المبحث الأول: ماهية سلطات الضبط الاقتصادي

أدى نظام العولمة إلى تحول الدولة من دولة متدخلة إلى دولة ضابطة من خلال انسحابها التدريجي من السوق واستحداث هيئات جديدة تحل محلها وتعمل باسمها ولصالحها لتقوم بمهمة ضبط النشاط الاقتصادي والمالي بغرض ضمان حياد الدولة.

المطلب الأول: نشأة سلطات الضبط الاقتصادي في الجزائر

تبنت الجزائر بعد الاستقلال النهج الاشتراكي الذي جعل من الدولة العون الاقتصادي الأساسي، وذلك بالاعتماد على المؤسسة العمومية الاقتصادية التي تمارس أنشطة الاستثمار، الإنتاج، التوزيع، الاستيراد، التصدير. وكان تسيير الاقتصاد يتم من خلال مبدأين أساسيين، أولهما تركيز القرار الاقتصادي وثانيهما التسيير الإداري للاقتصاد.

إن تطبيق هذا النهج أدى إلى انحرافات وإخفاقات لحقت باقتصاد الدولة ومست المجتمع في استقراره. وقد أدت هاته الضغوطات إلى تحولات جذرية مست مختلف المجالات، وهو ما عجل بتبني إصلاح هيكلي للاقتصاد من خلال اعتماد المنافسة الحرة كمبدأ أساسي لتنظيم الحياة الاقتصادية والانسحاب تدريجيا من الميدان الاقتصادي، ونزع الاحتكارات وإزالة التنظيم، ووصولا إلى وضع ميكانيزمات وقواعد جديدة ذات طابع ليبرالي لضبط النشاط الاقتصادي، والتي تمثلت في سلطات الضبط الاقتصادي.

إن مفهوم سلطات الضبط المستقلة في الجزائر ظهر لأول مرة مع إنشاء المجلس الأعلى للإعلام بموجب قانون الإعلام لسنة 1990. غير أن أولى السلطتين اللتين ظهرتا في المجال الاقتصادي هما مجلس النقد والقرض واللجنة المصرفية وذلك بالقانون 10/90 المؤرخ في 1990/04/14. كما تم إنشاء لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة في سنة 1993، وبعدها أنشئ مجلس المنافسة سنة 1995.

ومع بداية القرن 21 بدأت مرحلة جديدة شهدت حركة تسارع لإنشاء مجموعة جديدة من هذه الهيئات وتعديل النصوص السابقة.

فقد تم إنشاء كل من سلطة ضبط البريد والموصلات السلكية واللاسلكية بالقانون الصادر سنة 2000، وفي نفس السنة استحدثت سلطة ضبط التبغ والمواد التبغية ، أما سنة 2001 تم إنشاء سلطتي ضبط القطاع المنجمي (الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية، والوكالة الوطنية للجيولوجيا والمراقبة المنجمية)

كما استحدث المشرع لجنة ضبط الكهرباء والغاز بالقانون الصادر سنة 2002. وفي نفس السنة تم استحداث سلطة ضبط النقل.

أما سلطة ضبط المياه فقد أنشئت بالقانون الصادر سنة 2005. وفي نفس السنة أنشئت وكالتين في ميدان المحروقات، الأولى هي الوكالة الوطنية لمراقبة النشاطات وضبطها في مجال المحروقات والثانية هي الوكالة الوطنية لتثمين موارد المحروقات.

وقد أنشأ القانون 01/06 لسنة 2006 الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته. وفي نفس السنة أنشئت لجنة الإشراف على التأمينات. وبعدها بسنتين أي في سنة 2008 تم استحداث الوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية ذات

الاستعمال الطبي البشري مكلفة بضبط سوق المواد الصيدلانية. وبمجيء سنة 2012 أنشئت سلطة ضبط في مجال الاستعلام المالي.

ما يمكن ملاحظته على هذه النشأة أن أغلب سلطات الضبط وجدت بهدف الضبط الاقتصادي للسوق مما يجعلها مرتبطة ارتباطا كبيرا بالحريات الاقتصادية على حساب الحريات الأخرى التي تأخر استحداث سلطات ضبطها.

وهذا عكس النموذج الفرنسي التي ارتبط فيه ظهور هيئات الضبط المستقلة بمجال الحقوق والحريات ثم انتقلت بعد ذلك للمجال الاقتصادي.

المطلب الثاني : أسباب ظهور سلطات الضبط الاقتصادي

يمكن إرجاع الأسباب التي أدت لظهور هذا النوع من المؤسسات القانونية إلى أسباب سياسية وأخرى اقتصادية .

أولا : الأسباب السياسية

تعد هيئات الضبط الاقتصادي آلية حقيقية للانتقال من الدولة المتدخلة إلى الدولة الضابطة. ويعود ظهور هذه الهيئات إلى أسباب سياسية تتجسد فيما يلي:

1- **عدم فاعلية الأجهزة الإدارية التقليدية :**

تتصرف هيئات الضبط الاقتصادي بفعالية ونجاعة أكبرين في إصدار قراراتها وفي مختلف تصرفاتها القانونية الأخرى وذلك بالمقارنة مع الإدارة التقليدية والمقصود هنا الوزارات، وذلك لتحررها من كافة القيود البيروقراطية والضغوطات.

2- **الشك في انحياز الدولة :**

إن عدم ثقة المواطن بالسلطة السياسية والإدارة كان من بين الأسباب الأساسية لظهور سلطات الضبط المستقلة التي تكفلت بضمان عدم تحيز الدولة في تدخلاتها. وذلك مخافة من طغيان السياسة على الجانب الإداري، ذلك أن السلطة السياسية قد تميل لتحقيق أهدافها الحزبية والشخصية بدلا من تلبية احتياجات المصلحة العامة.

3- **الحاجة إلى الوساطة والشفافية :**

شكلت سلطات الضبط المستقلة تطورا نوعيا في تنظيم المعاملات ، ذلك أنها كرست مجالا واسعا لأعمال الوساطة، مع الحرص على اعتمادها على معايير الشفافية في تدخلاتها. ولقد كان لظهور هذه الفئات القانونية الجديدة نوع من الارتياح لدى الأفراد، بالنظر لبساطة وعدم تعقيد التعامل معها مقارنة مع الإدارة المركزية التي تتسم إجراءاتها بالتعقيد والبيروقراطية.

ثانيا : الأسباب الاقتصادية

إن انسحاب الدولة من المجال الاقتصادي أدى إلى تبني المعايير الآتية:

1- **خوصصة المجال الاقتصادي:** إن اعتماد اقتصاد السوق يفرض على الدولة مجموعة من المبادئ ذات الطابع الليبرالي.

أ- **مبدأ حرية التجارة والصناعة:** والذي اعتمد منذ دستور 1989 وبشكل صريح في دستور 1996. في حين تنص المادة 61 من دستور 2020 على أن حرية التجارة و الاستثمار أو المقاولة مضمونة وتمارس في إطار القانون.

وتفرض معايير اقتصاد السوق تكريس مبدأ حرية المنافسة المعتمد منذ سنة 1995. ولكن هذا لا يعني الانسحاب كلية من المجال الاقتصادي، تفاديا للأزمات الاقتصادية. وبذلك تحول دور الدولة من دولة متدخلة إلى دولة ضابطة منظمة.

ب-**خصخصة المؤسسات العمومية الاقتصادية:** سمح قانون المالية التكميلي لسنة 1994 بفتح رأسمال المؤسسة العمومية الاقتصادية للمساهمين الخواص، إضافة إلى إمكانية بيع الأصول.

واستنادا للدستور في المادة 139 الفقرة 28 منه يكون اختصاص البرلمان سن قانون ينظم نقل الملكية من القطاع العام إلى القطاع الخاص.

وقد عرف الأمر 04/01 المؤرخ في 2001/08/20 المتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية وتسييرها وخوصصتها من خلال المادة 13 الخوصصة بأنها: " كل صفقة تتجسد في نقل الملكيةّ إلى أشخاص طبيعيين أو معنويين تابعين للقانون الخاص من غير المؤسسات العمومية، وتشمل هذه الملكية كل رأسمال المؤسسات أو جزء منه تحوزه الدولة مباشرة أو غير مباشرة و/أو الأشخاص المعنويين الخاضعين للقانون العام، وذلك عن طريق التنازل عن أسهم أو حصص اجتماعية أو اكتتاب لزيادة في رأس المال " .

جـ- إزالة الاحتكارات العمومية:

كانت الدولة تهيمن على النشاط الاقتصادي من هلال المؤسسة العمومية الاقتصادية، وذلك من خلال الاحتكار القانوني الممنوح لها. وهو ما كرس هيمنة القطاع العام على القطاع الخاص. وبعد دخول البلاد مرحلة الإصلاحات الاقتصادية تمت إزالة الاحتكارات العمومية بصفة تدريجية، وتم فتح معظم النشاطات التي كانت تنفرد بها الدولة من خلال مؤسساتها أمام المبادرة الخاصة.

2- **إزالة التنظيم:** كانت الدولة وفق المنظومة الاشتراكية ملزمة بتنظيم مختلف النشاطات الاقتصادية (المخططات الخماسية والرباعية ...) ، إلا أن التجربة أثبتت فشل هذا التوجه. مما دفع الدولة إلى التخلي عن أسلوب التنظيم والعمل على تحرير النشاط الاقتصادي، وتبلورت إزالة التنظيم من خلال ما يلي:

أ- فتح مجال التجارة الخارجية أمام المتعاملين الخواص:

بعد الاستقلال قامت الدولة باحتكار مجال التجارة الخارجية، وقد أكد على ذلك دستور 1976 بقوله أن احتكار الدولة يشمل بصفة لا رجعة فيها مجال التجارة الخارجية ومجال تجارة الجملة. فمسألة إبرام العقود المتعلقة باستيراد أو تصدير البضائع والخدمات مع المؤسسات الأجنبية يعود للاختصاص الحصري للدولة أو لإحدى هيئاتها، ومنع الخواص من التدخل في هذا المجال.

غير أنه أمام تفاقم المديونية الخارجية وأمام ضغط صندوق النقد الدولي اضطرت الجزائر لاتخاذ إجراءات لتحرير اقتصادها، ومن أهمها تحرير التجارة الخارجية بصفة تدريجية، فقد سمح قانون 29/88 لسنة 1988 للمؤسسات الخاصة بالتدخل في مجال التجارة الخارجية، مع ضرورة الحصول على رخصة الاستيراد.

ثم صدر المرسوم التنفيذي 37/91 لسنة 1991 الذي فتح مجال التجارة الخارجية أمام كل مؤسسة منتجة للسلع والخدمات وكل شخص يمارس تجارة الجملة.

ب-إلغاء النصوص المقيدة للاستثمار:

بصدور قانون ترقية الاستثمارات بالمرسوم التشريعي 12/93 المؤرخ في 1993/10/05 اعترف للخواص بحرية الاستثمار، وقد تم إنشاء الوكالة الوطنية لتطوير الاستثمار ، بغية تبسيط الإجراءات و إزالة العراقيل وتشجيع الاستثمارات.

جـ- اعتماد مبدأ حرية الأسعار:

يعتمد قانون السوق على العرض والطلب ولأجل ذلك صدر قانون الأسعار وذلك بمقتضى القانون 12/89 المؤرخ في 1989/07/05، وتكرس تحرير الأسعار بقانون المنافسة لسنة 1995 والذي أقر مبدأ المنافسة الحرة.

ويمكن للدولة استثناء التدخل لتنظيم الأسعار في حالتين هما: حالة السلع والخدمات ذات الطابع الاستراتيجي، وحالة الارتفاع المفرط للأسعار بسبب اضطراب خطير للسوق أو كارثة أو صعوبات مزمنة.

د- تكريس مبدأ حرية التعاقد:

انتقلت المؤسسة العمومية الاقتصادية من الأسلوب التنظيمي إلى الأسلوب التعاقدي ويظهر ذلك سواء من خلال عقودها المبرمة في تعاملاتها. حيث تخضع للقانون المدني والقانون التجاري، الذين يمنحانها حرية كبيرة في التعاقد، وهذا بخلاف الوضع السابق الذي حاول أن يوحد من خلاله المشرع النظام القانوني المطبق على المؤسسات العمومية اقتصادية أو إدارية.

وبالنسبة لعلاقتها مع عمالها تم استبدال التنظيمات واللوائح والتوجيهات بأسلوب التعاقد من خلال قانون العمل 11/90 المؤرخ في 1990/04/21.

وفي الأخير ما يجدر التنويه به أن انسحاب الدولة من الحقل الاقتصادي لم يكن نهائيا، إذ لا بد من تواجد السلطة العامة، إلا تعرض الاقتصاد للأزمات و سادت الفوضى وفرض الاحتكار بدل المنافسة الحرة، لذا أنشئت سلطات الضبط الاقتصادي لمراقبة وضبط السوق.

المطلب الثالث : تعريف وخصائص سلطات الضبط الاقتصادي

أولا : تعريف سلطات الضبط الاقتصادي

يصعب إعطاء تعريف دقيق وموحد لسلطات الضبط الاقتصادي، بالنظر لاختلاف أنظمتها القانونية، وتباين المجالات التي تضبطها، وكذا تباين واختلاف نشاطها وطريقة عملها من دولة لأخرى.

فقد عرفت بأنها : " مؤسسات تابعة للدولة تعمل باسمها ولحسابها مع تمتعها بالاستقلالية في مواجهة الحكومة والبرلمان، هدفها ضبط قطاعات معينة بصفة مباشرة "

كما عرفت بأنها " هيئات وطنية ذات طابع إداري، لا تخضع لا للسلطة الرئاسية ولا للوصاية الإدارية، وهي تتمتع بالاستقلالية العضوية والوظيفية ولا تخضع إلا للرقابة القضائية "

وقد عرفها مجلس الدولة الفرنسي بأنها " هيئات إدارية تتصرف باسم الدولة دون أن تخضع بذلك لسلطة الحكومة "

ويمكن إجمالا القول بأن سلطات الضبط المستقلة في الميدان الاقتصادي أوجدها المشرع وخول لها قانونا اختصاص الضبط في قطاع معين، إذ تقوم أساسا بتنظيم العلاقات فيما بين المتعاملين أنفسهم من جهة، وبين المتعاملين والسوق من جهة أخرى. فهي مؤسسات قانونية يناط بها ضبط النشاطات الاقتصادية والمالية، وتمتلك صلاحية اتخاذ القرار مما يجعلها سلطات وليست مجرد هيئات استشارية، وهي لا تخضع لا للسلطة الرئاسية ولا للرقابة الوصائية، غير أنها تخضع للرقابة القضائية. وتتمتع باستقلالية عضوية ووظيفية سواء عن السلطة التنفيذية أو السلطة التشريعية. وهي تتمتع باختصاصات متنوعة كانت سابقا موزعة على عدة هيئات وسلطات، وذلك بهدف جعلها أكثر فعالية اتجاه المهام المكلفة بها في قطاع معين.

ثانيا: خصائص سلطات الضبط المستقلة

يمكن إيجاز أهم خصائص سلطات الضبط من خلال ما يلي:

1- تقوم سلطات الضبط المستقلة على أساس تحقيق ثلاث احتياجات أساسية هي ضمان عدم تحيز الإدارة أي حيادها، والسماح بإشراك ذوي الاختصاصات المختلفة بهدف الاستفادة من خبرتهم، وضمان التدخل السريع للدولة لمسايرة تطور الحاجيات والأسواق وتنشيط الاقتصاد الوطني.

2- تتصرف سلطات الضبط الاقتصادي باسم الدولة، وهي تتمتع بالاستقلالية العضوية والوظيفية بالرغم من أن البعض منها لا يتمتع بالشخصية المعنوية.

3- تصنف سلطات الضبط المستقلة خارج الإدارة التقليدية، بالنظر لاستقلالها عن جهات الرقابة الرئاسية والوصائية، ومن ثم فلا توجه لها الأوامر والتعليمات، كما يتمتع أعضاؤها بنظام العهدة.

4- يمكن لسلطات الضبط المستقلة اتخاذ قرارات تنفيذية (تنظيمات- قرارات فردية – توصيات – جزاءات ...)، ولكن هي تختلف عن القرارات القضائية التي تتمتع بحجية الشيء المقضي فيه.

5- سلطات الضبط المستقلة ليس لها نظام قانوني واحد فهي تختلف من حيث تشكيلتها وطريقة تعيين أعضائها، كما تختلف أيضا من حيث مجالات وميادين تدخلها، وكذا أهمية وحجم الاختصاصات الممنوحة لها.