

تدخلات الدولة في مجال الضبط العام الاقتصادي
بقلم/د: رابحي أحسن
أستاذ القانون العام المساعد جامعة الشارقة الإمارات العربية
المتحدة
أستاذ محاضر قسم "أ" بكلية الحقوق جامعة بومرداس
الجزائر

الملخص: في ظل التطورات الاقتصادية الراهنة ولطبيعة علاقات الهيئات الخاصة بالاقتصاد كان من الضروري أن تتحول الدولة من وظائف الاستغلال والتسيير المباشر والرقابة إلى أدوار جديدة تتعلق أساسا بإرساء التوازنات الضرورية لضمان استقرار النشاطات التجارية، لذلك كان من الضروري أن تستحدث هيئات جديدة تعرف بسلطات الضبط الاقتصادي والتي تتمتع بالحرية والاستقلالية في ممارسة مهامها.

Résumé: l'Etat peut intervenir à trois titres dans le secteur économique, en tant que régulateur, en tant qu'offreur des biens et des services, en tant que collaborateur avec les entreprises économiques. lorsque l'Etat intervient en tant que régulateur de l'économie il dispose de prérogatives pour limiter et encadrer l'accès au secteur économique, réglementer certaines activités d'exploitation...etc. à ce titre l'Etat peut instituer un monopole ou des droits exclusifs ou contrôler les concentrations économique pour préserver son caractère concurrentiel.

مقدمة

فرضت الأزمة الاقتصادية التي عرفتها الجزائر منذ سنوات الثمانينيات، بعد انخفاض عائداتها من البترول، وانخفاض المستوى المعيشي، وتدهور الأوضاع الاجتماعية، حدوث تحولات جذرية مست النشاط الاقتصادي، والدخول في مفاوضات مع صندوق النقد الدولي الذي فرض عليها تحرير النشاط الاقتصادي، وتبني إصلاحات اقتصادية عديدة، بفتح المجال أمام المبادرة الخاصة، واعتماد مبدأ المنافسة الحرة كمبدأ أساسي لتنظيم الحياة الاقتصادية، والتخلي عن فكرة التسيير الإداري المركزي للسوق، والانسحاب تدريجيا من الحقل الاقتصادي، والتفكير في وضع ميكانيزمات وقواعد جديدة ذات طابع ليبرالي لضبط النشاط الاقتصادي.

و عليه وانطلاقا من دستور 1989 شهدت الجزائر على الصعيد الاقتصادي عملية إعادة النظر في طبيعة العلاقة التي تربط الدولة بالاقتصاد من خلال عقلنة حجم و مجالات تدخلها ، لاسيما من خلال إعادة تحديد مفهوم الملكية العامة لوسائل الإنتاج، و الانتقال من ملكية الدولة إلى ملكية المجموعة الوطنية، الأمر الذي أدى إلى الفصل بين ملكية الدولة و ملكية المؤسسات العمومية الاقتصادية .

أدى هذا الفصل بين الملكيتين إلى تقليص حجم تدخل الدولة في التسيير المباشر للاقتصاد، و ذلك بإعادة النظر في وظيفتها الإنتاجية ، حيث كانت أولى البوادر بإصدار القانون 01/88 المؤرخ في 12 يناير 1988 المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية ، بعده تبنت الجزائر أولى قواعد المنافسة انطلاقا من قانون الأسعار لسنة 1989، و الذي كان يهدف إلى تحرير الأسعار من المراقبة الإدارية للدولة، و الذي سرعان ما تم تعويضه بواسطة القانون 06/95 المؤرخ في 25 جانفي 1995 المتعلق بالمنافسة ، الذي كرس بصفة كلية قواعد و ميكانيزمات المنافسة كأداة لتنظيم و سير الاقتصاد، كما أقر التعديلات الدستورية لسنة 1996 مبدئين هامين هما حرية التجارة و التجارة و حماية الملكية الخاصة .

و من ثم فإن إقرار مبادئ أكثر ليبرالية ، ساهم بشكل كبير في إعادة النظر في الدور الاقتصادي للدولة و لطبيعة علاقاتها بالاقتصاد ، حيث لم تعد هذه الأخيرة الفاعل الرئيسي في السوق، بل شهدت تحولا جذريا في وظائفها الاقتصادية بالتحول من وظائف الاستغلال، التسيير المباشر و الرقابة الإدارية، إلى دور جديد يتعلق أساسا بإرساء التوازنات و الظروف الضرورية لممارسة الحريات و الأنشطة التجارية .

هذا الدور الجديد و الذي اصطلح على تسميته "الضبط" شكل من الناحية المؤسساتية القانونية بعد انسحاب الدولة، بظهور تنظيم جديد ينبو عن الدولة في مهامها الرقابية للسوق و المنافسة ، حيث تعرف هذه الهيئات بسلطات الضبط ، و التي اعترف لها بالبعد الاقتصادي لمهامها، و من ثم استقلالها و حيادها عن الإدارة و السياسة¹. في ظل هذه المعطيات " تجيش" بأذهاننا نقطة استفهام كبيرة و جوهرية مفادها :

إذا كانت تدابير الضبط الاقتصادي من شأنها المحافظة على الدور التأطيري و السلطوي و القيادي للدولة في مواجهة مرونة و حركية النشاطات الاقتصادية بمختلف أشكالها ، فما أثر ذلك على موازنة المعادلة التقليدية الرابطة بين المصلحتين العامة و الخاصة؟

هذا ما سوف نحاول الإلمام به من خلال هذه الدراسة المتواضعة التي فضلنا تقسيمها إلى مبحثين رئيسيين :

تضمن المبحث الأول -الأبعاد الموضوعية للضبط الاقتصادي. أما المبحث الثاني - فقد تضمن تحديد مجال العلاقة بين القانون العام الاقتصادي و الضبط الاقتصادي .

المبحث الأول: الأبعاد الموضوعية للضبط الاقتصادي.

في الواقع فإن تحديد الأبعاد النظرية لظاهرة الضبط الاقتصادي يقودنا بشكل لا يمكن تفاديه إلى تحديد أصولها القانونية التاريخية، قبل التعرّيج عن مدلولها الإصطلاحي النهائي، و أخيرا العودة إلى ضبط العلاقة النظرية التي تربط القانون العام الاقتصادي بالضبط الاقتصادي .

المطلب الأول: نشأة الضبط الاقتصادي.

ظهر الضبط الاقتصادي لأول مرة في الولايات المتحدة الأمريكية بعد الأزمة المالية لسنة 1929، و في فرنسا ظهر لأول مرة سنة 1978 بتأسيس اللجنة الوطنية للإعلام الآلي و الحريات بتاريخ 16/01/1978، أما في الجزائر فتعتبر سلطات الضبط الاقتصادي والمسماة أيضا بالسلطات الإدارية المستقلة، مؤسسات جديدة من المؤسسات المكونة لجهاز الدولة، حيث لم يظهر هذا النوع من السلطات في إطار القانون الجزائري إلا مع بداية سنوات التسعينيات، من خلال تعميم التجربة الفرنسية.

وقد ظهر مفهوم السلطات الإدارية المستقلة لأول مرة في الجزائر، بإنشاء المجلس الأعلى للإعلام بموجب قانون رقم 90-07 المؤرخ في 03 أفريل 1990 المتعلق بالإعلام، حيث نصت المادة 59 منه:

يحدث مجلس أعلى للإعلام، وهو سلطة إدارية مستقلة.. وتتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي".

يعتبر المجلس سلطة إدارية مستقلة ضابطة، وبهذه الصفة يتولى مهام كيفية تطبيق حقوق التعبير عن مختلف الآراء، كما أنه يضمن استقلال القطاع العمومي للبث الإذاعي والصوتي والتلفزي، ورغم الصلاحيات التي منحت لهذا المجلس بموجب المادة 59 من قانون 90-07 (السابق ذكره)، إلا أنه لم يصمد طويلا في مواجهة المشاكل التي كان الإعلام يعيشها في بلادنا في تلك الحقبة، حتى تم حله في مطلع سنة 1993، بموجب المرسوم التشريعي رقم 93-13 المؤرخ في 26 أكتوبر 1993. وفي نفس السنة صدر القانون المتعلق بالنقد والقرض، الذي بموجبه تم استحداث كل من مجلس النقد والقرض، واللجنة المصرفية المكلفان بضبط المجال المصرفي.

ثم في سنة 1993، مهد نشاط البورصة لإنشاء سلطة أخرى، وهي لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها.

وبعدها أنشأ المشرع الجزائري مجلس المنافسة، الذي يعمل على ترقية المنافسة وحمايتها من مختلف الممارسات المناهضة للمنافسة الحرة.

وفي سنة 2000 قام المشرع الجزائري بإعادة النظر في التشريع المتعلق بالاتصالات، فتم إنشاء سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية.

أما في المجال المنجمي، فقد تم إنشاء الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية والوكالة الوطنية للجيولوجيا والمراقبة المنجمية.

كما أوجد المشرع سلطة ضبط الكهرباء والغاز المتعلقة بالطاقة الكهربائية، وتوزيع الغاز بواسطة القنوات الداخلية و الخارجية.

بعد ذلك أنشأ المشرع بموجب قانون المالية لسنة 2003 سلطة ضبط النقل، وفي سنة 2005 أنشأ سلطة ضبط المياه.

بعدها استحدث المشرع هيئة إدارية أخرى هي الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، لمواجهة ظاهرة الفساد التي ما فتئت تنفث في البلاد. وفي السنة نفسها أنشأ المشرع هيئة ضبط في مجال التأمين، وهي لجنة الإشراف على التأمينات.

وبهذا بلغ عدد السلطات الإدارية المستقلة المستحدثة في الجزائر 12 سلطة ضبط، تتكفل كل منها بضبط مجال محدد، باستثناء مجلس المنافسة الذي تشمل رقابته كافة القطاعات الأخرى، حتى وإن كانت مزودة بهيئة ضبط قطاعية.

المطلب الثاني: مفهوم الضبط الاقتصادي:

تعتبر السلطات الإدارية المستقلة بمثابة سلطات مكلفة بمهمة ضبط النشاط الاقتصادي، فهي لا تكتفي بالتسيير وإنما تراقب نشاط معين في المجال الاقتصادي، لتحقيق التوازن.

وحتى يتسنى لهذه الهيئات أداء مهامها في ضبط السوق خولت إليها الاختصاصات التي كانت عائدة سابقا للإدارة التقليدية، فبعد انسحاب الدولة من تسيير الشؤون الاقتصادية والمالية، خُول هذا الاختصاص لسلطات الضبط المستقلة، التي لها سلطة اتخاذ القرارات².

فمثلا الصلاحيات التي كانت تؤول لوزير التجارة سابقاً، استحوذ عليها مجلس المنافسة باعتباره هيئة ضبط مستقلة. كما فقد وزير المالية الصلاحيات المخولة له في المجال المصرفي، والتي تعود حالياً من

اختصاص مجلس النقد والقرض، و بهذا فإن الهيئات الإدارية المستقلة استخلفت السلطة التنفيذية في جملة من المجالات، إذ حدث نقل لمراكز ممارسة السلطة التنظيمية وتوزيع السلطة. فمثلا ما جاء به قانون المنافسة الجزائري، الذي تضمن إنشاء هيئة إدارية مستقلة تتمتع بسلطة قمعية، تسمح لها بأداء مهامها في ضبط السوق على أحسن وجه وهي مجلس المنافسة، بعدما كان الاختصاص القمعي يؤول للقاضي الجزائري فقط.

و هكذا خولت للهيئات الإدارية المستقلة مهمة ضبط القطاعات الحساسة (كالبنوك) بعدما أثبتت الإدارة التقليدية عجزها عن ضبطها، وخولت لهذه الهيئات سلطة توقيع العقوبات واتخاذ القرارات، مما يطرح بعض الإشكالات المتعلقة بمحدودية اختصاص الهيئات القضائية والتنفيذية في بعض المجالات، و يجعل هذه الهيئات الجديدة محل شكوك ونقاشات لتحديد مدى دستورية اختصاصها، مادام أنها لا تمثل سلطة رابعة إلى جانب السلطات الأخرى (التشريعية، التنفيذية، القضائية).

المطلب الثالث : تحديد مجال العلاقة بين القانون العام الاقتصادي و الضبط الاقتصادي .

باعتبار أن القانون العام الاقتصادي هو مجموعة من القواعد القانونية المؤطرة لتدخل السلطات العمومية في الفضاء الاقتصادي ، في إطار ممارسة مسؤولية الحفاظ على المصالح العامة ، و عليه فإن هذا التدخل يجب أن يكون مؤطرا وفق ميكانيزمات قانونية دقيقة .

و مما لا شك فيه هو أن دور الدولة في الاقتصاد يختلف في النظام الاشتراكي عما هو في النظام الليبرالي، كما تختلف الآثار والنتائج المترتبة عن ذلك في كلا النظامين، فالتدخلات المتزايدة للدولة في المجال الاقتصادي أدى إلى وقوع أزمات متعددة، دفعتها إلى التفكير في وضع قواعد جديدة ذات طابع ليبرالي مفتوح تختلف عما هو قائم في النظام الاشتراكي المغلق.³

و عليه فإن الضبط الاقتصادي ممثلا في السلطات الإدارية المستقلة هو الآلية القانونية التي يعتمد عليها القانون العام الاقتصادي ، و التي من

خلالها يضبط تدخل الدولة في مختلف المجالات ، ومن بينها الحقل الاقتصادي.

تختلف السلطات الإدارية المستقلة عن السلطات الإدارية التقليدية ، بما أنها لا تخضع لأية رقابة إدارية أو وصائية ، و لا تخضع لمبدأ التدرج الهرمي الذي تتميز به الإدارة و الهياكل المكونة لها ، كما لا تعتبر الهيئات الإدارية المستقلة لجانا استشارية و لا مرافق عامة .

و تجدر الإشارة إلى أنه ليس للسلطات الإدارية المستقلة نظام موحد ، حيث نجد أن تكوين هذه الهيئات و طريقة تعيين أعضائها، و كذا الطرق التي تؤمن استقلاليتها تختلف من هيئة لأخرى، أضف إلى ذلك أن من بين هذه المؤسسات ما تتمتع بالشخصية المعنوية و منها ما لا تتمتع بذلك.

كما يعتبر كل من الطابع الإداري للسلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية و المالية، و طابع الاستقلالية ، من بين المسائل التي أثارت و مازالت تثير جدالات و نقاشات فقهية و قانونية حادة.

يمكن إحصاء سلطات الضبط المستقلة في الجزائر كما يلي:

بلغ عدد سلطات الضبط المستقلة في الجزائر، اثنا عشرة (12) سلطة تتمثل في:

1- مجلس النقد والقرض:

تبنّت الجزائر الإصلاحات الاقتصادية ابتداء من 1988، لتشمل حتى القطاع المصرفي، بحيث أدخلت تعديلات مهمة على هيكل النظام المصرفي، سواء المتعلقة منها بهيكل البنك المركزي (سابقا) أو بالخلية المكلفة بالسلطة النقدية، هذه الأخيرة التي أنشأها قانون النقد والقرض 90-10 المؤرخ في 14 أفريل 1990، والمتمثلة في مجلس النقد والقرض ، حيث كان يحتكر وظيفة إدارة البنك المركزي (سابقا) والسلطة النقدية، لكن حاليا أصبح ينفرد بالسلطة النقدية دون الوظيفة الإدارية التي خولت لمجلس إدارة البنك المركزي (سابقا)، استناداً إلى أحكام الأمر رقم 01-01 المؤرخ في 27 فبراير 2001 المعدل و المتمم للقانون 90-10 المؤرخ في 14 أفريل 1990 و المتعلق بالنقد و القرض اهتمت الدولة الجزائرية بالمجال المصرفي، نظرا لأهميته في الاقتصاد

الوطني هذا من جهة، ومن جهة أخرى كان لزاما عليها أن تواكب الظروف الاقتصادية المحيطة بالدولة، لذلك أصدرت هذه الأخيرة أمر 11-03 المؤرخ في 26 أوت 2003 المعدل و المتمم للقانون 90-10 (السابق ذكره) المتعلق بالنقد والقرض، الذي ألغى كل الأحكام السابقة المخالفة له .

2- اللجنة المصرفية:

أنشئت اللجنة المصرفية بموجب قانون 10-90 (السابق ذكره) ، تختص بمراقبة مدى احترام البنوك والمؤسسات المالية للأحكام التشريعية والتنظيمية، وقواعد حسن سير المهنة .

كما تتولى اللجنة المصرفية عند الاقتضاء، البحث عن المخالفات، بالإضافة إلى توقيع العقوبات التأديبية على مخالفي القواعد القانونية المتعلقة بالقطاع و كذا أخلاقيات المهنة.

3- لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها:

لم يحدد النص القانوني المنشئ للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، طبيعتها القانونية، بل اكتفى بوصفها "سلطة سوق القيم المنقولة"، أما المادة 420 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 المؤرخ في 23 ماي 1993 المتعلق ببورصة القيم المنقولة، بعد تعديلها بموجب القانون رقم 03-04 المؤرخ في 17 فبراير 2003 المعدل المتمم للمرسوم التشريعي رقم 93-10 (السابق ذكره) فقد نصت: "تؤسس سلطة ضبط مستقلة لتنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي".

4- مجلس المنافسة:

يعتبر مجلس المنافسة أداة لحماية السوق من الممارسات المخلة بالمنافسة الحرة، فهو يضبط وينظم الحياة الاقتصادية التي تسود فيها المنافسة الحرة، ويباشر هذا المجلس رقابته على مختلف القطاعات الاقتصادية، فكلما وجدت ممارسة مخلة بالمنافسة الحرة، إلا وتدخل لوضع حد لها.

5- سلطة ضبط البريد والمواصلات:

تنص المادة 10 من القانون رقم 03-2000 المؤرخ في 05 أوت 2000 المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية على أنه: "تنشأ سلطة ضبط مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي".

6- هيئتا الضبط في المجال المنجمي:

عمدت الدولة قصد تسيير المنشآت الجيولوجيا والممتلكات المنجمية ومراقبة المناجم إلى إنشاء جهازين يتكفلان بذلك ، وهما:

*** الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية:**

تنص المادة 44 من الأمر رقم 01-01 (السابق ذكره) على أنه: "تنشأ وكالة وطنية للممتلكات المنجمية، وهي سلطة إدارية مستقلة".

*** الوكالة الوطنية للجيولوجية:**

تنص المادة 45 من الأمر رقم 01-01 (السابق ذكره) على أنه: "تنشأ وكالة وطنية للجيولوجيا والمراقبة المنجمية، وهي سلطة إدارية مستقلة...".

7- لجنة ضبط الكهرباء والغاز:

لغرض السير التنافسي والشفاف لسوق الكهرباء والغاز، تم إنشاء لجنة ضبط الكهرباء و الغاز بموجب القانون رقم 02-01 المؤرخ في 05 فيفري 2002 المتعلق بالكهرباء و توزيع الغاز بواسطة القنوات، مكيفا إياها بهيئة مستقلة، تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، حيث تنص المادة 112 منه: "لجنة الضبط هيئة مستقلة تتمتع بالشخصية القانونية والاستقلال المالي".

8- سلطة ضبط النقل:

يعتبر النقل نشاطاً مصلحياً عاماً و أحد الصور الرئيسية للمرفق العام، حيث يسمح للأشخاص بالتنقل من مكان إلى آخر عبر التراب الوطني، ومن ثم يعد وسيلة فعالة لتفعيل الاقتصاد الوطني، للوصول إلى أحسن شروط الجودة والسعر واحترام القواعد العامة المنصوص عليها في قانون النقل، وكذلك تحقيق جو تنافسي وشفاف في سوق النقل، لفائدة المستهلكين والمتعاملين.

تم إنشاء سلطة لضبط النقل بموجب قانون المالية لسنة 2003 ويرى جانب من الفقه بأن سبب إنشاء هذه اللجنة يرجع إلى الصعوبات التي عانت منها الدولة في السابق ، لا سيما فيما يتعلق تشييد المطار الدولي للجزائر العاصمة.

9- لجنة الإشراف على التأمينات:

يتميز قطاع التأمين بالأهمية القصوى كونه يعتبر كوسيلة حاسمة لدرء المخاطر، أنشئت لجنة الإشراف على التأمينات التي لم تحظ بتكليف صريح من طرف المشرع، بحيث إكتفى باعتبارها "لجنة"، فالمادة 26 من قانون 04-06 المؤرخ في 20 فيفري 2006 المعدل و المتمم للأمر رقم 95-07 المؤرخ في 25 يناير 1995 المتعلق بالتأمينات، التينصت : "تنشأ لجنة الإشراف على التأمينات ...".

10- الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته."

تم إنشاء هذه الهيئة لتنفيذ الإستراتيجية الوطنية في مجال مكافحة الفساد. حيث نصت المادة 18 منه: "الهيئة سلطة إدارية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي ...". ، بعدما صادقت الجزائر وبتحفظ على اتفاقية الأمم المتحدة المتعلقة بمكافحة الفساد.

لكن تجدر الإشارة إلى أن أنه المشرع الجزائري أنشأ سلطات من نوع آخر، بمعنى ليست إدارية وإنما هي سلطات تجارية، مثل الوكالة الوطنية لتثمين موارد المحروقات (النفط)، والوكالة الوطنية لمراقبة النشاطات وضبطها في مجال المحروقات.

11- سلطة ضبط المياه:

عمد المشرع الجزائري إلى إنشاء سلطة أكلت لها مهمة ضبط المياه، أورها الأخير في قانون المياه لسنة 2005، و الملاحظ أن المشرع لم يحدد طبيعتها القانونية على عكس بعض السلطات الأخرى.

المبحث الثاني : دور الضبط الاقتصادي في حماية المال العام .

من خلال هذا المبحث سوف نحاول تركيز جهودنا على بعض صور الضبط الاقتصادي في مجال حماية المال العام لاسيما من خلال الدور الذي تؤمنه بعض الهيئات العمومية المتخصصة لاسيما اللجنة البنكية

المصرفية، مجلس النقد و القرض و أخيرا الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته.

المطلب الأول: اللجنة البنكية المصرفية.

أنشئت اللجنة البنكية المصرفية بموجب قانون 90-10 ، حيث تختص بمراقبة مدى احترام البنوك و المؤسسات المالية للأحكام التشريعية و التنظيمية ، و قواعد حسن سير المهنة.

تتكون حسب المادة 106 من الأمر 03-11 لـ 26 أوت 2003 المتعلق بالنقد و القرض من : محافظ بنك الجزائر رئيسا، ثلاث أعضاء يختارون وفقا لكفاءتهم في الميدان البنكي، المالي و المحاسبي ، عضوين من هيئة القضاء مستعاريين من المحكمة العليا مختارين من طرف الرئيس الأول لهذه المحكمة بعد مشورة المجلس الأعلى للقضاء، نلاحظ أن عضوية أحد نواب المحافظ في اللجنة قد ألغيت و تم زيادة الأعضاء الأكفاء من اثنين في قانون النقد و القرض إلى ثلاثة حاليا.

كما تم توسيع نطاق تحريات اللجنة إلى المساهمات و العلاقات المالية بين الأشخاص المعنويين الذين يتحكمون جزئيا أو كليا بمصرف أو فروعه ، و من جهة أخرى و في إطار الاتفاقيات الدولية يمكن للإشراف أن يمتد إلى فروع و توابع مؤسسات جزائرية موجودة بالخارج .

يمكن للجنة المصرفية أن توجه إذارا لأي مصرف (أو مؤسسة مالية) قام بمخالفة قواعد التسيير الموضوعية قانونا ، كما يمكن أن توجه أمرا بأخذ كل الإجراءات اللازمة لإصلاح الوضع المتعثر في آجال محددة . إن أي وضعية غير قانونية تعطي للجنة المصرفية الحق في توجيه العقوبات التالية (حسب درجة التعقيد):

- الإنذار .
- التوبيخ .
- منع القيام بعمليات معينة أو أي تحديد للنشاط .
- التعليق المؤقت لأحد أو كل أعضاء إدارة البنك مع أو بدون انتداب مسير مؤقت .

- توقيف (أو إقالة) أحد أو كل أعضاء إدارة البنك مع أو بدون انتداب مسير مؤقت .
- نزع الاعتماد .
- إن الهدف من إنشاء اللجنة المصرفية هو مراقبة تطبيق القوانين و الأنظمة التي تخضع لها البنوك و المؤسسات المالية و معاقبة كل المخالفات القانونية و الموضوعية المثبتة .
- يمكن تلخيص عملها كما يلي :
- تأمر اللجنة المصرفية بإجراء الرقابة على أساس القيود و المستندات، و يمكن إجراء الرقابة في مراكز البنوك و المؤسسات المالية .
- يمكن للبنك المركزي أن ينظم وحدة إدارية خاصة للرقابة مكلفة بذلك ، و يمكن أن يبيع بالسر المهني للجنة المصرفية ، و يمكن أن تمتد الرقابة إلى الشركات المتفرعة عن الشركات الجزائرية و الموجودة في الخارج ضمن إطار اتفاقات دولية .
- إذا خالف بنك أو مؤسسة مالية إحدى الأحكام القانونية أو التنظيمية يمكن للجنة المصرفية أن تسلط العقوبات التالية :
التنبيه، اللوم، المنع من ممارسة بعض الأعمال و إلغاء الترخيص بممارسة العمل .
- من خلال ما تقدم يمكننا أن نستخلص بشكل نهائي بأن اللجنة البنكية المصرفية قد أصبحت تمثل سلطة قضائية حقيقية في الميدان المصرفي و المالي بكل ما تحمله هذه العبارة من أبعاد تقنية و قانونية.

المطلب الثاني : مجلس النقد و القرض .

لقد سعت الدولة بضبطها للإصلاح المالي بتحديث البنوك التجارية وفق استراتيجيات جديدة ، بدأت بوادرها منذ مطلع سنة 1988، للسعي إلى استقلالية البنوك العمومية وإصدار قانون النقد والقرض، وخلالها اعتبر القطاع المصرفي هو العامل الرئيسي للانتقال لاقتصاد السوق ، فمرحلة تحديث البنوك العمومية التجارية هو استخدام للتقنيات الحديثة وغيرها

من الإجراءات ، فعملية تحديث الخدمات المصرفية شرط أساسي لعملية التحديث المصرفي للبنوك التجارية العمومية ، وفي سياق المتغيرات التي اجتاحت البيئة المالية الدولية إقليميا وعالميا أصبح على البنوك الجزائرية التجارية، زيادة عنايتها بجودة ما تقدمه من خدمات كأحد العناصر المحددة للقدرة التنافسية البنكية في السوق المحلية والأجنبية، و من خلال مختلف التعديلات التي أجرتها على قانون النقد والقرض والتي كان آخرها قانون النقد والقرض لسنة 2009، الذي بدوره جاء لتكملة النقائص التي ظهرت في قانون الصادر في 2003، كما اعتبر القانون الإطار بالنسبة لسائر القوانين الخاصة بالسياسة النقدية .

يعتبر إنشاء مجلس النقد و القرض من العناصر الأساسية التي جاء بها قانون النقد و القرض، لاسيما من خلال المهام التي أوكلت إليه و السلطات الواسعة التي منحت له خاصة في ظل الإصلاحات الأخيرة، و يؤدي مجلس النقد و القرض وظيفتين ، وظيفة مجلس إدارة بنك الجزائر ، ووظيفة السلطة النقدية في البلاد، و يتشكل مجلس النقد و القرض من :

- المحافظ رئيسا .
- نواب المحافظ كأعضاء .
- ثلاثة موظفين ساميين يعينون بموجب مرسوم يصدره رئيس الحكومة ، كما يعين ثلاثة مستخلفين ليعوضوا الأعضاء الثلاثة إذا اقتضت الضرورة .

و يمكن لمجلس النقد و القرض أن يشكل من بين أعضائه لجانا استشارية و يحق له استشارة أية مؤسسة أو أي شخص إذا رأى ذلك ضروريا .

و صلاحيات المجلس كما قلنا سابقا واسعة جدا في مجال النقد و القرض و من أهمها ما يلي :

باعتباره مجلس إدارة البنك يقوم بإجراء مداولات حول تنظيم البنك المركزي و الاتفاقيات و ذلك بطلب من المحافظ ، كما يتمتع بصلاحيات

شراء الأموال المنقولة و الثابتة و بيعها ، كما يقوم بتحديد ميزانية البنك و إجراء كل ما يحيط به من تعديلات إلخ باعتباره سلطة نقدية يقوم بتنظيم إصدار النقود، يحدد شروط تنفيذ عمليات البنك في علاقته مع البنوك و المؤسسات المالية (إعادة التمويل و شروطها) ، يسير السياسة النقدية، و يضع شروط فتح الفروع و المكاتب التمثيلية للبنوك و المؤسسات المالية الأجنبية و يرخص لها ذلك، كما يحدد قواعد الحذر في تسيير البنوك و المؤسسات المالية مع الزبائن، و تنظيم سوق الصرف و مراقبة الصرف ، بالإضافة إلى مهام أخرى حددت خاصة بموجب المادتين 44 و 45 من قانون النقد و القرض .

رغم ما جاءت القوانين السابقة و المعدلة و المتممة لقانون النقد و القرض 90-10 إلا أنها حالت دون السير الحسن للنشاط المصرفي و المالي مما أثر على السياسة الاقتصادية ، في ظل وجود عدة اختلالات ملحوظة في السياسة النقدية المتبعة و ضعف آلية مراجعة المصارف و

المؤسسات المالية و ضعف التحكم في بعض المخاطر المالية ، زيادة على محاولة توفير أفضل الشروط في ميادين النقد و القرض و الرصف و الحفاظ عليها لنمو سريع للاقتصاد و المحافظة على الاستقرار النقدي و المالي .

المطلب الثالث : الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته .

تعد ظاهرة الفساد، آفة تعاني منها معظم الدول إن لم نقل كلها، لذلك تم إنشاء هذه الهيئة لتنفيذ الإستراتيجية الوطنية في مجال الوقاية من الفساد و مكافحته، في هذا الإطار نصت المادة 18 من القانون 01/06 المؤرخ في 20/02/2006 المتعلقة بالوقاية من الفساد و مكافحته: "الهيئة سلطة إدارية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي ...". ، بعدما صادقت الجزائر وبتحفظ على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

وفي هذا الإطار فقد تناول الباب الثالث من هذا القانون في المادة 17 إنشاء هذه الهيئة ، و نظامها القانوني في المادة 18 ، و استقلاليتها في

المادة 19، كما نص على مهامها بموجب المادة 20 ، لإضافة إلى أن هذا الباب عالج أيضا في المادة 21 مسألة تزويد الهيئة بالمعلومات و الوثائق ، و علاقتها بالسلطة القضائية بموجب المادة 22، مع إعداد تقرير سنوي يرفع إلى رئيس الجمهورية (م 24) .

لكن تجدر الإشارة إلى أن أنه المشرع الجزائري أنشاء سلطات من نوع آخر، بمعنى ليست إدارية وإنما هي سلطات تجارية، مثل الوكالة الوطنية لتأمين موارد المحروقات (النفط)، والوكالة الوطنية لمراقبة النشاطات وضبطها في مجال المحروقات.

و في ذات السنة أي 2006 ، صدر مرسوم رئاسي رقم 413/06 مؤرخ في 22 نوفمبر يحدد " تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته و تنظيمها و كفاءات سيرها " .

بعد إنشاء الهيئة تم تعيين الرئيس و أعضاء مجلس اليقظة و التقييم بموجب المرسوم الرئاسي المؤرخ في 07 نوفمبر 2010.

أدى أعضاء المجلس اليمين القانوني يوم 04 يناير 2011 بالمجلس القضائي بالجزائر العاصمة .

شرعت الهيئة في التحضير لممارسة مهامها بالتفكير في إعداد مخطط تنظيمي ووظيفي يتواءم مع المهام المنوطة بها، حيث أدى هذا التقييم إلى إعداد نص يعدل و يتم المرسوم الرئاسي رقم 413/06 المنشور تحت رقم 64/12 بتاريخ 07 فبراير 2012 ، كما تم إعداد خطة عمل، بالإضافة إلى إعداد ميزانية التسيير لسنة 2013 و تمت المصادقة عليهما من طرف مجلس اليقظة و التقييم .

يتكون مجلس اليقظة و التقييم من رئيس و ست(06) أعضاء يتم تعيينهم بمرسوم رئاسي لمدة خمس(05) سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة ، و تنهي مهامهم حسب الأشكال نفسها .

تتكون الهيئة من أمانة عامة و ثلاثة (03) أقسام :

- قسم مكلف بالوثائق و التحاليل و التحسيس .
- قسم مكلف بمعالجة التصريحات بالامتلاكات .
- قسم مكلف بالتنسيق و التعاون الدولي .

إن الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته لا تعمل ضمن فضاء مغلق ، بل تمارس مهامها بالتنسيق و التعاضد مع الإدارات و المؤسسات و الهيئات العمومية العاملة في مجال الوقاية من الفساد و مكافحته ، كما تقدم الهيئة كل ما تراه مناسبا من توصيات ، و آراء ، و تقارير و دراسات إلى الجهات المعنية طبقا للإجراءات التشريعية و التنظيمية المعمول بها المادة (20) ، كما تتكون الموارد المالية للهيئة حصريا من مساهمة الدولة .

الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته عند إنشائها كسلطة إدارية مستقلة ، هذا التصنيف يجعلها متميزة عن المراكز القانونية و الأشكال التنظيمية لباقي الكيانات الإدارية العمومية الأخرى، إن ما يضفي الطابع الأصيل و المتميز للهيئة تفرداها بالخصائص الستة التالية :

الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته موضوعة لدى رئيس الجمهورية ، الأمر الذي يجعلها تتمتع بقوة و هبة في مجال أداء مهامها ، و تقدم الهيئة إلى رئيس الجمهورية التقارير المتعلقة بنشاطاتها و كذا كل التوصيات و المقترحات التي تعدها في إطار تنفيذ سياسة الوقاية من الفساد .

يمارس رئيس و أعضاء مجلس اليقظة و التقييم للهيئة مهامهم بعد تعيينهم بموجب مرسوم رئاسي لعهد مدتها خمس سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة.

الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته مخولة بصلاحيات القوة العمومية التي تتجسد من خلال تلقي و معالجة التصريحات بالامتلاك الخاصة ببعض فئات الأعوان العموميين كالمنتخبين المحليين في المجالس الشعبية المحلية ، و كذا الشاغلين لوظائف عليا في الدولة ، و الذين يشغلون وظائف معرضة لمخاطر الفساد .

إن تصنيف الهياكل الإدارية للهيئة مماثلة لتصنيف الإدارات المركزية على مستوى الوزارات لغرض تمكينها من ممارسة مهامها في إطار علاقات تعاون في نفس المستوى مع نظرائها في الدوائر الوزارية المختلفة لضمان الاستقلالية و الحيطة لأنشطة الهيئة، و لا يسمح بأي تمويل للهيئة من مصادر أخرى ، لا سيما من مصادر خاصة ، حيث

تمول الميزانية السنوية لعمل الهيئة من ميزانية النفقات المشتركة لدولة، و يخضع تنفيذ العمليات المالية وفقا لقواعد المحاسبة العمومية .
و يتولى الرئيس إدارة و تسيير الهيئة حيث تحدد المادة 9 من المرسوم رقم 06-413 الصلاحيات المخول بها و يضطلع بأعمال التوجيه و التسيير اليومي للهيئة .

- يمارس السلطة السلمية على جميع المستخدمين .
 - يبادر بكل عمل ذي صلة بموضوع الهيئة.
 - يدير أشغال مجلس اليقظة و التقييم .
 - يسهر على تطبيق برنامج عمل الهيئة و النظام الداخلي .
 - يمثل الهيئة أمام القضاء في كل أعمال الحياة المدنية ، و تمثيلها لدى السلطات و المؤسسات الوطنية الدولية ، يعمل رئيس الهيئة على وضع برنامج عمل الهيئة و تحديد التدابير
 - التي تدخل في إطار السياسة العامة للوقاية من الفساد و مكافحته ، و يكلف في هذا المجال بـ:
 - إعداد و تنفيذ برامج تكوين في مجال الوقاية من الفساد و مكافحته لفائدة إطارات الدولة .
 - تحويل الملفات التي تتضمن أفعالا يحتمل أن تشكل مخالفة جزئية إلى وزير العدل حافظ الأختام قصد تحريك الدعوى العمومية بشأنها عند الاقتضاء .
 - تطوير و تعزيز التعاون مع المنظمات الدولية الناشطة في مجال مكافحة الفساد و تبادل المعلومات بمناسبة التحقيقات الجارية .
 - كما يمكنه أن يكلف أعضاء مجلس اليقظة و التقييم بتنشيط فرق عمل موضوعاتية تطبيقا لبرنامج عمل الهيئة أو للمساهمة في الفعاليات الوطنية و الدولية المرتبطة بالوقاية من الفساد و مكافحته .
- يتشكل مجلس اليقظة و التقييم من رئيس و ستة أعضاء يتم اختيارهم من بين الشخصيات الوطنية المستقلة التي تمثل المجتمع المدني و المعروفة بنزاهتها و كفاءتها ، حيث يبدي مجلس اليقظة و التقييم رأيه في :

- برنامج عمل الهيئة و شروط و كفاءات تطبيقه .
 - مساهمة كل قطاع نشاط في مكافحة الفساد .
 - تقارير و آراء و توصيات الهيئة .
 - المسائل التي يعرضها عليه رئيس الهيئة .
 - ميزانية الهيئة .
 - التقرير السنوي الموجه إلى رئيس الجمهورية و الذي يعده رئيس الهيئة .
 - تحويل الملفات التي تتضمن وقائع يمكن أن تكون جرائم إلى وزير العدل حافظ الأختام .
 - الحصيلة السنوية للهيئة .
 - التقييم الدوري للآليات القانونية و الإجراءات الإدارية في مجال الوقاية من الفساد بهدف قياس فعاليتها .
- يتكون مجلس اليقظة و التقييم من الأعضاء المعيّنين بموجب المرسوم الرئاسي الصادر بتاريخ 07 نوفمبر 2010.
- لقد حدد المرسوم الرئاسي رقم 12-64 المؤرخ في 07 فبراير 2012 المعدل و المتمم للمرسوم الرئاسي رقم 06-413 المؤرخ في 22 نوفمبر 2006 التنظيم الإداري للهيئة و بين بدقة المهام المسندة لكل هيكل من هياكلها .
- لممارسة مهامها ، تتكون الهيئة من الهياكل :
 - الأمانة العامة
 - قسم مكلف بالوثائق و التحاليل و التحسيس
 - قسم مكلف بمعالجة التصريحات بالامتلاكات .
 - قسم مكلف بالتنسيق و التعاون الدولي .
- يرأس كل قسم بمساعدة أربعة رؤساء دراسات الذين يمارسون مهامهم بمساعدة مكلفين بالدراسات .

خاتمة:

من خلال ما تقدم يمكننا القول بأن القانون العام الاقتصادي يتداخل بشكل حاسم ومطلق مع جل نشاطات الدولة، باستثناء تلك المتعلقة بالسيادة الوطنية مثل مرافق الدفاع و الأمن و القضاء... إلخ. ذلك أن القانون العام الاقتصادي جاء أصلا لتنظيم تدخلات الدولة في المجال الاقتصادي، هذا القطاع الذي نجده متشعب الفروع ، مرن جدا و في تطور مستمر، خاصة مع تزايد وتباين الحاجات العامة ، و بالتالي ظهور نشاطات اقتصادية جديدة ومستحدثة، و هو الأمر الذي يستدعي معه إنشاء سلطات إدارية مستقلة جديدة مهمتها ضبط هذه التدخلات المباشرة .

غير أن الإشكال المطروح يرتبط بمدى استقلالية هذه السلطات من جميع النواحي العضوية و الوظيفية ، زيادة على قراراتها و مدى إلزاميتها بالنسبة للدولة كسلطة عامة ، و هو ما قد يؤدي إلى شل مهام و أهداف القانون العام الاقتصادي ، خاصة على مستوى دول العالم الثالث و منها الجزائر ، و التي و إن تحولت من النظام الاشتراكي إلى النظام الليبرالي ، إلا أنها لازالت حتى اليوم متأثرة - بشكل لا يمكن تفاديه- ببقايا النهج الاشتراكي ، ذو الإنتاج الخطير للبيروقراطية الاقتصادية .

الهوامش

¹ راجع - وليد بوجملين ، سلطات الضبط المستقلة في القانون الجزائري ، مذكرة ماجستير في الحقوق ، فرع الدولة و المؤسسات ، جامعة الجزائر ، 2006-2007، ص 83.

² في تفصيل هذه المسألة ، راجع - درواسي مسعود، السياسة المالية و دورها في تحقيق التوازن الاقتصادي ، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية ، جامعة الجزائر، 2005-2006، ص 124 و ما بعدها.

³ -راجع - عبد المجيد قدي، الأزمة الاقتصادية العالمية وواقع دول العالم الثالث ، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية و الاقتصادية و السياسية ، العدد الثاني، أفريل 1997، ص 97.