المحور الثاني: تطور تدخل الدولة في المجال الاقتصادي في الجزائر

أولا: الدولة المقاولة

ثانيا: الانتقال من الدولة المقاولة إلى المساهمة والضابطة

ثالثا: الدولة الضابطة ومفهوم الضبط الاقتصادي

رابعا: سلطات الضبط الاقتصادي

مقدمة

لقد أدى المرور من الاحتكار العمومي إلى المنافسة إلى إعادة النظر في وظائف الدولة وعلاقتها بالاقتصاد عن طريق الفصل التام بين وظائفها بصفتها سلطة عامة ضامنة للمرفق العام على الشكل التالي:

أولا: فيما يخص وظيفة الاستغلال التجاري فقد أصبحت مفتوحة على المنافسة فقد أصبحت مفتوحة على المنافسة والمبادرة الخاصة للمتعاملين الخواص المحليين والأجانب على قدم المساواة. وهذا بالنظر إلى أهمية إشراك القطاع الخاص في استغلال وتسيير المرفق العام ومساهمته الفعالة في تمويل أعباء الخدمة العمومية وتحسين نوعيتها مقارنة بالعجز المسجل من طرف الاحتكار العمومي.

ثانيا: فيما يخص الوظيفة الرقابية الضبطية، فقد تم تحويلها لصالح هيئات جديدة في القانون الجزائري تتمتع بنظام قانوني خاص وهي هيئات تنوب عن الدولة في ممارسة وظائفها الضبطية والرقابية الجديدة، هذا رغم أن بعض القطاعات لا زالت توكل بهذه الوظيفة للإدارة المركزية.

ثالثا: تكتفي الدولة ممثلة في إدارتها المركزية في إطار دورها الجديد بالتخطيط القطاعي وصياغة السياسات العمومية القطاعية دون تدخل مباشر في التسيير ولا في الرقابة.

إن هذا الدور الجديد للدولة والذي اصطلح على تسميته " الضبط "، كرس من الناحية المؤسساتية القانونية بعد انسحاب الدولة من التسيير المباشر للاقتصاد، بظهور شكل تنظيمي جديد ينوب عن هذه الأخيرة في مهامها الرقابية للسوق والمنافسة، ويتعلق هذا الشكل بهيئات غير معهودة في التقسيمات التقليدية لنظرية التنظيم الإداري.

إن هذه الهيئات، والمعروفة بسلطات الضبط، وإن كانت استجابة لطبيعة الدور الاقتصادي الجديد للدولة إلا أنها تعكس سياقا سياسيا قانونيا كذلك، وهذا بالنظر إلى حتمية فصلها عن السلطة السياسية مراعاة لحساسية مهامها ووظائفها وهو ما أدى إلى الاعتراف لها بخصوصية معينة تتمثل في استقلالها وحيادها عن الإدارة والسلطة السياسية.

أولا: الدولة المقاولة

غداة الاستقلال لم تكن علاقة الدولة بالنشاط الاقتصادي واضحة، فقد كانت أوضاعها متردية في جميع المجالات، ليس فقط في المجال الاقتصادي، نتيجة للسياسات المطبقة من الاستعمار، لم يكن لديها لا أموال و لا كفاءات و لا مؤسسات، و لا خبرات.....خلف لها المستعمر عديد المؤسسات و الشركات التي كان قد انشأها من اجل استنزاف الثروات الجزائرية.

وشكلت المؤسسات الصناعية والزراعية التي هجرها المعمرون غداة الاستقلال اللبنة الأولى للقطاع العام الاقتصادي، حيث مرت هذه المؤسسات بأزمة حادة نظرا لعدم وجود إطارات وأجهزة قادرة على التسيير مما أدى إلى شل نشاط المؤسسات، لذا قام مجموعة من العمال وبطريقة تلقائية بتسيير المؤسسات المعلن عن شغورها فيما بعد، وقد أضفت السلطة العامة الشرعية على هذا الأسلوب في التسيير وأطلقت عليه التسيير الذاتي وقد صدر في هذا الشأن عدة نصوص قانونية، منها الأمر 62-02 المتعلق بتسيير وحماية الأملاك الشاغرة. وتميز تنظيم المؤسسة المسيرة ذاتيا في ظل هذه الأحكام بهيمنة العمال على أجهزتها وانفراد الدولة بتعيين مديرها الذي يخضع للسلطة الرئاسية ولتعليمات الإدارة المركزية.

وكانت المؤسسات العامة ذات الطابع الصناعي والتجاري[1]، والشركات الوطنية [2] الشكلين الأكثر استعمالا في تدخلات الدولة.

وبعد تكريس الخيار الاشتراكي كنمط للتنمية الاقتصادية تجلى بوضوح دور الدولة المقاولة. ويقوم التنظيم الاشتراكي للمؤسسات على عدة مبادئ منها: الملكية الجماعية، مشاركة العمال في التسيير.....و في ظل هذه المرحلة رغم الآثار السلبية المترتبة عن تطبيق التنظيم الاشتراكي[3] للمؤسسات يمكن القول أن تدخل الدولة في المجال الاقتصادي ساهم في بناء قاعدة اقتصادية واسعة إلا أن الفضل في ذلك يعود للريع النفطي، ومن هنا بدأ التفكير في إعادة الهيكلة كمحاولة للإصلاح(كتفكيك المؤسسات الاشتراكية، الفصل بين مؤسسات الإنتاج و التوزيع، تقليص المساعدات المالية الممنوحة للمؤسسات إلا في حدود الأعباء المرفقية). إلا أن الإصلاحات التي قامت بها السلطة في مرحلة إعادة الهيكلة ومع أزمة انهيار أسعار النفط لسنة 1986، كشفت عن هشاشة تنظيم الاقتصاد الوطني، واختلال كبير في الإيرادات الخارجية من العملة الصعبة، وارتفاع معدل التضخم، وزيادة كبيرة في حجم الديون.....هذه الأزمة كشفت حقيقة عن سوء تنظيم الاقتصاد الوطني وعن فشل الدولة في تسيير القطاع العام الاقتصادي بسبب نمط التسيير الإداري، وهذا إن دل على شيء إنما يدل على فشل دور الدولة المقاولة في إدارتها للقطاع العام الاقتصادي.

ثانيا: الانتقال من الدولة المقاولة إلى المساهمة والضابطة

اقتضت إصلاحات 1988، ضرورة تغيير دور الدولة في المجال الاقتصادي من المقاولة المحتكرة للمبادرة الاقتصادية إلى مجرد دولة مساهمة منسحبة من التسيير المباشر للقطاع العام الاقتصادي. والدولة المساهمة

---

[1] تعتبر المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري شكل من اللامركزية الوظيفية تسمح للدولة بتسيير المرافق العامة وذلك بطريقة مرنة تختلف عن نمط التسيير الإداري، تتسم هذه الصيغة لتدخل الدولة في النشاط الاقتصادي بتركيز كل صلاحيات الإدارة بيد الجهاز التنفيذي التابع للإدارة المركزية.

[2] اعتبرت صيغة الشركات الوطنية آنذاك وسيلة مفضلة لضمان تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي وتأمين إنجاز المشاريع المخططة، حيث أنشأت الدولة العديد من الشركات لتسيير وتطوير أنشطة جديدة منها: Sonatrach. Sonatiba.Sonitex

[3] المؤسسة الاشتراكية لا تهتم بالمردودية و لا تسعى لتحقيق التراكم المالي بقدر سعيها للمحافظة على السلم الاجتماعي.

فكرة تقوم أساسا على تقليص دور الدولة في الاقتصاد وحصره في إطار المساهمة، فتكون بذلك كمساهم عادي يستثمر أمواله وفقا لقواعد التجارة، ويخضع لالتزامات التجار، ولكنه لا يقوم بالتسيير المباشر لأسهمه، بل يوكل هذا الأمر إلى هياكل متخصصة.

وأضحت المؤسسة في ظل هذا الدور الجديد للدولة بعد منحها الاستقلالية وتحريرها من كافة أشكال الرقابات السابقة وتحويلها من مؤسسة اشتراكية إلى مؤسسة عمومية اقتصادية، شخص معنوي قائم بذاته خاضع للقانون الخاص منظم في شكل الشركة التجارية، لها حرية اتخاذ القرار. وجاء هذا التغيير في تنظيم وإدارة القطاع العام الاقتصادي بمقتضي قوانين الاستقلالية:

- قانون رقم 88-01 المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية.
- قانون رقم 88-02 المتضمن قانون التخطيط.
- قانون 88-03 المتعلق بصناديق المساهمة.
- قانون 88-04 المتضمن أحكام القانون التجاري المطبقة على المؤسسات العمومية الاقتصادية.

ثالثا: الدولة الضابطة ومفهوم الضبط الاقتصادي

بعد انسحاب الدولة من النشاط الاقتصادي، كان من الضروري تأطير و ضبط النشاط الاقتصادي لفائدة السوق، بعد إعادة النظر في وظائف الدولة بتخليها عن مجال الضبط الاقتصادي محاولة منها في التأقلم مع التحولات العالمية الجديدة من خلال استحداث أجهزة جديدة ضمن النظام الإداري عرفت، " بالسلطات الإدارية المستقلة"، تعنى بضبط النشاط الاقتصادي، كل منها في قطاع معين مكلفة بضبطه، تتميز عن الإدارة التقليدية بعدم خضوعها لأي سلطة رئاسية أو وصاية إدارية، مما يجعلها تتمتع بالاستقلالية عن السلطة التنفيذية، مع خضوعها للرقابة القضائية، و استحواذها على سلطات واسعة في مجال الضبط الاقتصادي، استشارية تنظيمية قمعية تنازعية، وتبتعد في مفهومها عن الهيئات الاستشارية و الهيئات الإدارية التقليدية وهكذا تم فتح المجال تدريجا أمام المنافسة الحرة في القطاعات الاقتصادية بما فيها تلك التي تعتبر استراتيجية. إلا أن وظيفة الضبط الاقتصادي لا تجسد غياب الدولة التام وسلطانها في ضبط ممارسة النشاط الاقتصادي.

-تعريف الضبط:

تنص المادة3 الفقرة هـ من القانون 08-12 (معدل ومتمم): "..... الضبط: كل إجراء أيا كانت طبيعته، صادر عن أية هيئة عمومية يهدف بالخصوص إلى تدعيم وضمان توازن قوى السوق، وحرية المنافسة، ورفع القيود التي بإمكانها عرقلة الدخول إليها وسيرها المرن، وكذا السماح بالتوزيع الاقتصادي الأمثل لموارد السوق بين مختلف أعوانها وذلك طبقا لأحكام هذا الأمر".

يعد مصطلح "سلطات الضبط"، مفهوما جديدا في القانون الوضعي، وبذلك فهو يكرس لأول مرة قطيعة مع التقسيمات التقليدية التي درج الفقه الإداري على تبنيها في نظرية التنظيم الإداري على غرار الإدارة المركزية، الإدارة المحلية والهيئات العمومية بمختلف أنواعها، وبذلك فهو يمثل شكلا جديدا غير معهود في القانون الإداري التقليدي.

إن حداثة هذا المصطلح، وغموضه أحيانا يجعل من الصعب الاتفاق على مفهوم موحد له، ومن ثم فإن أية محاولة لبناء مفهوم له لابد وأن تمر حتما عبر مرحلة أولى يتم فيها تأصيله تاريخيا بالرجوع إلى الظروف التاريخية والقانونية لظهوره ونشأته عبر القانون المقارن، بالنسبة إلى النموذج الأمريكي، بدأت قصة لجان الضبط المستقلة في الولايات المتحدة الأمريكية سنة 1889 مع إنشاء الكونغرس أول لجنة مستقلة.

أما بالنسبة للنموذج الفرنسي، يعود الفضل في ظهور هذا المفهوم في القانون الفرنسي إلى المشرع الذي أنشأ عام 1978 هيئة عمومية كيفت على أنها سلطة إدارية مستقلة وهي اللجنة الوطنية للإعلام الآلي والحريات. وإذا كان إنشاء هذه السلطات يعود إلى السبعينات فإنه تسارع في حقبة الثمانينات، وهو تسارع لم يخضع حسب الفقهاء لخطة مسبقة و لا لأي تصور شامل. إن هذا الانشاء هو استجابة لمتطلبات جديدة بخصوص دور الدولة ومحدودية الهياكل الإدارية التقليدية في الاستجابة لمشاكل المجتمع المعقدة والمتطورة. ومن هذه الزاوية فإن السلطات الإدارية المستقلة في فرنسا شكلت استجابة للدور الجديد للدولة المتعلق بالتحكيم والضبط، أين ينحصر تدخل الدولة في إرساء التوازنات الضرورية لممارسة الأنشطة الاقتصادية والحريات دون اللجوء إلى تأطير جامد عن طريق المعايير القمعية.

رابعا: سلطات الضبط الاقتصادي

بالعودة إلى التجربة الجزائرية، وهي تجربة حديثة مقارنة بالنماذج الرائدة في هذا المجال، إذ تأخر إنشاء السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر، إلى غاية 1990 أين أنشأ المشرع أول سلطة ضبط مستقلة وهي المجلس الأعلى للإعلام. ويمكن تفسير هذا التأخر من جهتين:

-من جهة نظرا لحداثة الدولة الجزائرية وطول مسار بناء الدولة وهياكلها الإدارية.

-ومن جهة أخرى بطبيعة المشروع الاجتماعي، الاقتصادي والسياسي الذي كرسه كل من دستور 1963 و1976 من إقرار لنظام الحزب الواحد وطبيعة و حجم الدور الاقتصادي للدولة.

وعليه، فإن دستور 1989 بإقراره للتعددية الحزبية ومبدأ الفصل بين السلطات والتوجه الاقتصادي الليبرالي، يكون قد فتح الباب واسعا لإنشاء وبروز هذه السلطات وهو ما دعمه دستور 1996 بإقراره لمبدئي حياد الإدارة وحرية الصناعة والتجارة وهما مبدأين يشكلان الإطار الدستوري العام الذي يضفي الشرعية على إنشاء هذه السلطات.

على غرار التسارع الذي طبع إنشاء وتطور السلطات الإدارية المستقلة في فرنسا، فإن المشرع الجزائري عمد إلى إنشاء عدد معتبر من هذه السلطات، حيث يمكن التمييز بين مرحلتين:

***المرحلة الأولى:** وتمتد من 1990 إلى سنة 2000 أين لم ينشئ إلا هذه سلطات:

-مجلس النقد والقرض سنة 1990.

-اللجنة المصرفية سنة 1990.

-لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة سنة 1993.

-مجلس المنافسة سنة 1995.

***المرحلة الثانية:** وتمتد من 2000 إلى 2006 أين تسارع إنشاء هذه السلطات، حيث تم إنشاء 9 سلطات في ظرف 6 سنوات إضافة إلى تعديل معظم النصوص القانونية المتعلقة بالسلطات المنشأة في المرحلة الأولى:

-سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية سنة 2000.

-الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية والوكالة الوطنية للجيولوجيا والرقابة المنجمية سنة 2001.

-سلطة ضبط الغاز والكهرباء سنة 2002.

-سلطة ضبط النقل سنة 2002.

-سلطة ضبط المحروقات والوكالة الوطنية لتثمين موارد المحروقات سنة 2005.

-سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه سنة 2005.

-الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته سنة 2006.

إضافة إلى هذه السلطات، أنشأ المشرع في المجال المالي سلطتي ضبط غير أنهما موضوعتين تحت رقابة وزير المالية، ويتعلق الأمر بكل من:

-سلطة ضبط سوق التبغ والمواد التبغي.

-لجنة رقابة التأمينات.

كما شهد قطاع النقل الجوي إنشاء سلطة مكلفة بالطيران المدني سنة1998، دون تحديد لطبيعتها القانونية، غير أن المشرع تدخل سنة 2003، بتحويل اختصاصها إلى الوزير المكلف بالطيران المدني.

في مجال الصحة تم إنشاء الوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية ذات الاستعمال الطبي البشري وهي سلطة إدارية مستقلة مكلفة بضبط سوق المواد الصيدلانية.