أكثر من سنة وهو ما يجعل عزوف المستثمرين امر طبيعيا. وحسب المعهد الكندي (فرايزر)³⁶⁶ "فان الإقتصاد الجزائري من ضمن الاقتصاديات الأقل تنافسيا، حيث تحتل الجزائر المرتبة 121 في مجال الحرية الاقتصادية والانفتاح فيما قدر البنك العالمي نسبة الإقتصاد الموازي باكثر من 33,4 بالمائة".

³⁶⁶ صواليي ح: البيروقراطية والعمولات والرشاوي سرطان الإقتصاد الجزائري ، تقرير المعهد الكندي (فرايزر) منشور بجريدة الخبر 2005/09/24.

ورغم التطور المسجل على مستوى المؤشرات الكلية، إلا أن العديد من المؤشرات تؤكد على وجود اختلالات في بيئة الاقتصاد الجزائري. ويشكل القطاع المصرفي في أحد أهم حلقات الضعف، التي تؤثر في مسار الإصلاحات. فهي توسعت لتشمل كافة الأنشطة الاقتصادية والخدماتية. وتعود صعوبة الوصول إلى التمويل البنكي إلى غياب تنافس وسيادة القطاع العمومي. وتبقى الإدارة البيروقراطية أهم عامل كابح، حيث تشكل حاجزا أساسيا أمام رجال الأعمال والمستثمرين الأجانب. ويبقى القطاع الخاص الوطني يعيش ركودا نتيجة الخلل الهيكلي الذي أصابه.

وبالفعل، فإن الإصلاح البنكي لا يزال حبيس اعتبارات سياسية غير واضحة المعالم، مما يؤثر سلبا، على المحيط الذي تتعامل معه المؤسسات الاقتصادية، رغم الفائض من السيولة الذي يبقى جزء منها غير موظف.

لذا، فإن الاستثمار المنتج في الجزائر أصبح مهدد بالتفويض، لأن مناخ الاستثمار غير ملائم وفي بيئة مناوئة. والتخوف من إحلال اقتصادي طفيلي غير منتج بدليل أن 3/2 تلتقي من القروض الممنوحة في سياق المنظومة المصرفية في الجزائر موجهة أساسا للاستيراد، بدلا من الاستثمار. وهو منطوق غير اقتصادي، فهو يستوحي أصحاب الربح السهل والسريع. والتفسير المنطقي، لهذه الوضعية الشاذة، عن كل القواعد الاقتصادية، هو تضاعف قيمة الواردات سنة 2005 ليصل إلى 20 مليار دولار وهو رقم قياسي³⁶⁷.

³⁶⁷ خطاب السيد رئيس الجمهورية أمام أطرارات الدولة بنادي الصندوق، جريدة الشعب 2005.

وفي ذات السياق سجل البنك العالمي نظرتة حول مناخ الاعمال في الجزائر سنة 2006، حيث وصل حجم الاقتصاد الموازي في حدود 20 مليار دولار³⁶⁸ وهو ما أكدته هيئة "بروتون ودرز" يعني ذلك ان 3/1 الثروة في الجزائر، يتحكم فيها الاقتصاد الموازي، الذي هو الترجمة الحقيقية لمعاداة السلطة ورفضه للقانون. وهو ما يعكس درجة الجمود الذي اصاب الهيئات والمؤسسات الجزائرية وعدم قدرتها على التغير السريع رغم السيولة التشريعية التي تؤطر عملية الاصلاحات الجارية.

وباعتراف رئيس الجمهورية ، فان البنوك العمومية في الجزائر لم تتجاوز مرحلة تنظيم الشبايك. والمسؤول عن تأخر اصلاح القطاع البنكي والمصرفي هي الاصلاحات، في حد ذاتها. لانها تفتقد الى استراتيجية واضحة تفصل بين حنينين ايدولوجيتين: الجزائر لم تطلق التخلف من خلال توزيع الريوع، وتسعى الى التزوج بالليبرالية، من دون قواعد الدولة الليبرالية الاجتماعية، التي تقوم على توزيع الدخل القومي بكل شفافية.

ومحاولة الجزائر اعادة بناء الاقتصاد الوطني، بواسطة الاصلاحات، يفنقر الى اعطاء هذا البناء طابعا واضحا، وهو ما أخرج الاصلاحات عن مسارها، على مستوى قواعد الشفافية، وضوابط اقتصاد السوق. والمعروف في كل دول العالم، ان السياسي يحدد الاهداف. وعلى التكنوقراطيين والخبراء ان يضعوا الاستراتيجية، وهو ما لم يتم في الجزائر. لان جميع الاصلاحات التي تمت في الجزائر لم يفتح فيها نقاش، اذ يقع الاختبار على الورشات الفئوية ذات الاتجاه الواحد وهي سياسية لا تخدم الاصلاحات الاقتصادية، وتفقد التوازن بين الاقتصادي والاجتماعي و حتى الترسانة القانونية التي رصدت للاصلاحات تغلبت عليها الممارسات الاجتماعية التي كثيرا ما تفرضها الظروف الطارئة.

³⁶⁸ صواليلي ح: الجزائر تستورد ولا تنتج ، تصريح لوزير المالية ، جريدة الخبر 2006/03/25

والرهان الحقيقي، في تنفيذ برنامج خصصة ملكية القطاع العمومي في اطار الاصلاحات الشاملة التي تعرفها المنظومة الاقتصادية الجزائرية، هو أن تتأسس الدولة الاشغال الجارية و ليس من مهمتها تطوير وعصرنة البنوك وتمويل المشاريع، اذ أن دورها يقتصر على ضمان التأطير، ووضع آليات المراقبة المفقودة الى اليوم، وهو الخيار الاستراتيجي. والحلقة المفقودة في خصصة ملكية القطاع العمومي، هي التنمية المبنية على التطور، أي استثمار فوائد الطفرة النفطية لانتاج الثروة المستدامة، على ان تكون الأولوية في ذلك التعامل مع المستثمر الأجنبي وتحديد خيارات المتاحة حتى تتجنب، من الآن فصاعدا، التمويل الخارجي الذي تكون له انعكاسات سلبية على مسار الخصصة، وعلى عالم الشغل والمنافسة واقتصاد السوق. و قد تكون الوفرة المالية للجزائر، هي التي جعلت من الحكومة تتباطأ في تسريع وتيرة الاصلاحات، ذلك لأن الاهتمام اصبح منصبا حاليا، على الاستثمار العمومي³⁶⁹، قد يفقد واقع التوجه الاقتصادي. وسيبقى الاستثمار العامل الرئيسي لتحريك عجلة التنمية. لأن وضع الاستثمار الخاص بالجزائر لا يبعث على التفاؤل.

والرهان المفقود في مسار خصصة ملكية القطاع العمومي، هو دولة القانون التي تقوم على عمل مؤسسات الدولة الدستورية، الشرط السياسي المحدد لطبيعة الدولة في المستقبل الاقتصادي للاصلاحات الشاملة بين ليبرالية او ليبرالية اجتماعية او نيوليبرالية، حتى تكون قواعد الشفافية الضمان الوحيد لنجاح أي اصلاح. والاعتماد على الترسانة القانونية قد لا يجدي نفعا مع الممارسات الاجتماعية التي اصبحت تميز جميع الأنشطة المقررة في اطار الاصلاحات الجارية.

³⁶⁹ المخطط الثاني لدعم الانتعاش الاقتصادي الذي خصصت له الدولة 140 مليار دولار لغاية سنة 2009

ثم أن التقنية القانونية، اذا زادت الى الحد المطلوب³⁷⁰ تغطي عن الابعاد الأخرى التي تحملها الاصلاحات. ومشكلة الخوصصة في الجزائر لا تعود الى صعوبة التحكم في التقنية القانونية المعتمدة، بقدر ماهي صعوبة تصور للبعد الاقتصادي والاجتماعي، والسياسي. والتحكم بصفة متكاملة يتطلب التعامل مع الظروف، بشيء من المنطق. فالبيئة الاقتصادية والاجتماعية التي تـجرى فيها الاصلاحات، تستدعي توافر عناصر البيئة الاقتصادية المواتية، وبدون ذلك فان مصير الاصلاحات الاقتصادية في ظل سياسة الخوصصة هو الفشل بكل ما يترتب عنه من نتائج قد يكون من الصعب تداركها في المستقبل.

³⁷⁰ RAPP.L : technique de privatisation des entreprises publiques, librairie, paris 1986, p 120Y

الفصل الثاني: الإستثمار في قانون الخوصصة

الإصلاحات الإقتصادية المتسلسلة والمتلاحقة على جميع الأصعدة في الجزائر، كان لها أثره الواضح على المشهد الإقتصادي لتنظيم الملكية العامة الإقتصادية للدولة. والإقتصاد الجزائري بصفة عامة والمؤسسات العمومية على وجه التحديد. كانت المستهدف من الإصلاحات هو في إعادة الإعتبار للتوازنات الإقتصادية، ومحاولة تأهيل المؤسسة العمومية وفق مبدأ اقتصاد السوق (العرض والطلب) قصد تمكينها من تدبير شؤونها بنفسها، في إطار الإستقلالية، والإهتمام بمعطيات السوق وظروف المنافسة استعداد الدخول لاقتصاد السوق، الذي يزداد تعقيدا وتوسعا في ظل العولمة، الأمر الذي استدعى الإهتمام بقطاع الإستثمار الذي انفردت به الدولة لمدة عقدين وأكثر.

والمنتبع لتطور سياسة التنمية الإقتصادية في الجزائر يكتشف وأن الإستثمار العمومي ولأسباب سياسية وايدولوجية، كان محتكرا من الدولة⁴⁴⁰. غير أن الإستثمار العام بدأ يتقلص مع حدوث الأزمة الإقتصادية في بداية 1980 وتوقف كلية نتيجة الزلزال المالي الذي ضرب الجزائر في الصميم بعد تتدني أسعار المحروقات سنة 1986 و أدى بالسلطة العمومية إلى إعادة النظر في نموذج التنمية الإقتصادية وإدخال عملية واسعة للإصلاحات الإقتصادية لكنها كانت محدودة ولا تستجيب للمعطيات الجديدة التي يفرضها المحيط الدولي الإقتصادي من قبل المؤسسات الدولية المالية مما استدعى اصلاح النظام القانوني للاستثمار الخاص.

⁴⁴⁰ تكريس الايديولوجي لاحتكار الدولة تم بموجب الامار رقم 66 - 284 المتعلق بقانون الاستثمار المؤرخ في 15/09/1966

تعزز هذا التكريس اكثر في الميثاق الوطنية وستور 1976

وبالفعل، فإن الجزائر قد وجدت نفسها مجبرة على الذهاب إلى الخصصة كحتمية اقتصادية لمواجهة الوضع الداخلي للإقتصاد الوطني، والإلتزام بما تم الإتفاق عليه مع الجهات المالية الدولية وفقا لشروط الوصفة العلاجية للمنظومة الاقتصادية التي أقرها صندوق النقد الدولي المتمثلة في التخلي عن الاحتكار وفتح باب المنافسة الاقتصادية يكون للقطاع الخاص دورا مهما في السوق والتنمية.

التعرض لهذا القطاع الحيوي، الغاية منه متابعة مسار الإنفتاح الإقتصادي للجزائر باعتبار الإستثمار المرآة العاكسة لكل انفتاح اقتصادي، وقانون خصصة المؤسسات العمومية الاقتصادية، على وجه التحديد، لا يمكن تنفيذ مضمونه إلا بتوفير مناخ الإستثمار. ومن ثمة فإن ربط الإستثمار بقانون الخصصة يصبح جدير بالإهتمام باعتباره الكاشف عن استقطاب الإستثمار في الجزائر ومؤشر لمستقبل كل تنمية التي من خلالها تستعد الجزائر للإلتحاق بالتطور الحاصل بالساحة الدولية الاقتصادية والمالية. والجوانب الثلاثة في معالجة الإصلاحات الاقتصادية وكذا السياق العام لمسار الخصصة يمكن أن تحصر في: الجانب القانوني والجانب الإقتصادي، والإستثمار. هذه الجوانب الثلاثة لا يمكن الإستغناء عنها لفهم جدلية الإستثمار وترابطه بقانون الخصصة وتحديد دوره لفهم تطور قانون خصصة ملكية القطاع العمومي في المستقبل.

ويعرف الإستثمار على أنه انفاق للأموال بغية الحصول على مداخل مستقبلية⁴⁴¹ وهو يحتاج إلى معايير يركز عليها. فالمستثمر لا يغامر بأمواله إلا إذا توقع استرجاع ما ينفقه خلال فترة حياة المشروع وتحقيق ربح معين، مع الأخذ في الحسبان جميع المخاطر المحتملة: مخاطر السوق، مخاطر التطور التكنولوجي. لكن ماهي الرهانات الحقيقية لتحقيق وتأكيد سياسة الإستثمار في الجزائر؟ هل الإنفتاح الإقتصادي ميزة للجزائر بالنظر لأهمية استناد الدولة إلى عوامل تساعد الإستثمار (النظام الضريبي)؟ ماهي الحلول المقترحة اليوم من قبل الحكومة للتعامل مع المستثمر الأجنبي في محيط عالمي تميز بالتنافس؟ هل الإستثمار في الجزائر مرتبط بالتنمية و يخضع لتعدد أشكال اقتصاد السوق؟

واققتصاد السوق هو مرادف لليبرالية بالمفهوم الواسع إلا أن اقتصاد السوق لايسير فقط انطلاقا من الآليات العالمية لكن أيضا من المؤسسات و الهيئات الخاصة بمختلف أنواعها و يظهر ذلك من خلال القواعد القانونية التي تنظم هذه الهيئات التي أصبحت تتحكم في الإقتصاد العالمي في الوقت الراهن.

والقيمة الحالية لسياسة خصصة ملكية القطاع العمومي في الجزائر تتوقف على معيار الإستثمار المتاح، وخاصة الأجنبي منه ، فهي ، أي الإستثمارات تعد القلب النابض لأي اقتصاد، وهو ما يجعل جميع الدول تتهافت على جلب الإستثمارات و تقديم التسهيلات اللازمة لذلك ، وما يتولد عن ذلك من الإنخراط في القانون الدولي للإستثمار عبر المعاهدات (معاهدة نيويورك حول التحكيم والإتفاقات الثنائية التي تبرم بين الدول).

⁴⁴¹ بودهان ع: الأسس والأطر الجديدة في للإستثمار في الجزائر، دار الملكية، سنة 2000 ، ص 15.

وتطور الإطار التشريعي المنظم للإستثمار الخاص في الجزائر كان وسيظل متوقف على مستوى حركية القطاع الخاص والمنافسة. والرهان الإقتصادي على الإستثمار في الجزائر في إطار قوانين الإصلاحات و خصصة ملكية القطاع العمومي يتحدد من خلال النظرة الإقتصادية للتنمية و التعامل المتوازن في إطار توظيف المال العام⁴⁴²، من أجل المساهمة في عملية الإنتاج، باعتبار الإستثمار هو المقرر الأساسي لمصير نجاح خصصة ملكية القطاع العمومي. و لن تتجح أية اصلاحات لا توفر مناخ الأعمال للإستثمار المنتج على أن يكون هو خيار للجزائر. والخيار مرتبط بطرح السؤال التالي: هل الارضية الاقتصادية للاستثمار الخاص كانت مهينة بصدور أول قانون نقل ملكية العمومي الى القطاع الخاص ؟ وهل يشكل التنظيم المؤسسي لقطاع الاستثمار (المبحث 1- استجابة حقيقية للمعايير المتداولة دوليا في هذا المجال ؟

والواقع ان امتلاك الدولة لقطاع العمومي قوي يفترض فيه بالمقابل حجم كبير للاستثمار العمومي في غياب رأسمال خاص وطني. ماهو معروف تاريخيا، عبر مخططات التنمية التي عرفها الاقتصاد الجزائري ، هوهيمنة الاستثمار العمومي الذي دام لاكثر من عقدين. والدليل على ذلك ما جاءت به احكام القانون رقم 88-25 المتعلق بتوجيه الاستثمارات الاقتصادية الخاصة الوطنية التي لم تخرج عن دائرة مخطط التنمية، وبالتالي لا يمكن الحديث عن أرضية اقتصادية للاستثمار الخاص بالجزائر (المبحث-2) سيظل مرتبط ببعث وضع جديد على مستويين: الأول ، وهو الإنفتاح الإقتصادي بإنشاء إطار يتولى تنظيم التعامل مع المستثمرين بصفة عامة. و الثاني، هو الرهان على نقل ملكية القطاع العمومي إلى القطاع الخاص هي المحطة المثلى للإستثمار، هذا الرهان من الصعب الإعتماد عليه، لأن هناك عوامل موضوعية قد تسكن حركة الإنفتاح الإقتصادي، طالما وأن خيارات الدولة لمشروع التنمية مازال يكتنفه الغموض،

⁴⁴² د. مصيطفى ب. : القرصنة الاقتصادية، مقال منشور بجريدة الشروق 2006/05/25.

وحتى الحماية القانونية و الإطار الجديد للإستثمار في الجزائر) لا يبعث عن الطمأنينة المالية خاصة، و أن التباطؤ الذي أصبح السمة العامة لمسار الخوصصة من شأنه أن يحدث كسادا في المنظومة المالية و تضييع فرصة التنمية للمرة الثانية. والإستثمار الخاص الوطني أو الدولي في حاجة ألى تعامل هادئ لا يقتصر على النصوص التشريعية، بل على خيار اتساع الثروة السبيل الوحيد لتأكيد العلاقة الجدلية بين نقل ملكية القطاع العمومي الى القطاع الخاص والإستثمار.

هذا يطرح مدى قدرة الرأسمال الوطني الخاص على الإستثمار ومناقشته الإستثمار⁴⁴³ الأجنبي؟ هذا السؤال يطرح بدوره النظرة الاستراتيجية المعتمدة في تطوير الإستثمار، من منظور خلق الثروة وكيفية توطيد العلاقة مع المستثمر الأجنبي لتطبيق الاستراتيجية المعتمدة والاشكالية العامة المرتبطة بمسار الاصلاحات من الجيل الثاني يتطلب الاهتمام بالتأطير القانوني في ممارسة عمليات الإستثمار باعتباره مرتبط بخيارات الدولة الجزائرية من أجل دفع عجلة التنمية، وتوضيح كيفية التعامل مع الإستثمارات الخاصة وطبيعة هذه الإستثمارات الى جانب النوعية المعروضة على الجزائر قصد ضمان الحد الأدنى من الاستفادة من الراسمال الخاص لخلق الثروة.

⁴⁴³ حسين .ع: الإستثمار والعولمة، الملتقى الوطني حول تأهيل المؤسسة الاقتصادية، جامعة فرحات عباس سطيف ، 29 و 30

أكتوبر 2001

المبحث -1: تطور الاطار التشريعي والمؤسساتي للاستثمار في الجزائر

عرف الاطار التشريعي، المنظم لقطاع الاستثمار في الجزائر، تطوراً كبيراً، اذ تميز بصدور سلسلة من النصوص التشريعية. تظهر مدى اهتمام الدولة بهذا القطاع الحيوي. ولم تهتم بالقطاع الخاص، الا مع بداية الأزمة المالية بسبب تدني اسعار المحروقات، وبداية الاصلاحات الاقتصادية 1988، المرحلة التي بدأت فيها الجزائر الانفتاح على القطاع الخاص الوطني⁴⁴⁴، والتحفيز ازاء الاستثمارات الأجنبية⁴⁴⁵، إذ كان من صعب القفز على واقع المؤسسات الاشتراكية والممرور الى الطابع الاقتصادي الجديد للمؤسسة العمومية الاقتصادية، مما يؤكد ثبات الجزائر على خيار "الشراكة مع الاستثمار الأجنبي" وكرسه القانون رقم 88-25 المتعلق بتوجيه الاستثمارات الاقتصادية الخاصة "الوطنية" الذي أبقى على البرتوكول الذي بموجبه يتم تأسيس الشركات مختلطة الاقتصاد التي تتولى صناديق المساهمة إبرام عقد التأسيس عند الحاجة.

ومن أهم الروافد القانونية في الاصلاحات الاقتصادية التي ساهمت في توسيع دائرة الانفتاح على القطاع الخاص الأجنبي، القانون المتعلق بالنقد والقرض، الذي كان مقدمة لصدور المرسوم التشريعي المتعلق بترقية الاستثمار وتميز بخاصتين: أولاً، حصر الاستثمارات الأجنبية في القطاعات غير المخصصة للدولة صراحة ولفروعها⁴⁴⁶. وثانياً، اعطى الاولوية للتنظيم القطاع من خلال الهيئات التي تتولى الاشراف على الاستثمارات الخاصة، الا ان احكام الامر رقم 01-03 الملغى لجميع القوانين السابقة المتعلقة بالاستثمار قد توسع ولم يستثنى أي قطاع ماعدا قيد منح الامتياز و/ أو رخصة في مجال الاستثمار بالجزائر.

⁴⁴⁴ القانون رقم 63-285 المؤرخ في 12/07/1963 المتعلق بالاستثمار

- والامر رقم 66-484 المؤرخ في 15/09/1966 المتعلق بالاستثمار

- والقانون رقم 82-11 المؤرخ في 21/08/1982 المعدل والمتمم للامر رقم 66-484 المتعلق بالاستثمار.

⁴⁴⁵ تنص المادة 05 من قانون رقم 88-25 المؤرخ في 12/07/1988 المتعلق بتوجيه الاستثمارات الخاصة الوطنية على: "لا يمكن انجاز الاستثمارات الخاصة الوطنية في النشاطات الاقتصادية المعتبرة استراتيجياً..."

⁴⁴⁶ المرسوم التشريعي رقم 93-12 المؤرخ في 05/10/1993 المتعلق بترقية الاستثمار والامر رقم 01-03 المتعلق بتطوير الاستثمار المعدل والمتمم بالامر رقم 06-08 الصادر في 25/07/2006 المتعلق بتطوير الاستثمار.

وأول قانون متعلق بالإستثمار في الجزائر المستقلة كان قانون سنة 1963 المؤرخ في 07/17 الذي لم يخرج عن دائرة التصور السياسي لإستثمار، والقانون في مجمله كان متوجها بالأساس لضبط الإستثمار الأجنبي نتيجة غياب المستثمر الوطني الخاص، إذا انصب الاهتمام بالإستثمار في هذه المرحلة، على الأموال المنتجة دون الإهتمام بجلب المستثمرين الأجانب، تجسيدا لأختيارات الدولة الجزائرية آنذاك⁴⁴⁷، التي تولت زمام المبادرة الإقتصادية و تحقيق التنمية التامة، ومحاربة التخلف. ولعدم وجود راسمال وطني على غرار بعض الدول التي عرفت الاستعمار ولم يحض هذا القطاع بالعناية الكاملة.

و شكل الحكم بالشرعية الثورية سنة 1965 التفكير في قطاع الإستثمار توج بصور قانون جديد سنة 1966⁴⁴⁸ تميز بتحديد دور الاستثمار الأجنبي في مجال التنمية الإقتصادية كما هو مبين في عرض الأسباب، حيث تضمن مبادئ غلب عليها الطابع الإيديولوجي، في محيط دولي تميز بالثنائية القطبية (الرأسمالية الإشتراكية)، وسادت والصرامة في التعاملات مع المستثمر الأجنبي كانت هي السائدة إذا واقتصر دور الاستثمار الأجنبي على المساهمة في شركات الإقتصاد المختلط.

وبدأ واضحا، منذ تقديم حصيلة التنمي الإقتصادية - الإجتماعية للعشرية 1967-1978، إن الإتجاه العام للدولة الجزائرية بدأ يعرف نوعا من الانفتاح السياسي على الأقل، الذي هو قاطرة الإنفتاح الإقتصادي. وتطلب الأمر إجراء تعديلات هيكلية على الإقتصاد الوطني والإسراع باصلاحيات شاملة الإختلالات التي ظهرت جليا على مستوى الإقتصاد الكلي، تمثل في اعادة الهيكلة النظامية والمالية للإقتصاد الوطني الذي مس هياكل الشركات الوطنية سنة 1980.

⁴⁴⁷ BENCHENEB.(K.H)et AMADIO(M) : la Pratique du Code Algerien des Investesement Privé Afrique Aisie ,Juin 1976.

⁴⁴⁸ التصحيح الثوري المؤكد في الخطاب الرسمي كان يوم 14 جوان 1965 الامر رقم 66-484 المؤرخ في 1966/07/15 المتعلق بالاستثمارات

و استمر هذا التوجه الجديد للبلاد على المستوى الاقتصادي، وبشكل عام، وكانت الانطلاقة للإصلاحات الاقتصادية بشكل جيد و عميق بداية سنة 1988، كان البند المهم في هذه الإصلاحات هو خوصصة التسيير الاقتصادي وإعادة انتشار الدولة في الفضاء الاقتصادي عبر هيئات جديدة (صناديق المساهمة) والتحول نحو اقتصاد السوق بتأثير من المتغيرات التي طرأت على المحيط الدولي والأزمة التي عرفتها مؤسسات الاقتصادية لقطاع العمومي.

والإنشغال الأساسي للسلطة، وقتها، كان محاولة بث ثقافة اقتصاد السوق غير تحديد مجالات السوق، مثل الإنفتاح الاقتصادي، وتحرير التجارة، وسيادة العلاقات الإجتماعية لوسائل الإنتاج، وتنظيم سوق العمل. هذا الإنفتاح كان مرفوقا بصدور سلسلة من النصوص التشريعية والأحكام التنظيمية وهو ما تطلب التركيز والإهتمام بالقطاع المالي، والملكية العامة للدولة وبعث سوق مالية، عبر انشاء بورصة القيم المنقولة حتى يسهل على الإستثمار الأجنبي الحضور، وفق أدوات تضمن له الحماية الكافية من التواجد وتأطير مؤسساتي لتحسين التعامل وتسيير القطاع وصدور القانون 88-25 المتعلق بتوجيه الاستثمارات الاقتصادية الخاصة الوطنية في البداية ثم صدور المرسوم التشريعي المتعلق بترقية الاستثمار رقم 93-12 المؤرخ في 1993/10/15.

ولاشك أن مثل هذا المسعى كان يحتاج إلى تأطير محكم ينظم حركة تنقل رؤوس الأموال والتأقلم مع التحولات الجارية، على مستوى القوانين التي تحكم الأعمال الاقتصادية وتوسيع الإصلاح على مستوى الإقتصاد الكلي بصفة عامة والاقتصادي الجزئي بالأخص المرتبط بالملكية والشؤون المالية⁴⁴⁹.

⁴⁴⁹ د. زعباط.ع: معيار القيمة المالية الصافية للمفاصلة بين المشروعات الاستثمارية وحدود، مجلة العلوم التجارية المعد الوطني

للتجارة الجزائر، العدد 4، سنة 2004، ص 08

وحتى يكون الإنفتاح الإقتصادي، في مأمن من أي انزلاق نحو المجهول فقد بات من الضروري وضع إطار مؤسساتي جديد، وافي، يضمن التكفل بقطاع الإستثمار للخروج من تعثر مسار الخوصصة ، و العناية بتنظيم هذا القطاع، في إطار اقتصاد السوق من شأنه أن يفتح الباب للمنافسة في السوق الجزائرية و كل ما يترتب عن ذلك من نتائج تعود بالفائدة على التطور والتنمية الإقتصادية، خصوصا، و إن وفرة النصوص التشريعية و التنظيمية أصبحت تغطي، وعلى أوسع نطاق، جميع الأنشطة الاقتصادية والقطاعية الأخرى.

إن التفكير في أدوات دعم و تنظيم و تسيير الإقتصاد الوطني هو عمل من شأنه أن يساهم في دفع مسار الخوصصة الى التقدم، وفي اضاء المزيد من التوافق المتزن بين النظرة الإقتصادية للإصلاحات و متطلبات الوضعية الإجتماعية من منظور التنمية الشاملة وفق اقتصاد السوق.

لذا فإن التفكير في إعادة تحيين مسار تطور التشريع في مجال الإستثمار القصد منه الكشف عن الصعوبة و العراقيل التي واجهت الاستثمار الذي يعتبر حيوي بالنسبة لإصلاحات الإقتصادية، و خوصصة ملكية القطاع العمومي على وجه التحديد. لأن كل مستثمر يكون اهتمامه الأول مبني على فترة استرجاع رأس المال و الإهتمام الثاني على مؤشر الربحية. غير أن تطور الإطار التشريعي للإستثمار في الجزائر يسار وفق مخطط نظري ، حيث خضع هذا التطور إلى معايير سوسيو - سياسية شوشت و بشكل واسع المعيار الخاص بالإقتصاد وعلى المنطق الإقتصادي للإنتاج وانحازت إلى المنطق السياسي للسلطة كون القرار يتحدد من طرف هذه الأخيرة.

ويظهر جليا، من الأحكام القانونية التي وردت بالأمر رقم 01-03 المتعلق بتطوير الاستثمار، أن هناك تطور فعلا على مستوى النظرة الاقتصادية للإستثمار من خلال التعاطي مع توسيع نطاق الإصلاحات الاقتصادية، بصفة عامة، ومجال خوصصة ملكية القطاع العمومي، على وجه التحديد. وتجسد هذا التطور عبر الأجهزة الإستثمارية التي أنشئت لهذا الغرض وهي مؤسسات تخضع للتسلسل الإداري هي: المجلس الوطني للإستثمار الذي هو جهاز حكومي سياسي بالدرجة الأولى نظرا لتشكيلته، وثانيا، الوكالة الوطنية لتطوير الإستثمار التي هي مؤسسة عمومية وطنية ذات طابع إداري التي تنتشر عبر التراب الوطني في شكل هيئات ولائية غير مركزية تساعد المجلس الوطني للإستثمار العمل على تطوير الإستثمار في الجزائر.

ومن ثمة يمكن اثارة تطور التشريع في مجال الإستثمار الخاص في إطار السياق العام للإصلاحات من الجيل الثاني، باستحداث مجلس وطني يتولى مسؤولية الإستثمار وهذا التطور على مستوى التنظيم كان ضروريا من أجل التحكم في النظام الحيوي بالنسبة للتنمية وفقا لقواعد اقتصاد السوق (مطلب-1) ولم يكن هذا التطور حصرا على الإستثمار الوطني الخاص إذ ظهرت بوادر يدل على اهتمام السلطة بالإستثمار الأجنبي والتنظيم المؤسسي. ومؤشرات قانونية على اهتمام السلطة بالإستثمار الأجنبي، وهو تغيير ليس فقط على مستوى القانوني بل على المستوى المنطوق الاقتصادي، من أجل ضبط وتحديد واقع الإستثمار تقوم على إستراتيجية تستجيب والتطورات التي تعرفها الإصلاحات في الجزائر، والأفاق الاقتصادية. والمشهد الاقتصادي للإستثمار الخاص يتطلب توسيع التغطية، ومن ثمة، ايجاد تنظيم لتنفيذ ما اعتمده المجلس الوطني للإستثمار ويتمثل في الوكالة الوطنية من أجل دعم السياسة الجديدة للإستثمار (مطلب-2).

و بشكل عام، فإن هذا التأطير المؤسسي لقطاع الإستثمار كان نتيجة للضغوط الخارجية قصد الإنفتاح الاقتصادي نتيجة غياب سياسة واضحة وشفافة اتجاه نقل ملكية القطاع العمومي لقطاع العمومي إلى القطاع الخاص وغياب مؤسسات تكون المحاور والمتبع لقطاع الاستثمار في إطار خوصصة ملكية القطاع العمومي. والسبب في ذلك يعود حسب اعتقاد العديد من رجال القانون الى الفشل في اعطاء تعريف للاستثمار باستثناء الفقه الذي ركز اهتمامه على فحص الاتفاقيات الجماعية والثنائية المبرمة بين المستثمر والدولة المضيفة بالنظر الى محتويات الاستثمار واهداف العملية الاستثمارية، لان مفهوم الاستثمار هو مفهوم اقتصادي وبالتالي يصعب على رجال القانون تحديده اذ يعتبر خادماً أو راعي لفكرة الاستثمار مما جعل الجزائر تمر بعدة مراحل في هذا المجال سعياً منها لتحسين وتفاذي النقائص. فهل تمكن المشرع الجزائري من وضع قانون للاستثمار جذاب للاستثمارات الاجنبية رغم المزايا التي تضمنتها احكام الامر رقم 03-01 ورقم 08-06 المعدل والمتمم . والاستيعاب لايعود للقانون باعتباره راعي وانما يعود لممارسات الادارة الاقتصادية الجزائرية.

مطلب-1: المجلس الوطني للإستثمار: أي ميزة و لأي رهان ؟

لقد فرض البعد الإقتصادي لمسار الخوصصة توجهات إصلاح تشريعي جديد توج بصدر أمر رقم: 01-03 الصادر بتاريخ : 20 أوت 2001 المتضمن تطوير الإستثمار تضمن انشاء أجهزة الإستثمار بغية تأطير القطاع وإعادة النظر في تسييره وفق قواعد قانونية تضمن له الشفافية في التعامل مع المستثمرين داخل إطار مؤسساتي .

يشكل المجلس الوطني للإستثمار، أهم جهاز، كما ينص عليه الأمر المذكور أعلاه، يقوم باقتراح إستراتيجية تطوير الإستثمار ووضع أولويات لذلك. يمثل الدولة، وقراراته هي في صلب أعمال السيادة غير قابلة للطعن أمام القضاء وكفل ما يصون به مظهر السيادة في مجال الإستثمار و تنقل رؤوس الأموال. والدافع الى انشاء هذا الجهاز الجديد⁴⁵⁰ كان من أجل التنظيم والتحكم في هذا القطاع الحيوي، بالنظر للعلاقة الجدلية بين المفهومين (الخوصصة والاستثمار)، وكذا تحديد هوية الإستثمار من خلال التأطير المؤسساتي، بالتوازي مع النصوص القانونية الجديدة التي أتى بها الأمر رقم : 01-03، خلاف لما كان عليه الوضع في ظل المرسوم التشريعي رقم: 93-12 المتعلق بترقية الإستثمار الصادر بتاريخ: 5 أكتوبر 1993. ومن مهام المجلس الوطني للاستثمار العمل على تطوير القطاع بتوفير المناخ قصد استقطاب الاستثمار الاجنبي المباشر، حسب الأولويات المرسومة التشريعية الاقتصادية⁴⁵¹ وميزته انه مشكل من الادارة المركزية العامل المعطل لأي مشروع اقتصادي في الجزائر.

⁴⁵⁰ المرسوم التشريعي المتعلق بترقية الاستثمار رقم : 93-12 لم ينص على جهاز المجلس الوطني للإستثمار بل اقتصر على

انشاء الوكالة الوطنية لترقية الاستثمار. ولم تدارك الامر بموجب الامر رقم 01-03 المتعلق بتطوير الاستثمار.

⁴⁵¹ تنص المادة 9 من الامر رقم 01-03 على : " يقترح استراتيجية تطوير الاستثمار واولويتها.

يترأس المجلس الوطني للإستثمار رئيس الحكومة و تتولى أمانة المجلس الوكالة الوطنية لتطوير الإستثمار وتضم التشكيلة تسعة 09 وزراء قطاعيين⁴⁵². ولعل ما يميز هذا الجهاز الجديد مركزية القرارات التي يتخذها والوصاية المطلقة التي يمارسها على أجهزة الإستثمار الأخرى⁴⁵³ باعتباره حكومة مصغرة، نظرا لطبيعة التشكيلة. إلا أن مبدأ الوصاية المعتمد في مراقبة قطاع الإستثمار قصد التحكم فيه، هو على النقيض مما يحتاج له قطاع الإستثمار الذي يتطلب الإفتتاح حتى يتكامل وتحرير القطاعات الإستراتيجية⁴⁵⁴ ودون التمكن من التحكم في الإقتصاد الموازي الذي بات يعرقل بجد التطور الإقتصادي في الإتجاه الصحيح والتقليل من فرض الإستثمار وظاهرة البيروقراطية الاقتصادية الجديدة.

والمؤكد حاليا، وفق ما تذهب إليه بعض الهيئات الدولية المتخصصة، إن المشهد الإقتصادي لمسار الخوصصة في الجزائر لا يعكس واقع الحرية الإقتصادية في ميدان الإفتتاح نتيجة عجز تأقلم التنظيم الإقتصادي للجزائر من منظور مشيئة الدولة والإصلاحات الإقتصادية التي توسعت دائرة نطاقها. نتيجة انعدام التأهيل في المنافسة للمؤسسات العمومية التي لا يؤهلها لأن تكون محور الإستثمار. وأدى إلى ظهور بعض الأطروحات التي تدعو إلى جعل قطاع الإستثمار في الجزائر بلا قيود. يتولى المجلس الوطني للإستثمار وظيفتين: الأولى، سياسة تقوم على وضع إستراتيجية من أجل تطوير الإستثمار الخاص الوطني والأجنبي. والثانية، أنه يحتكر اتخاذ قرارات الإستثمار طالما وأن جميع الإتفاقيات التي تبرمها الوكالة الوطنية لتطوير الإستثمار مع المستثمرين تتطلب المصادقة عليها من قبل المجلس. إلا أن ادارة قطاع الإستثمار وتطويره لا يحمل أي رهان يسعى المجلس الوطني بلوغه، بقدر ما هو جهاز اداري مركزي غير مختص في ادراك تشعبات الإستثمار.

⁴⁵² يشكل المجلس الوطني للإستثمار حسب المادة 5: من المرسوم التنفيذي رقم : 28101 المؤرخ في 24 سبتمبر 2001 المتعلق بتشكيلة المجلس الوطني للإستثمار و تنظيمه و تسييره من : الوزير المكلف بالمالية - الوزير المكلف بالمساهمة و تنسيق الإصلاحات بالوزير المكلف بالجماعات المحلية - الوزير المكلف بالتجارة - الوزير المكلف بالطاقة و المناجم - الوزير المكلف بالصناعة - الوزير المكلف بالمؤسسات الصغيرة و المتوسطة - الوزير المكلف بالتعاون - الوزير المكلف بالتهيئة العمرانية
⁴⁵³ يمارس المجلس الوطني وصاية كاملة على الوكالة و الهيئات الولائية اللامركزية (الشباك الوحيد)
⁴⁵⁴ من أهم القطاعات الإستراتيجية في الجزائر هو قطاع المحروقات الذي تم تحريره مؤخرا بصور قانون المحروقات الأخير.

لقد قلب المجلس الوطني للإستثمار وضع المشهد الإقتصادي للخوصصة نتيجة التحفظات التي يبديها بشأن الإستثمار. والتعاطي مع المستثمرين من خلال الإنفاقيات التي تعرض عليه من قبل الوكالة الوطنية للإستثمار التي تتكفل بهذا الدور، وهو ما أثر على تغيير المعادلة في الإتجاه السلبي لمسار تطور القطاع الخاص. لأن المؤسسات الإدارية والهيئات الولائية الأخرى الموزعة عبر التراب الوطني لتسيير قطاع الإستثمار تصطدم بالممارسات الإجتماعية و كل ما يترتب عن ذلك من آثار على الإنفتاح الإقتصادي و تسيير القطاع وتنقية مناخ الإستثمار.

تراهن السلطة العمومية على المجلس الوطني للإستثمار في التمكّن من تعليل إيديولوجي للنظرة الإقتصادية لمسار تطور القطاع الخاص المرتبطة بواقع الإستثمار الذي هو رهن احتباس واقع وما زال يعيش على ضخ الربيع البترولي. والملفت للنظر في هذا الصدد هو أنه من الصعب على المستثمر في الجزائر الحصول على الترخيص في وقت قياسي بالنظر للحواجز التي حددها الأمر: 03/01 المذكور سابقا، حتى أن بعض المهتمين المختصين في مسار الإصلاحات في الجزائر طرح التساؤل التالي⁴⁵⁵ : « Est-il facile d'investir en Algerie ? »

ولعل الرهان السياسي للمجلس الوطني للإستثمار هو الحفاظ على المفصل المتحكم في تبعية الإصلاحات الإقتصادية، في شكل سلطة رئاسية كاملة على جميع مسارات الإصلاحات بصفة عامة، و تطور القطاع الخاص، بصفة خاصة، الواجهة الحقيقية التي نعكس التعليل الإيديولوجي لقطاع الإستثمار الذي يفتقر إلى بيئة اقتصادية ملائمة.

⁴⁵⁵ BOUZIDI .A: OP.Cit P6 , 22/12/2005.

و تفرض المهمة الإستراتيجية، على المجلس الوطني لمسار الخوصصة، التكيف مع المعايير التي باتت تحكم حرية التجارة و الإقتصاد، بطرق شفافة على ضوء عولمة الإقتصاد، و على تزايد المنافسة، و حتي يساير التغيرات الحاصلة الجارية في العلاقات الإقتصادية الدولية، فلا بد من توفير مناخ ملائم لتطوير الإستثمار وتجنب تفاقم التحديات التي يوجهها الإقتصاد الوطني الجزائري غير المؤهل لمواكبة الأحداث نتيجة عجز الحكومة التحكم في المحيط الاقتصادي للإصلاحات. والوضع الذي يعرفه قطاع الاستثمار، الحيوي، مرتبط بتغييب البنوك العمومية وخاصة، في مجال تقديم منتجات تتطابق و الإفتاح الذي يسجله اقتصاد السوق في الجزائر، سيما وأن هذه البنوك تعتبر الدعامة الأساسية للإستثمار ولكل اقلاع اقتصادي، وهو الرهان الغائب، حتى الآن، في الإستثمار المنتج وخلق الثروة.

ويعيش قطاع الإستثمار في الجزائر على إيقاع المغالطة المالية لمستقبل مشروع التنمية الإقتصادية. لأن المناخ الإيديولوجي اليوم يقوم على: "الدولة هي الأحسن" وهذا التوجه يفتقر إلى الواقعية مادامت مشيئة الدولة الإقتصادية تتسم بالضبابية⁴⁵⁶ وهو ما يحتاج إلي نوافذ للتفكير في بديل عملي يعتمد الشفافية المطلوبة في الأعمال الإقتصادية وتنويع مشروعات الإستثمار.

ومن دون شك، فإن الإفتاح الإقتصادي من متطلبات كل حرية اقتصادية⁴⁵⁷، هذا الجانب يحتاج إلى توضيح سياسي، وبكل تأكيد فإن النصوص التشريعية والتنظيمية تعتبر وافية بالنسبة للإستثمار في الجزائر، إلا أن تغيير المعادلة نتيجة غياب استراتيجية واضحة الأهداف، والممارسات الإجتماعية التي تسود القطاع تجعل التغيير صعبا. لأن الأجهزة المنوطة بها تسيير قطاع الإستثمار تحولت

⁴⁵⁶ د. مصطفى ب. : الرجوع السابق، ص 125.

⁴⁵⁷ BOURELLA .F : le Droit Public Economique Algerien, Revue des Sciences Juridiques Economiques et Politiques , N°03 , 1966 , p 95.

إلى أدوات لعمل مسكن في يد المجلس الوطني للإستثمار بدل التنشيط والأكثر من ذلك أن الخطاب الرسمي لم يعر أية أهمية لتهيئة الإقليم الوطني لاقامة المشاريع الاستثمارية. وأنه لمن باب المغالطة الحديث اليوم عن تطوير الإستثمار في الجزائر في مثل هذا المناخ الذي يغيب فيه الشفافية وخلق النوافذ الضرورية للتفكير في توجيه الإستثمار وفق مقاييس مفضلة تعتمد: مبدأ التوازن الجهوي من خلال الإستثمار المنتج للثروة ورفض السوق البضائع المستوردة على إيقاع المغالطة المالية، والابتعاد عن التحكم في المناخ الإيديولوجي للإستثمار"الدولة الكل" الرهان الحقيقي من أجل نظرة اقتصادية اجتماعية لسياسة الإستثمار من منظور المشروع الإقتصادية للتنمية المستدامة في الجزائر.

وبهذا الصدد، فإن قطاع الإستثمار في الجزائر رغم التأخر الملحوظ في مرافقة مسار الخوصصة، فإنه يتطور تحت ضغط الشفافية السياسية الذي تسود القطاع. وبشكل عام، في فإن ما يبرر الإطار المؤسسي الجديد، للإستثمار ضرورة الإنسجام والتنسيق الحقيقي بين التنمية الإقتصادية والتحرر الإقتصادي لمواكبة مسار الإصلاحات الإقتصادية التي انطلقت منذ عشرينين تقريبا. لكن حتى لا يبقى المجلس الوطني للإستثمار سلطة وهيئة تزيد من النفقات العامة للدولة. والان الاهتمام يجب ان ينصب على توفير مناخ الأعمال لجلب المستثمر الأجنبي المباشر والمنتج للثروة. والتفكير يبقى حول انشاء هيئة استراتيجية مستقلة تشرف على قطاع الاستثمار⁴⁵⁸.

⁴⁵⁸ حسب نص المادة 5 من المرسوم التنفيذي رقم 01-28 المؤرخ في 24/09/2001 المتعلق بتشكيل المجلس الوطني للإستثمار وتنظيمه وسيره فإنه يتكون:- الوزير المكلف بالمالية- الوزير المكلف بالجماعات المحلية- الوزير المكلف بالتجارة- الوزير المكلف بالطاقة والمناجم- الوزير المكلف بالصناعة - الوزير المكلف بالمؤسسات والصناعات الصغيرة والمتوسطة- الوزير المكلف بالتعاون - الوزير المكلف بالتهيئة العمرانية.

مطلب-2: الوكالة الوطنية لتطوير الإستثمار مؤسسة لدعم الإنفتاح الإقتصادي

الوكالة الوطنية لتطوير الإستثمار، هي مؤسسة عمومية تتمتع بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي وبالتالي حق التقاضي. يمكن إدراك هذه الهيئة كإدارة اقتصادية تتولى تسيير قطاع الإستثمار الغائب عن مسار الخوصصة المتعثر نظرا للعلاقة الجدلية بينهما، إذ ما زال قطاع الإستثمار يطغى عليه الطابع السياسي نتيجة ثقل الوصاية التي تمارس عليه من قبل المجلس الوطني للإستثمار⁴⁵⁹.

ويهدف تحسين الإطار المؤسسي لقطاع الإستثمار إلى ترقية الخوصصة، بصفة أساسية، لكن ذلك يتطلب وجود إرادة سياسية حقيقية تعمل على التنفيذ النوعي للإجراءات، وتتكفل، بصفة دائمة، بالتكيف مع المحيط القانوني لصالح تحرير حقيقي للإستثمار الخاص، ودعم الإنفتاح الإقتصادي المتزن. وهنا تظهر أهمية قواعد القانون الإقتصادي التي تقوم على تكييف قواعد جديدة تحكم بقوة مجرى مسار الخوصصة. والوصول إلى سوق حر تنافسي لفائدة التنمية الإقتصادية للجزائر.

لكن وبحسب النصوص التشريعية فإن التأطير المؤسسي لقطاع الإستثمار لم يكسر الحاجز النفسي للمستثمرين بصفة عامة، لأن المدلول الإستراتيجي للوكالة الوطنية لتطوير الإستثمار غير قابل للتعاطي بجدية وشفافية في مواجهة مشيئة السلطة نتيجة وجود الحد الأدنى للتعريف بالمنافسة والتخوف من مخاطر السوق.

⁴⁵⁹ عرفت الفقرة الثانية من المادة الأولى من مرسوم التنفيذي رقم 01-282 المتضمن صلاحيات الوكالة بأنها " الوكالة مؤسسة عمومية ذات طابع إداري تتمتع بالشخصية المعنوية و الإستقلال المالي "

و قد قدرت الإستثمارات الأجنبية في الجزائر سنة 2005، المصرح بها بـ 2500 مشروع بقيمة اجمالية بلغت 511 مليار دينار جزائري وهي الإستثمارات غير مباشرة وهذه الإستثمارات تبقى دون المستوى⁴⁶⁰ ويرجع السبب في تدني مستوى الإستثمار الأجنبي إلى أن النشاط التي تبده الوكالة الوطنية لتطوير الإستثمار غير فعال بالنظر إلى الإمكانيات المتوفرة لدى الجزائر رغم البرنامج التكميلي لدعم التوازن الإقتصادي الذي انطلق بمبلغ 60 مليار دولار.

ويعود التأخر في وتيرة تطوير اقتصاد الجزائر الذي لا زال في المرحلة الأولى، وخصوصا ما تعلق منها البنوك العمومية ومسألة الإستثمار في الجزائر يعود إلى تفضيل الحكومة الجزائرية الشراكة مع الأجانب رغم ما تخسره من الجبائية الناتجة عن تحويل الشركات الأجنبية لأرباحهم نحو دولهم الأصلية، والمتابعة للإستثمار ضئيلة جدا لعدم اكتمال المتابعة مع أجهزة الإدارة و على وجه التحديد، مديرية الضرائب التي لم تبد أي تعاون مع الوكالة قصد انشاء شبكة لمتابعة المشاريع.

و لاشك أن العمل الأولى لتفعيل الإستثمارات منوط بالوكالة الوطنية و يتعلق بالدرجة الأولى بتخفيض الأعباء البيروقراطية و إعطاء دعم أكثر للإستثمار لكن وجود 13 وثيقة اجبارية للقيام بالإستثمار في الجزائر هي من بين العوائق التي تثير تحفظ الإستثمار الأجنبي و المسألة الأساسية التي تتعبر فيها عمل الوكالة الوطنية في ابرام افاقيات للإستثمار في الجزائر هو وضع بنك المعطيات الاقتصادية تحت تصرف المستثمرين تسهيل استيفاء الشكليات التأسيسية عند انشاء المؤسسات⁴⁶¹.

⁴⁶⁰ تصريح المدير العام للوكالة الوطنية لتطوير الإستثمار ، عبد المجيد بغدادى، منشور بجريدة الشروق 2005/06/25

⁴⁶¹ انظر الفقرة الثالثة من المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 01-282 المؤرخ في 2001/09/24 المتضمن صلاحيات الوكالة الوطنية لتطوير الاستثمار وتنظيمها وتسييرها.

لذا فإنه وأصبح، من أجل نظرة اقتصادية اجتماعية لسياسة الإستثمار في الجزائر، من الأولويات تحديد دور الإدارة الاقتصادية الجديدة للإستثمار من أجل تهيئة البيئة الاقتصادية للأعمال و تنظيم السوق المالي دون الغطس في التفاصيل البروقراطية على حساب الإطار التشريعي الذي يجب أن يحدد بدقة حماية الملكية الخاصة. وفضلا عن التحولات الاقتصادية العميقة على مستوى قطاع الإستثمار فإنه بالتوازي مع توسيع نطاق الإصلاحات لم يتم توفير مناخ شفاف كشرط أساسي لأي علاج يكون مشفى للتعثر الذي يميز مسار الخصصـــــة في الجزائر والتنمية الاقتصادية.

إذا كان صحيحا، أن المراجعات التشريعية و التنظيمية التي تمت على مستوى قطاع الإستثمار في الجزائر، قد أبرزت نوع من التطور على مستوى القانون الإقتصادي، إلا أن مسار الخصصـــــة ما زال تحت حكم مشيئة السلطة. والمشكلة تكمن في أن مشروع التنمية في الجزائر يعاني من تعليب سياسي، وهو ما يفسر إلى حد كبير، صعوبة اقناع الرأي العام بضرورة مواصلة خصصـــــة ملكية القطاع العمومي و بلورة بديل الخصصـــــة يترجم الامكانيات المتاحة الجزائر ماليا في اقامة مشروع اقتصادي يجنب الاصلاحات أي انتكاسة محتملة في المستقبل.

يمكن اعتبار التأثير المؤسسي لقطاع الإستثمار بداية مرحلة جديدة لتنشيط مسار الخصصـــــة إلا أن المطالبة القريبة المدى المتعلقة بالشق الإقتصادي الإجتماعي لمشروع التنمية، ما زال يسير ببطء. ذلك أن نظام الأعمال والإستثمار في الجزائر لا يزال من أصعب القطاعات في المنطقة ولم يطرأ عليه تغيير⁴⁶² إذ يتطلب تأسيس شركة في الجزائر وقت طويل واجراءات معقدة تتمند إلى قرابة الشهر نتيجة تعقيدات التشريعات والقوانين السارية حاليا.

⁴⁶² صنف البنك العالمي الجزائري في المرتبة 128 عالميا سنة من 155 فيما يتعلق بمناخ الأعمال و الإستثمار ، جريدة الخبر

،2006/04/16

بكل تأكيد فإن التأطير المؤسسي لقطاع الإستثمار في الجزائر يبرز أهمية الدور الذي تلعبه أجهزة الإستثمار على مستوى التسيير القطاعي و تنشيط محيطه من خلال تحديد الصلاحيات في مجال التعامل مع الممستثمرين إلا أن المسألة المهمة و المطروحة بحدّة حالياً هو كلفة التسيير الإداري في مجال النفقات العمومية والصعوبة على مستوى الإجراءات التي يواجهها كل مستثمر و السبب في ذلك يعود إلى تداخل الصلاحيات بين العديد من الهيئات.

و في هذا السياق فإنه لتنفيذ عقد بعد المصادقة عليه من قبل المجلس الوطني يتطلب 49 اجراء و مدة تتجاوز 40 يوما إذ تصل كلفة هذه العمليات إلى 04 من المائة من قيمة المشروع ناهيك عن صعوبة الوصول إلى القروض البنكية الحلقة الضعف في مجال الاستثمار في الجزائر.

ومن هذا المنطلق يمكن اعتبار التأطير المؤسسي لقطاع الإستثمار في الجزائر، عبر الأجهزة المتخصصة، أنه يشكل المسعى الصحيح لتأمين مسار الخوصصة والمؤشر الأساسي على وجود جدية في التعامل مع القطاع الخاص بصفة عامة غير أن الممارسات الإجتماعية المميزة الأساسية للإدارة الاقتصادية في الجزائر، تشمل هذا الإطار الذي يصيبه الجمود.

لذا، فإن مرحلة التأطير المؤسسي في القطاع الإستثمار، يجب أن تسود وفق ترتيب تؤول الترقية والتطوير، بمدلول قواعد الشفافية⁴⁶³، ومن خلال معرفة جميع الضغوطات والإبتعاد عن المعالجة الإدارية، و اظهار المادة الرمادية لأن المشكل ليس في جلب المستثمر، بل للوصول إلى القطيعة مع الممارسات الاجتماعية من أجل توفير مناخ ملائم للإستثمار.

⁴⁶³ تنص الفقرة 02 المادة 04 من المرسوم التنفيذي رقم 01-282 المتضمن صلاحيات الوكالة الوطنية لتطوير الاستثمار وتنظيمها وسيرها على ان تحدد فرص الاستثمار وتكون بنك المعطيات الاقتصادية وتضعه تحت تصرف اصحاب المشاريع

وحتى يعطي، الإهتمام بتأطير المؤسساتي لقطاع الإستثمار في الجزائر، الإنطباع بأن القطاع الخاص الوطني أو الأجنبي من السهل عليه الدخول إلى هذا القطاع الحيوي الذي يعد من المرتكزات الأساسية للتنمية الإقتصادية وتحريك مسار الخوصصة المتعثر. إلا أنه من الضروري التأكيد على أن انشاء مؤسسات تشرف على تسيير القطاع هو منطوق يرافع من أجل الإنفتاح الإقتصادي للجزائر غير أن الواقع يشهد على غير ذلك حسب بعض الهيئات الدولية المتخصصة والعمل الغامض في التأطير المؤسساتي لقطاع الاستثمار وتسييره بواسطة الهيئات الولائية اللامركزية هو أن هذه الهيئات تحولت بيروقراطية إدارية جديدة تسيير بنفقات ضخمة لإدارة قطاع الاستثمار في الجزائر. وما جاء به الامر رقم 06-08⁴⁶⁴ المعدل والمتمم الامر رقم 01-03 المتعلق بتطوير الاستثمار من تحرير الوكالة الوطنية التي تركز على فوائد الاستثمار والتصريح به فقط، ان الجزائر تصنف ضمن الدول التي لم تشغل قدراتها مقارنة بحجم الاستثمارات الأجنبية في الدول الافريقية والمغربية، ويبقى قطاع المحروقات هذا المستقطب للاستثمارات والمسالة لم تكن في القوانين والنصوص التنظيمية المتعلقة به ، بل معاناة القطاع من الكواشح الادارية البيروقراطية من مشاكل الوصول الى العقار والقروض البنكية، والشاهد على ذلك ان الشركات الاجنبية المتواجدة في الجزائر لاتتعدى 84 شركة⁴⁶⁵.

⁴⁶⁴ تنص المادة 32 مكرر من الامر رقم 06-08 المؤرخ في 20/08/2006 المعدل والمتمم للامر رقم 301 المتعلق بتطوير الاستثمار على : "تنجز المتابعة التي تمارسها الوكالة من خلال مرافقة ومساعدة المستثمرين وكذا جمع المعلومات".

⁴⁶⁵ صوابي.ح: الجزائر حسب تقرير الامم المتحدة للتجارة ، اقل الدول استقطاب للاستثمارات الاجنبية، لا تتعدى 18 مليار دولار ، جريدة الخبر 20/06/2007.

المبحث-2: مشهد الاستثمار الخاص في قانون الخوصصة

بكل تأكيد، الاستثمار في الجزائر كان عموميا مائة بالمائة لارتباطه بالخيار الايديولوجي للدولة والسياسات الاقتصادية المتبعة وفق نموذج الاقتصاد الموجه. ولم يساير التطورات الاقتصادية التي احدثتها الاصلاحات الاقتصادية على الصعيد الداخلي، أو على الصعيد الخارجي، مما اقتضى بلورة سياسة تشريعية حذرة في مجال الاستثمار حتى تواكب مسار الاصلاحات الجارية، وخاصة، على مستوى خوصصة ملكية القطاع العمومي، والأخذ بآليات السوق لجذب رؤوس الأموال الوطنية او الدولية، باعتبار الاستثمار الخاص هو المرتكز الاساسي لنقل ملكية القطاع العمومي الى القطاع الخاص، فالعلاقة جدلية.

من هنا، يتضح وأن الاستثمارات الخاصة هي نتيجة حتمية لتوسيع القطاع الخاص و الاحتكام لقواعد اقتصاد السوق. كل ذلك يتطلب وضع أسس ومبادئ وقوانين تحكم فكرة الاستثمار، سواء كان استثمار خاص وطني، أو استثمار خاص أجنبي، إذ أصبح، في الوقت الراهن الوقود المحرك للتنمية لدى جميع الدول من دون استثناء، وعلى وجه الخصوص الدول التي تسعى وراء التطور و النمو وتملك طاقات بشرية وثروة طبيعية مثل الجزائر .

وعلى هذا الأساس، فإن قانون الاستثمار يقوم بتنظيم القطاع من جميع جوانبه باعتباره من القطاعات الحساسة والمصيرية لمستقبل التنمية والتطور. فهو يؤمن ويضمن الحماية القانونية للمستثمر. ويندرج مسعى الجزائر في مجال الاستثمار في سياق تحسين التعامل مع الاستثمار الخاص الوطني (مطلب-1) الذي اظهر محدوديته في ميدان المنافسة⁴⁶⁶. لاسباب موضوعية واخرى ذاتية. من أجل خلق أرضية للتكامل بين القطاع العام والقطاع الخاص بغية دفع عجلة التنمية المتعطلة.

⁴⁶⁶ انتقد وزير المساهمة وترقية الاستثمار دور القطاع الخاص البطيء في لعب دور في مجال الاستثمار ، جريدة الخبر

وهذا الانشغال يطرح بدوره النظرة الاستراتيجية المعتمدة في تطوير الاستثمار من منظور خلق الثروة وكيفية توطيد العلاقة مع الاستثمارات الأجنبية قصد انجاز الاشكالية العامة المرتبطة بخصصة ملكية القطاع العمومي. (مطلب-2) وتجنب كل مجازفة. والتجربة أثبتت أن المستثمر الأجنبي لا يهتم بالامتيازات المالية والجبائية التي يوفرها له البلد المضيف، بل يحرص أكثر على تأمين مستقبل استثماره وسبل تسوية خلافاته التي قد تحدث بينه وبين الدولة المضيفة، على أن يكون مناخ الأعمال والادارة الاقتصادية التي تتعامل معه عامل مشجع ومحفز ومستقطب لكل استثمارات في المستقبل مع مراعات المصلحة الوطنية، الاقتصادية، ومستقبل التنمية.

ومجمل القول أن قانون الاستثمار قد يشمل أحكام نظامية تسهل على المستثمر اقامة شركات ومصانع ومكاتب تسويق وهو الجانب المادي. وقد يتعلق بشراء الأسهم في المؤسسات المعروضة للخصصة. والملاحظ ان هذا ليس أكثر من نقل حقوق على الأصول السلعية من المتنازل الى المتنازل له.

ألغى المرسوم التشريعي رقم : 93-12 المؤرخ في 05/10/1993 المتعلق بترقية الاستثمار، جميع النصوص السابقة عليه و المخالفة له " ما عدا القوانين المتعلقة بالمحروقات⁴⁶⁷ وبإنضمام الجزائر إلى مختلف الإتفاقيات المتعلقة بالإستثمار⁴⁶⁸، بين الدول ورعايا الدول، تكون قد أرست القواعد الأساسية لتحرير قطاع الإستثمار وفق مبدأ: الحرية الإقتصادية وحرية تنقل رؤوس الأموال.

⁴⁶⁷ القوانين التي أغفلها المرسوم التشريعي هي : 1 القانون رقم 82-13 المعدل و المتمم للقانون رقم : 82-12 القانون رقم : 88-12 المتعلق بتوجيه الإستثمارات الإقتصادية الخاصة الوطنية.3- الفقرة الثانية من المادة : 183 و الفقرة الثانية من المادة : 184 من القانون رقم 90/10 المتعلق بالنقد و القرض.

⁴⁶⁸ صادقت الجزائر على اتفاقيات : أهم الإتفاقيات التي انضمت إليها الجزائر وهي : الإتفاقية المغربية المتعلقة بتسوية الإستثمار ج.ر رقم : 6 سنة 91. الإتفاقية العربية المتعلقة بالإستثمار رؤوس الأموال العربية في الدول العربية ج-ر رقم 56 سنة 95. الإتفاقية الدولية الخاصة بتسوية المنازعات المتعلقة بالإشتراك التي تقوم بها الدول و رعايا الدولة الأخرى ج.ر رقم 66 سنة 95.

واكتمل المشهد الإقتصادي للإستثمار بصدور الأمر رقم : 01-03 المتضمن تطوير الإستثمار وتهيئة الظروف على مستوى الإستثمار الخاص الوطني وعلى مستوى الإستثمار الخاص الدولي، رغم هذا الإستعداد على مستوى الخطاب القانوني لفتح رأسمال القطاع العمومي إلى الإستثمار الخاص الوطني والإستثمارات الخاصة الأجنبية إلا أن الإستثمار في الجزائر ما زال دون المستوى المطلوب. ويندرج النقاش الدائر حاليا المتعلق بالإصلاحات الإقتصادية و مسار الخصصة المتقدم بكيفية بطيئة في هذا السياق العام نظرا للعلاقة الجدلية بين خصصة ملكية القطاع العمومي و الإستثمار لأن مستقبل الخصصة مرهون بحضور الإستثمار وخاصة الأجنبي المنتج للثروة.

لكن المشهد الجديد لقطاع الاستثمار، لم يوفر له المناخ الجديد المتعلق بإعادة تنظيم ملكية القطاع العمومي الذي تتولاه شركات تسيير المساهمات، فهو يحتاج الى المناخ المناسب لترجمة تنفيذ مخططات التصحيح الهيكلي للمؤسسات العمومية الاقتصادية. فهي مجرد هيئات للإدارة الاقتصادية للحكومة، ولم يستقطب الإستثمار الأجنبي المرتبط بقوة النظام المصرفي والمالي⁴⁶⁹ في الجزائر المتسبب الرئيسي في تعطل انجاز برنامج الخصصة وانجاز ببرنامج الخصصة.

ويبقى قطاع الاستثمار، من حيث التعامل، غامض وسيء على مستوى الممارسات ومرهون ماديا يجب ابعاد المنطق الإداري. وحتى الحديث عن عصرنة النظام المصرفي فهو غير مجدي لان هناك فرق بين العصرنة (Modernisation) والإصلاح (Réforme). ودعم مناخ الاستثمار، يقتضي اصلاح الواقع الذي تفسده الممارسات. فهناك عوامل سياسية تعيق اصلاح البنوك كمصدر للتمويل، وفصل السياسة عن القطاع المالي والبنكي قد يجلب الاستثمار لتوظيف الأموال في مشروع معين من منطلق المعاملات التي تصدر عن القطاع المصرفي والمالي .

⁴⁶⁹ صوابيلي ح: تقرير النقد الدولي منشور بجريدة الخبر سنة 2005/03/09 تنويع الصادرات عامل اساسي في انجاح الإصلاحات

لذا يجب أن تندرج اشكالية الاستثمار في التنظيم المؤسسي باعتبار أن عزوف الاستثمار الاجنبي على وجه الخصوص انما يعود الى عاملين: العجز الواضح للحكومة في التقليل من وزن الاقتصاد الموازي. وغياب قواعد الشفافية تماما في تسيير قطاع المالي ويشهد على ذلك ظاهرة الفساد التي انتشرت نتيجة غياب قانون واضح يحدد بقوة ودقة منح القروض .

وقد أعطى المشرع الجزائري، نتيجة المتغيرات الدولية، للإستثمار مدلولة الإقتصادي من خلال تحديد مجال الإستثمار بأن نصت المادة الثانية من الأمر رقم : 03/01 المتعلق بتطوير الإستثمار على أنه " يقصد بالإستثمار في مفهوم هذا الأمر ما يأتي:

- 1- اقتناء أصول تندج في إطار استحداث نشاطات جديدة أو توسيع قدرات الإنتاج أو إعادة التأهيل، أو إعادة الهيكلة .
- 2- المساهمة في رأسمال مؤسسة في شكل مساهمات نقدية وعينية.
- 3- استعادة النشاطات في إطار خوصصة جزئية أو كلية هذا النص يعكس تجريد ملكية القطاع العمومي من غلاف ايدولوجية الدولة للإستثمار الذي شوه قواعد القانون الإقتصادي وكذا العمل بايدولوجية الليبرالية على مستوى النص القانوني لان القانون وحده لا يخلق ظروف الاستثمار⁴⁷⁰ .

⁴⁷⁰ BOUDRA.B : le Dispositif Juridique et Institutionnel Reatif à la Promotion et au Developpement de l' Investissement, article non publier 2006.p 09.

والمنتبع لتطوير الإطار التشريعي في الجزائر يكتشف وأن هناك حرية اقتصادية في القطاع الإستثمار على مستوى الخطاب القانوني⁴⁷¹، إلا أن هذه الحرية تثير تساؤلات حول الإستثمار الخاص الوطني، يمكن تخليصها في نقطتين رئيسيتين: أولاً، هو أن القطاع الخاص الوطني لم يبلغ النضج الإقتصادي في إدارة المشروعات الاقتصادية و الدخول في المنافسة من منظور اقتصاد السوق التي تقوم على التمويل والانتاج والمنافسة (مطلب-1) وثانياً، أن الإستثمار الخاص الوطني حالياً ينصب اهتمامه على القطاعات التي تدر ربحاً سريعاً ويتفادى المخاطرة ولم يبحث عن صيغ الشراكة مع القطاع الخاص الأجنبي وهو ما يؤثر سلباً على مشروع التنمية المستدامة في غياب الإستثمارات التي تنتج الثروة. وأن الخوصصة ليست حركة موحدة، بل يمكن ادراكها بكيفيات متعددة لأن ما يحدد الخوصصة هو مستوى مناخ الاستثمار والوضع الإقتصادي الذي يؤسس لمزايا اقتصاد النظام العام. ويبدو ذلك بعيداً في المرحلة الراهنة، عن تحقيق الهدف المطلوب، المتمثل في إزالة العوائق القانونية للاستثمار الأجنبي⁴⁷² (مطلب-2) بالتحكم في توجيه الاستثمار واحداث تكامل اقتصادي بين مختلف فروع الأنشطة. إذ لا يجب النظر الى الاستثمار على أنه مجرد توظيف مالي، بل على أنه عملية إقتصادية تنتج الثروة.

⁴⁷¹ انظر المادة 7 مكرر من الامر رقم 06-08 المعدل والمتمم للامر رقم 01-03 المتعلق بتطوي الاستثمار ، المؤرخ في

2006/07/15

⁴⁷² BOUDRA.B : OP Cite P 61.

مطلب -1: الإستثمار الخاص الوطني في قانون الخصصة

يحضى المستثمر الخاص الوطني بنفس المزايا التي يحضي بها كل مستثمر أجنبي يقيم بالجزائر. وقد حددت المادة الأولى من الأمر رقم: 03/01 المتضمن تطوير الإستثمار النظام الذي يطبق على الإستثمار الخاص سواء كان الوطني أو الأجنبي وكذا تحديد المقصد بالإستثمار في مفهوم النص⁴⁷³. على عكس الإختصاص في وضع الشروط قصد الحصول على المزايا لإستثمار الذي يعود إلى المجلس الوطني وتعتبر مسألة تطوير القطاع الخاص الوطني بالتكامل مع القطاع العمومي نقطة الارتكاز للاطلاحات الاقتصادية ومن أهم المسائل التي تستحوذ على مسار الخصصة في الجزائر.

ومن دون شك فإن المشهد القانوني للإستثمار الخاص الوطني والاجنبي قد اكتمل بصدور الامر رقم 06-08 المؤرخ في 2006/07/15 المعدل والمتمم للأمر رقم 01-03 المتعلق بتطوير الاستثمار في الوقت الحالي "" إذ تستفيد استثمارات القطاع الخاص بقوة القانون" من الحماية و الضمانات المنصوص عليها في القوانين و التنظيمات المعمول بها⁴⁷⁴ ، و كذا عن الحرية التي يتمتع بها ازاء القطاعات المالية ومن تمويل وقروض.

⁴⁷³ انظر المادة 2 من الأمر رقم 01-03 المتعلق بتطوير الإستثمار الصادر بتاريخ 20 أوت سنة 2001 - ج ر عدد 47.
⁴⁷⁴ أنظر المادة 03 التي تعدل المادة 04 من الأمر رقم 01-03 المؤرخ في 2001/08/20 بموجب الامر رقم 06-08 المؤرخ في 2006/07/15 المتعلق بتطوير الاستثمار، عدد 47.

و المهم في الإطار القانوني الذي ينظم الإستثمار الخاص الوطني والاجنبي هو التأطير المؤسساتي التي تشرف على إدارة وتنظيم الإستثمار بالجزائر الهدف منه تسهيل القيام بالشكليات المتعلقة بتأسيس شركات أو إقامة مشروعات وفق الترتيب المعمول به. يعني ذلك أن الإطار القانوني و المؤسساتي لتطوير الإستثمار الخاص متوفر و يبقى تجسيدا الارتدوكسية الليبرالية التي يقوم عليها قانون الاستثمار في الجزائر⁴⁷⁵.

و ضمن هذا المسعى من اجل اثراء مسألة الإستثمار الخاص فإنه مهم جدا تحديد المعطيات الإقتصادية للإستثمار الخاص عبر تحليل العلاقة بينه وبين التنمية الإقتصادية والإجتماعية، من منظور اقتصاد السوق. الفكرة التي لم تتبلور في الجزائر بكل شفافية هي التصادم مع واقع الإنفتاح الإقتصادي. وإن القطاع الخاص غير قادر على المنافسة ويفضل الإحتماء بالإستثمار العمومي الأكثر ربحية و بدون بدل جهد. لان الإستثمار الخاص في الجزائر لم يكن محل خيانة من قبل الدولة ولا نظرة واضحة المعالم ترسم المستقبل من خلال تطوير الحاضر، وهي من بين أهم الأسباب التي كانت وراء تهميش الاستثمار الخاص الوطني وهو ما عزز ظاهرة الاقتصاد غير الرسمي في الجزائر.

و الشيء المؤكد حليا، على مستوى النظرة الإقتصادية لإستثمار، فإن الوضع مقلق من تآكل قدرة السلطات العمومية على إدارة الإقتصاد الوطني جراء فقدان المسار الإقتصادي لبرنامج الخوصصة، و نتيجة الوفرة المالية التي بات يوفرها قطاع المحروقات وقد يضيع معها مشروع التنمية لتطغى النزعة الجديدة في إعادة صياغة المناخ المرهلي الجديد لمسار الإصلاحات الجارية . وهو ما يستدعي إعادة بلورة الرهان الحقيقي للإصلاحات من موقع الخيار و تصحيح وتيرة الخوصصة.

⁴⁷⁵ BOUDRA.B : Op Cit , P69.

وفي هذا الصدد، يمكن الجزم إن كل المؤشرات الإقتصادية للإستثمار الخاص الوطني تظهر التباين الصارخ في مسعى الإقتصاد الوطني بالنسبة للتنمية. فالترويج لمشروع الإستهلاك بواسطة الإستيراد يحاصر مسعى الإستثمار الخاص الوطني من المساهمة في التنمية، و بالمقابل يقوي التحالف مع الإقتصاد الموازي. والتنمية المنشودة اليوم في الجزائر هي التنمية التي تعمل على تنويع الصادرات للقضاء على الخلل الموجود في هياكل الإستثمار. وضعف درجة النضج الإقتصادي مقارنة بالإقتصاد الليبرالي، يعكس ضعف اداء القطاع الخاص⁴⁷⁶ لان رهانات الاستثمار تتحكم فيها المعركة بيع أموال النفط وبعث الاستثمارات العمومية ضمن مخططات الانعاش الاقتصادي.

والاستثمار الخاص الوطني، من منظور خوصصة ملكية القطاع العمومي، قد قلب الأولويات المالية، إذ تؤكد المعطيات المتوفرة، حاليا على المستوى الرسمي وعلى المستوى العملي أنه لا وجود لاي تناسب أساسي بين الاستثمار الخاص الوطني ومفهوم التنمية التي تهدف الى توفير مناصب الشغل والتحكم في التضخم، واعدة انتشار الدولة عبر مخططات دعم الانعاش الاقتصادي وتخصيص أموال كبيرة يكون المستفيد منها القطاع الخاص الوطني، ولا يشكل ذلك حلا لنقل ملكية القطاع العمومي الى القطاع الخاص الوطني، بل قد يجعل منه مصدر أزمة اقتصادية اجتماعية.

ولا يغرب على البال، ان تقليص حجم الاقتصاد الموازي سيكون له تأثير ايجابي لان تطوير القطاع الخاص الوطني وجعله قادر على المنافسة لا يتحقق الا من خلال الاستثمار المنتج. كذلك يطرح انشغالا مهما اساسه: هل الاستثمار الخاص الوطني في ظل التأطير القانوني والوفرة المالية للجزائر، باستطاعته في المرحلة الراهنة ان يساهم في التنمية الاقتصادية؟

⁴⁷⁶ تصريح وزير المساهمة وترقية الاستثمار لجريدة الخبر 2006/06/25.

و على ضوء هذا الوصف لواقع الإستثمار الخاص الوطني، من منظور التنمية، من المفيد تجنب الخلط القائم حاليا في الجزائر بين مفهومين: المفهوم الأول، يتعلق باقتصاد السوق و هي ومجموعة من القواعد الواجب توافرها حتى يتطور الإستثمار الخاص الوطني المعبر عنها باقتصاديات الإستثمار. والمفهوم الثاني، هو أن الإستثمار واقع اقتصادي قائم على ملكية المشروعات تعمل على المنافسة وتوفر فرص الشغل و خلق الثروة.

ومن تبعيات هذا الخلط أن مسار الاصلاحات أصبح يتقدم ببطء نتيجة الممارسات الإجتماعية التي تتخطى شخص الدولة. والعزف على الحرية الاقتصادية في مجال الإستثمار هو من أجل الترويج للمشروع الإستهلاكي الكبير. ودخول النظام الإقتصادي في أزمة هيكلية مشروع التنمية الذي لم يجد نوافذ إلا نتيجة الوفرة المالية المتاحة. لأن التنمية المعاصرة تفترض مشروعا متوازنا بين الإقتصادي والإجتماعي، وهو مسعى تدخل الدولة الحديثة من خلال الإقتصاد للمجتمع في حين أن الواقع غير ذلك .

و الخيار اليوم للجزائر، هو ضرورة اعتماد المعطيات الاقتصادية للإستثمار الخاص الوطني، قصد الوصول إلى ادراك العلاقة بين المشهد القانوني الجديد لقطاع الاستثمار الخاص في الجزائر والتنمية، وفق ما تقدمه له الدولة بقوة القانون من الحوافز الضريبية وشبه الضريبة والجمركية بالتجهيزات المستوردة، التي تدخل مباشرة في إنجاز الإستثمار بالنظر للفاتورة التي تسدها الدولة سنويا بالعملة الصعبة .

وكان لمبدأ الفصل بين الاستثمار في الاستيراد والانتاج، اثره الواضح على تعبئة الاستثمار في الاستيراد الذي يقع تحت مسؤولية مؤسسات الاستثمار، في شتى مجالات النشاط الاقتصادي. والمتسبب في بروز هذا الوضع للتنمية والاستثمار في الاستيراد هو النمو السريع للاقتصاد غير الرسمي.

و لأن القطاع البنكي ليس من مهامه ضبط نشاط القطاع الخاص. وحتى التصريحات المعمول بها، لدى مؤسسات القطاع العام، غير معمول بها في تنظيم الرقابة على القطاع الخاص، الذي وجد الفضاء الواسع للمضاربة وشكل مصدر للثراء والنتيجة أن تطور القطاع الخاص الوطني في مجال الاستثمار كان تطورا في الصناعة الغذائية والتمويلية إذ أصبح من الصعب توجيه الاستثمار الخاص الوطني حاليا حول القطاعات التي تخلق الثروة.

لم يعد الحكم على الإستثمار الخاص الوطني، إلا من خلال ما يساهم في التطور من النضج الاقتصادي للبلاد، وفق مقاييس محددة: فرص التشغيل، والحصول على المواد الأولية، والمواد المعالجة المتوفرة محليا، والمساهمة في إعادة بعث التنمية على أسس جديدة. وهو ما يعني ألا يظل مستقبل الإستثمار الخاص الوطني رهن التصور الحاضر لتطوير الإستثمار في الجزائر كما تضمنه النصوص القانونية وفي الوقت الحالي فان هناك معطيات تبين التزايد السريع في الشراكة للاستثمار الخاص الوطني على مستوى الخدمات (الواردات) مع الاستثمار الاجنبي وغرق السوق الجزائرية. هذا الاتجاه للاستثمار الخاص يمكن ان يسهم في تعطيل مسار الاصلاحات.

والوجهة الاقتصادية للإستثمار الخاص الوطني، يجب أن تعتمد النظام الإستثنائي⁴⁷⁷. لأن النظام العام يكون على حساب ابراز الوظيفة الاقتصادية في اطار التوازن الجهوي وهي الإشكالية المطروحة حليا بكثرة في تنمية الجنوب ، الأساس الذي يبنى عليه التضامن الوطني وفق جملة من الأهداف، وعلى وجه التحديد القطاع العمومي/و القطاع الخاص والإستعداد التعامل مع العولمة الاقتصادية والحفظ على الخصوصية الاقتصادية الجزائرية كل ذلك يتطلب مواجهة أزمة قواعد الشفافية التي يجب ان تسود قطاع الاستثمار وعلى سوق مالية نشطة الابتعاد.

وبالتأكيد، فان اثاره وضعية بورصة القيم المنقولة في الجزائر، حتى تصاحب قطاع الاستثمار والخصوصية، يجب ان تكون من أولويات الحكومة والتركيز على ضرورة تطور عمل البنوك خاصة فيما يتعلق بالعلاقة مع المستثمرين حتى تساير والاصلاحات التي بدأ يعرفها النظام المصرفي. قد يكون التفكير حول أحسن صيغة للتعامل مع الاستثمار الخاص، وتحويله من أنشطة الاستيراد الى أنشطة انتاج خاصة اذا ما تم توفير المهنية الاقتصادية في مجال الاستثمار.

ومع ذلك، تبقى معاينة مهمة في هذا المجال. فتطور القانون المتعلق بالإستثمار، في اطار توسيع القطاع الخاص، والتحول نحو اقتصاد السوق أصبح من الواجب على الدولة من منظور الإتفاقيات المصادق عليها إجراء معالجة فعالية للإنشغالات المطروحة اليوم أمام الإستثمارات الأجنبية المباشرة، على وجه الخصوص. إيجابية اطار وأسس للإستثمار تستدعي إعادة النظر في سير عمل الهيئات و المؤسسات الحالية التي لها علاقة بالإستثمار.

⁴⁷⁷ أنظر الفصل الثاني ، النظام الاستثناء من الامر رقم 01-03 المؤرخ في 20/08/2003 المتضمن تطوير الاستثمار ، جريدة

رسمية ، عدد 47.

وانجاز مثل التصور يقتضي تهذيب الحياة العمومية و الإهتمام بالشؤون الإجتماعية و الثقافية للشعب لأن الإستثمار بالمفهوم الواسع يتعدى انتاج الثروة وخلق وسائل الإنتاج والعمل و تسويق المنتوجات ليشمل التطور الإيجابي للرفاهية الإقتصادية الإجتماعية للمجتمع الجزائري وهو ما تستظل به المجتمعات المتطورة. وما يجب ان يذهب اليه التفكير هو البحث في المشهد الاقتصادي للاستثمار في الجزائر من جانب جوهر القرار الاقتصادي في الاصلاحات. فحتى الآن مايزال القرار الاقتصادي الجزائري معزولا عن أية خطة تضبط القرارات الاقتصادية في التعامل مع الاستثمار الخاص، طالما وان الجهة المفترض ان تقوم بمهمة التخطيط غائبة. و تبقى صعوبة التعاطي مع معطيات الاستثمار قائمة، بما في ذلك المعطيات المالية التي اسفر عنها المشهد الاقتصادي للجزائر ويبقى التوجه في توظيف الطفرة النفطية في الاتجاه الصحيح.

وأخيرا، يجب التفكير في ترقية الخوصصة المرتبطة بتطوير الاستثمار وهو مطلب، وبصفة اساسية، يتوقف على ارادة سياسية حقيقية التنفيذ النوعي لمجموع الاجراءات المتعلقة بالاستثمار، طالما وان المحيط القانوني هو لصالح تحرير حقيقي. وتطوير الاستثمار الوطني ومنح مزايا وتسهيلات حتى يصبح برنامج جذاب وفي متناول المستثمرين. وتظهر في ذلك أهمية التعامل مع القانون الاقتصادي. خاصة وأن الهيكلية القانونية لفتح الرأسمال الاجتماعي لشركاته للإكتتاب ودخوله البورصة موجود منذ سنة 1994.

مطلب-2: الإستثمار الأجنبي**في قانون الخصصة**

لعل من المفيد في البداية. الإشارة إلى أن المقصود بالإستثمار الأجنبي في قانون الخصصة، على وجه التحديد، هي تلك النصوص القانونية التي رافقت الإصلاحات الإقتصادية المتشعبة و الضامنة بقوة القانون للإستثمار⁴⁷⁸، بصفة عامة، إلى درجة يصعب على المختصين الإلمام بها، و بالتالي استعراضها. مرتبة سواء حسب الأهمية أو تاريخ صدورها أو وفقا للمواضيع التي تناولت الإصلاحات فالأمر يقتصر هنا على بعض النصوص التشريعية والتنظيمية التي تحكم وتنظم الإستثمار الخاص الوطني والأجنبي قصد تحديد موقع الإستثمار الأجنبي في هذه النصوص القانونية، بالمقارنة مع الواقع الذي تجري فيه التعاملات، والخيارات المطروحة في إطار خصصة ملكية القطاع العمومي.

ومن هذا المنطلق، فإن معالجة وضعية الإستثمار الأجنبي تتم عبر محصلة النتائج و الآليات المستعملة، باعتبار الإستثمار هو المرتكز الأساسي لأية نهضة إقتصادية متطور. يحكم تنظيم الإستثمار الأجنبي أحكام الأمر رقم: 01-03 سواء تعلق الأمر بالإنجازات الإقتصادية المنتجة للسلع أو الخدمات أو الإستثمارات التي تنجز في إطار منح الإمتياز و/أو الرخصة، التي يطلق عليها الإستثمارات المادية.

وعندما تطرح الحكومة ملكية القطاع العمومي للخصصة فإنه لا بد ان يكون الخيار الإقتصادي للإستثمار واضحا، والتوقعات تكون موضوعية. فالمسألة تتعلق باقناع المستثمر الأجنبي على ان تكون وظيفته على اقليم الجزائر حتى توفر مناصب شغل، ورصيد للجباية الى جانب نشاطات اضافية في عين المكان، تكمن من كسب الخبرة والنقل الحقيقي للتكنولوجيا⁴⁷⁹.

⁴⁷⁸ تنص المادة 4 من الأمر رقم 06-08 المؤرخ في 2006/07/15 المعدل والمتمم للأمر رقم 01-03 المتعلق بالإستثمار على :

"تستفيد هذه الإستثمارات بقوة القانون من الحماية والضمانات"

⁴⁷⁹ تنص المادة 9 من الامر رقم 01-03 المتعلق بتطوير الإستثمار على : "... تطبيق البنية المخفضة في مجال الحقوق الجمركية

فيما يخص التجهيزات المستوردة والتي تدخل مباشرة في انجاز الإستثمار على ان الامر رقم 06-08 المعدل والتمم للامر رقم 01-03 قد توسع في مجال النظام العام للإستثمار الاجنبي."

هذا الخيار اخفقت في تجسيده الحكومة رغم أهمية السوق الجزائرية مقارنة مع دول الجوار، ويتوقف النجاح في التوفيق على جلب الاستثمار المباشر الاجنبي على قاعدة المفاوضات المباشرة وتوفير المناخ المناسب للمستثمرين . هذه النقائص اشارت اليها كل التقارير الصادرة عن الهيئات الدولية المتخصصة وما تزال تثار الى اليوم وعجزت الحكومة عن ايجاد حل لذلك ومعالجة الوضع هو من الأوليات المسطرة.

وليس من المنطوق الاقتصادي تقديم أرقام حول النمو، دون بدل الجهود في الميدان الاقتصادي. والا فكيف يتم تفسير وأن الاقتصاد الجزائري لا يزال يختزل في برميل النفط وأنبوب الغاز وتعيش السوق الجزائرية على الاستيراد (مبلغ 26 مليار سنة 2006)⁴⁸⁰ ، وليس اقتصاد وانتاج الثروة والتصدير خارج قطاع المحروقات.

و في هذا الإطار فقد حددت المادة 02 من الأمر المذكور اعلاه، مفهوم الإستثمار، فأما أن يكون اقتناء أصول تتدرج في اطار استحداث نشاطات جديدة أو توسيع قدرات الإنتاج أو إعادة التأهيل أو إعادة الهيكلة كما قد يتعلق الأمر بالمساهمة في رأسمال مؤسسة في شكل مساهمات نقدية أو عينية، أو أن الإستثمار قد يكون باستعادة هذه النشاطات في اطار خصوصية جزئية أو كلية للمؤسسات العمومية الاقتصادية (خصوصية ملكية القطاع العمومي).

⁴⁸⁰ التصريح الذي القاه رئيس الحكومة السابق أحمد أويحيى بمناسبة اليوم الدراسي لنواب كتلتها المنشور بجريدة الخبر

.2007/09/01

والمجال واسع للإستثمار الأجنبي في الجزائر. فهو يحضى بامتيازات عامة وامتيازات خاصة حسب الإختيار في اقامة المشروعات الإستثمارية⁴⁸¹، فضلا عن المزايا التي يستفيد منها وفقا لمبدأ حرية التجارة والصناعة والمناسفة. لأن الإصلاحات لم تشمل مجلين فقط:الخصصة وحرية الإستثمار بل ارتفعت كافة القطاعات.

و في هذا الصدد، فان الإنشغال منصب،حول مدى تأثير قانون تطوير الإستثمار⁴⁸²،على الخصصة نظرا للغموض القائم،على مستوى العلاقة الجدلية بين الخصصة والإستثمار، فهل الخصصة،هي مجرد حصر مكاني للإستثمار أم الإستثمار هو الوقود المحرك للخصصة؟ بكل تأكيد، فإن مسعى الجزائر على مستوى النصوص القانونية والتنظيمية، يكرس الحرية الإقتصادية واقتصاد السوق. والشاهد على هذا التوجه الإيجابي هو ما يتبع من الحوافز والتسهيلات للإستثمار الأجنبي التي توفرها النصوص القانونية لكل مستثمر يرغب الإستثمار في الجزائر ، إلى جانب ضمان الحماية القانونية، من خلال انضمام الجزائر إلى الإتفاقيات الدولية التي تحكم الإستثمار في إطار العلاقة الدولية، وقبول الجزائر لقواعد القانون الدولي في ميدان الإستثمار الأجنبي.

والظاهر هو ان الحكومة لم تستقر على خيارات اقتصادية واضحة النتائج. فالاهتمام الأول، مازال منصبا على تسيير النفقات العمومية الأتية من تصدير البترول. فقبل سنين تقرر خوصصة جميع المؤسسات العمومية الاقتصادية ماعدا سونطراك وسونلغاز ثم تطور الأمر لتظهر استثناءات على الخيار، إذ أنه من اصل 1200 مؤسسة كانت مطروحة للخصصة لم يتم نقل منها الى القطاع الخاص بالتنازل الكلي الا عن 140 مؤسسة وهي حصيلة تبدو ضئيلة. و الخيار، في حد ذاته، غير مأمول النتائج. وبالتالي فانه لا بد في البحث عن طرح بدائل اخرى للاقلاع الاقتصادي وتسريع وتيرة التنمية.

⁴⁸¹ أنظر المادة 10 من الأمر رقم 01-03 المتعلق بتطوير الاستثمار

⁴⁸² المادة 02 من الامر رقم 01-03 المتعلق بتطوير الاستثمار عدد الذي يطبق على الاستثمارات الوطنية والاجنبية

و يشكل القطاع العمومي جهاز اقتصادي له قيمته و قدرته التقنية والصناعية وقدرة لا بأس به من طاقات النمو الكامنة، هذه الامكانيات قد تشجع من دون شك، الإستثمار الأجنبي، بصرف النظر عن الأوضاع الظرفية للإقتصاد الجزائري و للسوق الجزائرية من استيعاب المشروعات الإقتصادية التي تتميز به، وهي عوامل من شأنها أن تمكن الإستثمار الأجنبي من أن يجد له شركاء و إيجاد منافذ هامة للسوق الدولية.

ومن دون شك، فإن ترقية سياسية الخصصة التي هي بعيدة من أن تكون حركة موحدة، تبقى السبيل الأمثل لجذب الإستثمار الأجنبي. وهو ما يتطلب بصفة أساسية، التنفيذ النوعي للإجراءات المتعلقة بالإستثمارات الأجنبية من خلال تكيف المحيط القانوني لفائدة تحرير حقيقي للإقتصاد، حتى يصبح برنامج الخصصة جذاب وفي متناول المستثمرين⁴⁸³. لأن ما يحدد الخصصة هو مستوى البيئة والوضع الإقتصادي للمؤسسات القابلة لخصصة، وإختيار الكيفية التي تسيير بها. من هنا تبرز أهمية قواعد القانون الإقتصادي التي تحكم بقوة مجرى الخصصة ببطء. ولتطوير سوق حر تنافسي تساهم في تحريك عجلة التنمية .

وبالفعل، فإن الإستثمار الأجنبي يعطي السيادة للدولة توضيحا للمعيار المعتمد من قبل الدول المتطورة، في مجال الإستثمار، الذي يرتبط بدرجة الجذب على أساس جوارية السوق والمستهلكين، وتوفير سوق لليد العاملة المتخصصة تؤمن المحيط الإقتصادي لإقامة أي مشروع الإستثماري.

⁴⁸³ ارجع السفير الكندي بالجزائر "روبيرت بك" : ضعف الاستثمار الاجنبي : نقص الاعلام وثقل انشاء العقود، التي هي لا تتجاوز 10 مليون دولار سنويا، منشور بجريدة الخبر 30 اكتوبر 2005.

يفهم من هنا، أن شروط مساعدة جذب الإستثمار الأجنبي ضروري، باعتبار أن الخوصصة ليست في حد ذاتها عاملا محفزا له، كما أن الإطار القانوني المتوفر هو عامل مطمئن لتنظيم النشاط الإقتصادي. والعمل الجاد مع الإستثمار الأجنبي يمكن في ثبات القوانين والسياسات الإقتصادية وتحقيق لاقبل قدر من المخاطر في بيئة مواتية للإستثمار عند تنظيم وادارة المشروعات الإقتصادية.

وعلاوة على ذلك، فإن الحكومة ملزمة بتوخي الحذر في سياسة الخوصصة قصد تجنب الإصطدام بمسألة سيادة الدولة التي لا يجب أن تغيب وادماج القطاع الخاص الوطني، وفق رؤية مستقبلية للإستثمار الإقتصادي، تتحدد على مستوى الهيكلة والتنظيم، المرافق بالوسائل التي تتيح التحكم في التنفيذ الصارم، والحرص أكثر يكون على إعادة الإعتبار، لمفهوم ترتيب الأولويات في السياسة الإقتصادية للدولة.

وبالطبع فإن الإهتمام بالإستثمار الأجنبي يتطلب خيار الإنتاج في التداخل بالدخول في شراكة حقيقية والإبتعاد عن الشركاء من الخارج ووكلاء تصريف المنتوجات الأجنبية للإستهلاك في السوق الجزائرية خاصة. لان السوق غير تنافسية والصيغة المثلى، هو في خلق جو تنافسي، من شأنه بعث ديناميكية الشراكة حول أصول المؤسسات العمومية مع المستثمر الأجنبي في شركات جديدة. وهي الزاوية الإقتصادية للحد من التبعية للخارج وتقليص فاتورة الإستيراد. لأن التوجه للتمويل من الخارج، لا يخدم الإصلاحات الإقتصادية لمشروع التنمية. ولايخدم تأطير الإنفتاح الإقتصادي الذي يتوقف عليه تنشيط الإستثمار، و التأقلم مع التحولات الجارية والجو القانوني و الإداري الذي تجري فيه الأعمال التجارية والإستثمارية.

وخصوصة ملكية القطاع العمومي لا تعتبر، في حد ذاتها، عاملا محفزا للاستثمار الاجنبي، كل ما يتطلب لجذب الاستثمار الأجنبي هو خلق بيئة اقتصادية، واحترام القواعد القانونية⁴⁸⁴ للاستثمار. ويبقى في هذا الجانب المحيط المعادي لحرية الاستثمار. كل ذلك يتوقف على دور الوكالة الوطنية للاستثمار.

وما يجري في الجزائر ان قطاع الاستثمار من حيث التنظيم القانوني خضع للارتجالية في اصدار القوانين، المتعلقة به، من حيث التنظيم (المجلس الوطني) (الوكالة الوطنية)، او من حيث التدابير والاجراءات المعمول بها في ادارة ملفات المستثمرين. والسريعة التي جاء بها التعديل المتكرر لقانون الاستثمار، احدث فعلا تأخر الاقبال على الاستثمار في الجزائر وهو ماتدركه المشرع في احكام الأمر رقم 08/06 المتعلقة بتطوير الاستثمارات⁴⁸⁵.

والمتحري للاطار القانوني، الذي يحكم قطاع الاستثمار، يكتشف وان عدم تعديل قوانين الاستثمار مرتبطة وبالسيسة الاقتصادية المتبعة من قبل الدولة، الحرص على أقل قدر في المخاطرة. في تلك البيئة المستقلة، فان المستثمر الأجنبي يفضل الاستثمار في الخدمات (إدارة المشروعات) بدل من المشاركة المباشرة في تكوين رأس مال الشركات التي تتم خصوصتها.

⁴⁸⁴ BOUDRA.B : Op Cit , p 61.

⁴⁸⁵ انظر المادة 12 مكرر من الأمر رقم 08-06 المؤرخ في 2006/07/15 المعدل والمتمم بالأمر رقم 01-03 بتطوير الاستثمار

والسؤال المهم هو: هل أدوات نقل ملكية القطاع العمومي الخاص تتسجم مع المنظومة القانونية لتطوير الإستثمار في الجزائر؟ الإجابة عن هذا التساؤل تضمنها التقرير الذي عرضه وزير المساهمات و ترقية الإستثمار حول الحصيلة، إذ خلص إلى أن الحركة البطيئة التي تلازم الإستثمارات تجعلها دون الرهانات المعول عليها نتيجة العراقيل الإدارية التي مازال يشتهي منها اصحاب رؤوس الأموال الأجنبية بخصوص القرارات التي تتخذها الوكالة الوطنية والمصادقة عليها من قبل المجلس الوطني للإستثمار. أن ثقل ملف الإستثمار عطل مسار الخوصصة باعتباره أحد المؤشرات الأساسية بالحكم على نجاح السياسة الإقتصادية المنتهجة و نجاح الإصلاحات المطبقة في اطار اقتصاد السوق.

وأخيرا، فإن الوتيرة البطيئة للإستثمارات واستقطاب رؤوس الأموال الأجنبية هي المشكلة في جزائر الإصلاحات. و السبب في ذلك يعود إلى عدم تقييم المنظومة العامة لترقية الاستثمار، و ضبط استراتيجية واضحة المعالم. ليبقى مشكل العقار "الصناعي" والوصول إلى تمويل من البنوك و السياسة الجبائية المطبقة على ارباح الشركات والدخل الإجمالي، هي محاور مهمة كثيرا ما تثار من طرف اصحاب المشاريع الإستثمارية. وبالتالي فإن الحرص على ايجاد صيغة قانونية لحل مشكلة العقار الصناعي في الجزائر اصبح يفرض نفسه.

والحصيلة، أن مناخ الإستثمار في الجزائر، لا يبعث على الإرتياح⁴⁸⁶. لأنه لم يتم تحديد الخيارات المتاحة لهذا القطاع الحيوي. وينعكس سلبا على مسار الخصصة، وعلى عالم الشغل، والمنافسة، واقتصاد السوق، والإصلاحات في مجملها ليست مرتبطة بالليبرالية، بل الى اجراءات نقل ملكية القطاع العمومي الى القطاع الخاص. فالسياسة المعتمدة على المشاركة الأجنبية ليست هي الوحيدة التي قد تؤدي الى الاسراع بخطوات النمو الاقتصادي، والحصول على رأس المال الضروري للتنمية. والتكنولوجيا المتقدمة ودخول الأسواق العالمية بل هناك جوانب مهمة يجب الحرص عليها لـجلب الاستثمار الأجنبي المتمثلة في توفير بيئة مواتية للاستثمار، من حيث تنظيم التحكم في الاستثمار، ونظام إدارة المؤسسات، الأطر والأنظمة المساعدة للنشاط الاقتصادي، وهي عوامل من شأنها تشجيع سياسة الاستثمار الأجنبي .

لذا فان تنظيم واعداد برنامج وطني لخصصة ملكية القطاع العمومي هي من أهم المبادئ الاساسية لتشجيع سياسة الاستثمار في الجزائر. لان جزء كبير من النشاط الاقتصادي، سوف ينتقل من القطاع العمومي الى القطاع الخاص. وهذا ما تقتضيه قواعد عملية الخصصة. وأن مثل هذا التحول ينتج عنه وضع جديد، قد تكون هناك اطراف رابحة واخرى خاسرة، مما يتطلب التعامل بحذر من الراسمال الأجنبي رغم الحاجة اليه. فعلى المدى القصير قد يأخذ القطاع الخاص الوطني في التقلص والملكية القطاع العمومي قد تتضاءل لتتركز بين أيدي المستثمر الأجنبي. وهو ما سوف يطرح مشاكل كثيرة في المستقبل فيما يتعلق بسيادة الدولة ومشاركة القطاع الخاص الوطني. ويزداد الاستنزاف وضوحا في السياسة الخاصة بالاستثمار الأجنبي⁴⁸⁷.

⁴⁸⁶ انظر المرسوم التنفيذي رقم 94-324 المؤرخ في 17/10/1994 الذي يحدد الحد الأدنى من الأموال الخاصة المتعلقة بالاستثمار التي تنجز في اطار توسيع القدرة بالنسبة للاستثمارات الجديدة.

⁴⁸⁷ تنص المادة 12 مكرر من الامر رقم 06-08 المعدل والمتمم للامر رقم 01-03 المتعلق بتطوير الاستثمار المؤرخ في 15/07/2006 على مايلي: "في مرحلة الانجاز لمدة خمسة سنوات أ-ب-ج-د، وفي مرحلة الاستغلال لمدة اقصاها عشر (10) سنوات ابتداء من تاريخ معاينة المشروع في الاستغلال التي تعدها المصالح الجبائية بطلب من المستثمر.

ورغم كل ذلك فان مستوى الاستثمارات الاجنبية، تبقى دون المستوى. وان اغلب الاستثمارات الاجنبية تتجه الى قطاع المحروقات، حتى لو ان الاستثمار فيها يسمح باستيعاب الموارد المحلية في استثمارات اخرى. غير أن الاقتصاد الوطني في حاجة الى الاستثمار، والشراكة في القطاعات الاقتصادية الاخرى، التي تتحدد مواردها وتسمح بانطلاق الآلة الانتاجية الجزائر. في القطاعات، خاصة وان بعد توفير الاطار القانوني أصبح بتوفير ومن بين القوانين المتطورة في العالم على الانفتاح الاقتصادي.

الفصل الثالث: آليات السوق العالمية:

رهان الخصصة في الجزائر

شمولية الإقتصاد العالمي أصبح واقع رغم الإرتباط العضوي بمشاكل التخلف الذي يميز العالم الثالث عن الدول المتطورة. وشمولية السوق العالمية يعكس هذا الوضع الجديد. فهل تعترف عالمية السوق بشرعية المطالب الأساسية للدول النامية ومن بينها الجزائر؟ وهل أن عنصر التحولات يؤدي بالضرورة إلى الترابط الإقتصادي بين الدول الممثلة للشعوب؟ وما هي الصيغ المتاحة للجزائر، في ظل العولمة في شتى جوانبها، وخاصة الإقتصادية والمالية منها لبناء اقتصادي قوي يخرج الجزائر من أزمة التنمية؟ هل البحث عن توضيح المفاهيم الجديدة التي يحملها النظام الإقتصادي العالمي الجديد قد يجنب المواجهة مع السيادة الوطنية، خاصة فيما يتعلق بالسيادة الدائمة على الثروات الوطنية للجزائر؟ ماهي الإستعدادات المتوفرة للتعامل مع العولمة؟ هل أدوات توسيع مسألة الخصصة تحقق التوافق في التعاون الإقتصادي من منظور العولمة؟.

إن هذه الإشكالية أصبحت تطرح، و بإلحاح و بكل حدة، نتيجة تغيب القانون الدولي الذي لم يعد تحترمه الدول الصناعية الكبرى⁵³⁶، وما ترتب عن ذلك تغيير جذري في العلاقات الإقتصادية الدولية، والعودة بالصراعات بين ليبرالية بلا حدود والخصوصية الوطنية الإقتصادية التي يجب أن تكون الحصن المنيع للسيادة الوطنية. كما قد يساعد على تشكيل كتلتا اقليمية و جهوية، وهي الصيغ المستشرف بها في المستقبل، من أجل إيجاد توازنات في العلاقات الدولية الإقتصادية، أساس قاعدة التشاور والحوار في ترتيب آليات السوق العالمية وصيانة مصالح جميع الدول وفق اجراءات تتقاسم فيما بينها أهداف مشتركة.

⁵³⁶ بجاوي م: من اجل نظام اقتصادي دولي جديد تحديات جديدة للقانون الدولي ، تعريب د.جمال مرسى، بن عمار الصغير ، مراجعة عبد الكريم بن حبيب، دار النشر الجزائر 1981 ، ص 175 .

و في السياق العام للتحويلات التي يشهدها العالم اليوم في اطار تشكل مفهوم العولمة، وتأثير المشهد الإقتصادي الجديد في كل مرحلة من مراحل البنى الإقتصادية والإجتماعية، فان الثقافة المبنية كلها على القوة المادية قد تؤدي إلى الهيمنة عن بعد في فرض النمط الأحادي في الجانب الإقتصادي لأن المال هو عصب الحياة الإقتصادية والرفاهية الإجتماعية. و اذا لم تستوعب الدول النامية آليات السوق العالمية.

يطرح هذا المستوى من التفكير سؤالاً كبيراً. هل قانون الخصخصة في الجزائر حدد الأفق الإقتصادية للمجتمع الجزائري بمفهوم التنمية؟ و بالتالي كيف يتم التعامل مع العصرية الإقتصادية الذي سوف تعمل على إزالة الحدود كما تمليه ، والمنظمة العالمية للتجارة (OMC)؟ ان حوررت الإقتصاد الجزائري يتوقف بالدرجة الأولى، على مؤهلات المؤسسات الإقتصادية قبل الدخول للمنافسة، التي هي ضرورة اقتصادية، والتحكم في التعاون الدولي بابعاده واتجاهاته قصد ضمان الحد الأدنى من السيادة الوطنية⁵³⁷، مع احترام الخصوصية الإقتصادية في ابعادها المالية الإجتماعية و الثقافية.

لا شك ، ان الإقتصاد الجزائري يشهد تحولا كبيرا في شتى المجالات دون التخلص من المرحلة الإنتقالية التي مازالت تعيق التكيف مع مستجدات المحيط الدولي الإقتصادي الجديد بكل تشعباته. و صيغة التحول نحو اقتصاد السوق يجب إلا تكون من باب الإستجابة لما تمليه المسائل الظرفية. لأن المنطق الإقتصادي يعتد بالتكلفة الإجتماعية لأية صيغة تعتمد في التعامل مع المحيط الدولي الإقتصادي. و المستساغ اليوم هو ما يطلق عليه الترابط الجزئي بدائرة العولمة ومن أجل الحفاظ على هامش من الحرية في التعاون الدولي الذي بات يشكل مخرجا لعدم الوقوع في النمطية الأحادية والتنوع في اشكال التنظيم الإقتصادي من أجل التنمية التي تؤسس للانسجام الاجتماعي والاستقرار السياسي .

⁵³⁷ تصريح رني الحكومة السابق بن بيتور .أ: جريدة الخبر 2007/05/23.

لذا ، فإن طرح صيغ تحقيق الترابط الجزئي مع دائرة العولمة يكون من باب المساهمة في نشر الثروة العالمية المشتركة بين كل شعوب العالم و المنأى من الترابط الكلي مع دائرة العولمة يتطلب السعي بالتوجه إلى اشكال التعاون الجهوي و الإقليمي ،المطروحة حاليا على مستوى الأورومتوسطي أو على مستوى العالم العربي أو على المستوى القاري (NEPAD)،و في جميع المجالات ، يتعين تدعيم اشكال هذه التكتلات بتحديد الصيغ المتجانسة، في سياق العلاقات الإنتقالية التي يتسم بها النظام العالمي الجديد، إلى غاية التغلب على مشاكل الهياكل التي تواجه المنظومة الإقتصادية الجزائرية و استكمال الشروط الموضوعية لإقتصاد السوق، وهو ما يدفع الى البحث عن بناء شركات جديدة تعتمد على التعاون في اطار الفصل بين مهام السلطة والقطاع العمومي الذي يعاني مشكلة ظاهرة البيروقراطية و عوامل معيقة لتطوره .

و يحتاج قانون خصخصة ملكية القطاع العمومي في الجزائر إلى التكيف، خاصة، على مستوى التطبيق و الإجراءات المتبعة. لأن العديد من قطاعات النشاط الإقتصادي تعرف نقصا كبيرا، و تتطلب الإهتمام الواعي في ترتيب الأولويات ذات الصلة من اجل الوصول إلى توافق بين الموجود الممكن على المستوى المالي وآليات السوق المالية العالمية. وهنا، من الضروري التمكن من ايجاد أدوات للدخول بها في الشراكة مع الإتحاد الأوروبي الذي قد يأخذ مسار برشلونة الغطاء السياسي الحذر من السقوط في بعض المتاهات الإقتصادية التي يمكن تجنبها. وهو ما يجب ان تفكر فيه الحكومة الجزائرية من خلال اقامة قد يتيح لها الحصول على التكنولوجيا.

ولذا، فإن صياغة الترسنة القانونية التي واكبت الإصلاحات الإقتصادية، في حاجة إلى تعديل. لأن الصيغ المعروضة حاليا في التشريع الجزائري لا تتوفر على أسباب التعامل الإيجابي في اطار الشراكة باعتبارها وسيلة لحفظ التوازن وخلق شروط سوسيو-اقتصادية قصد إبراز خصوصية الإقتصاد الجزائري في عرض الآفاق، لأن التحضير للآفاق لا يكون الا باعتماد الآليات الملائمة للشكل العولمي الجديد .

وأثر العولمة على الجزائر، هو ما ينتظرها في القريب، نتيجة التسابق على احتكار الوسائل المتحكمة في السوق و السيطرة ،من طرف المؤسسات العالمية الكبرى و بالتحديد الإقتصادية منها ليصبح العالم سوق يخضع لها في كافة المجالات وقد تمكن المواجهة الهادئة من تقوية الإقتصاد الجزائري باغتنام الفرص المتاحة في اطار الشراكة.

والتدرج من الهيمنة التقليدية للنظام الرأسمالي إلى الهيمنة الحديثة⁵³⁸ التي تقوم على القوة الإقتصادية والتطور التكنولوجي و بالأخص الجانب المالي ليست قدرا محتوما على الجزائر ويمكن التعامل معها إذا ما تم التعامل معها بوسائل تضمن لها التوازن، لأن العولمة لا يمكن أن تكون بديل الأوطان والخصوصيات الوطنية للدول والمؤشرات المالية للجزائر منذ أن ارتفع سعر النفط يعطيها مركز جديد في التعامل مع النظام الدولي الجديد وأن يكون خيار الجزائر بالمساهمة في مجهود بناء اقتصاد مفتوح يكون احسن مخرج، خاصة والجزائر تملك من أسباب التعامل ما يؤهلها وفق " خيار " التوازن بين الإرتباط الجزئي والحد الأدنى من الخصوصية الإقتصادية المترتبة بواقع المجتمع الجزائري وثرواته ويلعب قطاع الحروقات دورا محوريا في التحدي الإقتصادي (المبحث-1) وأداة مثلى في تفادي المركز الإقتصادي الدولي الأخرى في التشكيل، باعطاء دفع

⁵³⁸بجاوي م. المرجع السابق، ص 215

قوي لقيام انماط جديدة للتنمية الاقتصادية، باستثمار الثروة النفطية وتنويع الصادرات قصد ادراك درجة التفاوت الواضح في اتفاق الشراكة المبرم بين الجزائر ودول الإتحاد الأوروبي الذي اصبح قلق على امته الطاقوي (المبحث-2). مما قد يتيح للجزائر دخول الأسواق المالية العالمية ولعب دور واقفي في الحفظ على السيادة الوطنية و الخوصصية الاقتصادية تكون قاعدة انطلاق لمشروع التنمية الاقتصادية، يضمن التوازن الاقتصادي - الاجتماعي .

لكن صدور قانون المحروقات رقم 07/05، لم يكن من اجل ضمان المزيد من الشفافية بل هو تعديل سياسي لا يقوم على أسس اقتصادية ""، ويعرض سيادة الجزائر على ثروات النفط للخطر. لان الليبرالية الاقتصادية هي التي انتجت العولمة الاقتصادية والمتواصلة الى اليوم وهو انتاج فعل الشركات العالمية الكبرى، وليس فعل الدول بسبب تكثيف المنافسة بين هذه الشركات الكبرة وتبرز العولمة الاقتصادية من خلال التحكم الكبير في عوامل الانتاج وبالتحديد رؤوس الأموال.

المبحث-1: الإشكالية العامة لقانون الحروقات

كان التأخر الذي أصاب عملية نقل ملكية القطاع العمومي إلى القطاع الخاص نتيجة عزوف المستثمرين، و خاصة الأجانب، أثره على التفكير في إيجاد آلية للدخول إلى السوق العالمية. وكان قطاع المحروقات من بين المحاور المثلى لتجسيد الفكرة و ذلك لسببين: السبب الأول، هو تسريع وتيرة الإستثمار في قطاع البترول و الغاز، باعتبار الجزائر في حاجة إلى الزيادة في السيولة المالية. والسبب الثاني، غير المباشر هو اعطاء دفع قوي لمسار خصصة ملكية القطاع العمومي البطني. وبالتالي فإن التصور المبدئ في التعامل مع قطاع المحروقات الإستراتيجي يندرج ضمن الإطار العام للإصلاحات الإقتصادية الجارية. وكل المؤشرات تظهر على ان الجزائر صارت تتفاوض من موقع أكثر راحة مع المتعاملين الأوروبيين. فدول الاتحاد الأوروبي في حاجة للتحرر من الهيمنة التي تفرضها كبريات الشركات البترولية الغازية على السوق الأوروبية.

و بموجب القانون رقم 07/05 المتعلق بقطاع المحروقات تم الفصل بين السلطة التي كانت تتمتع بها شركة سونطراك و نشاط قطاع الحروقات. ولهذا الغرض تم انشاء وكالتين: الوكالة الوطنية التي تتولى " سلطة الضبط " في قطاع الحروقات ، والوكالة الوطنية التي تشرف على " تامين موارد المحروقات النفط " .

ويشكل البعد الإقتصادي لإشكالية قطاع المحروقات طبقا لاحكام القانون رقم:07/05، المتعلق بالمحروقات حسب آراء العديد من المختصين المهتمين⁵³⁹ بالقطاع، دخول شركة سونطراك مجال المنافسة الدولية، بعد الإعفاء من مهمة السلطة العامة التي تتعارض بصفة مباشرة مع الممارسات التجارية والصناعية⁵⁴⁰ لكن دخول سونطراك المنافسة مع الشركات المتعددة الجنسيات، ليس لها القدرة على ذلك بسبب محدودية قدرة سونطراك التكنولوجية على المنافسة مع الشركات الأجنبية مما قد يكون له انعكاسات سلبية ومؤلمة للإقتصاد الجزائري، خاصة وانه لم يتم تحديث وسائل الانتاج في مجال البترول والغاز وهو ما يوفر الفرص للمستثمرين الأجانب في هذا القطاع من اجل تحقيق الأرباح .

ومن دون شك، فإن خيار الفصل بين المهام التجارية و الصناعية لسونطراك، باعتبارها مؤسسة وطنية منتجة للثروة ، ووظيفة الدولة المالك للقطاع، الضابط والحامي الذي جاء به القانون رقم : 07/05، هو خيار غير صائب لا يتطابق وانسحاب الدولة من الأنشطة الاقتصادية، خصوصا، وأن وكالة " النفط " ووكالة " الضبط" تقومان ولحساب الدولة بمهمة الضبط و التقييم و في ذلك خرق لدستور البلاد⁵⁴¹.

وقد يكون ادراج ضبط حاضر المستقبل الإقتصادي للجزائر في سياق منظور الفصل بين السلطة و الإقتصاد داخل سونطراك لابرار القوة. مما قد يؤدي إلى جعل سوق الجزائر قوة لجذب الإستثمارات الأجنبية في عدة قطاعات ، البديل لإخراج الجزائر من التبعية بنسبة 98 بالمائة لقطاع المحروقات ، وهو من شأنه أن يمكن الإقتصاد الجزائري من الدخول إلى السوق العالمية. ومن بين الأسس النظرية للأسواق العالمية، حرية تنقل رؤس الأموال خاصة الإستثمارات الأجنبية المباشرة التي تعتبر بدائل لما كان عليه الوضع في السابق، كالمعونات، والقروض

⁵³⁹ أجمع رؤساء الحكومات السابقين: أحمد غزالي -مولود حمروش -أحمد بن بيتور على أن هذا القانون فيه مخاطرة كبيرة.

⁵⁴⁰ انظر عرض اسباب للقانون رقم 07/05 المتعلق بقطاع المحروقات.

⁵⁴¹ انظر المادة 17 من الدستور الجزائري 1996.

التي أظهرت عدم فعاليتها. والمميز "لينيوليبرالية الجديدة"، اليوم، هو ظاهرة الزيادة في سيطرة الشركات المتعددة الجنسيات على النشاط الاقتصادي، في شكل استثمارات مباشرة أو تمويلية وتتردد في الاستثمار في قطاعات مفتوحة للشراكة لأنها لا تخدم مصالحها.

و تطرح إشكالية قانون المحروقات، في ظل القانون رقم 07/05 على مستوى الفصل بين مهام سونطراك كمؤسسة وطنية منتجة، ودور الدولة المالك للثروات الباطنية. فسونطراك من الآن فصاعدا، تتحرر من ثقل العمل لفائدة الدولة. وتركز عملها على النشاط الاقتصادي، وعلى هذا المستوى من التفكير يمكن طرح السؤال التالي: هل القانون رقم: 07/05 المتعلق بالمحروقات، هو مدخل لبداية خوصصة الثروة الوطنية الإستراتيجية؟ الإجابة عن هذا السؤال تكون من خلال مناقشة ميزة أحكام القانون بالنظر إلى الطابع النظامي، الذي يحمله وتحري درجة تأثيره على مسار الإصلاحات الاقتصادية الجارية، من جهة، والتخوف من مظهر التنازل المفرط للشركات الأجنبية على آبار البترول لأن المسألة تثير معارضة قوية من قبل الرأي العام المتخصص وقوى سياسية. وهي من الأسباب التي أرجأت صدور النصوص التنظيمية له ثم تعديله بموجب الأمر رقم 10/06 الذي اعتمد على قانون الأعمال والتخلي عن قواعد الإلتزام الذي تضمنه القانون رقم 07/05 المعدل والمتمم بالقانون 10/06 المتعلق بقطاع المحروقات.

والفصل الذي جاء به القانون رقم 07/05 المعدل و المتمم بالأمر رقم 10/06 المتعلق بالمحروقات، وبين وظيفة الدولة عبر الوكالتين "الضبط" و" النفط" وبين مؤسسة سونطراك قد يضعها في مجال المنافسة و مواجهة الشركات الأجنبية البترولية العاملة في الجزائر. ذلك يطرح مشكلة كبيرة، بالنسبة للرصيد الإقتصادي للدولة (مطلب-1). لأن هذا التوجه لا يعتمد على نظرة اقتصادية واقعية بقدر ما هو عنف قانوني⁵⁴²، و قد يغير المشهد الإقتصادي لمؤسسة سونطراك.

⁵⁴² الوصف الذي وضعه رئيس الحكومة الأسبق أحمد غزالي جريدة الخبر 2005/10/22

ومن تبعيات ذلك أن ينعكس سلبا على القرار الإقتصادي للدولة الجزائرية في المستقبل سيما و أن الشركات الأجنبية البترولية تصبح مالك للحقول البترولية لا شريك، هذا من جهة، و تضييع ورقة سياسة التفاوض من مركز مريح مع دول الإتحاد الأوروبي الذي تربطها به اتفاق شراكة، هذا من جهة ثانية. فهل يسجل الأمر رقم: 06-10 المعدل والمتمم للقانون رقم 05-07 المتعلق بالمحروقات بادرة عودة الوعي الإقتصادي للدولة الجزائرية و الإلتزام بمضمون القانون الصادر سنة 1971، الذي يخول للدولة الجزائرية حق مراقبة الحقول النفطية بنسبة 51 بالمائة، وممارسة السيادة الوطنية على مواردها الطبيعية؟ (مطلب-2). والاستغلال بالتخوف الأوروبي من بروز (منظمة جديدة لتصدير الغاز)

لقد أصبح الظرف مواتيا للدولة الجزائرية، لتعزز الوعي الإقتصادي لديها ومراقبة الثروة النفطية من أجل التنمية ، خاصة، التقارب الحاصل ، بين مؤسسة سونطراك و مؤسسة غازبورم الروسية، و التخوف الذي أبدته مجموعة دول الإتحاد الأوروبي من انشاء كارتل لمنتجي الغاز على غرار تجمع منظمة الأوبك المصدرة للبترول.

مطلب-1: مؤسسة سونطراك الرصيد الإقتصادي للدولة

ما يجري اليوم في العالم الإقتصادي، هو التطور الذي تعرفه المؤسسة الإقتصادية. والتغيير الجوهرى في الملكية الخاصة. والمؤسسة الإقتصادية الجزائرية لم يتغير مجال نشاطها و الدور الذي يجب أن تقوم به ضمن السوق العالمية ووضع البنوك في الاقتصاد الجزائري خير شاهد على تأخر سلبية المؤسسات الجزائرية. فهي لا تشارك في تنمية تطور الاقتصاد والاستثمار.

وقد كانت، بالتجربة، مؤسسة سونطراك المحرك الرئيسى للسوق الخارجى، فإن القانون رقم 05-07 المعدل و المتمم بالأمر رقم 06-10 المتعلق بالمحروقات، جعل من مؤسسة سونطراك مؤسسة وطنية للسوق الخارجى للتقيد بعولمة السوق⁵⁴³. لذا فالمسألة تتطلب وضع خطوط فاصلة بين المؤسسة من حيث الطبيعة والملكية⁵⁴⁴.

و اذا كان الدافع إلى صدورقانون المحروقات الجديد هو اقتصاد السوق، فإن للسوق مقوماته المبدئية : أولا، أن المؤسسة الإقتصادية، هي التي يجب أن تحتل مركز الريادة لخلق الثورة وتشكيل السوق و ليست الدولة. و ثانيا ، فإن المؤسسة الإقتصادية هي القادرة على تعبئة قدرات التنمية عبر سلسلة من القيم، وبشكل أفضل من الدولة، و أنه لا معنى للسوق، اذا لم يحمى على حرية العمل والمبادرة الخاصة والمنافسة الحرة ، واحترام قواعد الشفافية المطلوبة. وبالتالي فإن الخلط بين سوق المحروقات و ثروة المجتمع الجزائري، ومتطلبات السوق هو في الحقيقة يترجم عدم وجود سوق في الجزائر باعتبار أن السوق الجزائرية قد ضمت إلى السوق العالمية نتيجة المفاوضات التي أجرتها الحكومة الجزائرية

⁵⁴³ دكتور بشير مصطفى : هل ترفع المؤسسة الجزائرية تحدي عولمة السوق؟ جريدة الشروق 2007/03/15

⁵⁴⁴ خطاب رئيس الجمهورية الذي القاه بتاريخ 2004/02/16 بمناسبة افتتاحه المؤتمر الثاني الأفريقي حول البترول

من جانب واحد دون اشراك المؤسسة الوطنية الاقتصادية في فتح السوق⁵⁴⁵ وأصبح المطلوب اليوم انتهاج الترابط الجزئي بين تحرير القطاعات الاقتصادية حتى يكون لمؤسسة سونطراك الدور الأساسي في تأكيد الترابط بين الليبرالية والدولية (Etatisme).

فهل قانون 07-05 المعدل و المتمم بالإمر بقم : 10-06 المتعلق بالمحروقات حين فصل بين وظيفة الدولة و وظيفة مؤسسة سونطراك كان للضرورة الاقتصادية أم تراجع عن التأميم ؟ هذا الإنشغال أثار نقاشا حادا و سجالا واسعا في أوساط المختصين و المهتمين بقطاع المحروقات في الجزائر، بالنظر الى أن قطاع المحروقات من القطاعات الإستراتيجية بنص الدستور⁵⁴⁶. وهو عرض سيادة الجزائر على الموارد النفطية للخطر. ومخالف للمعقول دون الاعتداد بالأثار السلبية التي يترتب عنها تطبيق القانون. فهو يتضمن ردة من حيث الجوهر ومجازف في الغاية السياسية⁵⁴⁷. لان المستثمر الاجنبي يتردد في توظيف الرأسمال في قطاعات مفتوحة للشراكة ويتسارع على الاستثمار في قطاع المحروقات.

وما هو مؤكد اليوم، أن مؤسسة سونطراك تمثل الفضاء الوطني الاقتصادي وتشكل علامة تجارية في الفضاء الدولي واستثمار تجربتها الاقتصادية، من شأنه أن يدفع إلى التجدد الاقتصادي، ليشمل كافة قطاعات النشاط ويساعد على وضع استراتيجية متعددة الأنشطة القطاعية تتركز على التأهيل العالي لبقية فروع سونطراك قد تستفيد من الزيادة في عدد المؤسسات الجزائرية، خاصة، وأنها تتميز بالإزدواجية. فهي بالنسبة للجزائر الأكثر قوة والأكثر غنى، أي بمعنى آخر هي شأن كل المجتمع الاقتصادي الجزائري كونها أكثر رشادة في مجال التسيير والتحكم في القطاع الإستراتيجي. وكادت ان تقع ضحية القانون رقم: 07-05 لو تمت مرافقته بالنصوص التنفيذية.

⁵⁴⁵ رئيس الحكومة الأسبق: مولود حمروش ، جريدة الخبر 2006/09/14

⁵⁴⁶ تنص المادة 17 من الدستور الجزائري الحالي على

⁵⁴⁷ رئيس الحكومة الأسبق : أحمد غزالي : جريدة الخبر 2005/10/22

هذا الوضع، والمكانة المتميزة لمؤسسة سونطراك على باقي مؤسسات القطاع العام الوطني يعود في الأساس إلى طبيعة الملكية هي ملك للمجموعة الوطنية ومصدر الإقتصاد الجزائري بنسبة 98 بالمائة " 144 " و دخول مؤسسة سونطراك مجال المنافسة الدولية طبقا لقواعد اقتصاد السوق قد يجعلها تقع في غبن اقتصادي نتيجة عدم التكافؤ التكنولوجي و إدارة المنافسة التي تتمتع بها الشركات الأجنبية البترولية مما قد يؤدي إلى تفرغ سونطراك من قوة الموارد البشرية ذات الخبرة العالمية بالإضافة إلى محدودية مؤسسة سونطراك على المنافسة والإنعكاسات السلبية المؤلمة للإقتصاد الجزائري⁵⁴⁸.

وفي هذا السياق ، فالتوجه الحقيقي يجب أن ينصب على تقوية القطاعات خارج المحروقات التي تخلق النمو وإحداث قطيعة للتبعية لقطاع المحروقات بتوفير مناخ الاستثمار والتنافسية اساس الإقتصاد الليبرالي الذي لا يحتاج إلا لوجود هيئات للضبط اللازم لسير اقتصاد السوق. وهو ما يستدعي ابقاء قطاع المحروقات في منأى عن صراعات عصب السلطة⁵⁴⁹ ، سيما وان الدولة تستظل بالاقتصاد السياسي ، إذ لم تأخذ الحرية الاقتصادية مسارها التنظيمي مما يجعل الاهتمام بقطاع المحروقات وشركة سونطراك على وجه الخصوص ينصب على الاطار الاقتصادي على مستوى التحكم في التسيير.

⁵⁴⁸الخطاب الذي ألقاه رئيس الجمهورية السيد عبد العزيز بوتفليقة بمناسبة زيارته إلى بريطانيا سنة 2006.

⁵⁴⁹مولود حمروش ، رئيس الحكومة الأسبق: جريدة الخبر 20/08/2006

ومن دون شك فإن الإصلاحات الإقتصادية من الجيل الأول قد هيئت الأرضية صلاحياتها وهو ما يحتم على الحكومة ضبط التوجه الإقتصادي على الجديد والتكيف مع الوضع الدولي الذي لا يقبل التعايش مع الواقع الإجماعي - الإقتصادي للجزائر قصد تقادي رهن القرار الإقتصادي كما حصل مع دولة الأرجنتين.⁵⁵⁰ ويمكن تحقيق المعادلة الصعبة في التعايش بين الموقفين إذا ما تم التحديد بدقة التوجه الذي يجري البحث فيه من طرف الحكومة لمستقبل المشروع الإقتصادي.

لقد تشوه المشهد الإقتصادي للإصلاحات جراء صدور القانون رقم 05-07 المعدل المتمم بالأمر رقم : 06-10 المتعلق بالمحروقات، ويعكس فشل القرار السياسي، في أحداث قطيعة حقيقية بحسب دراسة قام بها الدكتور علي كفايفي خبير في استراتيجيات النفطية كانت الجزائر ستخسر 7 ملايين دولار لسببين : أولاً، أن هناك عقود محل نزاع حالياً مبرمة مع الشركات الأجنبية و أحكام المادة 100 من القانون لا تأخذ بعين الإعتبار أصول القيمة محل النزاع القائمة بين مؤسسة سونطراك و الشريك الأجنبي. ثانياً، أن مؤسسة سونطراك قدرتها محدودة في مجال التنقيب ومن الضروري الإستعانة بالشريك الأجنبي على عكس مايرمى إليه القانون رقم 05-07.

ثم أن أحكام القانون رقم 05-07 المعدل والمتمم بالأمر رقم: 06-10 المتعلق بالمحروقات لم تدرج الجباية النفطية في بنود واحكام قانون المالية، واتخاذ تدابير تقنية في مقرر وزاري دون المساس المكانة القانونية لمؤسسة سونطراك الرصيد الإقتصادي للدولة وبتعديل القانون رقم 05-07 التشريعية خزينة الدولة أكثر من 07 ملايين دولار على الأصل أن يعود العمل بالقانون السابق رقم 05-07 المعدل والمتمم بالامر رقم 06-10 المتعلق بالمحروقات.

⁵⁵⁰كتوف. ع: بواذر سيناريو الأرجنتين في الجزائر : حوار أجرته معه في مدينة موريل جريدة الشروق بتاريخ 2005/10/12

مطلب-2: بداية عودة الوعي الإقتصادي للدولة

المؤشر الأول للعدول على قانون رقم 05-07 بموجب الأمر رقم 06-10 المتعلق بالمحروقات كان في التريث من اصدار النصوص التطبيقية له. ومثل هذا التأخر له مدلوله السياسي⁵⁵¹. ويصدق عليه الحكمة المتداولة في التأيي السلامة وفي العجلة الندامة ". وقد أثر النقاش الحاد و المباشر الذي دار حول القانون، حتى قبل صدوره، خصوصا وأن النقاش تناوله المختصين المهتمين والعارفين بأهمية، دور قطاع المحروقات في مستقبل التنمية الاقتصادية. والمؤشر الثاني والقوي ما تضمنه الكلمة التي ألقاها السيد/رئيس الجمهورية أمام رجال الأعمال البراطنيين بمناسبة زيارته لهذا البلد " سونطراك ليس للبيع " هذا الموقف المتريث أعقبه موقف صريح وحاسم بالاعتراف بالخطأ من صدور القانون رقم: 05-07 من قبل رئيس الجمهورية " أخطأت في قانون المحروقات فأدركت الخطأ"⁵⁵².

و قد تجسد هذا الموقف، بتراجع الخطاب الرسمي الذي يعود لوزير الطاقة والمناجم، خصوصا، بعد سحب القانون الذي دافع عنه باستماتة " التعديلات الجديدة أصبحت ضرورية لأنها تصحح عدم التوازن بين مداخل الدولة و الشركات الأجنبية ومن شأنها تجنب البلاد مشاكل على غرار التجربتين البوليفية و الفنزويلية⁵⁵³. وكانت أولى التأثيرات مغادرة اطارات الشركة الوطنية بسوناطراك الى الشركات الأجنبية التي أصدر بشأنها وزير الطاقة والمناجم تعليمة لكل الشركات، والمجموعات الأجنبية العاملة في الجزائر في قطاع المحروقات منع توظيف اطارات سوناطراك لديها وبالموزاة مع التعليمة الوزارية سارع المسؤولون على شركة سوناطراك الزيادة الفورية في اجور الاطارات التي يكثر طلب الشركات

⁵⁵¹ وزير الطاقة و المناجم أكد أن تعديل قانون رقم 05-07 هو قرار سياسي يقوم على أسس اقتصادية جريدة الخبر

2006/09/28

⁵⁵² مقتطف من خطاب رئيس الجمهورية ألقاه أمام إطارات بنادي الصنوبر 2006/12/27

⁵⁵³ وزير الطاقة و المناجم جريدة الخبر 2006/11/23

المنافسة على تخصصاتها. و التعليم التي استغربت منها الشركات الأجنبية العاملة في الجنوب الجزائري، وهو ما يعد بمثابة اعتراف ضمنى بان الشركة الوطنية سوناتراك قد وقعت ضحية القانون القانون رقم 05-07 المتعلق بالمحروقات وهي في موقع الدفاع بسبب عدم تكافؤ ادوات المنافسة التي تملكها شركة سوناتراك بالمقارنة مع الشركات الأجنبية لكن التعليم تتنافى مع قواعد الانفتاح الاقتصادي واقتصاد السوق.

والنتيجة. هو أن التعديلات التي ادخلت على القانون رقم 05-07 بموجب الأمر رقم: 06-10 المتعلق بالمحروقات، اعادت الحماية الضرورية للشركة الوطنية سوناتراك التي تتمتع بسلطة اتخاذ القرار في الحـصـول على مشاريع القطاع بشكل مستقل دون مشاركة أية شركة اجنبية أو على الاقل، المساهمة الاجبارية في المشاريع بنسبة لا تقل عن 51 بالمائة وهو قرار يتخذ قبل الاعلان عن المناقصات الدولية وهو ما يعطي كل الفرص لشركة سوناتراك في المشاريع المقامة على اقليم الجزائر وهي صيغة جديدة لاعادة التأميم.

وكان الغرض من التعديل للقانون رقم 05/07 بموجب الامر رقم 06/10 المتعلق بالمحروقات، حسب ما جاء في عرض الاسباب هو استثناء سوناتراك من اجراءات التحكيم الدولي في حالة حدوث خلاف بين الوكالة الوطنية لتثمين مواد المحروقات والمتعاقدين. ويشفع في ذلك نسبة 51 بالمائة التي تحوزها سوناتراك في المشاريع المقبلة لتبقى مسألة حل الخلافات في اطار السيادة الوطنية⁵⁵⁴، وسد الطريق على كل محاولة اجنبية التدخل في تسيير الموارد الرسمية للدولة. كما أن شركة سوناتراك ملزمة بالمشاركة في جميع عقود البحث والتنقيب والاستغلال وفي امتياز نقل المحروقات بواسطة الانابيب التي لا تقل عن 51 بالمائة.

⁵⁵⁴ أنظر المادة 58 من الامر رقم 06-10 المعدل والمتمم للقانون 05-07 المتعلق بالمحروقات المؤخر في .

بالفعل، فإن تدارك الموقف تمثل في تبني خيار تعزيز رقابة الدولة على موارد وعائدات البترول. وقد تأكد بالحساب المالي، أن نسبة عائدات الشركات الأجنبية بلغت 40 بالمائة في الحصة الإجمالية للنفط. وهو يعادل 13 مليار دولار تأخذ منه الشركات الأجنبية البترولية 05 مليار دولار، دون أن تستفيد مؤسسة سونطراك من هذا المبلغ⁵⁵⁵. وأصبح التعديل الجديد يعطي سونطراك بالمشاركة بنسبة 51 بالمائة في كل العقود و هي العودة إلى سياق عهدها، بالإضافة إلى الرسم على العقود بمراعات تطور أسعار المحروقات في السوق الدولية.

والنتيجة المباشرة، جراء تعديل القانون رقم 05-07 المتعلق بالمحروقات، هو أن الجزائر تجني مداخيل تفوق 1 مليار دولار، من خلال فرض رسم اضافي على ارباح الشركات الأجنبية و بالتالي تأمين الثروة النفطية وتصحيح العقود المبرمة مع الشركات الأجنبية في ظرف كان فيه سعر البرميل لا يتجاوز 15 دولار والإرتفاع المدهل الذي تضاعف أربع مرات من (15 دولار إلى 60 دولار للبرميل). وقرار الجزائر بتعديل القانون الذي كاد أن يتسبب في كارثة اقتصادية اجتماعية، هو قبل كل شيء، قرار متعلق بممارسة سيادة الدولة على ثرواتها و مواردها المنجمية⁵⁵⁶. والاستقراء من التجربة الجزائرية، من هذا التحول يبين أنه عندما يفتح باب نقاش المسائل ذات الطابع الوطني في ملف بحجم قطاع المحروقات وتوسيع النقاش تغلق مباشرة لمجرد تباين الخيارات. وهو ما وقع فعلا مع القانون رقم 05-07 المتعلق بالمحروقات المعدل والمتمم بالامر رقم 06-10 سنة 2006.

⁵⁵⁵ سعادة. ع: خليل يرافع ، ضد قانونية ، ي جريدة الخبرة 2006/11/23

⁵⁵⁶ نظر المادتين 12 و 17 من الدستور الجزائري الحالي.

إن العودة الجادة إلى طريق الصواب في إدارة قطاع المحروقات تعبيراً عما جاء في عرض الأسباب للإمر رقم: 06-10 المعدل و المتمم للقانون رقم 05-07 المتعلق بالمحروقات هو " لزام على الجيل الحالي، أن يسهر على استغلال مواردنا النفطية استغلالاً عقلانياً وذلك بمراعاة الإحتياجات المترتبة عن الجهود المبذولة في سبيل تنمية تنزايد ومستدامة وبنفس القدر إحتياجات الأجيال التي تكون أكثر لا محالة⁵⁵⁷ .

والتقويم الموضوعي لقطاع المحروقات ، جراء التعديل الجديد، يقاس برد فعل الشركات الأجنبية العاملة بالجزائر، وخصوصاً، المتعاملين من دول الإتحاد الأوروبي، الذي تربطه بالجزائر اتفاق شراكة. فالجزائر قد تصبح في موقع أكثر راحة في التفاوض مع دول الاتحاد الأوروبي، وكذا إعادة لمؤسسة سونطراك مكانتها المركزية كمنتج وناقل ومسوق للغاز الجزائري سوف يتيح لها الفرصة للتحرر من الهيمنة المفروضة، على السوق الأوروبية، من قبل كبريات الشركات الغازية الأوروبية ذاتها، بالنظر إلى اتفاق التعاون المبرم بين سونطراك وغاز بروم الروسية. هذا الأمر قد يلزم الإتحاد الأوروبي البحث مع الجزائر على اطار قانوني جديد لتطوير التعاون في ظل الشراكة القائمة حالياً. لتستفيد منه كافة قطاعات النشاط الاقتصادي للبلاد .

والمؤكد، أن الحرج الإقتصادي الذي طال دول الإتحاد الأوروبي من التقارب بين الجزائر (سونطراك) روسيا (غاز بوروم). أنه تخوف من الآلية الجديدة لدخول الجزائر السوق العالمية من موقع أكثر راحة. و فرصة للجزائر أن تلتزم الإتحاد الأوروبي التعامل معها وفق قانون الأعمال ومن منظور التكامل و ليس التنافس الإحتكار⁵⁵⁸ . و بالتالي فإن هذا التخوف ليس مبنياً على قواعد موضوعية .

⁵⁵⁷ انظر عرض الأسباب التي ورد بالأمر رقم 06-10 المعدل و المتمم للقانون 05-07 المتعلق بالمحروقات المؤرخ في.

⁵⁵⁸ دكتور علي كفايفي : محور الجزائر - موسكو يرعب أوروبا جريدة الخبر 2006/8/27

وبهذا الصدد، فإن التعديل الذي أجري على قانون رقم 05-07 قد أفرز جملة من المسائل : أولاً، تهديد الشركات الأجنبية البترولية العاملة بالجزائر بالرحيل وهو رد فعل كان متوقعا، خاصة فيما يتعلق بفرض ضرائب استثنائية على ارباح هذه الشركات كلما زاد سعر البترول عن 30 دولار. وهذا الموقف لن يؤثر في شيء، طالما وأن مؤسسة سونطراك لها القدرة وحرية الإختيار في شراء أصول و استثمارات الشركات الراغبة في الرحيل. وثانيا، أن القرار السياسي فيما يتعلق بتنظيم الإقتصادي، وفق قواعد اقتصاد السوق، قد فشل في احداث القطيعة مع الإقتصاد الريعي. والثروة النفطية اصبحت شغل كل الجزائريين. وثالثا ، فإن المشهد الإقتصادي للإصلاحات الجارية، لم تتحدد هويته بالنسبة للتنمية .لأن ظاهرة الفقر و الحرمان في الجزائر، هي في توسع. والمواطن الجزائري الذي هو محور هذه التحولات، لم يعد له احساس بالأمان الإجتماعي، نتيجة غياب الثقة في الإختيارات الإقتصادية المطروحة. فهل مبدأ حركية الدولة، الذي يطبع قانون المحروقات الجديد، يعبر عن تخفي الخطر أم هو جزء يعكس واقع ممارسات السلطة للأنشطة الإقتصادية؟ الأيام قد تسفر عن كشف المستور الذي مازال يتميز به رغم التحسنات التي حملها القانون الجديد.

والمسألة الرئيسية والمهمة في التعديل الجديد للقانون، أنها كانت معركة قانون المحروقات ، طالما وأن السلطة تلتزم بالتعامل مع عائدات البترول على أساس أنها من أسرار الدولة، في حين أنها ليست سرا على الشركات البترولية، هذا من جهة، وحتى الآن لا يمكن لسونطراك الوصول لاحتياطات الشركات الأجنبية⁵⁵⁹ ، التي تمكنت من استغلال البترول والغاز، هذا من جهة أخرى. وما يؤكد أن الحكومة الجزائرية تتميز بالتهرب من المعركة الاقتصادية والتنمية هو إحتماؤها بالارقام والتقارير التي لا تعكس واقع تطور الاصلاحات والنمو. كما بينت المعركة القانونية حول قطاع المحروقات، ان اعادة المشهد الاقتصادي للإصلاحات يختصر في طرح المفهوم الاصلاحات التي لم تقدم النتيجة المرجوة، في وأن نجاحها مرهون بمدى

⁵⁵⁹ التصريح لوزير الطاقة والمناجم ، خليل شكيب ، أدلى به لجريدة الخبر بتاريخ 2007/08/25

التحكم في المعلومات والمعطيات. لان قاعدة الشركات الخاصة لا تقتحم السوق الاقتصادي الا بعد التشخيص الدقيق عن الوضعية المالية موضوع الاستثمار، مما يسمح بتقييمها بصورة جيدة ويتوقف ذلك عن المعلومات التي تحصل عليها الشركات، فالمعلومات لها اهمية في صنع القرارات الصائبة التي تبناها السلطات العمومية لان منظومة المعلومات الاقتصادية تعتبر عامل لتنمية الاستثمار وبالتالي اعطاء المعلومة مكانها. لذا فان الاقتصاد الوطني في هذه المرحلة بالذات في حاجة الى انشاء بنوك للمعطيات في كل قطاع من اجل التحكم في المنافسة والسوق. واستغلال بنوك المعطيات القريبة من الواقع هو العامل الاساسي لتشخيص الوضع الاقتصادي قصد ايجاد التدابير الكفيلة بتنمية القطاع مثل قطاع المحروقات. وتعميم ذلك على بقية القطاعات التي مازالت تعيش على موارد قطاع المحروقات الى جانب اعتماد التوسع الافقي لانشطة مؤسسة سوناطراك لتشمل كل القطاعات الاقتصادية وفق صيغ للتعاون والشركات مع الشركات المتخصصة في مجال الصناعة، بشتى انواعها، تكون المخرج للاقتصاد الجزائري الذي يعاني الأزمة، خاصة قد يكون ذلك دافعا لخيار الاستراتيجية الصناعية الجديدة.

والتعديل الجوهري الذي طال قانون المحروقات رقم 05-07 المعدل والمتمم بالامر 06-10، قد جنب البلاد كارثة اقتصادية وضياح السيادة الوطنية على الثروات الباطنية ليس كافيا. والخيار الوجيه هو استكمال مسار استعادة الدولة على المحروقات بالتخلي عن الوكالتين: "النفط" و "التمين" بما في ذلك الغاء المادة 13⁵⁶⁰ منه التي تبقي على تحرير اسعار المحروقات والغاء العمل بعقود الامتياز لطول المدة 25 سنة لان هذا القانون فصل على مقاس الشركات الاجنبية ومشكلة (قاسي الطويل) مع الشريك الاسباني فرصة لإعادة مراجعة قانون المحروقات الحالي⁵⁶¹.

⁵⁶⁰ تنص المادة 13 من الامر رقم 06-10 المعدل والمتمم للقانون رقم 05-07 المتعلق بالمحروقات على: "عقود الامتياز في

مجال التنقيب لا يتعدى 25 سنة"

⁵⁶¹ بن قربة م: الوزير السابق والخبير في الطاقة، جريدة الخبر 20/10/2007.

المبحث-2: اتفاق الشراكة الجزائري-الإتحاد الأوروبي وأفاق الخصصة في الجزائر

عرفت الجزائر، منذ أواخر الثمانينات، توجهات سياسية جديدة أدت الى انتهاج سياسة اقتصادية، تهدف الى تحقيق حرية السوق والمنافسة وتحرير التجارة الخارجية مما عجل بالاصلاح التشريعي بالتدرج، وحسب الأولويات، والتكيف مع التوجه الجديد للسياسات الاقتصادية، باعتبار ذلك من الشروط الاساسية لادماج الاقتصاد الجزائري في الاقتصاد العالمي.

هذا المسعى، مر بمراحل، إقتضتها الظروف الاقتصادية والاجتماعية للبلاد، توج بصدور قوانين اقتصادية تتعلق بالاصلاحات وبخصوصة القطاع العمومي الاقتصادي وفتح الاستثمار للخواص بعد انضمام الجزائر الى العديد من الاتفاقيات من منظور العولمة المالية التي يقصد بها حرية تحرك وتنقل رؤوس الأموال مهما كان شكلها بين الدول دون شروط والهدف من تحرك رؤوس الأموال بكل حرية هو الاستثمار، لان الدول هي بحاجة الى موارد مالية.

ويندرج اتفاق الشراكة المبرم بين الجزائر ودول الاتحاد الأوروبي في هذا الإطار⁵⁶². و بعد مفاوضات طويلة دامت عدة سنوات، إرتكزت حول توفير الشروط السياسية، والامنية، والاقتصادية لهذا الاتفاق. كما تمثل اطارا قانونيا العلاقات بين دول الاتحاد الأوروبي والجزائر، على أساس أولويات سياسية متجددة يمكن ان تتجسد عبر تطبيق الاصلاحات، من اجل تأهيل المؤسسة الجزائرية لمواجهة المنافسة في السوق كما قد يكون اتفاق الشراكة مع دول الاتحاد الأوروبي تكريس السوق الاستهلاكية في الجزائر بسبب التعاملات الكبيرة بالوحدة النقدية "الأورو" وبالتالي فان هناك رهانات تترصد للجزائر، على غرار العديد من الدول النامية. ومن حق الجزائر التساؤل عما تبحث عنه دول الاتحاد الأوروبي من خلال هذا الاتفاق. أليس في ذلك تكريس للتقسيم : شمال جنوب في حين أن انشغال الجزائر هو التنمية والتطور في اطار الشراكة واحترام مصالح الطرفين.

وماتمير به العقد الأخير من القرن العشرين، ظاهرة الشراكة (مفهوم التكتل)، إذا اصبحت مركز اهتمام اكثر من الباحثين المتخصصين⁵⁶³. و قد ادخل الإتحاد الأوروبي مفهوم الشراكة في علاقته مع دول جنوب المتوسط بسبب الأهمية الإستراتيجية للمتوسط التي تستند إلى البعد الحضاري والتكتل البشري، هذا من جهة، وإلى وفرة الموارد الطبيعية المهمة والمتنوعة من جهة أخرى. وعلى ان جغرافية جنوب المتوسط تستظل بها باعتبارها سوق واعدة للمنتجات الأوروبية.

⁵⁶² تنص المادة الاولى من اتفاق الشراكة الموقع بين الجزائر ودول الاتحاد الاوروي على : "توسيع المبادلات وضمن توسيع العلاقات الاقتصادية والاجتماعية المتوازنة بين الطرفين وتحديد شروط التحرير التدريجي للمبادلات الخاصة بالسلع والخدمات ورؤوس الاموال.."

⁵⁶³ - د. أحمد عمر، واين بريمو، الشراكة قاعدة بيانات متنافسة الطبعة الأولى لبنان، منشورات عويدات 1993.

و قد اصدرت، لهذا الغرض اللجنة الأوروبية سنة 1989 وثيقة بعنوان " إعادة توجيه السياسة المتوسطة " تمثلت ، بصفة أساسية في الشراكة الأورومتوسطية التي تأتي حسب بيان برشلونة للحث على التعاون الشامل المتضامن⁵⁶⁴ . وبيان برشلونة الصادر عن المؤتمر المنعقد يومي 27-28 من شهر نوفمبر سنة 1995. يعد القاعدة الأساسية للشراكة الأورو-متوسطية، إذ تم وضع الخطوط العريضة لهذه الشراكة مع اعتماد آليات تطبيق مبادئ اقتصاد السوق المبني في الأساس على المبادرة الخاصة وتهيئة المناخ الملائم والمشجع للإستثمارات الوطنية والأجنبية. ويعتبر بيان المؤتمر ميثاق الشراكة بين ضفتي المتوسط.

و يندرج اتفاق الشراكة الموقع بين الجزائر و دول الإتحاد الأوروبي في السياق العام لبيان برشلونة⁵⁶⁵ ، إذ كان نتيجا لمفاوضات طويلة وشاقة تم الشروع فيها سنة 1993 إلا أنها توقفت سنة 1997 في الجولة الثالثة نظرا للوضع الصعب الذي عاشته الجزائر آنذاك.

وبالتأكيد، فإن الإطار القانوني الجديد المعدل لاتفاق التعاون بين الجزائر و مجموعة السوق الأوروبية المشتركة لسنة 1976 قد يمكن الجزائر من تعميق التحولات الجارية على مستوى الإصلاح الإقتصادي، الذي يتميز بالتردد السياسي مما انعكست اثاره سلبيا على مشروع التنمية الإقتصادية الذي فقد هويته.

⁵⁶⁴ برفاوي سميح مسعود: الشراكة، الواقع و الإفاق بيروت، مركز الدراسات الوحدة العربية ، الإمارات-1988

⁵⁶⁵ تنص المادة 02 من اتفاق الشراكة بين الجزائر ودول الاتحاد الأوروبي على : "يعد احترام المبادئ الديمقراطية والحقوق الأساسية للإنسان، كما هو مبين في الاعلان العالمي لحقوق الانسان، مصدر الهام لسياسات الطرفين الداخلية والخارجية كما يمثل عنصرا اساسيا لهذا الاتفاق..."

و قد ركز ميثاق الشراكة الإهتمام على ثلاثة جوانب أساسية : الجانب السياسي و الجانب الإقتصادي، و المالي، و الجانب الإجتماعي والثقافي و هي الجوانب التي تشكل في محملها المحاور الأساسية للتعاون بين دول ضفتي المتوسط ، من أجل الوصول، تدريجيا إلى انشاء منطقة تبادل حر. والتخوف يكون من عجز الاقتصاد الوطني في التعامل مع الأثار التي قد تنجم عن اتفاق الشراكة مع دول الاتحاد الأوروبي عند الغاء التعريفة الجمركية⁵⁶⁶. والحكومة الجزائرية لم تتجز أية دراسة للانعكاسات الحقيقية لهذا الاتفاق، إذ أقتصر عمل الحكومة على القيام بتقديرات تقريبية لحجم الخسائر السنوية لمداخل الخزينة العمومية المترتبة عن التفكيك الجمركي.

والمفيد للجزائر ألا تبحث عن تطبيق النموذج الليبرالي الاجتماعي على الاقتصاد لان ذلك من الصعب التحكم في انعكاساته على المستوى الاقتصادي والاجتماعي⁵⁶⁷. والقوة الاقتصادية لاي مجتمع تكمن في الاقتصاد الذي يخضع لمختلف الأنظمة الاقتصادية ومن بينها القطاع الجمركي الذي تلعب ادارة الجمارك فيه دورا محوريا في تحصيله و مراقبة المبادلات التجارية وكذا من تنقل رؤوس الأموال.

وليس تمة شك، في أن الشراكة مع دول الإتحاد الأوروبي تعتبر شراكة مهمة للوصول بالإصلاحات الاقتصادية في النهاية إلى تناسق و احتكاك بالمنظومة الاقتصادية لدول الإتحاد الأوروبي، و قد يساعد على تقدم الإصلاحات، التي تتوسع دائرتها، والتكيف مع قواعد اقتصاد السوق. و الإدماج في السوق العالمية من خلال الإنضمام إلى العديد من الإتفاقيات الدولية والرهان على اتفاق الشراكة من أجل خصصة ملكية القطاع العمومي، الذي هو البند المهم في الإصلاحات الاقتصادية

⁵⁶⁶ تنص المادة 9 من اتفاق الشراكة على: "بعد مضي اثنتي عشرة سنة من دخول هذا الاتفاق حيز التنفيذ ، يتم الغاء كل الحقوق المتبقية"

⁵⁶⁷ بحث مشترك مقدم من طرف الدكتور محمد يعقوبي ، عميد كلية الاقتصاد والتجارة حول وضع المؤسسة العمومية الاقتصادية ، جامعة محمد بوضياف مسيلة 2003 ، ص 32..

الذي هو من بين أهم رهانات الحكومة الجزائرية. فهل الرهان على الشراكة من أجل خصصة ملكية القطاع العمومي يؤسس الاقتصاد السوق ؟ (مطلب-1) وهل اتفاق الشراكة هو مجازفة اقتصادية ؟ لا بد أولاً، من ادراج ملاحظة حول آلية الدخول للسوق العالمية، والمقصود من ذلك هو الجانب الاقتصادي المتمثل في تدويل عملية الانتاج، والاستهلاك، والتبادل التجاري والتوزيع، والاستثمار، طالما وان جميع الهيئات الدولية المرتبطة بالنظام الرأسمالي تعتمد تطبيق مفهوم اقتصاد السوق، وضرورة الانضمام الى المنظمة العالمية للتجارة، وحرية حركة تنقل رؤوس الأموال من اجل التغلب على مشاكل التي تواجه التنمية في الدول النامية، والتواجد بالسوق العالمية يمثل الطموح نحو الارتقاء بالخصوص الى مستوى عالمي⁵⁶⁸ ، الطريق الأمثل لتفادي العولمة بمفهوم النمطية الأحادية.

لكن، الإطار القانوني الجديد للتعاون بين الجزائر و الإتحاد الأوروبي يتضمن التزامات و قانون التعامل يجب احترامه. فهل اتفاق الشراكة مع دول الاتحاد الأوروبي للجزائر يخلق مناخا ملائماً لتنمية العلاقات الاقتصادية و التجارية المتوازنة بين الطرفين⁵⁶⁹. أليس لهذه الشراكة وجه للمجازفة الاقتصادية على خلفية الإلتفاف حول ادارة ملف الإصلاحات الاقتصادية (مطلب-2) بعد الوفرة المالية التي تعرفها الجزائر جراء ارتفاع سعر البترول ؟

⁵⁶⁸ الجابري محمد عابد : من مفهوم العولمة، المستقبل العربي مركز الدراسات الوحدة العربية، بيروت ، العدد 2، 1998.

⁵⁶⁹ FAJARDO.G: BARCELONE : un Partenarial Novateur : le Quotidien d' Oran 25/10/2003.

مطلب-1: الشراكة مع الإتحاد الأوروبي الرهان على الخصصة

يقوم البعد الإستراتيجي لمضمون الشراكة المبرم بين الجزائر والإتحاد الأوروبي، على " المبادرة الخاصة"⁵⁷⁰. وهو التوجه الذي يشق طريقه إلى خصصة ملكية القطاع العمومي في الجزائر، لان الدولة الجزائرية عاجزة حتى الآن على اخراج مسار الخصصة من تعثره لغياب رؤية اقتصادية تحفظ التوازن بين القطاعين العام/والخاص، خصوصا، بعد الوفرة المالية التي اصبت تتمتع بها الجزائر. وهو ما يفسر عدم وجود تفكير جدي للحكومة بالاسراع في نقل ملكية القطاع العمومي الى القطاع الخاص والعزوف، شبه التام للاستثمارات الأجنبية، خارج قطاع المحروقات.

عرف الإقتصاد الجزائري في ظل الإصلاحات الجارية منذ سنة 1988 العديد من أساليب التنظيم و التسيير⁵⁷¹، دون التمكن من التغلب بكل سهولة من التحول مباشرة من نموذج الإقتصاد الموجه للتنمية إلى النموذج الليبرالي القائم على اقتصاد السوق، اذ لا مجال للإيديولوجية في اقتصاد السوق. فالتنمية الإقتصادية في اطار قواعد اقتصاد السوق، لا تتحدد بأية ايديولوجية أين تسود قواعد المنافسة وتختفي بموجب ذلك كل مظاهر التي تعيق الحرية الإقتصادية، وفق تدابير واجراءات شفافة، تكون المؤسسة الإقتصادية محور التعامل، من منظور تطور الملكية الخاصة. وهو ما ينبغي، بالتأكيد، على التمييز داخل ايجابية اتفاق الشراكة بين الجزائر ودول الإتحاد الأوروبي بين قانون التعامل وبين الالتزامات. قد تتقاطع الإصلاحات في اطار الشراكة مع دول الإتحاد الأوروبي في الالتزام وقانون التعامل لكن شرط ان يكون من منظور براغماتي في التحول الايجابي لاقتصاد السوق والشراكة يجب ان تؤسس لبراغماتية اقتصادية.

⁵⁷⁰ ورد في مقدمة اتفاق الشراكة الصفحة الرابعة 4: "هذا الإتفاق يشكل اطار مناسباً لإزدهار شراكة تقوم على المبادرة الخاص"
⁵⁷¹ منذ سنة 1988 عرف الإقتصاد الجزائري ثلاثة اشكال من التنظيم و التسيير " صناديق المساهمة " ثم الهولدينغ و أخيرا تسيير مساهمات الدولة.

و يندرج اتفاق الشراكة المبرم بين الجزائر و الإتحاد الأوروبي على أساس أنه قد يساهم في دعم مسار الإصلاحات الجارية ودفع ملف الخصصة الى التقدم. هذا الرهان على مساهمة الشراكة مع دول الإتحاد الأوروبي، في انجاح خصصة ملكية القطاع العمومي يتطلب وضع اشكالية عامة لعناصر الخصصة في الجزائر، من منظور وضع الإقتصاد الجزائريا مازال اتفاق الشراكة يثير الكثير من النقاش بين المؤيد والمتحفظ بسبب الوضع الموجود عليه الإقتصاد الجزائري، مما يستدعي ادراك الشراكة في السياق العام للإصلاحات الاقتصادية الجارية.

لكن المنتبغ لمسار الإصلاحات، منذ عقدين ، يكتشف و أن فكرة التعامل مع ملكية القطاع العمومي لاتقوم على فواصل وتتميز بالتردد، نتيجة انعدام الرؤية الاقتصادية للإصلاحات، بصفة عامة. و التنمية وفق قواعد اقتصاد السوق بصفة خاصة . ترتب عن ذلك الميوعة التي يتسم بها موقف الحكومة من الإصلاحات. إذ اقتصر الأمر على ضخ الأموال للمؤسسات العاجزة دون انتقاء و تغلبت النظرة الإجتماعية على المنطق الإقتصادي. و قد ظهر ذلك في عدم تحقيق التطور المنشود إذ اصبح الإعتماد الكلي على قطاع المحروقات بسنة 98 بالمائة و غياب بديل اقتصادي له و ضعف أداء لقطاع الخاص⁵⁷² . و من دون وضع حد معتبر لطابع تدخل الحكومة و الجدية في ابراز النظرة الاقتصادية المترنة للمجتمع بكل شفافية التي هي انجع علاج لتفادي الميوعة الاقتصادية للإصلاحات. فان الشراكة مع الإتحاد الأوروبي لن يكون لها تأثير ايجابي على مسار الإصلاحات.

⁵⁷² القطاع الخاص ضعيف الأداء (تصريح لوزير المساهمة و ترقية الإستثمار) جريدة الخبر 20/11/2006 "

وصحيح ان مسعى اتفاق الشراكة من شأنه أن يعمل على استيعاب الإقتصاد الجزائري الخبرة الإقتصادية من دول الإتحاد الأوروبي التي قد تساهم في تطور المؤسسة الإقتصادية الجزائرية التي تحتاج إلى إعادة التأهيل و المنافسة الا أن الحاصل اليوم هو أن المؤسسة الجزائرية ليست في مستوى نظيرتها في دول الإتحاد الأوروبي. وهو ما يستدعي الصرامة في ترتيب الأولويات لتفادي الآثار السلبية، إذ مع تطبيق اتفاق الشراكة مع دول الاتحاد الأوروبي تجاوزت واردات الجزائر سقف 20 مليار دولار⁵⁷³.

و التحري مطلوب في الرهان، على الشراكة مع دول الاتحاد الأوروبي في تصريف المنتوجات إلى السوق الجزائرية و التفكيك الجمركي. وحسب سفير الاتحاد الأوروبي⁵⁷⁴ لدى الجزائر فان اتفاق الشراكة هو " اطار التعاون والمساهمة في التخفيف من الأزمة التي يعاني منها الإقتصاد الجزائري" والاصلاحات على وجه الخصوص. وبقاء الوضع على ما هو عليه هو في غير صالح الجزائر لان المسألة مرتبطة بإعادة تأهيل المؤسسة الجزائرية من خلال دفعها في الفضاء الإقتصاد الدولي الجديد و المساهمة في دفع الاصلاحات الجارية.

وبكل تأكيد، فان بنود اتفاق الشراكة تنصدها الملاحق والبروتوكولات التي تأخذ الصبغة النظامية، ويغلب عليها الطابع التقني في التعامل مع الإقتصاد خاصة بالنظر للمقابل الذي تسوقه الجزائر إلى دول الإتحاد الأوروبي. وحتى في سياق الإجراءات الجديدة المعتمدة في ادخال المرونة أكثر على الإصلاحات فالأمر المهم للإقتصاد الجزائري، هو في اعادة تنظيم السوق وتنشئه الأدوات الفعالة له وليس الإهتمام بإعادة تكييف القوانين من أجل تفادي جعل السوق الجزائرية مرتعا للمنتوجات الأوروبية باسم الشراكة والخوصصة والتحول نحو اقتصاد السوق.

⁵⁷³ أنظر قانون المالية لسنة 2006 المادة 34

⁵⁷⁴ تصريح سفير الاتحاد الأوروبي السيد لوتاسيو غرانوا لمجلة 2005- le Quotidien d' Oron

والمنتبع للمفاوضات التي تجريها الجزائر مع المنظمة العالمية للتجارة بهدف الإنضمام إليها، قد يستغرب من هذه المفاوضات فهي ليس من الأولويات قبل التأهيل لهذا الإنضمام، فالإنضمام الأنبي هو الإنتحار الإقتصادي بالمقارنة لما هو عليه وضع الإقتصاد الجزائري ومؤسساته. وكل منطق اقتصادي في مثل هذا الوضع يسعى إلى إعادة تأهيل المؤسسات الجزائرية وتحضيرها للمنافسة وفق قواعد اقتصاد السوق . لأن جعل من دور القطاع الخاص في مجال الإستيراد معيار الخصخصة واقتصاد السوق هو من باب الإنفاف على توضيح مسار خصخصة ملكية القطاع العمومي و الأداء الضعيف للقطاع الخاص⁵⁷⁵ .

ويبدو ان ، أنه من الأهمية بمكان الأخذ بعين الإعتبار وضع الإقتصاد الجزائري من حيث ما تضمنه الباب الثامن من اتفاق الشراكة المتعلق بالتعاون الإقتصادي الذي يقوم على قواعد التعامل. لأن القواعد العامة للتعامل لا تسمح للمشروع الإقتصادي في الجزائر من الإنطلاق نتيجة وجود تصادم بين ضرورة تسريع وثيرة الاصلاحات، في مجملها، والإنخراط في انتاج ايدولوجية تحرير الإقتصاد⁵⁷⁶ . ومن الصعب في مثل هذا الظرف تصور مشروع التنمية في اطار اقتصاد السوق .

⁵⁷⁵ وزير المساهمة وترقية الإستثمار في لقاء مع مدراء وسائل الاعلام "" أقل من 400 شركة خصصت خلال 4 سنوات " جريدة

الخبر 2006/10/07.

⁵⁷⁶ BEKENNICHE.O:la Cooperation Entre l'Union Europeenne et l'Algerie. L'Accord d'Association OPU alger 2006 , p 167.

و المؤكد والواضح من خلال القراءة المتأنية للملاحق و البروتوكولات التي يتضمنها اتفاق الشراكة أن هذه الملاحق لا تحمل أية مقارنة متوازنة بين طرفي الإتفاق للمساهمة في تقوية الإقتصاد الجزائري الذي يعيش وضعية هشة بسبب جملة من العوامل لا تبعت عن التفاؤل، وبالتالي فدول الإتحاد الأوروبي قد لا تكون عامل دعم مباشر للإصلاحات. ولا يمكن الرهان على الشراكة لخصوصية ملكية القطاع العمومي الجزائري و التحول نحو اقتصاد السوق. فالملاحق والبروتوكولات تجرد الإصلاحات الجارية من خصوصيتها لإرتباطها بقواعد التعامل مع الإقتصاد الأوروبي في غياب الإستثمار المباشر المنتج للثروة⁵⁷⁷.

وحتى عندما تعرض الحكومة الجزائرية مجموعة من المؤسسات العمومية قصد الخوصصة سواء بصفة كلية أو جزئية فإنها تصطدم بعزوف اصحاب الإستثمار المباشر الأوروبيين والسبب في ذلك يعود إلى الجمود الذي يتميز به محيط المؤسسات العمومية الإقتصادية المبرمجة للخصصة بالإضافة إلى مسألة في غاية الأهمية و المتمثلة في أن مناخ الأعمال غير مهيب. كذلك يطرح مسألة الادارة السياسية في معالجة المحيط العام الذي تجري فيه الإصلاحات الإقتصادية. وفي كل الحالات فإن نقل ملكية القطاع العمومي إلى القطاع الخاص يصبح مقلق للحكومة إذا لم تجد المستثمرين وهنا تكمن المشكلة .

⁵⁷⁷ BENACHENHOU.M :de l' Aide au Partenariat : un Contexte et des Défis Nouveaux , le Quotidien d' Oron 25/12/2001.

وكل ما يطرح في مجال الإستثمار على مستوى الشراكة بين الجزائر ودول الاتحاد الأوروبي هو ما تنص عليه المادة 54 المتعلقة بترقية وحماية الإستثمار، إذ أن الإتفاق يهدف إلى ضرورة تهيئة المناخ المناسب لتدفق الإستثمارات وفق آليات للإستثمار المشترك بين المؤسسات الصغيرة والمتوسطة هذا التحديد لطبيعة مستوى الإستثمارات ينطوي على أن الجزائر من مصلحتها تنويع التعاون في مجال الإستثمار لأن دول الإتحاد الأوروبي تنظر إلى الجزائر على أنها سوق لتصريف البضائع . والإعتماد على الشراكة من أجل خصصة ملكية القطاع العمومي هو اعتماد غير مستصاغ و مضیعة للوقت.⁵⁷⁸

فالجزائر تكون ضیعت أكثر من عشر سنوات⁵⁷⁹ ، والمتسبب في ذلك هو طريقة تسيير الاصلاحات التي اعتمدت نظريات غير قابلة للتحقيق والاستمرار في الاصلاحات دون اجراء تقييم. فشرکات تسيير مساهمات الدولة التي عوضت الشركات القابضة لم تغير في الأمر شيئاً بل ازداد غموضاً لكون النصوص التشريعية لا تبين بوضوح الجوانب المتعلقة بالاهداف سواء في التسيير او الملكية. وهو ما انعكس سلباً على سير المؤسسة العمومية الاقتصادية وعلى مبادرات الشراكة لتطویر القطاع الخاص الوطني الذي مازال ضعيف الأداء. ورهانات النمو موجودة في الصناعة والنقطة السوداء العالقة بمجرى الاصلاحات هو ما يتعلق بالمنظومة البنكية، إذ أن اعتماد ونسب فوائد مرتفعة وبالتالي تحصيل قروض مرتفعة الكلفة وهو ما يدفع الى تقليص مساحة الاستثمار مع سيادة النشاطات التجارية مما يطرح مراجعة السياسة النقدية.

⁵⁷⁸ وثيقة المجلس الاقتصادي والاجتماعي خلال السداسي الاول من سنة 2004، ص 15.

⁵⁷⁹ لماذا لا تتقدم الاصلاحات في الجزائر ؟ عند تقرير برنامج اصلاحي من طرف دولة ما يجب تحديد مجالات التطبيق وكل تردد

في اتخاذ القرار بمصادقية البرنامج. ترجمة بوكرو ح. ع، منشور بجريدة الشروق 2005/09/25.

والحاصل في الجزائر اليوم، في سياق الإصلاحات، هو ان المؤسسات المالية توجد في وضعية انفصال كلي عن مجال الاقتصادي ولا تزال تعمل بوسائل قديمة لا تستجيب للمعايير العالمية لان الدولة لا تريد ان تتخلى عن البنوك والاعتقاد بانه بادراج طرق حديثة في التسيير تتوصل الى خلق مناخ كما يشاهد في البلدان الأخرى. وهو مناخ حرية المخاطرة والمبادرة الخاصة إلا أن ذلك هو اعتقاد غير واقعي. وحسب تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي الصادر في جوان سنة 2004 الذي يحدد أسباب الركود الاقتصادي فان: (السلطات العمومية لا تملك استراتيجية واضحة للإصلاحات وأهداف محددة والقطاع الصناعي يتوجه نحو الجحيم وغلق الأبواب بسيير خطى متسارعة).

ورهان خصصة خصصة ملكية القطاع العمومي على اتفاق الشراكة مع دول الاتحاد الأوروبي هو إرتفاق اقتصادي غير مضمون في ظل الأوضاع التي تسيير فيه الإصلاحات الاقتصادية، وهو ما يبرر تخوف أغلب الجزائريين المتخصصين والمهتمين بالإصلاحات الاقتصادية في الجزائر⁵⁸⁰ من مثل هذا الاعتماد. فهو ليس له مدلول اقتصادي بالنظر للوضعية الهشة التي يتميز بها الاقتصاد الجزائري-القطاع العام والقطاع الخاص- وعلى كل المستويات والمبرر الداعم لهذا التخوف من الشراكة في دخولها العالم الثالث يعود الى غياب تنوع صادرات الاقتصاد الجزائري الذي يعتمد بنسبة 98 بالمائة على قطاع المحروقات والجزائر تحتاج الى بلوغ نسبة 8 بالمائة لتحقيق النمو وبلوغ هذا المستوى يتطلب فتح مجال الاستثمار الأجنبي خارج قطاع المحروقات. وقدرت منظمة الأمم المتحدة للتجارة والتنمية قيمة الاستثمارات الأجنبية المباشرة التي نجحت الجزائر في استقطابها خلال سنتي 2005-2006 سقف 1,2 مليار دولار.

⁵⁸⁰ رئيس الحكومة عبد العزيز بلخادم : أمام ملتقى رؤساء المؤسسات " منذ 10 سنوات لم تعط برنامج الخصصة ثمارها... "

ولن يتأتى للحكومة الجزائرية أحداث هذه الوثبة طالما وان القطاع الصناعي مازال يعاني من انعدام التنسيق ومن وجود قطيعة في العلاقات الصناعية الوطنية. فالوفرة المالية لم تخفف من التقهقر الاجتماعي المستمر وطريقة التسيير المخطط الثاني لدعم الانعاش الاقتصادي لن تسفر عنه نتائج وافية اذا لم تتجر عنه اختلالات كبيرة. لان كل ذلك مرتبط باحترام قواعد الشفافية في التعامل، التي هي وراء تردد المستثمرين الأجانب في دخول البورصة وهو ما أكده صندوق النقد الدولي في آخر تقرير له حول الاصلاحات البنكية في الجزائر⁵⁸¹.

لذا، فان الرهان على الشراكة مع دول الاتحاد الأوروبي، على انجاح برنامج الخصصة، يقتضي التحكم في مجرى الاصلاحات. بالخروج من المرحلة الانتقالية من أجل الشراكة العالمية ومرافقة الترابط الاقتصادي، من خلال وضع قواعد وانظمة متعددة الجوانب، تهدف إلى حماية المؤسسة الاقتصادية الجزائرية: قطاع عام/ وقطاع خاص، المنتج ومن أجل مواجهة المنافسة الدولية⁵⁸². وتحقيق مثل هذا الهدف لا يكون الا بايجاد توازن بين الفضاء الوطني للسياسات الاقتصادية، والفضاء الدولي للاختصاصات والالتزامات. وقد يتحقق ذلك باعطاء دفع قوي لمسار الاصلاحات الاقتصادية والمسألة لم تعد اقتصادية بحثة، بعد الوفرة المالية التي تتمتع بها الجزائر، بل اصبح تقدم الاصلاحات في الاتجاه الصحيح مرهون بالترفة بين السياسي والاقتصادي، هذا من جهة، واستبعاد الجماعة الضاغطة التي تسعى الى المحافظة على حالة الاستقرار لوضعية الاقتصاد الوطني قصد الاستفادة منه وهو يعني الحفاظ على استقرار ادارة ملف خصصة ملكية القطاع العمومي الى أجل غير مسمى، هذا من جهة ثانية.

⁵⁸¹ التقرير السنوي لصندوق النقد منشور بجريدة الخبر 2005/04/27.

⁵⁸² صوالي.ح: اتفاق الشراكة مع الجزائر ذو اهمية استراتيجية حسب الخبير الاسباني رغوب اقردي اريستيغي، منشور في جريدة الخبر 2002/07/12.

مطلب-2: شراكة مع الإتحاد الأوروبي أم مجازفة اقتصادية ؟

من دون شك، فإن تحرير الاقتصاد الجزائري، والانفتاح الاقتصادي على الأسواق العالمية، هو من بين أهداف الإصلاحات الاقتصادية الجارية، في عدة قطاعات. والاتفاق المبرم بين الجزائر دولة خاصة ودول الإتحاد الأوروبي، يندرج ضمن السياق العام للإصلاحات في الجزائر. ويمكن النظر الى هذه الشراكة، بالنسبة للجزائر، من زاوية المنافسة الاقتصادية. فإذا كانت الأفكار المتوازنة التي يتضمنها اتفاق الشراكة فإن أدواتها غير وافية للجزائر. صحيح ان الاتفاق يكتسي الاهمية من حيث كسب الخبرة، سيما وان 65 بالمائة من واردات الجزائر تأتي من دول الإتحاد الأوروبي. فهل يكون الاتفاق من بين البدائل التي يمكن اخراج البلاد والاقتصاد الوطني من التبعية بـ 98 في المائة من قطاع المحروقات ؟ وماهو انعكاس الاتفاق على فرص انضمام الجزائر للمنظمة العالمية للتجارة ؟

إن وتيرة الإصلاحات الجارية بطيئة، والنظرة الاقتصادية لم تتطور منذ الانطلاق سنة 1995، ودون احداث قطيعة، وفقا للمشاكل المطروحة في بداية الألفية الثالثة. والمحيط الدولي الاقتصادي في تغير الذي يقوم عليه الاقتصاد المعاصر. وحكومة الجزائر تفاوضت وتتفاوض بمفردها على السوق الجزائرية⁵⁸³، دون اشراك المؤسسة العمومية الاقتصادية التي وجدت نفسها تختنق دون متنفس، وهو ما صعب من الوقوف أمام التطور الصناعي والاقتصادي لدول الإتحاد الأوروبي. وانه لا يمكن ادراك اتفاق الشراكة المبرم بين الجزائر ودول الإتحاد الأوروبي، الا في اطار دعم تطبيق مبادئ اقتصاد السوق المبني أساسا على القطاع الخاص وتهيئة المناخ المشجع لجلب الاستثمارات الأجنبية على وجه الخصوص. وهو السند لدعم مسار الخوصصة البطيئة في الجزائر وأدى لعزوف المستثمرين لأسباب كثيرة⁵⁸⁴.

⁵⁸³ تصريح لرئيس الحكومة السابق السيد ميلود حمروش لجريدة الخبر 20/05/2006 .

⁵⁸⁴ صوالبي .ح: حسب تقرير صندوق النقد الدولي المنشور بجريدة الخبر : ظاهرة الرشوة والبيروقراطية وغياب الشفافية هي

سرطان الإصلاحات ، منشور بجريدة الخبرة في 12/03/2005.

ويحدد اتفاق الشراكة المبرم بين الجزائر و دول الإتحاد الأوروبي، الخطوط العامة ويبرز البعد السياسي للشراكة، من خلال تنظيم اطار حوار وتشاور على مستوى عالي، يهدف إلى دعم الصداقة والتفاهم، والتعاون بين الطرفين، في إطار الإحترام المتبادل وتوازن المصالح⁵⁸⁵.

لكن هذا الإتفاق، لا يجب النظر إليه من زاوية الخطاب. فهو يمكن أن يتجسد بجاهزية المنظومة الإقتصادية الجزائرية للتعامل بالندية مع المنظومة الإقتصادية لدول الإتحاد الأوروبي، التي تتمتع بتجربة طويلة و تتحكم في المعرفة الاقتصادية والتطور التكنولوجي. وأخطار لمثل هذه المعطيات، باعتبارها ضرورية في أي استشراف في التعامل مع هذه الدول و التحول نحو اقتصاد السوق. من أجل البحث عن ادخال صيغ تتلاءم والوضع الاقتصادي للجزائر، خاصة وان اتفاق الشراكة مع الإتحاد الأوروبي يأتي في السياق العام للإصلاحات الإقتصادية الجارية، و الإفتتاح الإقتصادي للجزائر واعطائها بعدا دوليا تستفيد من الدعم الدولي الأوروبي بشكل محسوس على عدة أصعدة.

لكن اتفاق الشراكة مع الدول الاتحادي الأوروبي، قد لا يخلو من مجازفة اقتصادية، من هنا، لا بد من ادراج ملاحظة هامة حول آلية الدخول للسوق العالمية، وهو الإنشغال المهم للجزائر لهذه الشراكة. فالجانب الإقتصادي المتمثل في تدويل عملية الإنتاج والإستهلاك والتبادل التجاري، والتوزيع، والإستثمار، مازال في طور التنظيم، في حين ان عملية الإنتاج والإستهلاك والتبادل التجاري والتوزيع الإستثمار، الذي هو محور السوق العالمية سيما وأن جميع الهيئات الدولية المرتبطة بالنظام الرأسمالي قواعد مفهوم اقتصاد السوق ومن ثمة ضرورة الإنظام إلى المنظمة العالمية للتجارة (OMC).

⁵⁸⁵تنص المادة الأولى فقرة 02 من اتفاق الشراكة على " ضمان تنمية العلاقات افقتصادية و الإجتماعية للمتوازية بين الطرفين في الإحترام المتبادل و توازن المصالح" وثيقة اتفاق أورو متوسطي لتأسيس شراكة بين الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية جهة و دول الإتحاد الأوروبي، الجزائر 2005.

والواضح في هذا المسعى الإقتصادي للجزائر من اجل التواجد في السوق العالمية أنه يمثل طموحا نحو الإرتقاء بالخصوصية الجزائرية إلى مستوى عالمي⁵⁸⁶ السبيل الأفضل لتجنب آثار العولمة بمفهوم النمطية الأحادية غير أن هذا التوجه لا بد ان يحذر من النتائج السلبية التي قد تتولد عنه. إذ من الصعب في الوقت الراهن، و حتى دخول اتفاق الشراكة حيز التنفيذ في الفاتح من سبتمبر 2005، الإنخراط في هذا التيار لأن البعض يرى في الشراكة مع الإتحاد الأوروبي حماية قانونية لمصالح دولة وتغيير صورة الإتحاد عن الجزائر نتيجة ما يحدث من تعاملات على مستوى العلاقات الدولية. في حين أن دخول اتفاق الشراكة حيز التنفيذ بين الجزائر والإتحاد الأوروبي لا يزال يبحث عن طريق له، من جهة أخرى، ومن المبكر لأوانه الحكم على النتائج وهو ما يجعل من طرح بنود الإلتزام و قانون التعامل المنصوص عليه في الإلتفاق أمر مهم لتحديد درجة التفاوت في التعاون بين طرفي الإلتفاق.

صحيح، أن ما يبحث عنه الإتحاد الأوروبي من اتفاق شراكة مع الجزائر، هو البعد المغربي باعتباره، سوق واعد لتصريف السلع والمنتجات الأوربية لدول الإتحاد المغربي ويستقرأ من ذلك، أن تصدير السلع والبضائع من دول الاتحاد الأوربي إلى الضفة، جنوب المتوسط، وهي بالتحديد دول اتحاد المغرب العربي، فيه تغليب لجغرافية الشمال وأرساء علاقات اقتصادية كاملة مع الجغرافية الإقتصادية للجنوب. وهو الشكل الجديد الذي تريد صياغته دول الإتحاد الأوربي في تسيير اللامساواة في التنمية⁵⁸⁷. وما يفسر هذا الموقف هو طبيعة الإلتفاق. فالإلتفاق هو بمثابة عقد تضامن بالدرجة الأولى، يغلب عليه الطابع التقني، المتضمن الملاحق والبروتوكولات⁵⁸⁸ وهو ما يضع الخصوصية الإقتصادية للجزائر في الميزان.

⁵⁸⁶ الجابري م. ع: المرجع السابق، ص 220.

⁵⁸⁷ BEKENNICHE .O: OP Cit ,p 200.

⁵⁸⁸ اتفاق الشراكة الموقع بين الجزائر والاتحاد الأوروبي بتاريخ 2002/04/22 يحتوي العديد من الملاحق والبروتوكولات.

6 ملاحق و 7 بروتوكولات.

لأن الوضع الموجود عليه الاقتصاد الوطني حاليا هو أن الحكومة لا تتحكم في السوق، وفي مثل هذا الوضع يصبح من الصعب على المؤسسة الاقتصادية الجزائرية التفاوض من أجل إقامة الشراكة مع مؤسسات دول الاتحاد الأوروبي والتحكم في آثار الشراكة على مستقبل الإصلاحات الجارية. وهو ما يجعل التخوف من الانعكاسات السلبية على مجرى التنمية.

وبالفعل فإن البعد الاقتصادي في الشراكة مع دول الاتحاد الأوروبي يتحدد البعد الوطني للسياسة الاقتصادية السبيل الواقي من آثار العولمة الاقتصادية التي ليس لها حدود. والنزعة الوطنية تعنتها حتى الدول المتطورة، إذ كلما كانت آثار العولمة لا تصب في مصلحتها تبرز اصوات عالية تحت ضغط الشركات الكبرى لهذه الدول والأمثلة على ذلك كثيرة: موقف رئيس الوزراء الفرنسي من المنافسة⁵⁸⁹ والتحفظ الذي أبداه رئيس الولايات المتحدة الأمريكية سنة 2000 حول نظام الحصص من أجل حماية الصلب الأمريكي والمخاوف التي ابدتها أوروبا من الاتفاق المبرم بين شركة سوناطراك وشركة غاز بروم الروسية⁵⁹⁰.

وبهذا الصدد، فإن داخل ايجابية اتفاق الشراكة مع دول الاتحاد الأوروبي تبرز ضرورة إعادة بناء اجماع وطني حول الإصلاحات الاقتصادية الجارية لان الإصلاح الذي لا ينبع من داخل المجتمع تكون حظوظه في النجاح ضئيلة وبإعادة النظر في السياسات الاقتصادية المنتهية لا تستخف بالتحكم في آليات الشراكة من أجل تجنب الانعكاس. كل ذلك يبقى متوقف على الحكومة في مرافقة ومساعدة تحرير المبادلات وتحرك المؤسسة الاقتصادية الجزائرية للعمل في اطار تنافسي.

⁵⁸⁹ la France ne Peut pas Accepter n Importe Quelle Concurrence et l' Etat à une Responsabilité dans le Dossier de Politique Industrielle, le Monde du 20/09/2005.

⁵⁹⁰ صوابيلي.ح: مخاوف أوروبا من اتفاق سوناطراك - غاز بروم الروسي، جريدة الخبر 20/08/2006.

ومن هنا يجب أن تظهر البراغمية الاقتصادية التي تتقاطع في اتفاق الشراكة مع دول الاتحاد الأوروبي حول المنافسة والحرية الاقتصادية وكذلك يجب ان تستدرك الجزائر التأخر الواضح في التجهيز الذي مازال لا يستجيب لمعايير الانفتاح الاقتصادي.

لهذه الأسباب ، فان وجه المنافسة غير المحسوبة في اتفاق الشراكة مع دول الاتحاد الأوروبي مصدرها الطبيعة النظامية لقواعد الاتفاق التي تؤسس للنفكيك الجمركي. يفتقر ذلك تعبئة عناصر التنمية المتاحة للجزائر تكون الدولة ضامنة وليست دولة مسيرة ضمن المحيط الاجتماعي من أجل الوصول الى تحقيق المعادلة المتزنة بين القطاع العام والقطاع الخاص والعودة الى الحد المعبر من الطابع التدخلي للدولة الذي ينحصر في مهام التضامن والسيادة الوطنية.

و من تبعيات طبيعة نصوص الإتفاق و احكام الملاحق و البروتوكولات المتضمنة له، أنها تحدث مخاوف من صيغ التبادل التجاري. لأن اتفاقية الشراكة عبر المؤسسات الأجنبية، لا ينبغي أن تتم بصفة تلقائية، و الإنتقائية الاقتصادية مهمة لإعادة تأهيل المؤسسات الجزائرية ، هذا من جهة، ثم أن الإنتقائية يجب أن تقوم على المعايير الصحيحة لمعرفة حقيقة التكنولوجيا المتعامل بها مع الجزائر، هذا من جهة أخرى. و المسألة، هنا، تكمن في رفض دول الإتحاد الأوروبي المتطورة تسهيل دخول الجزائر إلى الحيط الصناعي المتطور في مجال التكنولوجيا الجديدة من باب الإحتكار، و ضمان تبعية الاقتصاد الجزائري لاقتصاد دول الإتحاد الأوروبي.

و من بين النتائج المحتملة لتنفيذ اتفاق الشراكة، على وجه الخصوص، هو أن طرفي الإتفاق، على المستوى التجاري، أن هناك التزام بالتفكيك التدريجي للحقوق الجمركية الذي من شأنه أن يزيد من وتيرة تدفق السلع الأوروبية إلى الجزائر لتجعل منها مجرد سوق البضائع الأوروبية. و لهذا ظهرت مخاوف. ويجب تفهم ذلك بالنسبة لوضعية المؤسسات الجزائرية غير المؤهلة اقتصاديا⁵⁹¹، والتي لا تتجاوب مع المعايير الدولية، وبالتالي يصبح اختفاءها حتمية نتيجة المنافسة الأوروبية القوية. ولأن المطالبة بتدخل الحكومة للمحافظة على النسيج الإقتصادي المتواجد يتعارض وبنود الإتفاق إلا وقت الصعوبة، و بصفة احترازية. و بالتالي فهو غير ممكن، سيما وأن المؤسسات الجزائرية تفتقر إلى الخبرة، مما يستدعي بدل مجهود أكبر عكس ما كان عليه الوضع في السابق، حين كانت الدولة تتدخل. لأن التفتح على اقتصاديات الدول من غير المتفق أن ترافق الحكومة المؤسسات لمواجهة المنافسة.

وبهذا الصدد، يمكن للجزائر الإندماج في السوق العالمية حتى و هي تسجل تأخرا كبيرا من حيث تأهيل المؤسسات الإقتصادية، مقارنة بالمستوى الذي توجد عليها المؤسسات الإقتصادية الأوروبية اليوم، حتى من دون أن تتمكن الجزائر أن تصبح منافسا لبعض القطاعات بالكامل. و بالمقابل، فإن التمهين الإقتصادي يسمح لمثل هذه الشراكة بتقليل خطر المجازفة الإقتصادية. إلا أنه من الممكن تدارك التأخير في تأهيل المؤسسات الجزائرية. فهو ليس بالمستحيل، أو أكذوبة. فقد خطى الإقتصاد الجزائر مرحلة التنظيم و إعادة الهيكلة بسبب الإصلاحات الجارية ومن الخطأ الفادح غلق الأبواب في وجه هذا التطور من خلال النظرة المتساوية التي قد ينجر إلى الإنتحار الإقتصادي.

⁵⁹¹ بوزيدي. ع: 90 بالمائة من المؤسسات الجزائرية التي تنشط بالسوق المحلي لا تتجاوب مع المعايير الدولية من حيث الإنتاجية و النوعية: جريدة الشروق 2006/12/25.

و هذا لا يبعد النقاش كلية عن مفهوم المجازفة الإقتصادية في اتفاق الشراكة، قصد معالجة التكيف مع الوضع الجديد لمحيط المؤسسات الجزائرية ، باعتبار أن المشكل الأساسي بالنسبة للمؤسسة الجزائرية لا يكمن في ندرة الموارد المالية بل المشكل في الأداء السيء للإقتصاد الوطني، وفي غياب دفع ذاتي للإقتصاد . والتفسير لذلك يوجد على مستوى التنظيم المالي والبيروقراطي الذي أصبح ميزة تسيير الإقتصاد الجزائري، وهما عنصران يشكلان العائق الأكبر في وجه تقدم الإصلاحات و دخول الجزائر الأسواق العالمية ، خاصة، وأن الظرف الراهن مناسب للتخلص من مثل هذه العوائق و الإقلاع الإقتصادي .

وعناصر اشكالية اتفاق الشراكة بين الجزائر ودول الإتحاد الأوروبي، الواجب احترامه، يقوم على الإنفتاح الإقتصادي و التفكك الجمركي قصد الوصول إلى انشاء منطقة تبادل حر. إلا أن المشكلة تقوم على منهجية خيار الأهداف في الإتفاق الذي يطغى عليه الجانب الشمولي، نتيجة التوسع في مجال التعاون، يعني محاولة الإلتفاف حول طموح الجزائر من هذه الشراكة. لأن الشراكة يستلهم منها محاور الإتفاق. فهل لمدلول التحرير، بصفة تدريجية للمبادلات الخاصة بالسلع والتصرفات ورؤوس الأموال لا ينعكس تمديده على المرحلة الإنتقالية للإصلاحات الجارية في الجزائر؟ خاصة و أن هناك تواطؤ يستهدف دول الإتحاد المغربي والوصول إلى دمجها في السوق الأوروبي حت تتسع لتصبح سوق مريحة للبضائع الأوروبية.

هذا البعد الإستشراقي لمضمون الإتفاق يجد طريقة في طبيعة عقد الشراكة فنصوص الإتفاق هي نظامية بالدرجة الأولى و تقنية فيما يتعلق بالأحكام المتعلقة بالملحقات والبروتوكولات التي يشملها الإتفاق و تؤسس إلى إقامة سوق جزائرية قصد إعادة توظيف الميزان التجاري العائد من قطاع المحروقات للجزائر لصالح الإتحاد الأوروبي .

والسؤال المركزي، في الشراكة، يتعلق بالإنقال إلى الكيفية التي تمكن الإقتصاد الجزائري بالالتزام، من حيث القدرة و التحكم في مواجهة اقتصاد دول الإتحاد الأوروبي. لأن مجال تطبيق اتفاق الشراكة يقوم على نظامي الملاحق والبروتوكولات التي لا ترقى إلى الإلتزام، باعتبار ذلك يدخل ضمن التقاليد المعمول بها تحت مصطلح قانون التعامل ومدلوله الشراكة⁵⁹². عكس القواعد القانونية التقليدية. إلا أن باب التمهين الإقتصادي، والمعرفة التكنولوجية يصبح المدخل الجديد للجزائر. قد تمكن من تكييف ومساعدة المؤسسات الإقتصادية الوطنية التحكم في التقنية الميدانية في التعامل التجاري والإقتصادي المعمول بها بين اقتصاديات الدول، خاصة، وأن الحماية القانونية لمثل هذا التعامل متوفرة بفضل الإتفاقات الدولية من جهة، والإستجابة لتصنيف هذا الإتفاق عبر الأطر القانونية المتعلقة بكافة مجالات التعاون، من جهة أخرى .

وبشكل عام، يحتاج اتفاق الشراكة مع دول الإتحاد الأوروبي، إلى مهنية وخبرة اقتصادية ومالية بالنظر إلى طبيعة تشكيلية مجلس الشراكة⁵⁹³. لأن تحديد محطة الوصول بالإصلاحات الجارية قد يتعطل بسبب التآكل الذي تتعرض له الإصلاحات وهو ما يستدعي إعادة النظر في جوهر الإصلاحات وفق المشاكل المطروحة حاليا و التخلي عن التصور السابق للإصلاحات من أجل تخفيف قلق الجزائر من المجازفة الإقتصادية غير المحسوبة .

⁵⁹² DISSINO .J.F. le Marche Commun Européen ; Edition Libraires PARIS, 1994, p 45

⁵⁹³ تنص الفقرة من المادة 92 من اتفاق الشراكة على " يتشكل مجلس الشراكة من أعضاء من مجلس الإتحاد الأوروبي و من أعضاء من لجنة المجموعة الأوروبية من جهة، و من أعضاء من الحومة الجزائرية من جهة أخرى"

وتبدو مظاهر، أو مؤشرات المجازفة في اتفاق الشراكة، ما يجري للإقتصاد الوطني فالسوق الجزائرية قد ضمت إلى السوق العالمية، و بطريقة ارتجالية، بل أن المؤسسات الإقتصادية الجزائرية ليس لها سوق⁵⁹⁴. هذا الوضع لا يرفع من أجل مناصرة الشراكة، سيما وأنه في مثل هذه الحالات تصيح المؤسسات الوطنية بدون قيمة في اطار التفاوض مع مؤسسات دول الإتحاد الاوروبي في غياب سوق المؤسسة. والوشر الثاني، أن الحكومة لم تعد قادرة على حماية السوق الوطنية لأنها قررت فتح السوق الوطنية من جانب واحد دون وجود سوق بالمعايير الإقتصادية .

و من ما يمكن أن ينتج عن الوضع الموجود عليه للإقتصاد الوطني، الذي لا يملك سوق وطنية، أن الحكومة قد تعقد الأوراق التي تمكنها من الإستثمار في اطار الشراكة و تكريس قواعد اقتصاد السوق، والوصول إلى التحكم في اثار الشراكة على مستقبل الإصلاحات الإقتصادية الجارية ودون ذلك تبقى المخاوف من الإنعكاسات السلبية على الإقتصاد الوطني قائمة .

و بالفعل فإن العبد الإقتصادي في الشراكة مع دول الإتحاد الأوروبي يتحدد بواسطة مفهوم "الوطنية الإقتصادية" الوافي الأصيل لأثار العولمة افقتصادية التي لا تعرف حدودا والحاملة لديناميكية قوية. هذه النزعة تعتقها الدول المتطورة، إذ كلما كانت أثار العولمة لاتصب في مصلحتها، برزت أصوات عالية تحت ضغط الشركات الكبرى لهذه الدول والأمثلة على ذلك: موقف رئيس الوزراء الفرنسي من المنافسة⁵⁹⁵ والتحفظ الذي ابداه رئيس الولايات المتحدة الأمريكية سنة 2000 حول نظام الحصص من أجل حماية الصلب الأمريكي والمخاوف التي أبدتها أوروبا من الإتفاق المبرم بين سونطراك الجزائرية وشركة غاز بروم الروسية⁵⁹⁶.

⁵⁹⁴مولود حمروش الجزائر عاجزة فكريا و تنظيميا عن استثمار الوفر المالية حاليا ، جريدة الخبر 2006/08/10.

⁵⁹⁵ la France ne peut pas accepter n'importe quelle concurrence et l' Etat à une responsabilité dans le dossier de politiques industrielles , le monde du 20/09/2005

⁵⁹⁶ صواليبي ج. : مخاوف أوروبا من اتفاق سونطراك و غاز بورم الروسي ، جريدة الخبر 2006/08/20.

وبهذا الصدد ، فإن داخل ايجابية اتفاق الشراكة مع دول الإتحاد الأوروبي تبرز أهمية إعادة بناء اجماع وطني حول الإصلاحات الإقتصادية الجارية بتوضيح الطابع المعتمد في الإحتفاظ بالخصوصية الوطنية، و بإعادة النظر في السياسات الإقتصادية المنتجة ضمن استراتيجيات لا تهمل التحكم في آليات الشراكة، من منظور اقتصادي وانعكاساته الإجتماعية والتخلي عن المسار الشمولي للإندماج من أجل تطوير مناخ الأعمال في الجزائر. ذلك يتوقف على المساعدة التي تقدمها الحكومة لتحرير المبادلات وترك المؤسسات الخاصة تعمل في اطار تنافسي من شأنه أن يقلل من حجم المجازفة المقترحة.

ومن هنا تظهر البراغماتية الإقتصادية للجزائر، التي تتقاطع مع دول الإتحاد الأوروبي وتتنمّل في الدخول: إلى صلب المعرفة الإقتصادية ونقل الخبرة. وهو يعتبر انجاز استراتيجي لمستقبل الإقتصاد الجزائري. والثاني، التحكم في الأليات المعتمدة في تنفيذ مضمون الإتفاق. لكن ذلك لن يتحقق إلا إذا ما تم استدراك التأخر الواضح في التجهيز الذي تشكو منه البلاد، و إلا سوف يؤدي اتفاق الشراكة ، دون أدنى شك إلى فوضى واختلالات اجتماعية خطيرة في المستقبل.

والعلامة الإقتصادية في اتفاق الشراكة تقوم على الملاحق والبروتوكولات، من منظور أنها مجموعة من الأعمال النظامية، التي تتطلب اعتماد قياس الإحترافية الوافية الأهداف، وضرورة اخراج "جماعة المصالح"،وفقا لقانون التعامل، في اطار الملاحق والبروتوكولات، وتجريدها من أن تكون محل اعتبار انجاز مثل هذا التصور ويتحقق بواسطة العناية بالموارد البشرية والتقنية القانونية في تنفيذ الإلتزامات. والعنصر الأساسي في التوصل إلى اجراء الحلول الضرورية كإنشاء اقتصاد بديل عن المحروقات يتمثل في التوظيف المنطقي للوفرة المالية التي تتمتع بها البلاد ومعالجة المشاكل المطروحة منذ التسعينيات. وتظهر قيمة الإنجاز الإستراتيجي،في اطار الشراكة التحكم في آليات المعتمدة في تنظيم السوق الإقتصادي.

و بشكل عام فإن الشراكة مع دول الإتحاد الأوروبي، ربما قد تتيح الفرصة للجزائر للتمهين الإقتصادي من خلال الإحتكاك المباشر بتجارب المؤسسات الإقتصادية لهذه الدول متى تم حسن استغلال العناصر الإيجابية في الاتفاق ومتابعة المرافعة الاقتصادية الى الإتفاق التي تغطي ضمنا التفات الاقتصادية التي ربما قد تخرج مستقبل الإصلاحات الجارية عن مسارها وتعطل مشروع التنمية في الجزائر بعد التفكيك الجمركي.

لأن التمهين الذي قد يوفر للجزائر، مرتبط باستعباب الخبرة الإقتصادية. أولاً، من حيث التفصيل في مجال التعاملات حسب بنود الشراكة. ثانياً، ادراك البعد السياسي الذي يطغى على الجغرافية الإقتصادية لجنوب المتوسط من قبل ضاء اقتصاد السلطة التي تفرضها جغرافية الشمال. وثالثاً، والمهم في التخفيف من المجازفة، أن المسألة تتعلق بمن تسند لهم مهمة متابعة تنفيذ بنود الإتفاق. لأن لجان المتابعة وعلاقة تلك اللجان لمجلس الشراكة هو الإنشغال الأساسي، اليوم، والرامي إلى تفادي استبعاد " مجموعات المصالح " التي أصبحت ميزة الألفية الثالثة في مجال التعاون الدولي. واليوم فإن مجموعة دول الإتحاد الأوروبي تعكف على ادراج قانون يحد من العمولات المشبوهة والجزائر في حاجة الى مثل هذا القانون في الوقت الراهن لحماية مصلحة المجموعة الوطنية.

والخطر يأتي من الشراكة مع دول الإتحاد الأوروبي من التفكيك الجمركي بين الطرفين، تدريجياً على مدى عشر سنوات كاملة إلى غاية الوصول الى الإلغاء لجميع الرسوم الجمركية على المواد المصنعة الأوروبية تمهيدا لدخول الجزائر الى منطقة التبادل الحر المقررة سنة 2017 .

وقد تصل خسارة الجزائر، جراء هذا التفكيك، حوالي 05 ملايين دولار وتفقد 500.000 منصب في سوق العمل، نتيجة الاعتماد المفرط في عملية الاستيراد، والتبعية الغذائية والتكنولوجية تجاه أوروبا⁵⁹⁷ مما زاد من تخوف المؤسسات العمومية والخاصة خاصة الصناعية منها امام قوة الاقتصاد الأوروبي. والاكثـر من ذلك، فان الاتفاق يهدف الى تحرير الاقتصاد الجزائري وفتح اسواق جديدة، والمستهدف بالتحديد السوق الطاقوي باعتبار أوروبا تعاني من التبعية للغاز الجزائري وقد ازداد هذا التخوف بعد التلويح الروسي بإنشاء أوبيك للغاز.

وحسب سفير الاتحاد الأوروبي "لوتشيو غيراتو" فان الجزائر من صالحها تكيف القوانين والمقاييس الاقتصادية وتنظيم السوق، كما هو معمول بها في أوروبا اذا أرادت الانضمام الى السوق الأوروبية فعلا⁵⁹⁸. ويشهد التقييم الاقتصادي للجزائر، منذ دخول الاتفاق حيز التنفيذ ان العملية لم تأت بأي جديد، بالنسبة للاقتصاد الجزائري، والعكس هو الصحيح، اذ انها لم تجن من الشراكة اي نجاح. وحتى الترتيبات المشجعة للتصدير التي يلزم بها قانون الشراكة لم تأت ثمارها لدى المصدرين الجزائريين، اذ خلت كافة الاحصائيات الرسمية للجمارك الجزائرية من أي اشارة الى تغيير سلوك الاستيراد وأصبح المنتج الأوروبي يشكل مهرجان السوق الجزائرية. هل للجزائر هامش المناورة في التفاوض الممتاز باعتبار انها تضمن نسبة معينة من الأمن الطاقوي لدول الاتحاد الأوروبي؟ طبعا هي الورقة القوية إذ ماتم حسن استعمالها، في مجال التفاوض الدوري للجان المتخصصة، المنصوص عليها في اتفاق الشراكة. وهي تحديات رهانات تعمل باتجاه تحقيق تعاون متزن والتحكم في قدرات الانتاج بأقل تكلفة خاصة وأنه من المحتمل ان التحولات الاقتصادية الحاصلة في الجزائر على جميع الاصعدة. قد تصطدم بعقد الشراكة. لان الاتفاق لم يحقق بعد مرور سنتين من دخوله حيز التنفيذ. الاتفاق الذي قدمته الحكومة.

⁵⁹⁷ يوسفى.س: اتفاق الشراكة يخلط حساب الحكومة، مقال منشور بجريدة الخبر 20/10/2006.

⁵⁹⁸ بوعاتي.ج: جريدة الخبر بتاريخ 10/08/2005.

وحسب المركز الوطني للإحصائيات التابع للجمارك، فإن دول الاتحاد الأوروبي تبقى الشريك الرئيسي للجزائر، بحيث تستوعب نسبة 51 بالمائة من صادرات الجزائر مما يماثل 53 بالمائة من الواردات الاجمالية من أوروبا⁵⁹⁹. ومع الغاء باقي التعريفات مع دخول اتفاق الشراكة العام الثالث، المتعلق بالمنتجات الصناعية حسب الملحق الثاني من اتفاق الشراكة ووفق المخططات التي تنص عليها المادة 09 منه. يبقى الاقتصاد الجزائري، ضحية اللاتوازن الذي خلقه اتفاق الشراكة. فهو يبقى تحت رحمة المتسوردين الذي يتحكمون في اسعار المنتجات الأوروبية دون ان يكون للمؤسسات الجزائرية انتاج تنافس به المنتجات الأوروبية فهي تتجه الى الانقراض اذا لم تتمكن قبل الانتهاء التام من التفكيك الجمركي من التأهيل والاستعداد للمرحلة القادمة.

وحسب رئيس الفيدرالية الجزائرية لارباب العمل⁶⁰⁰ (قطاع خاص) فإن اتفاق الشراكة مع دول الاتحاد الأوروبي غير متوازن ، اذ انه فتح الواردات الخارجية نحو الجزائر وظلت الصادرات تتراوح مكانها لانعدام القدرة التنافسية للمؤسسات الجزائرية ودخولها الأسواق الأوروبية⁶⁰¹ ، طالما وانها تفتقر للامكانيات التي تسمح لها بتطبيق ما جاء في اتفاق الشراكة، فيما يتعلق بالمبادلات التجارية وأدى الى اغراق السوق الجزائرية بالمنتجات الأوروبية. والحكومة الجزائرية ملزمة بالعمل على اعادة توازن المفقود دول اللجوء الى اموال الخزينة العمومية لانها خزينة المجتمع الجزائري.

⁵⁹⁹ تقرير منشور بجريدة الخبر في 2006/06/25.

⁶⁰⁰ تصريح السيد بن عطى.ح: لجريدة الخبر 2007/09/20.

⁶⁰¹ صوالي.ح : اتفاق الشراكة غير متوازن، جريدة الخبر 2007/02/03. قدمه رئيس الفيدرالية الجزائرية لأرباب العمل.

هذا الموقف من اتفاق الشراكة، بعد مرور سنتين، جاء ليؤكد على ان السوق الجزائرية هي منحة على طبق من ذهب لدول الاتحاد الأوروبي. فعلى المدى البعيد تتأثر الخزينة العمومية من نقص المداخيل الجمركية وهو ما لا يجب تجاهله. وأن واجب المؤسسة الجزائرية هو اعتماد التأهيل للمنافسة في السوق واستدراك التأخر الحاصل في القدرة على التنافس قبل الغاء ما بقى من التعريفات الجمركية. والأكثر ما يمثل خطورة، هو ان كل ما تستورده الجزائر يتم بالعملة الأوروبية (الأورو)، في حين ان جميع مداخيل الجزائر تتم بالدولار. خلق وضعاً حرجاً حالياً. وخلق فرقا كبيرا بين نفقات الاستيراد والمداخيل. وفي مثل هذا الوضع فان المؤسسة الجزائرية غير مستعدة للمواجهة وهو ما يتطلب اعادة التفاوض حول العديد من بنود الاتفاق.

واخيرا قد يكون بالامكان الاتفاق حول المجازفة الاقتصادية، بالنسبة للجزائر، اذا ما توفر شرطين: الشرط الأول، ويتعلق إلتزام الدولة قواعد الليبرالية المتوازنة. من حيث الضبط الاقتصادي على مستوى الأنشطة. والشرط الثاني، وهو يتعلق بهوية الدولة الاقتصادية من خلال اعادة بناء اجماع وطني حول الاصلاحات الاقتصادية الجارية، وتوضيح الطابع المعتمد في الخصوصية الاقتصادية للجزائر ضمن استراتيجية شاملة لا تهمل التحكم في آليات المعتمدة في الشراكة من منظور اقتصادي والتخلي عن المسار الشمولي للاندمج لان المجازفة ليست في الشراكة وإلا في الطبيعة النظامية لاتفاق الشراكة .

خلاصة الباب الثاني:

تميزت المحطة الثانية من الاصلاحات الاقتصادية الجارية للفترة الممتدة بين 1994 إلى غاية 1998 اجراء العديد من الاتصالات مع المؤسسات المالية للدولة وخاصة صندوق النقد والبنك الدوليان وظهر بشكل رسمي مفهوم "الخوصصة" في أحكام المادتين 24 و 25 من قانون المالية التكميلي لسنة 1994 وجسدها الامر رقم 95-22 واعتبرت الانطلاقة حقيقية لهذه العملية خاصة بعد إنشاء الشركات الجهوية القابضة (Holding).

والخوصصة لم تكن خيار الدولة الجزائرية بل كانت من إملاء صندوق النقد الدولي ، إذ تضمنت وصفا لعلاج الاقتصاد الوطني: التعديل الهيكلي وتوسيع القطاع الخاص والأحتكام لقواعد اقتصاد السوق .

وقد كشف تطور قانون الخوصصة ان العملية لم يكن وراءها نظرة واضحة وقناعة ثابتة ترتب عن ذلك فشل سياسة التعاطي مع المراحل الانتقالية على مستوى التنظيم والتأطير وجلب الاستثمار الاقتصادي الخاص المباشر.

وبكل تأكيد ، ليس من السهل انجاز عملية نقل ملكية القطاع العمومي الى القطاع الخاص، سيما وان العملية لا تقتصر على الجانب الإجرائي المتمثلة في الصيغ المعتمدة في البيع أو فتح رأسمال الاجتماعي للمؤسسة للقطاع الخاص. ذلك لايحتاج إلى جهد - فهناك العديد من تجارب الدول ويكفي ادخال تحويلات عليها حسب الظروف ، بل العملية تحتاج إلى استراتيجية واضحة: تنظم وتؤطر وتضع تصور عام متكامل لمفهوم التنمية مما يحقق التوازن المفقود في ثقافة الاصلاحات القائمة على التوجيه السياسي للحكومة.

فعلى المستوى القانوني وضعت السلطات ترميمات قانونية جديدة تم بموجبها حل الشركات القابضة وانشاء وزارة المساهمة وترقية الاستثمار واعتماد شكل جديد من الشركات تم: شركات تسيير المساهمات.

وعلى المستوى الاقتصادي سجلت الدولة محاولة تحرير قطاع المحروقات الذي أثار رد فعل ثوي باعتباره الثروة المعتمد عليها في تحقيق التنمية والرصيد الاقتصادي الحالي للمجتمع. ويندرج قانون المحروقات في السياق العام للإصلاحات الاقتصادية من أجل التصدي للخصخصة المفترطة التي تفتح المجال أكثر أمام عملية التدويل خاصة بعد توقيع الجزائر اتفاق الشراكة مع دول الاتحاد الأوروبي.

ويشكل برنامج دعم الانعاش الاقتصادي الأولى بمثابة وقفة (Pause) من أجل التريث واعادة مصداقية الدولة في الاستثمار العمومي والتقليص من الاضرار الاجتماعية خصوصا بعد ارتفاع اسعار المحروقات.

والنتيجة، فقد أقر الخطاب الرسمي فشل الخصخصة لأنها "حبيسة المسيرين"، وهو ما يفرض على الدولة طرح تصور جديد يعمل على تأهيل المؤسسة لان التنمية هو خيار حر للدولة الجزائرية في اعتماد طريق ثالث وتجارب الدول شاهد على حرية الخيار وتحقيق النجاح.

وما ميز خصخصة ملكية القطاع العمومي التردد الكبير من طرف الحكومة خاصة بعد الوفرة المالية التي اصبحت تتمتع بها الجزائر خوفا من فقدان جزء من سيادتها الاقتصادية السياسية من جهة، وايجاد الوقت اللازم لمواجهة مختلف الآثار الاجتماعية الناتجة عن اقتصاد السوق وإمكانية رفع المؤسسة الجزائرية الاقتصادية الى تحدي عولمة السوق ومنافسة الشركات الأجنبية. والحفاظ على القطاع العمومي الى جانب القطاع الخاص هي مسألة جوهرية في مثل ظروف الجزائر.

ويشهد على التعامل المدرج مع ملف الخوصصة ، أنه منذ سنة 1996 على غاية 2002 عرض حوالي 1400 مؤسسة للخوصصة لم ينتقل منها الى القطاع الخاص الا 200 مؤسسة رغم التعديل والالغاء الذي مس الأحكام القانونية المتعلقة بالخوصصة.

لم يجذب تطور المشهد الاقتصادي للملكية القطاع العمومي الاستثمار الخاص الذي هو المرتكز الاساسي لتوسيع الاصلاحات وتطبيق قواعد اقتصاد السوق لان القطاع المالي لم يحض بالاصلاحات اللازمة لمواكبة تطور مسار التنمية في الجزائر، ومناخ الأعمال لم يتشكل للاستثمارات الخاصة الأجنبية خارج قطاع المحروقات نتيجة المحيط المعادي المتمثل في البيروقراطية الجديدة. والاقتصاد الموازي وصبحت التجارة هي المستقطب للشركات الأجنبية والاستثمار الأجنبي.

هذا الوضع يحتاج الى معالجة متأنية من قبل السلطات العامة لان التخوف قائم جراء غرق السوق الجزائرية بالمنتجات الأجنبية، مما يجعل من الصعب على الجزائر تدارك التأخر في تنويع الصادرات وهو ما أوصى به الجزائر صندوق النقد الدولي. لأن المسألة ليست في أحكام القانون بقدر ماهي محددات اقتصادية يوظف لها القانون.

الخلاصة العامة

وبالوصول إلى نهاية موضوع البحث ، تبقى نقاط تستدعي التوضيح بشئ من الإيجاز في ملخص اجمالي للنتائج الرئيسية المتوصل إليها في الموضوع ببابيه. هذا البحث كان مبني على مسار تفكير قائم على مسعيين: المسعى الأول، الهدف منه دراسة مسار الإصلاحات من الجيل الأول من منظور اعادة انتشار الدولة في الفضاء الاقتصادي والتحول نحو اقتصاد السوق ومنطق النصوص التشريعية والتنظيمية التي أطرت تلك الإصلاحات والمبادئ التي قامت عليها. والمسعى الثاني، دراسة قانون الخوصصة وتوضيح وجه التقاطع مع الإصلاحات الذاتية، والتساؤل عن مستقبل نقل ملكية القطاع العمومي للقطاع الخاص.

وقد وقع الاختيار في الباب الأول على النقاط الأساسية دون الدخول في تفاصيل الإصلاحات التي انطلقت بداية 1988/01/12، بل الاختيار كان لخدمة دراسة قانون خوصصة الملكية العمومية الاقتصادية، وهي من الأولويات المستحقة حاليا على مستوى إقتصاد السوق وتوسيع القطاع الخاص وإنسحاب الدولة من الأنشطة التنافسية. كما أن إعادة بناء موضوع "استقلالية المؤسسات" هو من أجل اقتراح طريق ثالث للتنمية ربما يكون صالحا للإصلاحات الجارية. خاصة وأنه تم اعتماد منطق التطور في دراسة الإصلاحات الجارية.

- الإصلاحات الذاتية (Ajustement Autonome) التي انطلقت بداية سنة 1988. الواقعة في منظور توسيع القطاع العمومي وإعادة انتشار الدولة في الفضاء الإقتصادي عبر "صناديق المساهمة" و خوصصة تسيير الملكية العامة الإقتصادية للدولة والتحول نحو اقتصاد السوق واسترجاع المؤسسة العمومية هويتها الاقتصادية وفق مبدأ الاستقلالية .

والترسانة القانونية التي أطرت نظام توجيه المؤسسات العمومية الاقتصادية قد قامت على تحديد الأهداف في مجال " الاستقلالية" وفق مبدأ قاعدي: مرحلة تصورية ومعيارية. لكن العملية لم يكن لها تأثير على التخفيف من حدة الأزمة المالية الاقتصادية لسببين: الاول، هو أن جميع النصوص القانونية التي صدرت حينها اعتمدت كثيرا على اختبار المراحل. والسبب الثاني، هو أن إعادة الهيكلة للاقتصاد الوطني هذه المرة قد أفرطت في الاعتماد على العوامل الذاتية دون مراعاة تأثيرات المحيط الدولي الاقتصادي الجديد.

وكان الهدف المتوخى من نظام توجيه للمؤسسات العمومية الاقتصادية هو توزيع المهام الجديدة بين ملكية "صناديق المساهمة" وعلاقات المؤسسات الاقتصادية بالمركز من أجل تحقيق الفعالية والمردودية من منظور ملكية القطاع العمومي الذي تديره "صناديق المساهمة"، العون الإئتماني للدولة والشكل الجديد المعتمد في تسيير حافظة مساهمات الدولة، وأصبح القانون ينظم الفصل بشكل واضح بين مالك لرأس المال الشركة العمومية و صلاحيات إدارة وتسيير الشركات.

وقد تأكد نظام التوجيه الجديد للمؤسسة بصدور دستور 1989 الذي أخذ بالتصنيف التقليدي للملكية العامة للدولة: دوميْن عام/ دوميْن خاص للدولة والجماعات المحلية على غرار ما هو معمول به في الدولة الليبرالية، دليل افلاس نظام الاقتصاد الموجه وسقوط رأسمالية الدولة ونهاية الدولة الفاطر.

والرصيد الايجابي للترسانة القانونية التي أطرت "استقلالية المؤسسات" الى غاية سنة 1994 انها مست موضوع الاستثمارات الاقتصادية الخاصة⁶⁰² وشملت محيط المؤسسات العمومية على مستوى التكامل الاقتصادي لمختلف القطاعات وعلى مستوى الاقتصاد الكلي.

لكن القصور الذي تميزت به قوانين "استقلالية المؤسسات" أنه لم يكن وراءها ارادة سياسية ولم تعتمد على استراتيجيية واضحة من اجل احداث القطيعة مع الممارسات الاقتصادية وتفقد لأي مؤشر على الانسجام الاجتماعي.

والاشكالية التي واجهت الحكومة آنذاك، هو ايجاد حل للمعادلة الصعبة في التوفيق بين توسيع ودعم القطاع العمومي والتحول نحو اقتصاد السوق. لأن التصميم الهندسي للاصلاحات لم يتم اعداده وفق دراسة معمقة ، بل من موقع التعاطي مع المراحل والمساس بالعلاقات العامة لوسائل الانتاج داخل المؤسسات العمومية الاقتصادية المرتبطة بايديولوجية الدولة التي هي قاعدة كل سلم اجتماعي واستقرار السياسي.

⁶⁰² أنظر القانون 88-25 الصادر في 12/07/1988 المتعلق بتوجيه الاستثمارات الاقتصادية الخاصة الوطنية والقانون رقم 90-10 المتعلق بالقرض والنقد المؤرخ في 14/04/1999 المعدل والمتعم بالامر رقم 2003/09/03.

لم تحقق الاصلاحات الاقتصادية من الجيل الاول "استقلالية المؤسسات" الهدف المنشود نتيجة عوامل سياسية من جهة، وهيمنة الاجهزة الادارية على الوظائف الموصوفة بالافقية: التجارة، المالية، العمل من جهة أخرى. واستحال التوفيق بين اقتصاد السوق ومبدأ "عدم قابلية التصرف" في الرأسمال التأسيسي للمؤسسات العمومية، الى جانب جملة من العوامل الخارجية التي ساهمت في التعجيل بدخول الجزائر في مفاوضات مع صندوق النقد الدولي والتوقيع على اتفاقية الامتثال (Stand.By) وإعادة جدولة الديون الخارجية شهر أفريل 1994.

ولتدارك القصور الذي شاب قوانين "الاستقلالية" صدرت نصوص تشريعية تتم عن الانفتاح الاقتصادي، وشملت عدة قطاعات كانت من الطابوهات في قاموس ايدولوجية النظام السياسي، قصد استكمال مسار الاصلاحات وفك الحصار عن "الاستقلالية". والنتيجة كانت عدم تحديد موقع الدولة في المستقبل الاقتصادي بسبب الزواج المتناقض بين مفهومين: "التكيف العمومي للملكية" و"التكيف الاقتصادي للمؤسسة". لان التصميم الهندسي للاصلاحات لم يتم اعداده وفق معطيات متوفرة لدى الحكومة، بل تم من موقع التعاطي مع التصور غير الحكيم للسلطة. ترتب عنه تزايد الخسائر المالية لدى المؤسسات العمومية الاقتصادية وانخفاض الناتج الاجمالي وارتفع معدل البطالة وتدهور ميزان المدفوعات.

لهذا يمكن التاكيد على ان محاور الاصلاحات الاقتصادية من الجيل الاول لم تعالج نقاط الظل في الاختلالات التي أصابت الاقتصاد الوطني. والتدابير المتخذة على مستوى الاقتصاد الكلي، لم تحقق التوازنات المنشودة في محاولة التغطية الشاملة للاصلاحات في كل القطاعات، وهو ما يستدعي طرح سؤال جوهري حول موضوع الاصلاحات الذاتية: بالنسبة لمن كانت استقلالية المؤسسات في محيط اقتصادي معادي ؟

والنتيجة المتوصل إليها في الباب الأول هو ان قوانين "استقلالية المؤسسات" كانت واقعة في منظور توسيع ودعم القطاع العمومي واعادة انتشار الدولة في الفضاء الاقتصادي عبر "صناديق المساهمة" الفضاء الذي مكن الدولة من المشاركة في ادارة المؤسسات العمومية الاقتصادية عند مرور البعض منها الى "الاستقلالية" وتشكل وجه التقاطع في الاصلاحات مع قانون الخوصصة الواقع في منظور انسحاب الدولة من الفضاء الاقتصادي والتحول نحو اقتصاد السوق ونقل ملكية القطاع العمومي الى القطاع الخاص، إذ أن كل التصور المرهلي والترسانة القانونية التي أطرت مراحل الاصلاحات الذاتية لم يكن بوسعها إعادة الاعتبار الاقتصادي للمؤسسات العمومية الاقتصادية وإصطدمت بواقع لم يكن متوقع ولم تحقق النتائج المرجوة نتيجة الأزمة التي عاشتها الجزائر سنة 1991 وعوامل أخرى خارجية.

- **قانون الخوصصة** واقع في منظور توسيع القطاع الخاص و انسحاب الدولة من الفضاء الاقتصادي التنافسي وارتفاع الدولة قطاع المحروقات والشراكة مع دول الإتحاد الأوروبي من أجل الدخول للسوق العالمية. وربط قانون خوصصة الملكية بقوانين استقلالية المؤسسات العمومية الاقتصادية هو بغرض رسم صورة استشرافية لما سيكون عليه مستقبل التنمية الاقتصادية في اطار اقتصاد السوق والصعوبة في أداء المهمة تستخلص من التطور الذي تميزت به المنظومة التشريعية التي أطرت نقل ملكية القطاع العمومي الى القطاع الخاص وهو تطور يعكس الارتجالية التي يتم فيها اعداد النصوص القانونية والتنظيمية.

وبالتأكيد، فالمنطق الاقتصادي لا يستغني عن مشاركة المؤسسات الرسمية للدولة في اتخاذ الاجراءات النوعية للتنفيذ، مما يبين ان التأطير الحالي لسير الاصلاحات ينم عن عجز الحكومة في التحكم في ادارة ملف الاصلاحات بكل شفافية. والتنظيم الاقتصادي للاصلاحات الذي تشرف عليه عدة هيئات من أجل رفع المؤسسة الاقتصادية الجزائرية الى تحدي عولمة السوق، قد لا يفي بالغاية نتيجة المضاربة السياسية الواقعة في الاقتصاد الجزائري. وقرار الخطاب الرسمي فشل الاصلاحات لأنها "حبيسة المسيريين" يندرج في هذا السياق. ويشهد على ذلك التحويلات التي مست العديد من النصوص التشريعية في مجال الخصخصة .

كما أن دور الدولة لم يتحدد في التنمية الاقتصادية والاجتماعية في الاصلاحات الجارية. وهي الاشكالية التي مازالت تطرح نفسها وأصبحت محور تساؤل عن عودة الدولة الاقتصادي عبر الاستثمارات العمومية المخطط الأول والمخطط الثاني، لدعم الانعاش الاقتصادي، طالما وأنها ملزمة بالانسحاب من الأنشطة الاقتصادية التنافسية ليصبح هذا الانشغال مبرر في التفكير عن مستقبل التنمية في ظل القطاع الخاص.

وحتى عملية خصخصة ملكية القطاع العمومي، سواء بالتنازل عن الرأسمال للمؤسسات، بصفة كلية أو بفتح رأسمال المؤسسة للشراكة، أصبح يتقرر في مجلس الوزراء. ويعكس ذلك رغبة الحكومة في التعامل بحذر مع سياسة الخصخصة وقد يتدعم هذا التعامل لو يتم انشاء هيئة استراتيجية تستغني الحكومة على اساسه من خدمات الهيئات الموجودة وتقليص حجم النفقات التي تسير بها تلك الهيئات.

- وفي مجال الاستثمار فإن الجزائر تعتبر من أكثر الدول في العالم انفتاحا على الاستثمارات الخاصة الأجنبية. ومع ذلك يبقى حجم الاستثمار ضئيل جدا، مقارنة ببعض دول العالم الثالث. وعزوف الاستثمارات الأجنبية المباشرة خارج قطاع المحروقات سببه البيئة الاقتصادية غير الملائمة، وهو ما يتطلب المواجهة الصارمة للظواهر التي تعرقل الاستثمار الخاص الأجنبي والوطني مثل: البيروقراطية والرشوة والفساد وهي عوامل لا تشجع على تدفق رؤوس الأموال نحو الجزائر.

- وفي مجال المحروقات فإن الأمر رقم 06-10 المعدل والمتمم للقانون رقم 05-07 المؤرخ في 14/04/2004 المتعلق بقطاع المحروقات ابقى على الوكالتين "النافط" و"الضبط" والابقاء عليهما لا يخدم الشركة الوطنية سوناطراك الرصيد الاقتصادي لخزينة الدولة والممول الغير المباشر للتنمية ودعم مستقبل المشروع الاقتصادي. وهو ما يتعين إعادة النظر في بعض بنود القانون التي مازالت تشكل خطرا على ثروة البلاد.

- وفي مجال الشراكة مع الاتحاد الأوروبي، فإن التناسب بين مصالح الجزائر ودول الاتحاد الأوروبي من منظور اتفاق الشراكة هو تناسب غير متكافئ، قد يلحق ضررا بالاصلاحات الاقتصادية الجارية ويؤخر التحول نحو اقتصاد السوق. لأن الجزائر غير قادرة، في المرحلة الراهنة، على الاستفادة من الامتيازات التي يمنحها اتفاق الشراكة في الدخول الى التكنولوجيا المتقدمة التي تحتاجها الاصلاحات الاقتصادية و ينحصر، حاليا، مجال الشراكة في التجارة دون الاقتصاد. وهو ما يعني أن الجزائر لابد لها من إعادة التفاوض حول بعض بنود الاتفاق ذات التأثير الكبير على تقدم الاصلاحات.

إن الإصلاحات المرغوب فيها والحلول المقترحة للتقدم بالإصلاحات نحو المستقبل هي مستقاة من التجارب السابقة التي عرفتھا الجزائر منذ انطلاق العمل التنموي سنة 1967 التي كانت تأخذ في الحسبان ظروف الجزائر وطبيعة البيئة الاقتصادية التي يقوم على أساسها ترشيد الإصلاحات. لأن الإصلاحات التي لا تتبع من داخل المجتمع ومن معطيات داخلية لا تكون نتائجها إيجابية.

ولقد تم الاعتماد في إنجاز الباب الثاني على منهج منطق التطور من خلال ترتيب العناصر الموضوعية التي لها علاقة بالإصلاحات الجارية وكان محور الخوصصة هو الأهم والإعتماد في دراسته على عدة مستويات التي لها مساهمة أساسية في رسم الصورة الحقيقية لمسار الإصلاحات، إذ من الضروري التخلص من التصور الذي يراهن على أن نقل ملكية القطاع العمومي إلى القطاع الخاص سيؤدي إلى الحل والتغلب على الأزمة الاقتصادية وتحقيق التنمية والنتائج التي تم استخلاصها من دراسة قانون الخوصصة هي:

- ضرورة تحرير العملية الاقتصادية من القيود السياسية التي تصنع في علاقاتها القانونية حول الملكية صراعا بين تجاهين لتنظيم الاقتصاد، الملكية العامة/ والملكية الخاصة. ولعل البراغماتية الجديدة المبنية على الفعالية والكفاءة في الأداء هي التي يمكن أن تأخذ الاتجاه الصحيح حتى يحدث التوازن بين النظرة الرأسمالية والنظرة الاجتماعية، واختيار طريق ثالث يقوم على أساس المردودية والفعالية القاعدة الأساسية لبعث

ديناميكية في التنمية وهو ما يؤكد على أن "الدولة أقل" في الاقتصاد يجب أن يسود كل المنطق الاقتصادي من أجل التحول نحو اقتصاد السوق.

- وتوجه انسحاب الدولة بصفة كاملة من الأنشطة الاقتصادية لفائدة القطاع الخاص سواء بصفة مالك أو مسير هي سياسة غير سليمة، لأن إمكانية الدولة الاقتصادية والتجربة تذكر بإقصاء في السابق إمكانيات القطاع الخاص المعتبرة في المساهمة في تنمية الاقتصاد الوطني ، خاصة وان إمكانيات القطاع العمومي كبيرة. ومن الخطأ تصور انسحاب الدولة لفائدة القطاع الخاص أنه سيحل الأزمة الاقتصادية للبلاد.
- ومع أن قانون الخوصصة الذي يتضمن أشكال متعددة للتتـاـزل عن الرأسمال التأسيسي للقطاع العمومي للبيع بسعر محدد أو بالمناقصة أو بالاتفاق وفي البورصة فإن التأخر الملحوظ في إصلاح بعض فروع الملكية قد يؤثر سلبيا على ديناميكية الخوصصة واقتصاد السوق.
- لذا يقتضي تشجيع التنافس طبقا لأحكام الأمر رقم 95-06 المتضمن قانون المنافسة والحرص على تنمية ثقافة التنافس في المجتمع من أجل تحسين الجودة والنوعية ورفع تحدي المؤسسة الجزائرية للمنافسة الدولية في اطار سياسة شاملة تركز على: قواعد الشفافية وتعدد الأعوان الاقتصاديين دون تمييز.
- ومن دون شك فان صرف النظر عن التخطيط ليس الخيار الافضل لتطبيق نظام اقتصاد السوق، إذ أنه من الخطأ الخلط بين التنظيم

الاقتصادي وسير العمل الاقتصادي في المجتمع باعتبار وجود الدولة هو من أجل التطور العام للاقتصاد الوطني حول أهداف الاستراتيجية المحددة والقانون وحده لا يخدم الشروط الموضوعية، بل يعود ذلك لتحديدات الاقتصادية التي يوظف لها القانون.

لهذه الأسباب ، فالوضع الراهن يفرض على الدولة، عبر مؤسساتها، طرح تصور جديد يؤسس الى تأهيل المؤسسة الاقتصادية الجزائرية والتعامل بمرونة وحذر مع فتح السوق الجزائرية. والتأسيس لمثل هذا المسعى شروطه متوفرة من خلال آليات السوق العالمية المتاحة للجزائر راهنيا، وهي محاور: الاستثمار وقطاع المحروقات، واتفاق الشراكة مع دول الاتحاد الأوروبي. هذه العوامل هي الوقود المحرك للتنمية وتعزيز الوظيفة الاجتماعية للدولة. لكن كل ذلك يبقى متوقف بالفصل نهائيا في مستقبل النظام الاقتصادي للدولة وهي نقطة التحول الى دولة المؤسسات وسيادة القانون وطرح مشروع اقتصادي اجتماعي للجزائر.

والخلاصة أن الاصلاحات الاقتصادية الجارية حتى الآن تبدو أنها قد خرجت عن سيطرة الحكومة نتيجة المحيط الاقتصادي - المالي المعادي. وتختزل المعالجة لتصحيح الوضع في اتخاذ جملة من التدابير: أولا، الفصل بين الدولة وخصوصية ملكية القطاع العمومي. يعني فصل الاشتباك بين السياسة والاقتصاد. وثانيا، فرض تغيير مناهج التسيير التي اظهرت محدوديتها في ادارة الاقتصاد الوطني. وثالثا، إظهار مدلول ايدولوجي للسلطة في اقامة سوق اقتصادي وتنظيم السوق والخروج من أزمة المراحل الانتقالية. ورابعا، وهو الأهم والمفقود في ملف إدارة الاصلاحات إعطاء لون للدولة الذي يتوقف عليه نجاح مستقبل نقل ملكية القطاع العمومي الى القطاع الخاص بصفة هادئة حتى تكون الانطلاقة للاستراتيجية الصناعية الجديدة على أسس صحيحة لان التنمية هي خيار والخيار الحر هو أساس كل تنمية.

كتب و مؤلفات :

- الجبري محمد: مفهوم العولمة، الوحدة العربية، الجزء 02، سنة 1998 .
- القرويني شاكر: اقتصاد البنوك ، ديوان المطبوعات الجامعية - الجزائر 1992 .
- الصباغ .ر: الملكية التجارية ، الأحكام الجديدة في القانون التجاري ، دار الطباعة والنشر ، تونس 1994.
- الهادي .خ : المرأة الكاشفة لصندوق النقد الدولي " مع الاشارة لعلاقتها بالجزائر" ، دار هومة ، الجزائر سنة 1993.
- الموساوي ضياء مجيد : العولمة و اقتصاد السوق ،ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 2003 .
- الموساوي ضياء مجيد : الخوصصة و التصحيحات الهيكلية آراء واتجاهات ديوان المطبوعات الجامعية 2001
- أمين الخولي .أ: أثر الطبيعة القانونية للمشروع العام على صفته التجارية ،محاكم ادارة قضايا مطروحة
- أكرم أمين الخولي: أثر الطبيعة العامة للمشروع على طبيعته التجارية ، دار النشر - بيروت سنة 1990.
- بودهان .م: الأسس والأطر الجديدة للاستثمار في الجزائر ، دار الملكية سنة 2000.
- دليح .أ: الاقتصاد الدولي ، دارالنشر والطباعة ، الجزائر سنة 2000.
- قادري .ع: دراسة القانون الدولي الاقتصادي لصندوق النقد الدولي " الآليات والسياسات" ، دار هومة لطباعة والنشر والتوزيع ، سنة 2002.
- عبد الصبور.ف: الشخصية المعنوية للمشروع العام، عالم الكتب القاهرة ، سنة 1988.
- عمر أحمد و اين بريمو : الشراكة قاعدة بيانات المتناسقة ، منشورات عويدات الطبعة الأولى 1983.
- كمال طه .م: الوجيز في القانون التجاري، منشأة المعارف الاسكندرية، 1987.

- محمد حسن بهلول.ب: الجزائر بين الأزمة الاقتصادية والسياسية ، ديوان المطبوعات الجامعية ، سنة 1993.
- محمد فاروق عبد الحميد: التطور المعاصر لنظرية الأحوال العامة في القانون الجزائري ، ديوان المطبوعات الجامعية سنة 1998 - ص 303.
- محمد بلقاسم حسن بهلول: سياسة التخطيط و التنمية و إعادة تنظيم مسارها في الجزائر، الجزء الثاني ، ديوان المطبوعات الجامعية 1999 - ص 300.
- مرقاوي سميح : التعاون الشامل المتضامن، مركز الدراسات الوحدة العربية،الإمارات العربية ، 1998.

مقالات :

- جنادي.ك : ادارة المجمعات الصناعية الجزائرية في اقتصاد السوق ، "تحديات ورهانات" مجلة العلوم التجارية ، المعهد الوطني للتجارة ، الجزائر، العدد 4 سنة 2004.
- زعباط.ع: معيار القيمة الصافية للمفاضلة بين المشروعات الاستثمارية، مجلة العلوم التجارية ، المعهد الوطني للتجارة ، الجزائر ، العدد 4 سنة 2004.
- شرابي .ع: المؤسسة العمومية الجزائرية بين التخطيط المركزي واقتصاد السوق ، مجلة العلوم الانسانية، جامعة منتوري قسنطينة، عدد 03 سنة 1998.

الملتقيات:

- د.بلوج.ب: العولمة الاقتصادية والاستثمارات الأجنبية المباشرة، الملتقى الوطني الثاني، جامعة باجي مختار -عنابة ، ايام 11 -12 مارس 2006.
- د.يعقوبي.ب: لعمومية الاقتصادية الجزائرية ، الملتقى الوطني الاول، جامعة بوضياف- مسيلة ، أيام 14، 15 مارس 2001.

الصحف:

- الخبر الأسبوعي.
- يومية الشروق.
- يومية الخبر.
- يومية الشعب.

التقارير:

- تقرير المجلس الإقتصادي والإجتماعي (CNES) الجزائري حول الظرف الإقتصادي و الإجتماعي لسنة 2003.
- حفيظ.ص : تقرير صندوق النقد الدولي و البنك العالمي التابعة للمحروقات عامل يعيق التنمية المترنة ،جريدة الخبر 2005/05/19.
- تقرير المعهد الكندي المتخصص (فرايزر) صنف الإقتصاد الجزائري من ضمن الإقتصاد الأكثر تنافسية في العالم و الأقل جدية للإستثمار و يحتل المرتبة 121 في مجال الإنفتاح الإقتصادي .
- ميثاق المؤسسات الإشتراكية
- تقرير حول عرض الأسباب التي أدت إلى صدور القانون 05-07 المتعلق بالمحروقات سنة 2005.
- تقرير مشروع حول القانون رقم 11/03 المتضمن قانون النقد و للقرض الجديد.
- تقرير البنك العالمي الصادر سنة 2006 المنشور بجريدة الخبر 2006/04/06 صنف الجزائر في المرتبة 128 عالميا فيما بمناخ الإستثمار.
- ميثاق التسيير الإشتراكي للمؤسسات ، المطبعة الرسمية الجزائر، 1972
- ملخص تقييم الحصيلة الإقتصادية و الإجتماعية للعشرية 1967-1978 صادرة عن وزارة التخطيط و التهيئة العمران سنة 1980
- التقرير العام المتعلق باستقلالية المؤسسات، منشورات وزارة الإقتصادية سنة 1987
- ص. حفيظ : تقرير صندوق النقد الدولي المشترك مع البنك العالمي، جريدة الخبرة 2004/05/19
- تقرير المجلس الإقتصادي و الإجتماعي على الحكومة لا تملك استراتيجية سنة 2000-2002.
- ع. سليمان: البنك العالمي صنف الجزائر في المرتبة 128 عالميا من 155 دولة سنة 2004 فيما يتعلق بمناخ الإستثمار، جريدة الخبر 2006.
- ميثاق التسيير الإشتراكي للمؤسسات المصنعة الرسمية ، بقرار 1972.

الوثائق الرسمية:

- برنامج طرابلس 1962.
- دستور سنة 1963.
- ميثاق الجزائر 1964
- ميثاق التسيير الاشتراكي للمؤسسات
- الميثاق الوطني 1976.
- دستور سنة 1976.
- دستور سنة 1989.
- دستور سنة 1996.

الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية.

- القانون رقم 63-285 المؤرخ في 12/07/1963 المتعلق بالاستثمار.
- الامر رقم 66-484 المؤرخ 15/09/1966 المتعلق بالاستثمار.
- القانون رقم 82-11 المؤرخ في 21/08/1982 المعدل والمتمم بالامر رقم 66-484 المتعلق بالاستثمار.
- القانون رقم 82-11 المؤرخ في 21/11/1982 يتعلق بالإستثمار الخاصة بالإقتصاد الوطني .
- القانون رقم 82-13 المؤرخ في 28/08/1982 المتعلق بتكوين و سير شركات الإقتصاد المختلط .
- القانون رقم 88-01 المؤرخ في 12 جانفي 1988 المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الإقتصادية .
- القانون رقم 88-02 المؤرخ في 12/01/1988 يتعلق بالتخطيط .
- القانون رقم 88-01 المؤرخ في 12/01/1988 المعدل و المتمم للأمر رقم 75-59 المؤرخ في 26/09/1975 المتضمن القانون التجاري و يحدد

- القواعد الخاصة المطبقة على المؤسسات العمومية الإقتصادية. - القانون رقم 88-06 المؤرخ في 12/01/1988 المتعلق بنظام البنوك و القرض..
- القانون رقم 88/18 المؤرخ في 12/07/1988 يتضمن الإنظام إلى الإتفاقية التي صادق عليها مؤتمر الأمم المتحدة في نيويورك بتاريخ 10/07/1958 و الخاصة باعتماد القرارات التحكيمية الأجنبية و تنفيذها.
- القانون رقم 88-25 المؤرخ في 12/07/1988 يتعلق بتوجيه الإستثمارات الإقتصادية الخاصة .
- القانون رقم 88-29 المؤرخ في 19/07/1988 يتعلق بممارسة احتكار الدولة للتجارة الخارجية .
- القانون رقم 89-12 المؤرخ في 05/07/1989 يتعلق بالأسعار .
- القانون رقم 89-25 المؤرخ في 31/12/1989 المعدل للقانون رقم 88-02 المؤرخ في 12/01/1988.
- القانون رقم 90-02 المؤرخ في 06/02/1990 يتعلق بالوقاية من النزاعات الجماعية في العمل و توسيعها و ممارسة حق الإضراب .
- القانون رقم 90-10 المؤرخ في 14/04/1990 يتعلق بالنقد و القرض.
- القانون رقم 90-11 المؤرخ في 21/04/1990 يتعلق بعلاقات العمل.
- القانون رقم 90-14 المؤرخ في 02/07/1990 يتعلق بكيفيات ممارسة الحق النقابي.
- القانون رقم 90-22 المؤرخ في 18/08/1990 يتعلق بالسجل التجاري.
- القانون رقم 90-25 المؤرخ في 18/11/1990 يتضمن التوجه العقاري .
- القانون رقم 90-29 المؤرخ في 01/12/1990 يتعلق بالتهيئة العمرانية .
- القانون رقم 90-30 المؤرخ في 01/12/1990 يتضمن قانون أملاك الدولة.
- المرسوم التشريعي رقم 93/12 المؤرخ في 05/10/1993 يتعلق بترقية الإستثمارات.
- قانون المالية التكميلي لسنة 1994.

- الأمر رقم 22/95 المؤرخ في 26/08/1995 يتعلق بخصوصية المؤسسات العمومية.
- الأمر رقم 25/95 المؤرخ في 25/09/1995 يتعلق بتسيير رؤوس الأموال التجارية.
- الأمر رقم 12/97 المؤرخ في 19/09/1997 المعدل و المتمم للأمر رقم 22/95 لمؤرخ في 22/08/1995 المتعلق بخصوصية المؤسسات العمومية .
- الأمر رقم 03/01 المؤرخ في 20/08/2001 يتعلق بتطوير الإستثمار.
- الأمر رقم 04/01 المؤرخ في 25/10/2001 يتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الإقتصادية و تسييرها و خوصصتها .
- الأمر رقم 15/03 المؤرخ في 26/10/2003 المتعلق بقانون النقد و القرض.
- القانون رقم 07/05 المؤرخ في 14/04/2005 المتعلق بالمحروقات.
- الأمر رقم 10/06 المؤرخ في 15/07/2006 المعدل و المتمم للقانون رقم 07/05 المتعلق بالمحروقات.
- الأمر رقم 08/06 المؤرخ في 15/07/2006 المعدل و المتمم للأمر رقم 03/01 المتعلق بتطوير الإستثمار.

النصوص التنظيمية :

- المرسوم الرئاسي رقم 420/90 المؤرخ في 22/12/1990 يتضمن المصادقة على الإتفاقيات لتشجيع و ضمان الإستثمار بين دول اتحاد المغرب الموقعة في الجزائر بتاريخ 23/07/1990.
- المرسوم الرئاسي رقم 306/95 المؤرخ في 09/10/1995 يتضمن مصادقة على الإتفاقيات الإتفاقية الموحدة لأستثمار رؤوس الأموال العربية في الدول العربية.
- مرسوم رئاسي رقم 345/91 المؤرخ في 05/10/1991 يتضمن المصادقة على الإتفاقية المبرمة بين حكومة الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

- و الإتحاد الإقتصادي البلجيكي اللكسنبورغي المتعلق بالتشجيع و الحماية المتبادلة للإستثمار الموقعة بالجزائر 1991/04/24.
- مرسوم رئاسي رقم 346/91 المؤرخ في 1991/10/05 يتضمن المصادقة على الإتفاق المبرم بين حكومة الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية و حكومة الجمهورية الإيطالية حول الترقية المتبادلة لإستثمارات الموقعة بالجزائر 1991/05/18.
- مرسوم رئاسي رقم 01/94 المؤرخ في 1994/01/02 يتضمن المصادقة على الإتفاق المبرم بين حكومة الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية و حكومة الجمهورية الفرنسية بشأن التشجيع و الحماية المتبادلين فيما يخص الإستثمارات.
- المرسوم رقم 88-96 المؤرخ في 10 /05/ 1988 يتضمن محافظة تنظيم المؤسسات العمومية .
- المرسوم رقم 88-101 المؤرخ في 16/05/ 1988 يحدد كفيات تطبيق القانون رقم 88-01 المؤرخ في 12/01/ 1988 و المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الإقتصادية على المؤسسات الإشتراكية ذات الطابع الإقتصادي.
- المرسوم رقم 88-119 المؤرخ في 21/06/ 1988 يتعلق بصناديق المساهمة، الأعوان الإئتمانيين التعابين للدولة .
- المرسوم رقم 88-117 المؤرخ في 27/09/ 1988 يحدد أشكال الأسهم و شهاداتها التي يمكن للمؤسسات العمومية الإقتصادية اصدارها.
- المرسوم رقم 88-192 المؤرخ في 04/10/ 1988 يخول المجلس الوطني للتخطيطتقوم رأسمال المؤسسات الإشتراكية ذات الطابع الإقتصادي و تكليف من يقوم بذلك بغية تطبيق التشريع المتعلق باستقلالية المؤسسات العمومية الإقتصادية .

- المرسوم رقم 88-201 المؤرخ في 18/10/1988 يتضمن الغاء جميع الأحكام التنظيمية التي تخول المؤسسات الإشتراكية ذات الطابع الإقتصادي التفرد بأي نشاط واحتكار للتجارة.
- المرسوم رقم 89-01 المؤرخ في 15/01/1989 يضبط كفيات تحديد دفاتر الشروط المتعلقة بالإمتياز في احتكار الدولة للتجارة الخارجية .
- المرسوم رقم 94/415 المؤرخ في 28/11/1994 المحدد لكفيات تطبيق المادة 24 من قانون المالية التمهيدي سنة 1994.
- المرسوم التنفيذي رقم 02/322 المؤرخ في 25/10/2000 يحدد صلاحيات وزير المساهمة و تنسيق الإصلاحات.
- المرسوم التنفيذي رقم 01/253 المؤرخ في 10/09/2001 يتعلق بتشكيلة و سير مجلس مساهمات الدولة.
- المرسوم التنفيذي رقم 01/281 المؤرخ في 24/09/2001 يتعلق بتشكيلة المجلس الوطني للإستثمار و تنظيميه و سيره.
- المرسوم التنفيذي رقم 01/282 المؤرخ في 24/09/2001 يتضمن صلاحيات الوكالة الوطنية لتطوير الإستثمار و تنظيمها و سيرها.
- المرسوم التنفيذي رقم 01/283 المؤرخ في 24/09/2001 المتضمن الشكل الخاص للأنشطة الإدارية و التسيير للمؤسسات العمومية الإقتصادية .
- المرسوم التنفيذي رقم 01/352 المؤرخ في 10/11/2001 يحدد شروط و كفيات ممارسة السهم النوعي
- المرسوم التنفيذي رقم 01/354 المؤرخ في 10/11/2001 يحدد تشكيله و صلاحيات و كفيات التنظيم و سير لجنة الرقابة لعمليات الخوصصة .

الإتفاقيات :

- الأمر رقم 05/95 المؤرخ في 1994/12/24 ينظم الإطار القانوني الخاص بإنشاء الوكالة الدولية لضمان الإستثمار.
- الأمر رقم 04/95 المؤرخ في 1994/12/24 المتضمن الإطار القانوني للاتفاقيات الدولية الخاصة بتسوية المنازعات المتعلقة بالإستثمار التي تقوم بين الدولة و رعايا الدول الأخرى.
- اتفاقية الشراكة الموقعة بين الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية و بين دول الإتحاد الأوروبي في سبتمبر 2005.

التقارير و الوثائق الرسمية :

- تقرير المجلس الإقتصادي و الإجتماعي (CNES) الجزائري حول الظرف الإقتصادي و الإجتماعي لسنة 2003.
- تقرير صندوق النقد الدولي و البنك العالمي التابعة للمحروقات عامل يعيق التنمية المترنة.
- تقرير المعهد الكندي المتخصص (فرايزر) صنف الإقتصاد الجزائري من ضمن الإقتصاد الأكثر تنافسية في العالم و الأقل جدية للإستثمار و يحتل المرتبة 121 في مجال الإنفتاح الإقتصادي .
- ميثاق المؤسسات الإشتراكية
- تقرير حول عرض الأسباب التي أدت إلى صدور القانون 05-07 المتعلق بالمحروقات سنة 2005.
- تقرير مشروع حول القانون رقم 11/03 المتضمن قانون النقد و للقرض الجديد.
- تقرير البنك العالمي الصادر سنة 2006 المنشور بجريدة الخبر
- 2006/04/06 صنف الجزائر في المرتبة 128 عالميا فيما بمناخ الإستثمار.
- ميثاق التسيير الإشتراكي للمؤسسات ، المطبوعة الرسمية الجزائر، 1972

- ملخص تقييم الحصيلة الإقتصادية و الإجتماعية للعشرية 1967-1978 صادرة عن وزارة التخطيط و التهيئة العمران سنة 1980
- التقرير العام المتعلق باستقلالية المؤسسات، منشورات وزارة الإقتصادية سنة 1987.
- تقرير صندوق النقد الدولي المشترك مع البنك العالمي.
- تقرير المجلس الإقتصادي و الإجتماعي على الحكومة لا تملك استراتيجية سنة 2000-2002.
- البنك العالمي صنف الجزائر في المرتبة 128 عالميا من 155 دولة سنة 2004 فيما يتعلق بمناخ الإستثمار.
- ميثاق التسيير الإشتراكي للمؤسسات المصنعة الرسمية ، بقرار 1972.

الخطاب الرسمي :

- خطاب الرئيس الجمهورية عبد العزيز بوتفليقة الذي القاه بمناسبة افتتاح المؤتمر الإفريقي الثاني للبترول بنادي الصنوبر الجزائر يوم 2005/02/16 المنشور بجريدة الشعب 2006/12/17.
- خطاب رئيس الجمهورية الذي ألقاه بنادس الصنوبر أمام إطرادات بتاريخ: 2006/12/27.
- الإتفاقية الدولية الخاصة بتسوية المنازعات المتعلقة بالإستثمارات التي تقوم بها الدولة و رعايا الدول الأخرى الجريدة الرسمية رقم 66 سنة 1995.
- بغدادي ع : الإستثمار تصريح مدير الوكالة الوطنية للإستثمار، جريدة الخبر 2006.
- خليل شكيب وزير الطاقة والمناجم : تعديل قانون المحروقات هو قرار سياسي.
- خليل شكيب وزير الطاقة والمناجم:التعديلات على قانون المحروقات عدم التوازن.

OUVRAGES:

- ABDELADIM .L: les Privatisation des Entreprise Publiques dans les Pays du Maghreb-les Edi Internationales 1998.
- ADDI. L : l'Algerie et la Democratie : Pouvoir et Crise Politique Contemporaine , PARIS Decouverte , 1995.
- ANDERF .w : les Multinationals Globales , Paris, la DECOUVERTE-REPERES 1995.
- ASSOUALI (M).Le Processus de Privatisation des Entreprises Publiques au Maroc, Publication de la REMALD , Rabat, 1996.
- BADA.A. : L' Algérie, Diagnostic d'un non Développepent Paris ; L' Harmrtan1999.
- BEDHIR (M), Privatisation et Réforme des Entreprise Publiques au Maghreb, Afrique Orient,CASABLANCA, 1991.
- BELHIMEUR .A : la Dette Extérieure de l'Algérie , Edition CASBAH ; Alger ; 1998.
- BENACHENHOU .A: L'Algérie la Modernisation Maitrisé.
- BENCHIKH (M), les Instruments Juridiques de la Politique Algérienne en Matière d' Hydrocrbures, L.G.DJ PARIS , 1973.
- BENHALIMA.A: le Système Bancaire Algérien, Textes et Réalité , Edi DAHLEB Alger 1996.
- BENAMARA. N : le Droit de l' Entreprise Sociale et la Socialisation de l' Economie Algerienn ,Thèse de Doctorat d'Etat, PARIS 1980.
- BENSAAD.H :Algérie Restructurations et Réformes Economiques,1979-1993 Ed,OPU Alger 1995.
- BEKENNICHE.O : la Cooperation entre l' Union Europeenne et l' Algerie .l' Accord d' Association, OPU Alger 2006.
- BENSAAD Mhand : Essai d'Analyse Monétaire ; Ed ,OPU Alger 1980.
- BETTAHAR.R, le Partenariat et la Relance des Investissements, Ed BETTAHAR, Alger 1992.
- BLOMMESTEIN(H.J) GEIGER (R), (P.G), les Méthodes de Privatisation des Grandes Entreprises, O.C.D.F.1998 PARIS.
- BOIN(O).MICHALET (C.A), le Rééquilibrage entre Secteur Public et Secteur Privé : l' Expérience des Pays en Développement O.C.D.E PARIS ,1991.
- BOUACHIK (A):les Privatisations au Maroc ; Maroc Priating and Publishing Co, Rabat1993.
- BOUSSOUMAH (M) : la Gestion Socialiste des Entreprises en Algérie , OPU, Alger, 1982.

- BOUZIDI (A) (dir), Panorama des Economies Maghrébines, CNEAP, Alger 1991.
- CNUCED, Rapport du Secrétariat,« Conception, Exécution et Résultats des Programmes de Privatisation :Analyse des Données d'Expériences » 7 Mai 1993, TD/B/WG.3/7.
- DEBOUB.Y : le Nouveau Mécanisme Economique en Algérie OPU Alger.
- COLLECTIF : la Restructuration des Entreprises Publiques , Collection Forum des Juriste, Faculté de Droit de Tunis, 1991.
- COLLECTIF : ASPECTS juridiques des Privatisations, 21° Colloque de Droit Européen,BUDAPEST (15-17 Octobre 1991), Conseil de l'Europe, 1993.
- CUISLAIN .P : les Privatisations un Défi Stratégique, Juridique et Institutionnel, de BOK WESMAEL.S. 1995.
- ECREMENT (M). Indépendance Politique et Libération Economique. Un Quare de Siécle du Développement de l'Algérie,ENAP/OPU, Alger 1986.
- FARJAT .G : le Droit Economique Collection THEMIS 1981..
- FEUER (G) , CASSAN (H) : Droit International du Développement , DALLOZ, PARIS, 1991.
- HALIMI .L : le Grand Bond en Arriere : Comment le Monde Liberal , s'est Inposé ou Monde , Edition FAYARD PARIS, 2004.
- HAMDOUCH (B) , Politiques de Développement et d' Ajustement au Maroc Face à la Crise, SMER , Rabat , 1990.
- GUEMLI.l : Lestéchnique Juridiques de Privatisations des entreprises Publiques, Mémoire de DEA , Tunis 1993.
- Laubader.a :Traité de Droits Admin Stratif et Economie, LG , Paris 1977.
- MAHIOU.A : Cours D'istitutions Adminstratif , OPU Alger 1986
- KITIC (D), Aspect Guridiques de la Privatisations et des Investissements Etrangers Dans les Pays D'europe Centrale et Orientale,PUF, Paris 1995.
- -LAVIEC (J.P), Protection et Promotion des Investissements Etrangers, PUF ; Paris 1985.
- LUCHAIRE (f), luchaire (y) : le Droit de la Decentralisation, THEMIS DROIT Paris 1986
- MEKIDCHE. M : L'algerie Entre Economie de Rentre et Ecnomie Emergente, Alger, Edition Dahleb ; 2001.
- Ministère de la Restructuration Industrielle et de la Participation, Redressement de L'économie Nationale et Politiques de Restructuration Industrielle-Cadres et Principe Généraux, OPU ? Alger , Décembre 1994.
- MOUSSA-BENABDERAHMANE (H), la, Participation des Entreprises Publiques Algériennes au Développement, Thésés, Paris5, 1990.
- MABTOULA.A : L'Algerie et l' Epeuve des Reformes Economiqueet Privatisation Economique.

- MOUHOU.B.S :L' Algérie à l' Epreuve des Reformes Economique ; OPU 1998.
- NICOLAS (V).Les Expériences Etrangères de Privatisation Thèse, Paris, 1993.
- O.C.D.E, Evaluation et Privatisation, Paris, 1993.
- O.C.D.E, Réforme Réglementaire, Privatisation et Politique de la Concurrence, Paris, 1983.
- O.C.D.E, Méthodes de Privatisation des Grandes Entreprises, Paris 1984.
- OMAN (C), les Nouvelles Formes d'Investissement, O.C.D.E, Paris 1984.
- ORSIN.G : l' Ademnisation de l' Economie, LGDJ, 1993.
- OUACHIKH (M), la Genèse de la Politique des Privatisations au Maroc, Thèse, Rennes, 1994.
- RAHMANI.A : les Biens Publics en Droit Algériens les Editions Internationnal Alger 1996.
- RAFFINOT.M et JACQUEMOT .P : le Capitalisme D'Etat algérien, Maspero 1977.
- RAPP (L) : Thechniques de Privatisation des Entreprises Publiques, Librairie Technique ; Paris 1986.
- -SARI.M : Algérie, Horizon 2020, Vers une Autonomie Economique Minimale, Edi, Emarel Année 2202.
- S.F.I, la Privatisation Principes et Pratique, Banque Mondiale, Washington D.C, 1995.
- WRIGHT (V) (dir), les Privatisation en Europe : Programme et problèmes, Actes Sud, 1993.
- WALD.T : le code Bancaire Francais, Edition A.PEDONE, PARIS 2000.

THESES

- AUTIN (J.L) : le Droit Economique algérien, l'examen des Institutions juridiques au Services de l'Analyse de la Formation Sociale, Theses MONTPELLIER 1976.
- HAMID (L) : la Privatisation en Algerie : Enjeux Politiques Economiques et Sociaux, These de Doctorat, Unveersité PANTHEON-SORBONE- PARIS I 1999.
- LAGGOUNE (W). Le Contrôle de l'Etat sur les Entreprises Privées Industrielles en Algérie, Thèse, 1994, Alger.
- MOUSSA BEN ABDERRAHMAN (H) :la Participation des Entreprises Publiques Algerien au Developpement, These, PARIS 1990
- SALEM(M) : les Investissements Etrangers en Algerie : de la Succession d' Etat a l' Affirmation de la Souverainete Ecomomique, These DIJON, 1993.

ARTICLES

- AADI (L) : « les Réformes Economiques et Leurs Limites » les Cahiers de l'Orient, 3°Trim .1993 N°23.
- ABDOUN (R) : « le Capitale Etranger au Maghreb » , in A.BOUZIDI (dir) ; Panorama des Economies Maghrebines, CNEAP, Alger 1991.
- ALLOUACHE (A), LAGGOUNE(W) : « la Révision Constitutionnelle du 23 Février 1989 (Enjeux et Réalités), RASJEP, N°+3.1990.
- BENACHANHOU (M) : Algérie F.M.I Hidtoire Secrète, Algérie Actualité du 03/09/91.
- BENAÏSSA (S) : l' Autonomie des EPE et les Finances Publiques en Algerie, RASJEP N°01 Année 1989.
- BENHASSINE (M) : A Propos de la Rentabilite du Secteur d' Etat en Algerie, RASJEP N°02 Année 1986.
- BRAHIMI .M : Quelque question a la réformes des entreprises publiques, RASJEP N°01 Année 1989
- BOURENANE (N) :les Reformes des Structures Prouductives en Algerie : Desangagements de l' Etat ou Desetatations de l' Economie Publique? Annuaire de l' Afrique du Nord XXX I , 1993.
- BOUSSOUMAH (M) : la Gestion Socialiste des Entreprises Depuis le Début de son Application : Essai d'un Bilan , RASJEP N°1 Année 1983.
- BOUSSOUMAH (M) : la Reformes de l' Entreprise Publique : Premiere Partie ,RASJEP N° 1 , 1989.
- BOUZIDI (A) : Libéralisme, Capitalisme et Economie de Marché, le Quotodien d'Oran du 20/11/2003.
- GAUTHIER de veiller : la Fin de l'Etat Démiurge, REH N°309 Octobre 1989.
- KHALIL .A : Code de la Monnaie, Revue EL TAWASL N° 09 JUIN 2002 Unversité Annaba.
- MENOUER (M) : l' Autonomie de l' Entreprise Publique en Algerie : Fin de l' Hégémonie Etatique , Annuaire de l' Afrique du Nord, Tom XXXI 1991.
- MIAILLE(M):Contribution à une Réflexion sur l' Entreprises Socialiste Algérienne. ,RASJEPN° 2 Année 1972.
- ZOUAIMIA(R) : l' Imbivalence de l' Entreprise Publique Economique en Algerie, ,RASJEP N°01 Année 1989.

COLLOQUES :

- Mondialisation et Modernisation des Entreprises
Enjeux et Trajectoire.
- Tenu à Ghardaia, les 27 et 27/01/1999
Edition CASBAH Alger 2001

LA PRESSE :

- Afrique- Asie.
- le Quotidien d' Oron .
- El Watan .
- Liberté.
- le Monde

01	.....المقدمة
09	.....الباب الأول: قوانين الإصلاحات الاقتصادية إعادة تنظيم جديد لملكية القطاع العمومي
14	.....الفصل الأول: العودة إلى التصنيف التقليدي للملكية العامة للدولة : دومين عام/دومين خاص
17	.....المبحث-1: الأساس الدستوري
19	.....مطلب-1: النهاية الدستورية للملكية العامة الاقتصادية للدولة.
22	.....مطلب-2: مظهر الدولة الليبرالية.
26	.....المبحث-2: التنظيم القانوني للملكية الاقتصادية للدولة.
28	.....مطلب-1: تطور الإطار القانوني للملكية العامة.
32	.....مطلب-2: المنحى الجديد للملكية العامة في القانون.
37	.....الفصل الثاني: خضوع المؤسسة العمومية الاقتصادية لقواعد القانون الخاص
40	.....المبحث-1: الانتقال من التسيير المركزي إلى الاستقلالية.
43	.....مطلب-1: مبدأ الاستقلالية.
53	.....مطلب-2: أهمية نقل حق ملكية الدولة للمؤسسات العمومية الاقتصادية.
59	.....المبحث-2: مبدأ المتاجرة.
64	.....مطلب-1: من الدولة المقاول إلى الدولة التاجر.
70	.....مطلب-2: الشركات التجارية العمومية عون متصرف انتماني للدولة.
75	.....الفصل الثالث: إشكالية المقاربة في التحول نحو اقتصاد السوق
79	.....المبحث-1: الإصلاحات المالية
81	.....مطلب-1: قانون النقد و القرض.
89	.....مطلب-2: البنوك في الإصلاحات الاقتصادية
97	.....المبحث-2: مظاهر النظام الاقتصادي الدولي في الإصلاحات الاقتصادية
99	.....مطلب-1: آثار الاتفاق مع صندوق النقد الدولي على الإصلاحات الاقتصادية
103	.....مطلب-2: التعديل الهيكلي من مقتضيات السوق.
110	.....خلاصة الباب الأول

- 114 **الباب الثاني: خوصصة ملكية القطاع العمومي لأي مستقبل؟**
- 121 **الفصل الأول: تطور قانون الخوصصة ملكية القطاع العمومي**
- 124 المبحث-1: تشكيل جديد للمشهد الاقتصادي للملكية العامة.
- 127 مطلب- 1: المقاربة الاقتصادية في قانون الخوصصة.
- 135 مطلب-2: الشركات القابضة (Holding) وإعادة تشكيل المشهد الاقتصادي للدولة
- 142 المبحث- 2: أزمة الصلاحيات في تسيير ملف الخوصصة
- 146 مطلب- 1: شركات تسيير المساهمات فضاء الدولة الاقتصادي.....
- 154 مطلب- 2: الرهان المفقود في الخوصصة
- 169 **الفصل الثاني: الاستثمار في قانون الخوصصة**
- 174 المبحث-1: تطور الإطار التشريعي والمؤسساتي للاستثمار في الجزائر
- 180 مطلب- 1: المجلس الوطني للاستثمار أي ميزة و لأي رهان.....
- 185 مطلب- 2: الوكالة الوطنية لتطوير الاستثمار مؤسسة لدعم الانفتاح الاقتصادي.....
- 190 المبحث- 2: مشهد الاستثمار الخاص في قانون الخوصصة
- 195 مطلب- 1: الاستثمار الخاص الوطني في قانون الخوصصة.....
- 202 مطلب- 2: الاستثمار الأجنبي في قانون الخوصصة.....
- 211 **الفصل الثالث: آليات السوق العالمية رهان الخوصصة في الجزائر**
- 216 المبحث-1: الإشكالية العامة لقانون المحروقات.....
- 220 مطلب- 1: مؤسسة سوناطراك الرصيد الاقتصادي للدولة
- 224 مطلب- 2: بوادر عودة الوعي الإقتصادي للدولة
- 230 المبحث-2: اتفاق الشركة الجزائري-الإتحاد الأوروبي وآفاق الخوصصة في الجزائر
- 235 مطلب- 1: اشراكة مع الإتحاد الأوروبي الرهان على الخوصصة.....
- 243 مطلب- 2: الشراكة مع الإتحاد الأوروبي أم مجازفة اقتصادية.....
- 256 **خلاصة الباب الثاني**

260	..... الخلاصة العامة
270	..... المراجع
285	..... الفهرس
	..... ملخص

Le droit de la privatisation en ALGERIE.

Résumé

Consacrée par la constitution de 1996, le droit de la privatisation est l'axe le plus important des réformes économiques entamées par l'Algérie depuis janvier 1988.

Ces réformes ont, en matière d'autonomie des entreprises, des objectifs et un principe de base:

une étape conceptuelle et normative pour une transition vers l'économie de marché.

Au niveau micro – économique, ces réformes ont donné des résultats. Mais la crise qu'a vécue l'Algérie en 1991, a obligé le gouvernement Algérien à s'incliner devant une négociation avec le FMI et la signature du contrat STAND BY (1994) sous des conditions:

La privatisation des entreprises publiques, le désengagement de l'Etat de la sphère économique concurrentielle et la soumission de l'activité économique du pays aux mécanismes du marché.

Il devient, dès lors, impérieux de réfléchir sur le climat des affaires à même de garantir l'investissement, aussi de penser que la privatisation économique est un enjeu institutionnel le droit seul ne crée pas les conditions favorable a la privatisation et a l'investissant.

L'auteur de cette thèse part d'une étude prospective du droit de la privatisation en Algérie, tant sur le plan législatif qu'économique, pour aboutir à un projet d'avenir en mesure de concrétiser un équilibre certain entre secteur public / secteur privé.

Ce projet économique d'avenir, fort ambitieux d'ailleurs, fait appel certe, à une réflexion économique déterminante pour la relance des pôles de croissance régionale. Car la problématique des réformes en cours est beaucoup plus une affaire de volonté politique que juridique. La seule fonction du droit c'est de donner légitimation pour le libre choix de l'organisation et du développement.

Les mots clés:

Les réformes économiques, Les entreprises publiques économiques, le développement l'autonomie des entreprises, les reforme financières, le droit de la privatisation, la politique de la privatisation, l'investissement privé, l'hydrocarbure Sonatrch, le partenariat avec l'union Européenne

The right of privatization in Algeria

Summary

Established by the constitution in 1996, the privatization right is the most important line of the economic reforms started in Algeria since January 1988.

As regards the companies' autonomy, these reforms have objectives and basic principals:

Conceptual and prescriptive step for a transition to the market economy.

As far as the micro-economic is concerned, these reforms have given good results. But the crisis that Algeria went through obliged the Algerian government to get into a negotiation with IMF and signing a contract STAND BY in 1994 under some conditions:

The privatization of the public companies, the government disengagement from the competitive economic sphere and the submission of the country's economic activity to the market mechanism.

From then on, thinking of the business atmosphere and being able to guarantee the investment became urgent and also thinking that the economic privatization was an institutional stake. The right only could not create the good conditions for the privatization and investment.

The author of this thesis gets from an exploratory study of the privatization right in Algeria, as much on the legislative level as on the economic level in order to get to a future plan that could give shape to a certain balance between the public and private sector.

Moreover, this very ambitious economic future plan gets to a decisive economic reflex ion for boosting the poles of regional growth. Because the problem of the current reforms is much more a politic than legacy question. The right of the law is to give legitimization to the free choice of the organization and development

The keywords:

The economic reforms, the economic public companies, the development, the companies' autonomy, financial reforms, the right of the privatization, the privatization politic, the private investment, Sonatrach oil, partnership with EU.

ملخص:

قانون خصصة الملكية العمومية كرسه دستور 1996 ، والمحور المهم في الإصلاحات الاقتصادية الجارية التي شرعت فيها الجزائر منذ جانفي 1988. تلك الإصلاحات كان لها أهداف في ميدان استقلالية المؤسسات وفق مبدأ أساسي : مرحلة تصورية ومعيارية من أجل التحول نحو اقتصاد السوق.

ولا ينبغي عن تلك الإصلاحات أنها حققت نتائج على مستوى الاقتصاد الكلي، لكن الأزمة التي عاشتها الجزائر 1991 وعوامل خارجية أجبرت الحكومة الجزائرية الدخول في مفاوضات مع صندوق النقد الدولي والتوقيع على اتفاقية الامتثال أبريل 1994 بشروط : خصصة ملكية القطاع العمومي وانسحاب الدولة من الفضاء الاقتصادي التنافسي وجعل آليات السوق تتحكم في النشاط الاقتصادي

وأصبح حينها من اللازم التفكير حول مناخ الأعمال لضمان جلب الاستثمار لأن الخصصة هي رهان المؤسسات والقانون وحده لا يخلق الظروف الملائمة للاستثمار، إذ يقتصر أدائه على إزالة العوائق التي تحول دون إجراء عملية الخصصة والاستثمار.

وصاحب هذه الأطروحة انطلق من دراسة قانون الخصصة في الجزائر لرسم صورة إستشرافية سواء على مستوى القانون أو مستوى الاقتصاد للوصول إلى طرح مشروع مستقبل من شأنه أن يجسد حقيقة التوازن بين القطاع العمومي والقطاع الخاص.

هذا المشروع الاقتصادي الطموح يدعو إلى إعادة التفكير في محددات اقتصادية من أجل بعث أقطاب نمو جهوية وإشكالية الإصلاحات هي مسألة إرادة سياسية أكثر منها قانونية. ووظيفة القانون هي إعطاء الشرعية لحرية الاختيار في التنظيم وفي التنمية.

الكلمات الأساسية:

الإصلاحات الاقتصادية - المؤسسات العمومية الاقتصادية - استقلالية المؤسسات - التنمية - صناديق المساهمة - الإصلاحات المالية - قانون الخصصة - التعديل الهيكلي - سياسة الخصصة - الاستثمار - المحروقات - الشراكة.