هيكلة وتسيير سلطة ضبط قطاع المحروقات في الجزائر

Structure and functionality of the control authority for the hydrocarbon sector in Algeria

أ. العيد رزق الله[1]
أستاذ مساعد صنف "أ"
كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير
جامعة الأغواط، الجزائر
rezgallahata@yahoo.fr

أ.د. إبراهيم بورنان
أستاذ التعليم العالي
كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير
جامعة الأغواط، الجزائر
etce.bourenane@yahoo.fr

تاريخ الاستلام: 2018/03/13
تاريخ القبول: 2018/06/14

ملخص:
عاشت الجزائر نظاما اقتصاديا مبنيا على احتكار الدولة خاصة احتكارها للقطاعات الاستراتيجية وعلى رأسها قطاع المحروقات، لكن التوجه الجديد الذي عرفته البلاد بسبب الظروف والأزمات المختلفة داخليا وخارجيا دفع بها إلى التوجه نحو النظام الليبرالي الحر ومنه كان تنازل الدولة عن احتكار قطاع المحروقات. ونظرا لحساسية هذا القطاع الأخير وأهميته كركيزة أساسية في الاقتصاد الجزائري فإن التنازل عنه لم يكن مطلقا بل أبقته الدولة تحت مراقبتها وإشرافها ولو بطريقة غير مباشرة، فأنشأت بموجب القانون رقم 07/05 للمحروقات المعدل والمتمم بالأمر رقم 11/06 سلطة ضبط لقطاع المحروقات كهيئة مستقلة، لها مهام تنظيمية ورقابية واستشارية وعقابية من خلال اختصاصات وسلطات واسعة إضافة إلى إنشاء الوكالة الوطنية لتثمين موارد المحروقات "النفط"، لكن عدم استقلالية هذه الهيئات عن السلطة التنفيذية جعل منها مجرد هيئة إدارية تابعة وليست سلطة ضبط مستقلة.

كلمات مفتاحية: المحروقات؛ التحرير الاقتصادي؛ التحول الاقتصادي؛ سلطة الضبط؛ قانون المحروقات
تصنيف JEL: Q35، Q38، K23

Abstract:
Algeria lived previously an economic system based on government's monopoly over the strategic sectors on top of which petroleum sector, however, the new orientation the country had known due to Prevailing circumstances and the different Crises inside and outside made the country leans towards adopting a free liberal system and free competition, relinquishing gradually its monopoly over the petroleum sector, and regarding the sensitivity of this sector to the Algerian economy it was kept under supervision establishing under law of petroleum 07/05 adjusted and completed under the order 11/06 a regulatory authority for petroleum sector as an independent body has its own orgonizitional, supervisional, Consultancy and Punitive duties.

Keywords: Hydrocarbons; Liberalization; Economic transformation; Control authority; Hydrocarbons law
Jel Classification Codes : Q35, Q38, K23

[1] **المرسل:** العيد رزق الله، البريد الإلكتروني: ***rezgallahata@yahoo.fr***

مقدمة:

يعد قطاع المحروقات من القطاعات الاستراتيجية ليس فقط في الجزائر بل حتى على النطاق العالمي، فهو مجال أساسي وحساس وحيوي يستوجب العناية به عند رسم خطط التنمية الاقتصادية وعند تنفيذها لا سيما في الجزائر، حيث أن قطاع المحروقات هو أهم ركائز الاقتصاد والممول الرئيسي له، أين تشكل إيرادات المحروقات النسبة الأكبر من إيرادات الدولة.

وكما هو معلوم عرفت الجزائر كغيرها من دول العالم التحول من النظام الاشتراكي إلى النظام الرأسمالي رغبة منها في الانفتاح الاقتصادي بالتوجه نحو المنافسة الحرة، وأيضا للخروج من كل تلك الأزمات الاقتصادية والاجتماعية وحتى السياسية.

فعملت الدولة على فتح بعض المرافق العامة تدريجيا وخوصصتها وتوجيهها نحو المنافسة الحرة رغم كون بعضها من القطاعات الحساسة، لكن بالمقابل عملت على بسط بعض الإشراف والرقابة عليها، فكان قطاع المحروقات من بين هذه القطاعات المذكورة أعلاه حيث عرف الانفتاح نحو التحرر والمنافسة منذ صدور القانون رقم 07/05 المؤرخ في 28أفريل2005 والمتعلق بالمحروقات المعدل والمتمم بالأمر رقم 11/06 المؤرخ في 29 جويلية 2006 لم يعد هذا القطاع حكرا على الدولة وحدها.

ولهذا الغرض سعت الدول إلى إنشاء هيئات إدارية مستقلة لتتولى مسألة الضبط والإشراف والتوجيه والرقابة على مختلف القطاعات والتي كان منها سلطات الضبط الاقتصادي وتحديدا سلطة ضبط المحروقات، والتي حولها يكون موضوعنا، وعليه نطرح إشكالية دراستنا للموضوع كما يلي: **فيما يتمثل النظام القانوني لسلطة ضبط المحروقات في الجزائر من خلال تشكيلتها ومهامها؟**

نجيب على طرحنا هذا من خلال النقاط الثلاثة التالية:

- المفاهيم العامة للموضوع؛
- التنظيم الهيكلي والتسييري لسلطة ضبط المحروقات؛
- اختصاصات وسلطات سلطة ضبط المحروقات.

1- المفاهيم العامة:

1-1- مفهوم سلطة ضبط المحروقات:

سلطة ضبط المحروقات عبارة عن وكالة وطنية تعمل على مراقبة النشاطات وضبطها في مجال المحروقات، حيث أن فتح بعض المرافق العامة للمنافسة الحرة بعد ما كانت محتكرة من طرف الدولة جعل من هذه الأخيرة تحاول إيجاد بعض السبل والآليات للمراقبة سعيا منها إلى ضمان تحقيق الشفافية والنزاهة في عملية المنافسة وكان من أنسب الطرق إنشاء هذه الهيئات التي أطلقت عليها

تسمية هيئات الضبط الإدارية المستقلة، تكون الوظيفة أو المهمة الأساسية لهذه السلطات هي ضبط وتنظيم القطاعات المعنية بها، والسهر على توفير الشروط الضرورية لإقامة المنافسة الفعالية المبنية على حرية المبادرة وحرية الأسعار أظهرت فكرة السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر أول مرة بموجب القانون رقم 07/90[1] الذي بموجبه تم إنشاء المجلس الأعلى للإعلام ولكن تم حل هذا المجلس بسبب مشاكل مختلفة في26 أكتوبر 1993.

أما حاليا فبلغ عديد سلطات الضبط المستقلة في الجزائر إحدى عشر سلطة ومنها سلطة ضبط المحروقات وتتمثل في:

- **مجلس النقد والقرض:** هو هيئة مكلفة بالسلطة النقدية أنشأ بموجب القانون رقم 10/90 المتعلق بالنقد والقرض مؤرخ في 4 أفريل 1990.
- **اللجنة المصرفية:** أنشأت بنفس القانون السابق رقم 10/90 مهامها مراقبة مدى إحترام البنوك والمؤسسات المالية للأحكام التشريعية والتنظيمية، كما تتولى عند الإقتضاء البحث عن المخالفات وتوقيع العقوبات[2].
- **مجلس المنافسة:** هو وسيلة لحماية السوق من الممارسات غير المشروعة، ودوره ضبط الحياة الاقتصادية عموما بمراقبة جميع القطاعات الاقتصادية تم إنشاؤه بموجب الأمر رقم 06/95 المتعلق بالمنافسة المؤرخ في 25 جانفي 1995.
- **سلطة ضبط البريد والمواصلات:** أنشأت بموجب القانون رقم 2000 /03 المتعلق بالبريد والمواصلات المؤرخ في 05 أوت 2000.
- هيئة ضبط المجال المنجمي.
- الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية.
- لجنة ضبط الكهرباء والغاز.
- سلطة ضبط النقل.
- لجنة الإشراف على التأمينات.
- لجنة تقييم ومراقبة عمليات البورصة.
- سلطة ضبط المياه.

لقد اعتمد المشرع على هذه السلطات كآليات لضبط السوق الحرة دون أن يكون له تدخل مباشر فيها بوصفها شكلا للمرافق العمومية ففوضت الدولة أو السلطة العمومية بعض صلاحياتها الإدارية ومنحتها الشخصية المعنوية والاستقلالية المالية[3] مع مراعاة مبادئ المرفق العامة التي تقوم عليها من مبدأ استمرارية ومبدأ مساواة أمام المرتفقين ومبدأ قابلية للتغيير والحركة [4]و رجوعا لسلطة ضبط قطاع المحروقات فقد تم إنشاؤها طبقا للمادة 12 من القانون رقم 07/05 المؤرخ في 28 أبريل 2005 المتعلق بالمحروقات المعدل والمتمم بالأمر رقم 10/06 وعلى أساس هذا القانون فإن الدولة لها دور

منحصر في وضع الإطار المؤسساتي الذي يسمح بممارسة النشاطات المتعلقة بقطاع المحروقات فتم إسناد مهمة الرقابة والضبط لهذه الهيئة على كل نشاطات قطاع المحروقات حيث من غير المتصور ترك هذا القطاع باللذات لقوى السوق الوطنية أو الأجنبية دون ضبط ورقابة حيث أن عملا مثل هذا لا يهدد فقط الاستقرار الاقتصادي للدولة ولكن أيضا نظام الحكم ككل[5]و كما هو شائع في دول أوروبا كمثال "لا يمكن الوثوق في آليات السوق الحرة بطريقة مطلقة بل لا بد من التدخل لضبط وتعديل الأداء الحسن للسوق"[6].

مع الإشارة إلى أن المشرع استعمل أكثر من تسمية لهيئات الضبط المستقلة فهل سبب ذلك اختلاف القطاعات التي يتم ضبطها أو ربما استعماله لمصطلح سلطة هو تقليد للتشريع الفرنسي ومصطلح الوكالة فهو تقليد للتشريع الأمريكي[7].

ونشير بالذكر إلى أن القانون رقم 07/05 قد أنشأ وكالتين وطنيين للضبط في قطاع المحروقات الأولى هي الوكالة الوطنية لتثمين مواد المحروقات والمسماة وكالة النفط والثانية الوكالة الوطنية لمراقبة وضبط مجال المحروقات والمسماة سلطة ضبط المحروقات وهذه الأخيرة هي موضوعنا.

1-2- مفهوم قطاع المحروقات:

أ/ تعريف قطاع المحروقات:

يتعلق قطاع المحروقات بكل الأنشطة المتعلقة باكتشاف واستخراج واستغلال وتسويق الثروة النفطية بما فيها الغاز الطبيعي أيضا وعرف الاقتصادي "**عبد اللطيف بن أشنهو**" في كتابه التخطيط والتنمية الإطار العام لقطاع المحروقات وجعل نشاطاته متمثلة في:

- التنقيب عن المحروقات وجعل الآبار البترولية.
- إنتاج ونقل المحروقات الخام.
- التمويل الأولي للمحروقات من أشغال التمييع والتكرير.
- التحويل اللاحق لإنتاج مواد أولية ألياف وأسمدة.
- إنتاج الكهرباء.
- توزيع المحرقات ومشتقاتها في الأسواق الخارجية.
- توزيع الكهرباء والغاز ومشتقات البترول في السوق الداخلية.

ويمكن تعريف قطاع المحروقات بأنه كل النشاطات المتعلقة خاصة بأنشطة النفط والغاز الطبيعي على الأرجح ومن هنا نعرف كلا من النفط والغاز الطبيعي كما يلي:

- **بالنسبة للنفط،** له تعاريف كثيرة منها أنه هو البترول وهو زيت البترول، والبترول هو سائل قاتم اللون يحتوي على مئات المركبات الكيماوية منها ما هو غاز كالبوتان، ومنها ما هو

سائل كالبنزين، ومنها ما هو صلب كالقطران، ويراه البعض هو مزيج كيماوي يجمع بين عنصرين الهيدروجين والكاربون لكن مشتقاته كثيرة [8].

- **بالنسبة للغاز الطبيعي** فهو يعتبر من أهم مصادر الطاقة من المحروقات كبديل ومكمل للنفط مستخرج من آبار شبيهة بآبار النفط، يتم معالجته عبر عمليات كيميائية وفيزيائية يتكون من مركبات هيدروكربونية خفيفة وهي الميثان والإيثان والبروبان، وميزته الحد من التلوث البيئي مقارنة مع النفط.

يتم وصف الغاز الطبيعي بأنه الصورة الغازية للبترول ووصف بالطبيعي لتميزه عن الغاز الصناعي والغاز الصخري له استعمالات كثيرة أنواعه تتمثل في الغاز التقليدي والغاز غير المصاحب للبترول والغاز المصاحب والغاز المصاحب المنحل في البترول.

ويتميز نشاط قطاع المحروقات على المستوى العالمي بمجموعة من الخصائص تميزه عن باقي النشاطات الاقتصادية الأخرى[9] تتمثل بما يلي:

- **تركيز الإنتاج:** حيث يتميز إنتاج النفط العالمي بالتركيز في عدد قليل من البلدان.
- **تباعد مراكز الإنتاج:** أهم ما يميز نشاطات المحروقات هو ابتعاد المسافة بين مراكز الاستخراج والإنتاج ونقاط الاستهلاك، وعموما توجد طريقتين لنقله من مناطق إنتاجه وهما النقل عن طريق الناقلات البحرية والطريقة الثانية عن طريق النقل بالأنابيب.
- **احتمالية الاستكشاف:** فهو عبارة عن مواد قابلة للزيادة أو النقصان بشكل دائم ومستمر وليس من المؤكد أن تكون نتائج عملية استكشاف إيجابية.
- **ارتفاع تكلفة الاستثمار:** فيحتاج الاستثمار في قطاع المحروقات إلى رؤوس أموال ضخمة وهي تكاليف ما قبل الإنتاج وتكاليف الإنتاج.
- **تركز رأس المال:** حيث أهم ما يميز قطاع المحروقات هو وجود عدد محدد من الشركات المسيطرة عليه عالميا.

ب/ تطور النظام التشريعي لقطاع المحروقات:

عرف تطور النظام القانوني أي التشريع المنظم لقطاع المحروقات تطورا عبر عدة مراحل كان أولها مرحلة تأميم القطاع سنة 1971 ثم جاء إصدار القانون الخاص بالمحروقات سنة 1986 والمعدل في سنة 1991 ولفترة طويلة كان الانتظار لحين إصدار قانون جديد والذي أتى بالتغييرات الجذرية وهو القانون رقم 07/05 والذي تم تعديله بالأمر رقم 01/06 سنة 2006.

بالرجوع للفترة 1971 إلى 1986 أين عملت الجزائر على تأميم قطاع المحروقات وإلغاء نظام الامتياز سنة 1971 فنجدها تميزت بفكرة تقوم على تثبيت الملكية والسيادة الوطنية للحقوق النفطية بالخصوص وجعل شركة سوناطراك هي الفاعل الأساسي في القطاع.

ثم وبعد المرحلة السابقة ظهرت مرحلة جديدة مختلفة، بسبب عدة ظروف منها تراجع أسعار النفط في الأسواق العالمية والضغوط المالية والاستثمارية والتغيرات الاقتصادية العالمية والأزمات... فهذا كله أدى بالدولة إلى إجراء تغيرات عميقة في القطاع وإلغاء القانون السابق وإصدار قانون جديد وفتح القطاع أمام المستثمر الأجنبي فكان القانون رقم 14/86 كأول إصلاح لقطاع المحروقات[10] وجاء مباشرة بعد هذا القانون الأخير القانون رقم 21/91 الذي جاء بتعديلات هامة منها فتح وتوسيع مجال الشراكة أيضا في قطاع الغاز لكن الظروف الصعبة في فترة التسعينات جعلت الدولة تضطر لإصلاحات من جديد أدت نتائجها لصدور القانون الجديد رقم 07/05 والذي وصف بأنه تأخر كثيرا فجاء بنظام تعاقدي قريب من نظام الامتياز والذي سمح بشراكة أجنبية مطلقة وأهم البنود التي جاء بها هذا القانون والمكون من 115 مادة، أنه جاء بالفصل التام انه جاء بالفصل التام بين عمل الدولة ونشاط سوناطراك وإلغاء نظام تقاسم الإنتاج وإرساء نظام تعاقدي جديد وإدخال التعديلات على كيفيات منح التراخيص للاستكشاف والاستغلال وأيضا ما تعلق بالمنظومة الجبائية، وأخيرا عرف هذا القانون قانونا متمما ومعدلا له تمثل في الأمر رقم 11/06.

2- التنظيم الهيكلي والتسييري لسلطة ضبط المحروقات:

يتم تسيير وتنظيم سلطة ضبط المحروقات من طرف اللجنة المديرية المتشكلة من الرئيس والمدراء والذين يتم تعينهم بموجب مرسوم رئاسي بناء على اقتراح الوزير المكلف بالمحروقات [11]، مما يجعل من سلطة ضبط المحروقات خاضعة في هذه المسألة للسلطة التنفيذية رغم عدم خضوعها لقانون الوظيف العمومي ورغم افتراض استقلاليتها عن السلطة التنفيذية تماما[12].

اجتماعات اللجنة المديرية لا يكون صحيحا إلا بحضور ثلاثة (3) أعضاء من بينهم الرئيس حتى تكون المداولات صحيحة مع العلم أن العدد الإجمالي لعدد الأعضاء هو خمسة (05)، كذلك نشير إلى أن العضوية داخل اللجنة المديرية تتعارض مع أي نشاط مهني أو عهدة انتخابية محلية أو وطنية أو أي وظيفة عامة، كما تتنافى مع امتلاك أي مصالح داخل مؤسسة تابعة لقطاع المحروقات وينشأ لدى سلطة ضبط المحروقات هيئة استشارية تسمى المجلس الاستشاري، تتكون من ممثلين اثنين (02) عن الدوائر الوزارية المعنية وعن كل الأطراف يبري هنا المجلس رأيه في نشاطات الجنة المديرية.

وما يقال حول هذا المجلس الاستشاري أنه لم ير النور على أرض الواقع ولقد يتم استبداله بمجلس المراقبة الذي جاء به الأمر رقم 10/06[13]، وجاء التعديل القانوني الأخير بالنص على تشكيل جهاز الأمانة العامة الذي لم يكن موجود سابقا، فأصبحت سلطة الضبط في قطاع المحروقات مزودة بأمين عام يعين أيضا بموجب مرسوم رئاسي، يتشكل تحت اللجنة المديرية خمسة (05) أقسام متخصصة وكل قسم يتفرع عنه ثلاث مديريات تتمثل هذه الأقسام في:

2-1- قسم نشاطات المراقبة التقنية:

يتخصص في مراقبة تطبيق التنظيمات التقنية المتعلقة بنشاطات المنبع والمصب وتحسين بنك المعطيات فيما يخص الأمور التقنية، ويتفرع عن هذا القسم المديريات التالية:

- مديرية المراقبة التقنية؛
- مديرية الدراسات التقنية؛
- بنك المعطيات.

2-2- قسم نشاطات الصحة والأمن الصناعي والبيئة:

يتولى وظيفة مراقبة الأمور المتعلقة بالبيئة والصحة وكل ما هو أمن صناعي، ويتفرع عن هذا القسم المديريات التالية:

- مديرية الوقاية والتسيير لنشاطات الصحة والأمن الصناعي والبيئة؛
- مديرية التنظيم لنشاطات الصحة والأمن الصناعي والبيئة؛
- مديرية الرقابة التفتيش لنشاطات الصحة والأمن الصناعي والبيئة.

2-3- قسم نشاطات الضبط الاقتصادي والشؤون القانونية:

يقوم هذا القسم بمهمة السهر على حسن تطبيق القوانين المتعلقة بنشاطات وكالة ضبط المحروقات، ويشرف على عملية تمويل السوق الوطنية بالمواد البترولية، ويتفرع عن هذا القسم المديريات التالية:

- مديرية الشؤون القانونية؛
- مديرية ضبط السوق الوطنية؛
- مديرية تسيير صندوق المعادلة التعويضات للأسعار.

2-4- قسم نشاطات النقل بواسطة الأنابيب:

يهتم هذا القسم بإعداد تعريفات النقل بواسطة القنوات الموحدة حسب المنطقة وتسيير صندوق المعادلة والتعويضات، وإعداد دفاتر الشروط لمنع امتياز النقل بواسطة الأنابيب وإعداد مخطط وطني لتنمية هياكل النقل بواسطة الأنابيب، وتتفرع عن هذا القسم المديريات التالية:

- مديرية ضبط تعريفات النقل بواسطة الأنابيب؛
- مديرية دراسة وتسيير امتياز النقل بواسطة الأنابيب؛
- مديرية تسيير صندوق المعادلة والتعويضات للنقل بواسطة الأنابيب.

2-5- قسم نشاطات التنظيم:

له وظيفة المساهمة في إعداد التنظيم التقني الذي يطبق على النشاطات التي ينظمها القانون رقم 07/05 المعدل والمتمم، كما يساهم في إعداد وتحسين النصوص التنظيمية ذات العلاقة بقطاع المحروقات، أما المديريات المتفرعة عنه فهي:

- المديريات التقنية للصناعية البترولية وللخدمات؛
- المديريات التقنية للصناعة البترولية التحتية.

3- اختصاصات سلطة ضبط المحروقات:

تتمتع سلطة ضبط المحروقات بامتيازات فوق العادية مقارنة مع سلطات الضبط الأخرى مما يكسبها امتيازات السلطة العامة وهذا نظرا لما هو عليه قطاع المحروقات من مكانة استراتيجية وحساسة بل وهو مظهر لسيادة الدولة على ثرواتها.

منح المشرع سلطة ضبط المحروقات بموجب القانون رقم 07/05 المعدل والمتمم بالأمر رقم 10/06 المتعلقين بالمحروقات اختصاصات متنوعة هامة وزعها المشرع هذه الأخيرة بين كل من سلطة ضبط المحروقات والوكالة الوطنية لتثمين موارد المحروقات أي النفط، وبين الوزير المكلف بقطاع المحروقات.

3-1- السهر على احترام القوانين والتنظيمات المتعلقة بقطاع المحروقات:

تعمل سلطات الضبط على التنظيم والالتزام بالقوانين فيما يتعلق بنشاطات المراقبة التقنية المتعلقة بالمنبع والمصب، والمراقبة المعدات الخاضعة لها، وتعمل على مراقبة ما يتعلق بالصحة والأمن الصناعي والبيئة وضمان احترام المقاييس الصحيحة في ذلك كما تسهر على ضمان احترام دفاتر الشروط لمنح امتياز النقل بواسطة الأنابيب، وعلى ضمان تطبيق القوانين المتعلقة بنشاطات التخزين وتزويد المواد البترولية.

3-2- ضبط النشاطات النقل بالأنابيب:

من أهم أوجه نشاطات المحروقات هو نقلها بواسطة الأنابيب وتعتبر شركة سوناطراك أول شركة وطنية لنقل وتسويق المحروقات، وبطبيعة الحال لها أهمية كبيرة في القطاع كما لا يمكن إبقاء النفط مجمدا دون وجود استغلال له ووجود وسائل نقل وهو الذي ينتج عن استثماره الأموال الضخمة.

بالرجوع لنص القانون فقد عرف نظام النقل بالأنابيب على أنه[14] أنبوب أو عدة أنابيب تنتقل نفس السائل بما فيها المنشأة المدمجة لكنه لم يوضع مقصود المنشأة المدمجة، لكن استدرك هذا النقص بصدور المرسوم التنفيذي رقم 342/07[15]، فجاء فيه أنها منشأة نظام نقل المحروقات بواسطة الأنابيب وتشمل خاصة منشآت التخزين ومحطات الضغط والضخ وماز القطع والمراقبة عن بعد، وكل تجهيز ضروري لاتساعات أو لامتدادات النظام.

ونشير بالذكر إلى أن نشاط المحروقات بواسطة الأنابيب كان ضمن احتكار شركة سوناطراك الوطنية بموجب القوانين السابقة، بينما عرف الأمر نوعا من التراجع والتنازلات لصالح الشركات الأجنبية ف أصبح بإمكان الشركة الأجنبية أن تمول وتنجز وتشتغل بنشاطات النقل بالأنابيب للنفط لكن يجب أن يكون هذا ضمن شراكة مع الشركة الوطنية سوناطراك، وهذا التراجع كان بموجب القانون رقم 21/91 المعدل والمتمم القانون رقم 14/86 المتعلق بأنشطة التنقيب أما مع صدور قانون المحروقات رقم 07/05 المعدل والمتمم فتغير الوضع وأصبح بإمكان كل شخص وطني أو أجنبي خاص أو عام ممارسة هذا النشاط بواسطة الحصول على عقد امتياز وبالتالي زوال احتكار الدولة عن طريق الشركة الوطنية سوناطراك ولقد عرف المشرع النقلة النوعية في هذا المجال وعرف المشرع عقد الامتياز في القانون رقم 05/ 07 على أنه وثيقة يرخص بموجبها الوزير المكلف بالمحروقات لصاحب الامتياز بإنجاز واستغلال منشأة النقل بواسطة الأنابيب لمدة محدودة مع مراعاة تنفيذ الالتزامات المكلف بها بموجب هذه الوثيقة أما بالنسبة لإجراءات منح امتياز نقل المحروقات بواسطة الأنابيب فنلخصها فيما يلي:

- تقديم طلب من طرف الراغب في الحصول على امتياز النقل بالأنابيب إلى سلطة ضبط المحروقات متضمنا هذا الطلب لتسمية صاحب الطلب، عنوان الشركة، الشكل القانوني، عنوان مقر الشركة وصفة ممضي الطلب.
- الهدف من المشروع.
- المميزات التقنية الرئيسية لنظام النقل بواسطة الأنابيب.
- مدة الامتياز المطلوبة.
- تكلفة المشروع التقديرية.
- تعريفة النقل المقترحة.
- التاريخ التقديري لبداية الأشغال.

ويجب أن تكون رسالة الطلب هذه مرفقة بملف يتضمن الوثائق التالية:

- وثائق تعريف الشركة.
- الوثائق المبنية للقدرات المالية الكافية للشركة لإنجاز المشروع.
- السجل التجاري للشركة.
- البطاقة التقنية المفصلة بواسطة الأنابيب في إطار المشروع.

- دراسة الهدف من المشروع.
- الدراسة التقنية الاقتصادية للمشروع.
- تقدير استثمارات المشروع ومخطط التمويل وتكاليف العملية وتعريفة النقل المقترحة.
- دراسة الأثر على البيئة.
- دراسة الخطر.
- مخطط لإنجاز المشروع.

يتم بعدها دراسة الطلب من طرف سلطة الضبط في مدة لا تجاوز أجل خمسة عشر (15) يوما من تاريخ إيداع الطلب تقديم مقابلة إشعار بالاستلام لصاحبه مع دفتر للشروط يحدد حقوقه والتزاماته بالاكتتاب.

ثم إذا رأت سلطة ضبط المحروقات أي تحفظات في الملف والطلب فإنها تبلغ بها صاحب الطلب في أجل لا يتعدى ثلاثون (30) يوما من تاريخ إسلام الملف ليقوم هذا الأخير بإجراء التعديلات الضرورية وإعادة إرسال الملف المعدل لها في أجل (30) يوما من تاريخ تبليغه.

في حال عدم وجود التحفظات وصدور الموقف الإيجابي من طرف سلطة ضبط المحروقات أو برفعها للتحفظات تقوم بدعوة صاحب الطلب ليكتتب بدفتر الشروط، ويتم صياغة توصيه إلى الوزير المكلف بالمحروقات لتقوم سلطة الضبط أخيرا بتقديم رخصة لمشروع لصاحب الطلب.

وعليه مما سبق فإن سلطة ضبط المحروقات تقوم بتقديم رخصة لصاحب الامتياز الذي يرغب في إنجاز منشآت النقل بواسطة الأنابيب بعد دراسة ملفه واستشارة القطاعات الوزارية والولايات المعنية، وتقدم له قرار الموافقة على هذا الإنجاز بتوفير كل الشروط القانونية المطلوبة، لكن لا يمكن لصاحب الامتياز البدء في إنجاز المنشأة دون سند قانوني لشغل الأراضي التي سيقوم بالإنجاز عليها، كما لا يمكنه ايضا البدء في الإنجاز إلا بعد تقديم ملف يتضمن رخصة الاستغلال في مجال البيئة.

3-3- تسيير صندوق المعادلة والتعويضات لتعريفات النقل بواسطة الأنابيب:

يوجد لدى سلطة ضبط المحروقات صندوقان يتعلقان بموضوع ضبطها لنقل المحروقات بواسطة الأنابيب، هما:

- صندوق يتعلق بتسيير المعادلة والتعويضات لتعريفات النقل بواسطة أنابيب؛
- صندوق المعادلة والتعويضات للمنتجات البترولية.

3-4- تحديد سعر بيع المنتجات البترولية والغازية خارج التسعيرة:

طبقا لنص قانون المحروقات 07/05[16] المعدل والمتمم فإن تسويق المنتجات البترولية يعد نشاطا حرا عبر التراب الوطني ككل فهو بهذا يخضع في السوق الوطنية لقانون العرض والطلب، لكن

نجد أن هذا قد يؤثر على القدرة الشرائية للمستهلك المعتاد على سعر مقنن للمحروقات بسبب انقد تحدث الزيادات غير محدودة لأسعار المنتجات البترولية بصورة أو بأخرى نتيجة ذلك للتحرير لها.

3-5- اختصاصات في مجال البيئة والأمن الصناعي والصحة:

يعتبر حفظ البيئة وبالتالي حفظ الصحة من الخطر الذي يهددها بفعل نشاطات المحروقات من الأمور الهامة على جميع الأصعدة فنجد المشرع[17] يبين أنه على كل شخص أراد القيام بأي نشاط موضوع هذا القانون أن يعد دراسة التأثير البيئي، ومخطط تسيير بيئي يتضمن إلزاما وصفا للتدابير الوقاية وتسيير المخاطر البيئية المرتبطة بالنشاطات المذكور، تقوم سلطة ضبط المحروقات بتنسيق هذه الدراسات بالاتصال مع الوزارة المكلفة بالبيئة والحصول على التأثير المناسب، وعلى الطرف المتقاعد والمتعامل الالتزام باحترام ليس البيئة فقط بل صحة العمال والنظافة والصحة العامة وهنا تعمل سلطة ضبط المحروقات على الرقابة المستمرة والدقيقة لمدى احترام التنظيم المتعلق بالأمن الصناعي وحفظ الصحة والبيئة كما تتولى إعداد الإجراءات والرسائل العملية لأجل ضمان حفظ الصحة والأمن الصناعي والبيئة وتقوم بإعداد بتقرير دوري للنتائج المتواصل إليها فيما يخص هذا الشأن.

3-6- سلطات الرقابة والتحقيق:

كرس المشرع لسلطة ضبط المحروقات اختصاص وسلطة الرقابة على المتعاملين الاقتصاديين سواء كانوا وطنيين أو أجانب وهذه الرقابة تكون إما رقابة سابقة أو رقابة لاحقة وذلك كما يلي:

- **الرقابة السابقة:** وتتمثل في السهر على ضمان احترام التنظيم التقني المطبق على النشاطات القطاع، التنظيم المتعلق بمجال الصحة والأمن الصناعي والبينة والوقاية من المخاطر التنظيم المتعلق بتطبيق التعريفات ودفتر الشروط الخاصة بإنجاز منشآت النقل سواء ما تعلق بالأنابيب أو ما تعلق بالتخزين وعليه فأهم مظاهر هذه الرقابة هو مدى التأكد من تحقق الشروط المطلوبة قانونا؛
- **الرقابة اللاحقة:** وتتجسد الرقابة اللاحقة التي تقوم بها سلطة ضبط المحروقات في الإشراف ومراقبة تضييع المعدات الخاصة، ومدى تطبيق التنظيم التقني المتعلق بنشاطات المنبع والمصب، والمصادقة على الملفات التقنية وإجراءات التدخل، والمصادقة على دراسات التأثير البيئي للمشاريع الصناعية ذات العلاقة بقطاع المحروقات.

كما أن لسلطة ضبط المحروقات الحق في الاطلاع على الوثائق الرئيسية وطلب المعلومات وأي أوراق تراها ضرورية وإجراء التحقيقات.

3-6- السلطات الاستشارية:

تتجسد الاختصاصات في هذا الشأن في سلطة إبداء الرأي فيكون في إطار تعاون سلطة ضبط المحروقات مع الوزير المكلف بالمحروقات في المسائل المتعلقة بقطاع المحروقات، سواء ما تعلق بالرأي التقني حول إنجاز المشاريع والهياكل والمنشآت الخاصة بالمحروقات، أو ما تعلق منها بترقية وتطوير القطاع ويكون إبداء الرأي إما بآراء اختيارية أو بآراء ملزمة يفرضها القانون أحيانا.

3-7- سلطات ذات طابع جزائي:

من أهم وأخطر السلطات الممنوحة لسلطة ضبط المحروقات هو سلطة العقاب، لأن ذلك بمثابة التعدي على ما يفرض ألا يجرم إلا بنص قانون العقوبات والقانون المدني.

فنجد القانون رقم 07/05 المعدل والمتمم نص على أنه تطبق الغرامات كعقوبات وتسدد للخزينة العمومية في حال مخالفة القوانين المتعلقة بالتنظيم المتعلق بتطبيق التعريفات ومبدأ الاستعمال الحر لمنشآت النقل بواسطة الأنابيب والتخزين، والتنظيم في مجال الصحة والأمن الصناعي والبيئة، ويحدد المبلغ وكيفيات تطبيق العقوبات عن طريق التنظيم.

الخاتمة:

إن حجم وأهمية وجود سلطة ضبط في قطاع المحروقات هو من الأمر البالغ الأهمية وهذا إما اختلاف فيه، لكن الأهم لنجاح هذه السلطة وتمكينها من القيام بدورها الحقيقي هو ضمان الاستقلالية التامة لها، سواء على الصعيد الوظيفي أو على الصعيد العضوي، لاسيما استقلالها عن السلطة التنفيذية.

ونجد النظام الجزائري رغم تبنيه للنظام الحر، واعتماده أسلوب سلطات الضبط المستقلة والتي منها سلطة ضبط المحروقات كبديل منه للتدخل المباشر للدولة في معظم النشاطات الاقتصادية، إلا ما نستشفه من شكلية هذه السلطات، ومنه سلطة الضبط في قطاع المحروقات التي كانت موضوعنا فإننا نلمس عدم الاستقلالية التامة عن الهيئة التنفيذية، مما يجعلها كمجرد هيئة إدارية تقليدية تابعة للسلطة التنفيذية، مما يجعلها عن المكان الحقيق لها لتمكينها من تأدية مهامها على أكمل وجه وإضفاء المصداقية على مهامها الرقابية والتنظيمية دون ستار حاجب لتدخل الدولة، وجعلها مهامها مجرد سلطات ضبط تابعة للإدارة المركزية.

فهل يمكن أن تتنازل الدولة في نظامها عن المهام التقليدية في هذا القطاع الحساس الاستراتيجي قطاع المحروقات تنازلا تاما بمنح هذه السلطة وغيرها من السلطات المستقلة الاستقلالية التامة على الصعيد العضوي وعلى الصعيد الوظيفي.

المراجع والهوامش:

[1] ***القانون رقم 07/90*** المؤرخ في 03 أفريل 1990 يتعلق بالإعلام، ج.ر.ع 14 سنة 1990.

[2] بلطرش موني، ***السلطات الإدارية المستقلة في المجال المصرفي وجه جديد لدور الدولة***، مجلة الإدارة، العدد: 02، 2002، ص67.

[3] *Michel GENTOT, **les autorités administratives indépendants**, 2eme édition, MONTCHRESTIEN, Paris 1991, P80.*

[4] *Bertrand DU MARAIS, **Droit public de la régulation économique**, Dalloz, 2004, Paris, P104.*

[5] عجة الجيلالي، ***الكامل في القانون الجزائري لاستثمار الأنشطة العادية وقطاع المحروقات***، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2006، ص229.

[6] *Rachid ZOUAIMIA, **Droit de régulation économique**, BERTI, Alger, 2006, PP11-15.*

[7] حنفي عبد الله، ***السلطات الإدارية المستقلة دراسة مقارنة***، دار النهضة العربية، القاهرة، 2006.

[8] أحمد شفيق الخطيب، ***معجم المصطلحات البترول والصناعة النفطية***، مكتبة لبنان، بيروت، 1990، ص323.

[9] محمد عبد الغني سعودي، ***الوطن العربي***، مكتبة الانجلو المصرية، القاهرة، 2006، ص157.

[10] *Mustapha MEKIDECHE, **L'Algérie entre économie de rente et économie de marché**, DAHLAB, Alger, 2000, P96.*

[11] المادة 12، ***قانون رقم 07/05 المؤرخ في 28أفريل2005 والمتعلق بالمحروقات*** المعدل والمتمم بالأمر رقم 11/06 المؤرخ في 29 جويلية 2006.

[12] مما يعني التبعية العضوية لسلطة ضبط المحروقات إلى السلطة التنفيذية.

[13] المادة 12 من ***القانون رقم 07/05*** المعدلة بالأمر رقم 10/06.

[14] المادة 5 من ***القانون رقم 07/05*** المعدلة بالأمر رقم 10/06.

[15] المادة 3 ***المرسوم التنفيذي رقم 07/ 342 المحدد لإجراء منح امتياز نقل المحروقات بواسطة الأنابيب وسحبه***، ج.ر.ع 71 لسنة 2007.

[16] المادة 8 من ***القانون رقم 07/05*** المعدلة بالأمر رقم 10/06.

[17] 18 من ***القانون رقم 07/05*** المعدلة بالأمر رقم 10/06.