

لقد عرفت وظائف الدولة تطورات عبر الزمن، فمع بزوغ الدولة المتدخلة أبدت الدولة اهتماما بمجالات ونشاطات لم تكن من قبل ضمن انشغالاته، و التي كانت تنحصر من قبل في حق استخدام القوة و صك النقود، وفرض الضرائب و إقامة العدالة، لكن بفعل انعكاسات الثورة الصناعية في أوروبا، فرض على الدولة منطق آخر، من هذا الزمن ارتسمت معالم علاقة جديدة بين الدولة و الاقتصاد، بمرور الوقت تطورت العلاقة و اضعفت أعباء جديدة على الدولة المتدخلة و المنتجة، ولم تعد هناك حدود مقررّة لمجال نشاط الدولة، حيث بجانب وظائفها السياسية، انخرطت في الحياة الاقتصادية، بل أكثر من ذلك راحت تبحث عن تحقيق الرفاهية للمجتمع، إنها دولة الرفاهية " L'ETAT PROVIDENCE" [1] التي كانت إحدى المميزات الأساسية للنمو الذي عرفه القرن العشرين، وقد مارست الدول هذا الدور سواء في شكلها الليبرالي الكلاسيكي، أو ذات التوجه الاشتراكي، والتي عرفت بالدولة المتعامل [2].

هذا الدور الشمولي والمباشر في الاقتصاد عرف استقرار لحقبة من الزمن و حقق منافع للدولة والمجتمع، تمكن فيها القطاع العام من أخذ مكانة إستراتيجية في الدول بسبب عدم كفاية الرأسمال الخاص، و أصبحت معظم الاقتصاديات الليبرالية ذات طبيعة مختلطة حيث تم زرع المؤسسات العمومية بقوة، باعتبارها أداة لتدخل الدولة في الاقتصاد، في قطاعات قاعدية (الطاقة، الاتصالات، النقل... الخ) تولت فيه الدولة دور الموجه والقائد، و بنت لها احتكارات سميت بلغة الاقتصاد "بالاحتكارات الطبيعية".

الاقتصاديين الكلاسيكيين المجددين كأمثال (Walras, et Herbert Simon) حكموا على هذا الحضور بالضروري، لإخفاء اختلالات ونقائص ميكانيزمات السوق لا سيما في الدول الليبرالية [3].

غير أنّ هذا التصور أصبح غير ذي نفع بفعل تطورات وضغوطات داخلية (كأزمة الدول الرأسمالية المتمثلة في تباطؤ النمو، التضخم، و زيادة نسبة البطالة) و خارجية بفعل العولمة التي أدت لتحرير التبادلات وتفكيك القطاع العام والقضاء على الاحتكارات، بل ونقل مراكز القرار، حيث أنّ كثيرا من القرارات أصبحت فوق قومية... الخ [4].

إنّ هذه التطورات كشفت عن محدودية قدرة الدولة في الاستمرارية بالنهوض بأعباء تدخلها المباشر والدائم في النشاط الاقتصادي، والذي كان سببا في تقليص فرص نجاح المبادرات الخاصة. مما انعكس سلبا على فعالية نظامها الاقتصادي، إنها أزمة الدولة المنتجة.

وبعد فترة طويلة من وضع اليد على الاقتصاد في العديد من الدول، ظهر تيار معارض لتدخلية الدولة بشدة تحت أي غطاء (لا سيما في الـ 90 و بريطانيا)، و أمام استحالة هذا التصور ظهر تيار آخر للبراليين الجدد الذي يدعو لتدخل أقل (دولة أقل) بما يكفي لحفظ النظام العام فقط. فتحرير الاقتصاد من تدخل الدولة و تركه "للعفوية" يؤدي إلى نتائج أفضل كما دعا له البعض (V. F. Hayek)

من الناحية العملية [5]، يظهر أنه حدث اتفاق بين السياسيين و الاقتصاديين في العالم على ضرورة إعادة تعريف مكانة ودور الدولة في الاقتصاد، فمفهوم الدولة الكل "Tout Etat" الذي يركز على أن الدولة كفاعل اقتصادي اعتبر على أنه لم يعد ملائما مع هدف البحث عن الفعالية و النجاعة الاقتصادية في ظل معطيات جديدة: إنه عصر العولمة الاقتصادية، التي لا تميز بين الدول ذات التوجه الليبرالي، والدول النامية التي وجدت نفسها هي الأخرى ملزمة بإعادة تعريف دورها .

عمليا هذا التصور العالمي للدور الاقتصادي أدى لإنقاص و بشكل معتبر دور و وزن القطاع العام في العديد من الدول الصناعية، ثم باقى دول العالم بأكمله، هذا التنازل للدولة عن القطاع العام الاقتصادي من خلال سياسات مالية، وسياسة الخصخصة يجد مبرره في منطق مختلف ومتباين حسب الإيديولوجيات الليبرالية أو الاشتراكية [6].

بذلك كانت حكومة السيدة "1979" (Tatcher) في بريطانيا و حكومة ريغن (1981) في الوم.أ من السياسيين الرواد لهذا التوجه الجديد و أول من بادر بإصلاحات اقتصادية تقوم على تقليص القطاع العام و توسيع مجال تدخل القطاع الخاص بفضل سياسة الخوصصة لتحديد دور الدولة، والتي عرفت تطورا كبيرا وملحوظا في العالم[7] بداية 1980، هذه الحركة مست كل الدول في جميع القارات دون تمييز إيديولوجي[8].

فيما يخص الجزائر كبداية نامي(أو في طريق النمو) ذو إرث اشتراكي مزود بقطاع عام واسع لم يكن بمنأى و بمعزل عن هذه الحركة و في تصور الدور الجديد للدولة، و إن كانت الخوصصة في الجزائر تسجل في إطار بناء اقتصاد السوق من خلال برامج إعادة الهيكلة المفروضة من قبل هيئات الإستدانة الدولية، و التي تمت جذورها لأزمة 1986، حيث أن ارتفاع حصيلة مبيعات النفط أجل لزم من معتبر ظهور نتائج الفشل الاقتصادي للنموذج التصنيعي الذي تبنته الجزائر منذ 1966 لينكشف الستار مع الانهيار العالمي لأسعار النفط، بالإضافة إلى انهيار أسعار الدولار بداية 1986: إنها الأزمة الاقتصادية الجزائرية، التي زادت تعقيدا ارتفاع المديونية و خدمة الديون، التي كانت لوحدها تستهلك 78 ٪ من صادرات البلاد سنة 1988 [9].

هذا الأمر ألح على ضرورة الإسراع بإصلاحات شاملة للاقتصاد، بالخروج من الاقتصاد المسير و تبني التصور العالمي المبني على ضرورة انسحاب أو تقليص مجال تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي و تبني منطق السوق والمنافسة وتبعاته[10].

إن قراءة مستفيضة لهذه التطورات الوطنية والعالمية تكشف أن الدولة الحديثة تتوجه لبناء نموذج موحد يتجاوز الفوارق الإيديولوجية و لا يعترف بالحدود، و بخلاف ما ذهب إليه بعض الكتاب أن هذا التعريف الجديد لدور الدولة يمكن التعبير عنه بفقدان حقيقي لصلاحياتها في المجال الاقتصادي[11] ، فإن البعض يراه نهاية الحماية الممارسة من طرف الدولة على المجتمع تحت ضغط العولمة، لكن هذا لا يعني نهاية الدولة أو العودة للدولة الليبرالية القديمة، لكنه يعتبر مرورا لتصور جديد لدور الدولة، إنها الدولة الضابطة "L'Etat régulateur" حيث تكون الدولة ملزمة بصحيح بترك وضعية المتعامل من خلال ضمان الإنتاج المباشر للسلع و الخدمات، لكن الضبط يتطلب أيضا عدم التخلي عن تأطير الإقتصاد[12] وهو ما جعل الضبط يرتبط بسياسات الخوصصة في معظم الدول، كآلية للانتقال من تنظيم احتكاري لتنظيم تنافسي لمعظم القطاعات، و الذي لا بد أن يترافق و بطريقة معينة بتدخل عمومي معقد ومتجدد في أسسه وغاياته. (market and regulatory design) [13].

هذا وقد عرف مفهوم الضبط الإقتصادي جدلا كبيرا لمحاولة تعريفه و تحديد مدلولاته . وفي خضم هذا التعارك القانوني حول المفهوم، فإن محاولة البحث عن مقاربة قانونية للضبط يمكن أن تؤدي إلى التمييز بين مفهومين معنى ضيق، و معنى قوي (واسع) :

المعنى الضيق: حسب الضبط يهدف لضمان السير الحسن للنظام التنافسي، في حين المعنى الواسع يتتبع مصالح خارجية عن السوق تتعلق بضمان حقوق وحرريات المواطنين، في هذه الحالة الضبط يرتبط بضمان المرافق العمومية.

من ذلك يظهر لنا جليا أن تحديد مفهوم دقيق للضبط مرتبط بالأهداف التي وجد لأجلها، و لا يمكن بناء تصور له بمنأى عنها.

و تطبيقا ذلك فالدولة الضابطة تثبت قواعد أقل من الدولة المتدخلة، وتكتفي بتحديد الإطار العام للتوجهات الكبرى دون الدخول في تفاصيل التنظيمات التي تعتبر معرقة ومعيقة للعملية التنافسية.

غير أن تفعيل هذه الوظيفة الجديدة "الضبط" يفترض إتحاد عدة شروط أهمها :

1 -اتخاذ وضعية خارجية بالنسبة للسوق: أي الضبط الخارجي.

2 - قدرة على التحكيم بين المصالح المعنية: بفضل الحياد و الاستقلالية.

غير أن الدولة ليست الفاعل الوحيد في وظيفة الضبط، فبجانب الضبط من خلال مؤسسات الدولة، هناك آليات أخرى كالضبط الذاتي "autorégulation"، أو co-régulation الضبط المشترك.

الواقع يبقى الضبط الخارجي أفضل وسيلة لتأطير العملية التنافسية، و يتجسد من خلال إنشاء أجهزة أريد لها أن تكون مستقلة و محايدة، سميت "بالسلطات أو الهيئات الإدارية المستقلة" تركز استجابة الدولة الحديثة لمطلب التكيف مع التطورات العالمية، و تعكس لديها إرادة البحث عن الفعالية في ضبط بعض القطاعات المفتاحية و الحساسة .

وبناء على هاته الاعتبارات تعتبر الهيئات الإدارية المستقلة إحدى ميكانزمات الليبرالية الجديدة لضبط النشاط الاقتصادي تركز ضرورة الفصل بين صفة المتعامل الاقتصادي و بين صفة المكلف بالضبط حيث لا يمكن الجمع بين الصفتين: بين السلطة السياسية التي تحدد الإستراتيجيات والأهداف، و بين الجهة الإدارية المستقلة التي تجسد هذه الأهداف. هذا البحث عن الفعالية في قلب الجهاز الإداري يترجم بالجوء المتزايد لهيئات الضبط[14]، و هي إحدى مطالب و توجيهات الإتحاد الأوروبي و التقنيات الدولية في هذا المجال.

الجزائر كدولة نامية، و شريك هام لمعظم دول الإتحاد الأوروبي قبلت بفكرة هيئات للضبط و اعتبرت أن إنشاء سلطات إدارية مستقلة لتأطير انسحاب الدولة من التسيير المباشر للاقتصاد و الاكتفاء بمهام الضبط هي في قلب الإشكالية العامة لإصلاح هيكل الدولة[15].

زمنياً تكشف هذه الحركة المؤسسية منذ سنة 1990 بدءاً بإنشاء المجلس الأعلى للإعلام و مجلس النقد و القرض، و وسيط الجمهورية.

و قانونياً كان لدستور 1989 أثر كبير في تمهيد الطريق أو السند القانوني لإنشاء مثل هذه الهيئات، من خلال توجيهه الليبرالي المرتكز على الانتقال للاقتصاد الحر و تقليص دور الدولة فيه و تبني مبدأ المنافسة كبديل عن الاحتكار العمومي كمبدأ أساسي لتنظيم الحياة الاقتصادية، و التخلي عن فكرة التسيير الإداري المركزي للسوق، و الانسحاب تدريجياً من الحقل الاقتصادي و التفكير في وضع ميكانزمات و قواعد جديدة ذات طابع ليبرالي لضبط النشاط الاقتصادي، يظهر ذلك جلياً من خلال إقراره لمبدأين هامين: مبدأ حرية الصناعة و التجارة، و حماية الملكية الخاصة، و هما ركيزة النظام الليبرالي المحرر للمبادرة الخاصة.

استناداً لذلك عرفت الجزائر ميلاد سلسلة من الهيئات الإدارية المستقلة تنوب عن الدولة في مهامها الرقابية للسوق و المنافسة[16]، في إطار ما يسمى "بالضبط القطاعي"، حيث تلجأ الدولة لإنشاء عدة هيئات قطاعية تختص كلا منها بقطاع نشاط محدد .

و عليه شهدت العشرية الأخيرة ظهور متوالي و مكثف لهذه الهيئات يعكس بوضوح شغف المشرع الوطني بهذا الصنف المؤسسي الجديد، في محاولة للبحث عن بدائل تركز الحياد و الشفافية في قطاعات هامة بدءاً بالقطاع المالي، بما يتضمنه من قطاع البنوك، و التأمينات و البورصة، وصولاً لقطاعات تضم مرافق قاعدية شبكاتية كالاتصالات، و الطاقة و المناجم و النقل و المياه، مروراً بمجالات ذات رابط اجتماعي تكون فيها الحريات الاجتماعية مهددة بفعل الانفتاح و من ذلك قطاع الصحافة و الإعلام.

هذا التغيير عكس حركة تشريعية واسعة في محاولة للاستجابة لمعطيات داخلية و خارجية تجسد تصوراً جديداً لدولة نامية تحت تأثير العولمة.

من هنا تظهر أهمية دراستنا للموضوع في محاولة جادة لتنظير و تأصيل ظاهرة قانونية ومؤسسية ذات أبعاد ثلاثية: قانونية، اقتصادية و سياسية، لمحاولة إعطاء مقاربة قانونية جزائرية حول " سلطات الضبط الاقتصادي " على غرار باقي التجارب في العالم.

وعليه تأتي هذه الدراسة للإجابة على مختلف الإشكالات والتساؤلات القانونية المرتبطة أساسا بتحديد مكانة هذه الهيئات- ذات المنشأ الليبرالي الغربي- في النظام القانوني والمؤسسي الجزائري