

مبدأ حياد الدولة في نظام اقتصاد السوق

THE PRINCIPLE OF THE IMPARTIALITY OF THE STATE IN A MARKET ECONOMY SYSTEM

ط/د أيت حمو رضوان

1 كلية الحقوق جامعة الجزائر - 1 - بن يوسف بن خدة (الجزائر)، aithamouredouane@gmail.com

تاريخ النشر: 2022/07/11

تاريخ القبول: 2022/07/01

تاريخ الإرسال: 2022/04/09

الملخص:

فرض نظام اقتصاد السوق على الدولة التقيد بالتزامات مبدأ حرية الإستثمار والتجارة والمقابلة بتحرير القطاع العمومي وفصل وظيفة الاستغلال عن السلطة العمومية وتشجيع المبادرة الخاصة على إنشاء المشاريع الاقتصادية ورفع الحواجز على الإستثمار الخاص وترك الأعوان الإقتصاديين أحرارا في اتخاذ قرارات الإنتاج والاستثمار والمساواة بينهم دون تحيز أو تمييز، والإلتزام بواجب الحياد في ضبط السوق سواء تجاه الأعوان الإقتصاديين من القطاعات العمومية والخاصة أو تجاه السلطة العمومية، والاحتفاظ فقط بوظائفها الضبطية في حماية الحريات الاقتصادية وقواعد النظام العام الإقتصادي بإنشاء هياكل ضبط مستقلة ومحيدة. غير أنه لا يزال دور الدولة محوريا في التأثير على قانون السوق، ويتميز بتعددية المعايير القانونية لأنظمة سلطات الضبط المستقلة والنزعة التصاعدية لسياسة الدعم للمؤسسات العمومية الاقتصادية.

الكلمات المفتاحية: مبدأ حياد الدولة، الحياد، الضبط الإقتصادي، سلطات الضبط الإقتصادي، مساعدات الدولة للمؤسسات العمومية الاقتصادية

Abstract:

Market economy system has imposed on the state to comply with the commitments of the principles of freedom of investments, trade and entrepreneuria by freeing the public sector and encouraging initiatives to establish economic projects and lifting restrictions and limitations on private investments the national and foreign ones as well. And that's by granting officials in the economy sector the freedom of decision making in regards to production and investment as well as showing a sense of equality in treatment without any bias or discrimination.

The government's role is still considered central in structuring the economy and drawing the public policies with its different ways in public intervention to ensure an economic stability, the distributional justice and the influence on the law of supply and demand.

Key words: The principle of the Impartiality of the State, partiality, Economic Regulatory, the authorities of economic regulatory, The state Aid to economic public companies.

مقدمة:

يحكم مبدأ حياد الدولة في ظل نظام اقتصاد السوق وحرية الإستثمار والتجارة جوهر وطبيعة العلاقة بين الدولة والاقتصاد، ويبين مركزها القانوني تجاه الأعوان الإقتصاديين وتجاه السلطة العمومية ومجتمع السوق بصفة عامة، حيث يتوجب عليها احترام جملة المبادئ التي تملئها قوانين سوق المنافسة الحرة وكذا قوانين العرض والطلب والمساواة بين المتعاملين الإقتصاديين وعدم التمييز بينهم إلا في إطار شروط تنظيمية محددة مسبقا وطبقا لقواعد الشفافية وتمائل المعلومات وحق الوصول إليها دون تحيز.

يعتبر الضبط الاقتصادي شكل من أشكال الحكامة الحديثة لتدبير الشؤون العمومية والتعامل في الفضاء الإقتصادي، بعد التراجع عن دور الدولة المنتجة وترك وظيفة الاستغلال والإنتاج لصالح الإستثمار الخاص، ونقل صلاحيات وظيفة الضبط إلى هياكل جديدة تتميز بالاستقلالية والحياد، والإحتفاظ فقط بمهام رسم السياسات العمومية والتنظيم بصفة عامة، والتدخل لسد احتياجات المجتمع من السلع العمومية أو حماية المصلحة العامة الاقتصادية و تحقيق العدالة التوزيعية وكذا تجنيب السوق من اخفاقاته عند الاقتضاء.

يكفل خضوع الدولة لمبدأ الحياد، فعل التراجع عن دورها التدخلية كمنتجة ومقولة، بشكل يكون من جهة، مبدأ التفرقة بين وظيفتها كسلطة عمومية ووظيفتها كعون اقتصادي مالكة لرؤوس أموال المؤسسات العمومية الإقتصادية الخاضعة لقواعد القانون الخاص، فهي تخضع من جهة لقاعدة قاعدة أمره ملزمة من قواعد النظام العام الإقتصادي لا يمكن التغاضي عنها ومن جهة أخرى تخضع معاملاتها لمبدأ المساواة كما المؤسسات الإقتصادية الخاصة.

كما يكون تنويع الفضاء الإقتصادي بإنشاء سلطات ضابطة تتمتع بالاستقلالية وعدم التحيز وصلاحيات ضبطية تنظيمية وقمعية، إشارة إلى حسن عمل آليات السوق في التخصيص الأمثل للموارد الاقتصادية النادرة، وضمان حرية الأعوان الإقتصادييين في اتخاذ قرارات الإنتاج وخيارات الإستثمار لتحقيق الفعالية الإقتصادية وتحسين ظروف معيشة المستهلكين وضمان الاستقرار الإقتصادي.

فرض الواقع الإقتصادي على الدولة منذ انتهاج سياسات الخصخصة وتحرير القطاعات الإقتصادية وتبني عقيدة اقتصاد السوق والحرية الإقتصادية، وفي مناسبات عديدة ومتكررة، اتخاذ تدابير تدخلية هيكلية وظيفية تستهدف البنية الهيكلية للإقتصاد أو ترتيبات تسمح بمواجهة التقلبات الظرفية التي يشهدها السوق والإرتفاع غير المبرر للأسعار، سواء بفعل ضعف تركيبة القطاع الخاص أو تراجع القدرة التنافسية

لبعض المؤسسات العمومية الاقتصادية بالإضافة عدم كفاءة ومحدودية سلطات الضبط المستقلة في الحفاظ على استقرار الأسواق أين تولد عنها تعددية المعايير القانونية للسلطات الضابطة. وأمام واجب مبدأ حياد الدولة في ضبط السوق بالموازاة مع امتيازات السلطة العامة التقليدية وحتمية الحفاظ على الاستقرار الاقتصادي وتوفير السلع العمومية وكفالة احترام قواعد النظام العام الاقتصادي وصيانة المصلحة العامة الاقتصادية هل بمقدور الدولة الحفاظ على مركزها المحايد والالتزام بترك المجال لسلطات الضبط الاقتصادي في ضبط وتنظيم السوق؟

المبحث الأول: محددات مبدأ حياد الدولة في ضبط السوق

تتجلى ضمانات مبدأ حياد الدولة في اقتصاد السوق في التخلي عن المقابلة و مهام الإستغلال التجاري و ترك وصف الدولة المنتجة وفصلها عن مهام السلطة العمومية ومعاملتها كباقي الأعوان الإقتصاديين (المطلب الأول) أين ينبغي للسلطة العمومية في هذا الصدد استحداث هيئات ضابطة تتميز بالحياد لتتقل لها وظيفة الضبط الاقتصادي (المطلب الثاني)

المطلب الأول: الفصل بين مهام الدولة كسلطة عامة والدولة كعون اقتصادي

لم تكن المؤسسة العمومية في ظل النظام الاشتراكي تمارس نشاطا تجاريا فقط بل كانت أداة الدولة في لتنفيذ المخطط الوطني وتحقيق التنمية وكانت بذلك محور السياسة الاقتصادية أين كانت تتمتع بهذه الصفة باستعمال امتيازات السلطة العامة وتنظيم السوق وتكفلت على نفس الشكل بأداء مهام المرفق العمومي وتوفير السلع العمومية.

تستلزم حتمية التغيير وخطة الإصلاح إيجاد دورا جديدا وحياديا للدولة، عن طريق ترك وظيفة المقابلة وتولي الوظائف الأصلية بتحقيق مهام المرفق العام وتوفير السلعة العمومية وضمان المصلحة العامة وحماية الحريات منها الحريات الاقتصادية، وكذا بالترقية بين وظائفها كسلطة عمومية ومهامها كعون اقتصادي مالكة للأموال التجارية تساهم في رأس مال المؤسسات العمومية، حيث يمكن تحقيق وظيفتها بصفتها دولة مساهمة في إيجاد هيئة وسيطة تضمن للمؤسسة العمومية الاستقلالية اللازمة ومجردة بذلك من كل التكاليف الإيديولوجية وأعباء ممارسة امتيازات السلطة العامة¹.

يتميز دور الدولة في ظل النظام الليبرالي بتناقص مستمر في ترك المقابلة وممارسة النشاط الاقتصادي في حين يتزايد من جهة مجال ضبط السوق وحماية قواعد النظام العام الاقتصادي وحرية

المنافسة، وعلى هذا الأساس يفسر الفصل الوظيفي بين مهام السلطة العمومية ومهام النشاط الإقتصادي والإنتاج، بازدواجية طبيعة النظام القانوني باعتبارها السلطة الضابطة للسوق ومتعامل اقتصادي في نفس الوقت، وهنا تكمن صعوبة التوفيق المصالح المتعارضة ونقض مبادئ حرية الإستثمار والمقاولة².
اعتباراً إلى أن مهمة وضع القواعد التنافسية من واجب الدولة فقد فرض هذا الدور عليها الفصل بين وظيفتها كمساهمة في رأس مال الشركات العمومية ووظيفتها كضابطة للسوق، خاصة مع اكتمال فتح القطاعات العمومية على المنافسة، حيث يتوجب التفرقة بين مهام الضبط والتنظيم ومهام الإستغلال، في ظل التعدد الوظيفي للدولة كونها متعامل اقتصادي ومكلفة في نفس الوقت بإصدار القواعد المنظمة للسوق بالنسبة لكافة المتدخلين في آن واحد بالرغم من أن طبيعتها علاقتها تجاه مؤسساتها العمومية، التي تتخذ شكل الشركات التجارية التي تخضع لقانون المنافسة، علاقة وصائية تضمنها هيئة عمومية وسيطة³.

رغم تأثير الإحتكار العمومي الذي يمثل تركة فتح القطاعات العمومية على المنافسة وخصوصة المؤسسات العمومية، والممارس من طرف المتعاملين التاريخيين⁴، إلا أن مهامه حصرت فقط في نشاطات الإستغلال التجاري دون تدخل في مهام الرقابة والضبط التي تبقى من مهام سلطات الضبط، بحيث تنص القوانين المنظمة لسلطات الضبط على استقلالية هذه الأخيرة على الهيئات المهيمنة على نشاط الإنتاج والخدمات تاريخياً، ولا يمكن استغلال هيمنتها بأي شكل من الأشكال للتأثير على مبدأ المساواة طبقاً لقواعد المنافسة، ولا أن تصاحب ممارسة اختصاصات السلطة العمومية للحصول على مركز ممتاز في السوق مقارنة بباقي الأعوان المنافسين⁵.

يضمن مبدأ حياد الدولة في ظل تحرير كل قطاعاتها على المنافسة عدم الجمع بين كل من مهام الضبط والتنظيم والمساهمة في رأس مال الشركات العمومية، والتي من شأنها إضعاف نوعية الرقابة والتأثير على الفعالية الإقتصادية باعتبارها حاكم وطرف في نفس الوقت، وقصد الحد من مخالفة قواعد سير القطاعات وتوفير الشروط التنظيمية لزيادة النجاعة الإقتصادية يتم تحرير الدولة نهائياً بحكم النصوص القانونية من التسيير المباشر للنشاطات الإقتصادية والإكتفاء بمهام الضبط إضافة إلى تشجيع التسيير الخاص للأمالك الجماعية عن طريق نظام الإمتياز⁶، ليتم بذلك تحييد وظائف الدولة كسلطة عامة ووظائفها كمساهمة في رأس مال الشركات العمومية التي تساهم في خلق الثروة لصالح المجموعة الوطنية بناء على قوانين الإصلاح التي تتميز بالمرجعية الليبرالية⁷.

المطلب الثاني: نقل وظيفة الضبط الاقتصادي من السلطة العمومية إلى السلطة الضابطة.

أولاً : إنشاء السلطات الضابطة وضمن استقلاليتها:

بالموازاة مع تحرير الاقتصاد وانسحاب الدولة من المجال الاقتصادي لصالح السوق ، تم إنشاء هيكل جديدة أسوة بالنموذج الغربي للسلطات الإدارية المستقلة كلفها المشرع بأداء المهام المتعددة التي ترتبط بعملية الضبط الاقتصادي وذلك عن طريق منحها اختصاصات متنوعة تتمثل في سلطة الرقابة والاختصاص التحكيمي والسلطة القمعية بالإضافة إلى الاختصاص الاستشاري⁸.

لجأ المشرع إلى النموذج الغربي المتمثل في فكرة السلطة الإدارية المستقلة والتي ظهرت لأول مرة في التشريع الجزائري بمناسبة إنشاء المجلس الأعلى للإعلام قبل أن يتم تعميمها في عدة قطاعات ونشاطات اقتصادية ومالية، ويهدف إنشاء سلطات إدارية مستقلة إلى ضمان حياد السلطة العمومية في مواجهة الأعوان الإقتصاديين بالإضافة إلى تعزيز وضمن توازي قوى السوق وحرية المنافسة ورفع الحواجز التي تعرقل الدخول والخروج منها، حيث تتميز السلطات الإدارية المستقلة بعدة خصائص و ضمانات لاستقلاليتها وحيادها تتجسد في تشكيلتها الجماعية وتعدد الهيئات المكلفة بتعيين واقتناء الأعضاء وتحديد عهدة لفائدة أعضاء الهيئة وعدم خضوع أو تبعية الهيئة للسلطة التنفيذية⁹.

إن الاعتراف بسلطات ضابطة تتميز بالحياد والتخصص والاستقلالية، بدل الأشكال الإدارية السابقة لنشاط الدولة في ضبط السوق وتنظيم الفضاء الإقتصادي، كان شرطاً جوهرياً لإرساء قواعد نظام اقتصاد السوق الذي يتبنى عقيدة المبادرة الخاصة والحريات الاقتصادية ومبادئ الإستثمار الخاص الذي يخضع معاملات الأعوان الإقتصاديين لقواعد القانون الخاص، حتى وإن كان المتدخل شخصاً من أشخاص القانون العام في حالة ما إذا كان تدخله كعون اقتصادي¹⁰.

يهدف إنشاء سلطات الضبط المستقلة إلى تجاوز وضعية تعارض المصالح التي تواجه الدولة نظراً لتعدد زوايا وأشكال تدخل الدولة في التسيير والتحكم في الفضاء الاقتصادي، حيث نجدها تنقص دور الدولة المنتجة وكعون إقتصادي عن طريق مساهمتها في رأس مال المؤسسات العمومية الاقتصادية من جهة، والدولة كضابط للسوق تضمن عنصر التوازن بين القوى المتدخلة وحماية المنافسة الحرة والنزاهة والمساواة في المعاملة بين المتعاملين الإقتصاديين سواء كانوا متدخلين من القطاع العام أو من القطاع الخاص¹¹.

إن تحقيق أهداف مبدأ الحياد في ضبط السوق وتخصيص الأعوان الإقتصاديين بقدر متساوي من المعاملة يستلزم تمتع السلطات المختصة بضبط السوق بالاستقلالية اللازمة التي تكفل عدم التداخل بين مهام السلطات التي تتمتع بها هيئات الدولة المركزية والمحلية وبالأخص الهيئة التنفيذية منها. بالإضافة إلى تشكيلتها التي تستجيب لمعايير الفعالية الإقتصادية والتي تتكون من متخصصين في مجالات النشاط ومهنيي مختلف القطاعات الإقتصادية المتعددة بخلاف شكل تدخل الدولة التقليدي الذي يعتمد على الجمع بين سلطات الدولة كسلطة عامة ومهامها كعون اقتصادي أين تتواجد دائماً أمام اشكالية التوفيق بين متناقضين أي بين تحقيق وظيفة الضبط ومهمة ممارسة النشاط الإقتصادي.

ثانياً : ضمان حياد سلطات الضبط الاقتصادي

إن أهم مسألة يمكن إثارتها بخصوص مركز سلطات الضبط الإقتصادي ودورها في ضبط السوق الصلاحيات التنظيمية والقمعية التي تعود في جزء منها لإختصاص القاضي ومدى وخضوعها لمبدأ الحياد حيال الأعوان الإقتصاديين والدولة وهيئاتها التقليدية، ومن هذا المنطلق تبرز أهمية تأطير هذه السلطات وتركيبية هيئتها التداولية والمسيرة. لذا يجب أن تكون هذه الصلاحيات مرفقة بضمانات متعلقة بالمخاصمة العادلة أمام هذه الهيئات لضمان مقتضى الإنصاف مقابل الصلاحيات القمعية¹².

وعليه يعتبر مبدأ الحياد العنصر الجوهري لمباشرة إجراءات الضبط وتنظيم سلوكات الأعوان الإقتصادية وضمان التوازن والسير الحسن للسوق والتي تخضع له سلطات الضبط الإقتصادي في ممارسة نشاطها التنظيمي والضبطي والتي تتميز به قواعدها الإجرائية و الموضوعية، وهذا بهدف الإحتراز من كل أشكال التأثير من قوى السوق والإستقلال عن الدولة وهيئاتها، مما يستلزم كفاءة أعضائها والتأهيل الكفيل بالتحكم في الجانب التقني والإقتصادي مع ضمان استقلاليتهم عن الإنتماء المهني وباقي المتدخلين للتقليل من احتمالات التحيز.

إن ضمان الحياد وعدم تحيز سلطات الضبط المستقلة لا تتوقف فقط على تحييد أعضائها بل يجب أن تكون السلطة مستقلة ومهينة هيكلية وتنظيمية بمقتضى الضمانات المعيارية التي تكفلها النصوص التي يجب أن ترقى إلى مستوى معياري يحمي القرارات المتخذة من التأثيرات الخارجية بحسب قطاع النشاط والفاعلين والتشكيل المؤسساتي للدولة، لذا الإشكال المطروح ليس فقط حول قيام موضوع وتوفير مضمون للوظيفة الضبطية بل يتعداه إلى احترام روح النصوص التي تضمن التوازن بشكل عملي ليس فقط اعتماد المبدأ بل في فعاليته.

يعتبر مبدأ الحياد من المبادئ العامة للقانون الذي له تطبيق واسع على كل فروع القانون الموضوعية والإجرائية، بحسب يضمن عمد منح أفضلية غير مبررة قانوناً وغير مشروعة لطرف على حساب طرف آخر، وهو يعتبر واجب والتزام على عاتق الإدارة وهو مبدأ دستوري حيث نص عليه في المادة 26 من بأنه " ...يضمن القانون عدم تحيز الإدارة... تتعامل الإدارة بكل حياد مع الجمهور في إطار احترام الشرعية، وأداء الخدمة بدون تماطل." 13.

يشمل مبدأ الحياد في مجال الضبط الإقتصادي مبدأ الحياد الشخصي ومبدأ الحياد الموضوعي أين يمثل الحياد الشخصي ضمان موضوعية القرار المتخذ من طرف الموظفين المنتدبين لفائدة سلطات الضبط المستقلة الذين يخضعون بدورهم مبدئياً لقواعد عامة تتعلق بحالات التنافي وإجراء الإمتناع، بالإضافة إلى مدة العهدة وعدم قابليتها للتجديد أو القطع، ومن القوانين التي نجدها قد كرست صراحة مبدأ الحياد في الأنظمة القانونية الخاصة بالسلطات الضابطة كالقانون 02-01 المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز 14 ، حيث تنص المادة 129 منه على أنه " يمارس أعضاء اللجنة المديرية وأعاون لجنة الضبط وظائفهم بكل شفافية وحياد واستقلالية " ومنها التي لم تذكر صراحة هذا المبدأ في أحكامها. أما مبدأ الحياد الموضوعي يتعلق بالجانب العضوي والوظيفي للهيئة وحرية نشاطها في ممارسة الإخطار وإجراءات الرقابة، حيث تنص المادة 99 من القانون 14-04 المتعلق بالنشاط السمعي البصري 15، "يمكن أن تبادر سلطة ضبط السمعي البصري بنفسها أو بعد إشعار من طرف الأحزاب السياسية و/أو المنظمات المهنية والنقابية الممثلة للنشاط السمعي البصري و/أو الجمعيات وكل شخص طبيعي أو معنوي آخر في الشروع في إجراءات الإعدار". ولا ينطبق الحال كذلك على عدة أنظمة بخصوص حرية السلطات الضابطة في الإخطار وممارسة إجراءات الرقابة 16.

المبحث الثاني : نسبية مبدأ حياد الدولة في ضبط السوق

تتحرر الدولة عن قيود مبدأ الحياد في ضمان المصلحة العمومية وتوفير السلع الجماعية وحماية قواعد النظام العام الإقتصادي وضمان العدالة التوزيعية والإستقرار الإقتصادي وهذا نهج مسلم به وعقيدة أي نظام اقتصادي في العالم، إلا أن الإخلال بحرية المنافسة وقانون العرض والطلب ومبدأ التمييز والمساواة بين الأعوان الإقتصاديين يعد مخالفاً لمبدأ حياد الدولة في ضبط السوق من شأنه أن يسبب أزمات اقتصادية عن طريق التسبب في فشل آليات السوق في تخصيص الموارد الإقتصادية، نظراً لتدخل الدولة

لمساعدة مؤسساتها الاقتصادية في السوق والإخلال بحرية المنافسة في نظر الأمر 03-03 المتعلق بالمنافسة (المطلب الأول) بالإضافة إلى نقص التحكم في ضبط السوق من طرف سلطات الضبط الاقتصادي نظرا لتعددية المعايير القانونية والقوة المعيارية لأسسها الشكلية (المطلب الثاني)

المطلب الأول: إعانات الدولة لمؤسساتها الاقتصادية

تعتبر إعانات الدولة لمؤسساتها الاقتصادية شكل من أشكال التدخل في المجال الاقتصادي وهي جزء من السياسة الاقتصادية التي تهدف إلى تصحيح عمل السوق والحفاظ على توازن قانون العرض والطلب وضمان المصلحة العامة الاقتصادية، بحيث تكون في شكل إجراءات تمنح امتيازات مقدرة اقتصاديا خاصة بالدعم المالي بصفة مباشرة أو غير مباشرة من طرف السلطات العمومية لصالح القطاع العام الاقتصادي، بحيث يؤثر هذا الدعم في تطوير قدرات المؤسسة الإنتاجية والحفاظ على أسواقها أو الحصول على حصص إضافية أخرى في السوق، ويحدث أثرا كميا في حسابات المؤسسة، وهذا خارج الشروط العادية لشروط سوق المنافسة الحرة التامة، دون أن يكون المقصود منها تغطية أعباء المؤسسات العمومية الخاضعة لتكاليف أداء مهمة المرفق العام أو التي تستهدف تغطية ارتفاع الأسعار ودعم بعض المواد ذات الاستهلاك الواسع¹⁷.

لعل الظروف التي تؤدي إلى اللجوء استثنائيا إلى مساعدات المؤسسات العمومية الاقتصادية متعلقة أساسا بالشروط البنوية للاقتصاد مثل وضعيات الاحتكار وتلقي صعوبات دائمة في التموين بالمواد الاستهلاكية أو لأسباب ظرفية تبررها الارتفاع المفاجئ للأسعار نتيجة أوضاع استثنائية تعطلها دواعي المصلحة العامة الاقتصادية¹⁸.

وردت في المواد 107 إلى 109 من الإتفاقية المتعلقة بالمجموعة الأوروبية أحكاما خاصة بمساعدات الدولة بالرغم من أن الإتحاد الأوروبي قائم على أسس المنهج الليبرالي وأن هذه المساعدات يمكن أن يكون لها أثر على الاقتصاد والمبادلات والإخلال بالمنافسة إلا أن الهدف هو الحفاظ على دور الدولة الممتاز في إعادة التوازن لمؤشرات الأسواق والأداء الاقتصادي للدول، لكن يقتصر منح المساعدات للدولة وفقا للقانون الأوروبي على منح امتياز لها في السوق فقط كإعائها من الرسوم والضرائب إطار تحفيزات الإستثمار أو مسح ديون المؤسسة ويكون هذا الإجراء انتقائي فنوي فقط ولس عام.

لوحظ منذ صدور قانون المالية التكميلي لسنة 2009 والتدابير التي جاء بها في إطار تعزيز مكانة القطاع العام الاقتصادي نية الدولة في العدول عن الخطة الإستراتيجية المعدة لخصوصة المؤسسات العمومية الاقتصادية وتأكيد عودة أطروحة الدولة المنتجة، بالإعتماد كلية على مساهمات نسيج القطاع العمومي الإقتصادي في دورة الإنتاج رغم عدم توفر معايير القدرة التنافسية لدى الكثير من المؤسسات التي تفتقد لشروط النجاح الاقتصادية واستطاعتها على تمويل استثماراتها ذاتيا أوحثى لتغطية أعبائها العادية والضرورية، بحيث أضحى نمط تسيير هذه المؤسسات عبئ دائم على الخزينة العمومية.

مع نهاية سنة 2009 أثبتت تقارير صادرة عن وزارة المالية في إطار تقييم أداء التدخل العمومي عن تجاوز مبلغ ديون المؤسسات العمومية لعتبة 300 مليار دينار مشيرة بذلك إلى أنه أكثر من مائة وخمسون (150) مؤسسة تنتظر مساعدات الدولة طالما أنها تعاني من ضائقة مالية وصعوبة في إيجاد التمويل اللازم والضروري لضمان استمرارية نشاطها في المستقبل. حيث أنها تبقى في تبعية للضغوط المالية الناتجة دوريا عن الدعم المستمر من طرف الخزينة العمومية لهذه المؤسسات. إذ تناولت هذه التقارير على سبيل المثال استفادة مؤسسات عمومية ذو صيت وطني ودولي منها مجمع صيدال وشركة الخطوط الجوية الجزائرية¹⁹.

ربما لا تثير مسألة مساعدات الدولة لمؤسساتها العمومية المنتهجة في إطار برنامج إعادة الاعتبار للقطاع العمومي عدم جدوى السياسة الاقتصادية الهيكلية، بقدر ما تشكل هذه الخيارات خطرا على حسن سير السوق ودوره في تخصيص الموارد الاقتصادية وتحقيق الفعالية عن طريق التأثير في منطوق السوق وقواعد المنافسة الحرة، بحيث تكون الدولة بفعل خطتها في التكفل بصفة منظمة ومنتظمة، بتقديم إعانات على حساب الخزينة العمومية، بإعادة هيكلة المؤسسات الفاشلة التي تصطدم لا محالة بقانون السوق، قد تسببت في الإخلال بالمنافسة ومبدأ المساواة بين المتعاملين الإقتصاديين.

يتنافى مضمون مبدأ المساواة ببيان الأعراف الإقتصاديين في السوق مع مفهوم مساعدات الدولة لمؤسساتها العمومية ومن هذه الزاوية تعتبر سياسة دعم القطاع العمومي بأموال الخزينة العمومية من وجهة نظر قانونية مخالفة لمبدأ المنافسة الحرة والشفافة، وتصنف من قبيل الممارسات المخلة بالمنافسة وعرقلة حسن سير السوق، وبغض النظر عن الأشخاص العمومية التي تمارس أنشطة خاضعة لقانون المنافسة، هناك أيضا إمكانية تشويه مبدأ حرية المنافسة أيضا بممارسة امتيازات السلطة العامة وذلك بتفضيل مؤسسات مستهدفة لوضعها في مركز هيمنة ويفرض التزامات على عاتق المؤسسات الأخرى،

كما لو كان الحال كذلك بالنسبة لترخيص الحكومة التلقائي لعمليات التجميعات الإقتصادية من شأنه أن يؤدي إلى الإخلال بحرية المنافسة.

انطلاقاً من أحكام الأمر رقم 03-03 المتعلق بالمنافسة²⁰، فإنه من الأهمية بمكان تحديد فيما إذا كانت مساعدات الدولة لها تأثير على المنافسة بالحد منها في جزء من السوق بتعزيز مركز المؤسسات العمومية وتفضيلها بوضعية ممتازة وتحسينها ضد كل أشكال العقبات والجزاءات، فإذا كان الوضع كذلك فإن الدولة لا تعتبر في هذه الحالة دولة ضابطة ملتزمة بمبدأ الحياد تسعى للتوفيق بين مصالح الأعوان الإقتصاديين المتعارضة وتحسين مردودية المبادرة الخاصة.

المطلب الثاني: تعددية المعايير القانونية لأنظمة السلطة الضابطة

إن المبدأ العام المسلم به في نموذج السلطات الإدارية المستقلة هو الإستقلالية والحياد وعدم خضوعها لأية سلطة السلمية ولا للرقابة الوصائية وأن مجال تدخلها هو اختصاص مانع لباقي السلطات، إلا أنه إضافة إلى علاقة التبعية للسلطة التنفيذية والتداخل في الصلاحيات تجاه سلطات الضبط المستقلة تخضع أعمالها التنظيمية إلى الرقابة المباشرة للهيئة التنفيذية دون المرور عن طريق القضاء، وهذا عن طريق آليتين وهما إجراء القراءة الثانية ومراجعة القرارات وكذا إجراء المصادقة، وتخضع أيضاً لسلطة الحلول والتعاضدي عن قرارات سلطات الضبط المستقلة²¹.

لا تعتبر أنظمة مجلس النقد والقرض نافذة، قبل أن تعرض خلال اليومين (02) اللذين يليان موافقته عليها، على الوزير المكلف بالمالية للإطلاع عليها كعرض مشروع مصادق عليه وإجازتها، والذي يتقيد بدوره بأجل قدرها عشرة (10) أيام من أجل طلب تعديله²²، ويجب على المحافظ أن يستدعي حينئذ المجلس للإجتماع في أجل (05) أيام ويعرض عليه التعديل المقترح، وبعبارة أخرى في هذه الحالة لم تصدر هذه الأنظمة ولم تصبح نافذة إلا بعد المداولة الثانية للمجلس، حيث المشرع منح لوزير المالية سلطة طلب إراء مداولة ثانية حول الأنظمة المتخذة من طرف مجلس النقد والقرض، وهذا يدل على الطابع التنفيذي للأنظمة تستقر على موقف وزير المالية. وعلى غرار أنظمة مجلس النقد والقرض تخضع تلك التي تصدرها لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها للمصادقة من طرف الوزير المكلف بالمالية والتي تصدر في الجريدة الرسمية مشفوعة بالنص التنظيمي الذي صادق عليها²³.

فيما يخص سلطة الحلول في بعض الحالات فإنه بناء على مبادرة وزير المالية وفي حالة قصور أو عجز اللجنة في اتخاذ التدابير التي تتطلبها الظروف عن طريق التنظيم بعد الإستماع إلى رئيس لجنة

تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، كما تعود لوزير المالية وحده صلاحية تعليق عمليات البورصة في حالة ما إذا اقتضت الظروف أكثر من خمسة (05) أيام 24. هذا ويمكن أيضا للحكومة أن تتغاضى عن قرارات السلطات الإدارية المستقلة كما هو عليه الحال في حكم المادة 21 من من الأمر 03-03 المتعلق بالمنافسة " يمكن أن ترخص الحكومة تلقائيا ، إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك، أو بناء على طلب من الأطراف المعنية، بالتجميع الذي كان محل رفض من مجلس المنافسة، وذلك على تقرير الوزير المكلف بالتجارة والوزير الذي يتبعه القطاع المعني بالتجميع."

أنشأ المشرع الجزائري فئات أخرى من سلطات الضبط المستقلة وأدخل عناصر جديدة في النظام القانوني لهذه السلطات تجعلها تختلف عن بعضها البعض في المعايير القانونية، حيث نجد وفقا للمبدأ العام مفهوم سلطة الضبط المستقلة التي تلتبس مع المفهوم والنموذج القائم للسلطات الإدارية المستقلة في الجزائر يرمي إلى وجود هيئات عمومية لا تخضع لا للسلطة الرئاسية ولا للرقابة الوصائية، تخضع في نفس الوقت للقانون العام ولرقابة القاضي الإداري.

إن أغلبية سلطات الضبط القطاعية تتمتع بالشخصية المعنوية ومنها من لا تتمتع بالشخصية المعنوية على غرار مجلس النقد والقرض، اللجنة المصرفية، لجنة الإشراف على التأمينات، في المقابل توجد أيضا سلطات تخضع للقواعد العامة للمحاسبة العمومية بينما توجد سلطات أخرى تخضع لنظام المحاسبة التجارية وقواعد القانون التجاري بصفة عامة كما هو الحال بالنسبة للوكالة الوطنية لتنظيم موارد المحروقات (النفط) والوكالة الوطنية لمراقبة النشاطات وضبطها في مجال المحروقات (سلطة ضبط المحروقات)، كما تختلف القواعد المطبقة على المستخدمين منها ما تعلق بنظام الوظيفة العمومية ومنها التي يخض مستخدموها قواعد قانون العمل ومنها التي تخضع منازعاتها لاختصاص القضاء العادي 25.

إن المبرر العملي الذي يقف خلف استحداث هذه السلطات هو تقديم ضمانات قوية للرأي العام بتوفير الحياد أثناء تدخلات الدولة لاسيما في المجال الاقتصادي، حيث أن الدافع الباعث الذي يقف وراء استحداث هذا النموذج من التدخل العمومي في الفضاء الإقتصادي، حيث أن سلطات الضبط المستقلة كانت نتيجة عدم الثقة والإستقرار في موقف السلطة السياسية والسلطات الإدارية في تنظيم السوق مما أدى إلى إحداث أزمات متوالية والتسبب في فشل قانون المنافذ وميكانيزمات اليد الخفية وقانون العرض والطلب، وكانت أولى الحلول الواردة هو استقرارها على تكوين هيكل أكثر استقلالية لشكل تدخل الدولة.

إن مبدأ الإستقلالية هو العنصر القانوني الأنسب لضبط النشاط الإقتصادي والقطاعات المفتوحة على المنافسة، خاصة وأن للقطاع العمومي دور مهيم في ظل نظام اقتصادي فتي اعتمد على الحرية

والمبادرة الخاصة، لذا فإن إنشاء سلطات الضبط الإقتصادي يولد عامل ثقة ويعزز صدق السلطات العمومية في التعبير عن حيادها في المجال الإقتصادي والإبتعاد عن أي ضغوط أو ممارسة أي نفوذ يؤثر على الأداء الأمثل لمجتمع السوق وتوفيق المصالح المتضاربة، حيث أن استمرار المشاريع يعتبر انحيازاً نتيجة القرارات المتخذة لصالح الرأسمال التجاري المملوك للدولة على حساب المتعاملين الخواص، فمن هذه الزاوية يجب الإمتناع عن إسناد وظيفة الضبط لهيئات الدولة الإدارية التقليدية، ويتعدى مفهوم الحياد إلى التحرر من ضغوط الدولة ليس فقط كمتعامل اقتصادي بل كفاعل سياسي بشكل يسمح بفصل الوظيفة الحكومية للهيئة التنفيذية عن الوظيفة الضبطية لها كما هو الشكل عند الهيئة القضائية بحياد وموضوعية واستقلالية، هذا للحفاظ على مصداقية السلطة العامة من جهة و ضمان حسن سير السوق وتجنب إخفاقاته من جهة ثانية.

يثبت مبدأ الحياد نسبيته من خلال نسبية مبدأ استقلالية سلطات الضبط الإقتصادي سواء من الناحية العضوية أو الوظيفية، حيث نجد أبرز عائق يحد من استقلالية هذه الهيئات هو عدم وحدة نظامها القانوني وتعدد المعايير القانونية التي تخضع لها، مما تولد فراغاً وجب على الهيئة التنفيذية وهيئاتها الإدارية التقليدية سده، سواء فيما تعلق بالتعيينين²⁶ أو الرقابة أو الحلول. وكذا استقرار العهدة وقابليتها للتجديد مما يشكك في استقلالية الأعضاء و يزيد من مخاطر ضغط جهة التعيين والقابلية للعزل²⁷، التبعية المالية، حيث أن إلغاء نظام العهدة لرئيس مجلس النقد والقرض يعد مساساً بمكانته الممتازة واستقلاليتها تجاه السلطات العمومية، حيث أصبح إجراء الإقالة بسيطاً لا يتوقف على شروط كما كانت من قبل وهذا طبقاً للمادة 22 من القانون 90-10، 28 عكس ما جاء به الأمر 03-11 المتعلق بالنقد والقرض²⁹.

خاتمة:

تجلى مفهوم مبدأ حياد الدولة في ظل الاقتصاد الليبرالي في كون الدولة تتنازلت عن جزء أو عن كل سلطاتها في مجال الضبط الإقتصادي لصالح هيئات عمومية تتميز بالإستقلالية والحياد لممارسة وظيفة الضبط هذا من جهة ومن جهة ثانية الفصل بين صلاحيات الدولة ذات السيادة وامتيازاتها في ممارسة السلطة العامة عن مهامها كدولة متدخل في السوق كمتعامل اقتصادي، إلا أنه يترتب غالباً عن المصالح المتعارضة للدولة بالنظر إلى مراكز المصلحة العامة التي تشمل كل زوايا ممارسة المهام وتسيير الشؤون العمومية، توفير خدمات المرفق العام وحماية قواعد النظام العام والاستقرار الإقتصاديين

والتي تعتبر في الأساس عقيدة أي نظام اقتصادي لا يؤثر على مبدأ الحياد بلد هو في تجانس واتساق دائم.

بينما تعتبر النزعة الحمائية وتدابير التدخل في توازن قوى السوق ودعم المؤسسات يخل بقواعد السوق وقانون العرض والطلب والمنافسة الحرة علاوة عن تعددية معايير سلطات الضبط المستقلة ومحدودية صلاحياتها، وتجزئة نطاق ضبط الفضاء الاقتصادي، وهو ما يفسح المجال لسد النقائص بواسطة تدخل الدولة عن طريق أسلوب الضبط التقليدي وجمع الصلاحيات في ممارسة النشاط الاقتصادي و كذا حماية المصلحة العامة الاقتصادية وقواعد النظام العام الإقتصادي وضبط السوق في آن واحد وهو واقع نظام اقتصاد السوق في الجزائر.

الهوامش:

¹ «...Annonciatrices de cette évolution, les lois relatives à l'autonomie de l'entreprise ont distingué dès janvier 1988 l'«Etat puissance publique» de l'«Etat propriétaire de capitaux marchands» ou «Etat actionnaire». Mandataires du droit de propriété de l'Etat , les EPE, soumises aux lois du marché,...» BOUSSOMAH Mohamed, l'Etablissement public, OPU, 2012, p, 112.

² «...Le statut juridique évolutif des établissements publics et autres organismes «s'inscrira tout le long de l'abscisse Etat-marché»...» BOUSSOMAH Mohamed, op.cit, p, 118.

3 المواد 08،07،05،11، 12 من الأمر 04-01 المؤرخ في 20 أوت 2001 المتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية وتسييرها وخصصتها، ج.ر عدد 47 لسنة 2011.

- تنص المادة 05 من الأمر 04-01 على أنه " يخضع إنشاء المؤسسات الاقتصادية العمومية وتنظيمها وتسييرها للأشكال التي تخضع لها شركات رؤوس الأموال المنصوص عليها في القانون التجاري . . . يتخذ مجلس مساهمات الدولة المذكور في المادة 08 أدناه ، بموجب لائحة، قرار إخضاع مؤسسة عمومية اقتصادية للأشكال الخاصة المذكورة في الفقرة أعلاه." وتنص كذلك المادة 11 منه على : " يضبط مجلس مساهمات الدولة تنظيم القطاع العمومي الاقتصادي...". وتنص المادة 12 من نفس القانون على أنه: " يتولى ممثلون مؤهلون قانونا من مجلس مساهمات الدولة مهام الجمعية العامة للمؤسسات العمومية الاقتصادية التي تحوز فيها الدولة الرأسمال الاجتماعي مباشرة...."

4 اطلق قانون البريد والاتصالات الإلكترونية على شركة اتصالات الجزائر مصطلح المتعامل التاريخي، أنظر، المادة 29 من القانون رقم 18-04 المؤرخ في 10 مايو سنة 2018، الذي يحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد و الاتصالات الإلكترونية، ج.ر عدد 27 سنة 2018.

5 أنظر، د/ بركات أحمد، الأثار الناجمة عن تطبيق قانون المنافسة على المؤسسات العمومية، المجلة الإفريقية للدراسات القانونية والسياسية، جامعة أحمد دراية، ادرار- الجزائر، المجلد: 83 ،العدد: 81 ، جوان 2019، ص.ص، 153-167.

6 أنظر، الأمر رقم 04-08 المؤرخ في أول سبتمبر سنة 2008 الذي يحدد شروط وكيفيات منح الامتياز على الأراضي التابعة للأملاك الخاصة للدولة والموجهة لإنجاز مشاريع استثمارية، المعدل والمتمم. ج.ر عدد 49 لسنة 2008.

- المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المؤرخ في 16/09/2015 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، الجريدة الرسمية رقم 50 لسنة 2015 .

7 BOUSSOMAH Mohamed, op.cit, pp. 113,115.

8 ZOUAÏMIA Rachid, Les autorités administratives indépendantes, Algérie cinquante ans après , la part du droit, ouvrage collectif sous la direction de Walid LAGGOUNE, TOME II, Edition AJED, 2013, pp 803-856.

9 Ibidem, p, 856.

10 أنظر، ط/د وليد بوجملين، المؤسسة العمومية الإقتصادية وقانون المنافسة، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والإقتصادية والسياسية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر-1، عدد 53 ، رقم 02،2016، ص-ص.249-278.

11 BOUSSOMAH Mohamed, op.cit, p. 226 et suiv.

12 Rachid ZOUAÏMIA, Les garanties du procès équitable devant les autorités administratives indépendantes, Revue Académique de la Recherche Juridique, Volume 4, Numéro 1,2013, pp. 266-284.

13 المادة 26 من التعديل الدستوري لسنة 2020، ج.ر عدد 82 لسنة 2020.

14 القانون 01-02 المؤرخ في 05 فبراير 2002 المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، ج ر عدد 08 لسنة 2022.

15 القانون 04-14 المؤرخ في 24 فبراير 2014 المتعلق بالنشاط السمعي البصري، ج.ر عدد 16 لسنة 2014.

- أنظر كذلك المادة 44 من الأمر 03-03 المتعلق بقانون المنافسة المؤرخ في 19 جويلية 2003 ، المعدل والمتمم، ج.ر عدد 43 لسنة 2003.

16 TOUATI Mohand Cherif, L'impartialité des autorités de régulation économique, Revue Académique de la Recherche Juridique, volume 08, numéro 01, 2017, p. 74 et suiv.

17 المادة 57 من القانون 01-88 المؤرخ في 12 جانفي 1988 ، المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية، ج.ر عدد 02 لسنة 1988.

18 ZOUAÏMIA Rachid, Les aides de l'Etat aux entreprises publiques économiques : une entrave au principe de libre concurrence ?*, in Revue Académique de la Recherche Juridique, juin 2017, p, 08 et suiv.

19 IBID, p, 17.

20 الأمر رقم 03-03 المؤرخ في 19/07/2003 المتعلق بالمنافسة ، المعدل والمتمم ، الجريدة الرسمية عدد 43 لسنة 2003.

21 Rachid ZOUAIMIA, Les instruments juridiques de la régulation économique en Algérie, Maison d'édition Belkeise, 2012, p, 54 et suiv.

22 المادة 63 من الأمر 03-11 المؤرخ في 26 غشت 2003 المتعلق بالنقد والقرض، المعدل والمتمم، ج.ر. عدد 52 لسنة 2033.

- معدل ومتمم بالأمر رقم 10-04 المؤرخ في 26 أوت 2021 ، ج.ر. عدد 50 لسنة 2010.

23 المادة 32 من المرسوم التشريعي 93-10 المؤرخ في 23 ماي 1993 ، المعدل والمتمم ، المتعلق ببورصة القيم المنقولة، ج.ر. عدد 34 لسنة 1993 .

- معدل ومتمم بالأمر 96-10 المؤرخ في 10 جانفي 1996، ج.ر. عدد 03 لسنة 1996 والقانون 03-04 المؤرخ في 19 فيفري 2003.

24 المواد 48 و 50 من التشريعي 93-10 المؤرخ في 23 ماي 1993 ، المعدل والمتمم ، المتعلق ببورصة القيم المنقولة.

25 Rachid ZOUAIMIA, Les instruments juridiques de la régulation économique en Algérie, op cit, p.59 et suiv.

26 نجد في القانون المتعلق بلجنة تنظيم و مراقبة عمليات البورصة أن المشرع قد أحال في المادة 21 و 22 من المرسوم التشريعي 93-10 التنظيم لتحديد شروط تعيين رئيس اللجنة و إنهاء مهامه و وضعه القانوني، وكذا شروط تعيين الأعضاء، حيث صدر المرسوم التنفيذي 94-175 حول لرئيس الحكومة سلطة تعيين رئيس اللجنة عن طريق مرسوم تنفيذي يتخذ في مجلس الوزراء في حين أعطى لوزير المالية سلطة تعيين الأعضاء بواسطة قرار وزاري.

27 هناك سابقة في الجزائر، ويتعلق الأمر بعزل رئيس مجلس النقد و القرض سنة 1992 قبل نهاية مدة عهده التي حددتها المادة 22 من القانون 90-10 بستة (06) سنوات، دون أن يتضمن مرسوم العزل أي سبب يبرر الإجراء المتخذ.

28 القانون رقم 90-10 المؤرخ في 14 أبريل 1990 المتعلق بالنقد والقرض، ملغى، ج.ر. عدد 16 لسنة 1990.

29 الأمر 03-11 المؤرخ في 26 أوت 2003 المتعلق بالنقد والقرض، المعدل والمتمم ، ج.ر. عدد 52 لسنة 2003.

قائمة المراجع:**1- الكتب:**

- BOUSSOMAH Mohamed, l'Etablissement public, OPU, 2012.
- ZOUAÏMIA Rachid, Les instruments juridiques de la régulation économique en Algérie, Maison d'édition Belkeise, 2012.

2- الأطروحات

- وليد بوجملين، الضبط الإقتصادي في الجزائر، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2017/2016.

3- المقالات:

- ط/د وليد بوجملين، المؤسسة العمومية الإقتصادية وقانون المنافسة، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والإقتصادية والسياسية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر-1، عدد 53 ، رقم 02، 2016.
- د/ بركات أحمد، الآثار الناجمة عن تطبيق قانون المنافسة على المؤسسات العمومية، المجلة الإفريقية للدراسات القانونية والسياسية، جامعة أحمد دراية، ادرار- الجزائر، المجلد: 83 ،العدد: 81 ، جوان 2019.

- ZOUAÏMIA Rachid, Les autorités administratives indépendantes, Algérie cinquante ans après , la part du droit, ouvrage collectif sous la direction de Walid LAGGOUNE, TOME II, Edition AJED, 2013.

- TOUATI Mohand Cherif, L'impartialité des autorités de régulation économique, Revue Académique de la Recherche Juridique, volume 08, numéro 01, 2017.

- ZOUAÏMIA Rachid, Les aides de l'Etat aux entreprises publiques économiques : une entrave au principe de libre concurrence ?*, in Revue Académique de la Recherche Juridique, juin 2017.

- ZOUAÏMIA Rachid, Les garanties du procès équitable devant les autorités administratives indépendantes, Revue Académique de la Recherche Juridique, Volume 4, Numéro 1, 2013.