

قانون الضبط الاقتصادي كآلية لتحسين تسيير المرفق العمومي الاقتصادي في الجزائر

نموذج قطاعات: البريد والمواصلات، المياه، الكهرباء والغاز

Law of economic regulation as mechanism to improve the management of the public economic service in Algeria.**Model sectors: mail and telecommunication, water,**د. روشو عبدالقادر¹**Rouchou Abdelkader**¹ المركز الجامعي بتيسمسيلت - الجزائر، rouchou2@yahoo.fr

تاريخ الاستلام: 2020/02/27 تاريخ القبول: 2020/03/09 تاريخ النشر: 2020/03/15

ملخص:

تهدف هذه الورقة البحثية إلى توضيح أهمية الضبط الاقتصادي في تسيير المرفق العمومي الاقتصادي في الجزائر، وذلك بالتطرق إلى التأصيل النظري لفكرة المرفق العمومي، وضرورة وجود سلطة مستقلة كآلية لمراقبة أداء هذا المرفق، مع الإسقاط على قطاعات: البريد والمواصلات، المياه، الكهرباء والغاز. وخلصت الدراسة إلى أن فعالية سلطة الضبط وتأثيرها الإيجابي على حسن سير المرفق العمومي واستمراريته، يتوقف على مدى الاستقلالية العضوية والوظيفية لهذه السلطة.

الكلمات المفتاحية: استقلالية، خدمة عمومية، ضبط اقتصادي، منافسة، مرفق عمومي.

تصنيفات: JEL: k23، L51، L96

Abstract:

The objective of this research article is to clarify the importance of the economic regulation in the management of the public economic service in Algeria. This can be through the fundamental theoretical idea of the public service, and the necessity of the existence of an independent authority as a mechanism to control this public performances focusing on the following sectors: mail and telecommunication, water, electricity and gas. This study concludes that the efficiency of the regulation authority and its positive impact on the good management of the public service, as well as its continuity depends to the extent of the organic and functional independence of this authority.

Keywords: Independence, Public service, Economic regulation, Competition, Public establishment

Jel Classification Codes: k23، L51، L96

1. مقدمة:

إن تطور دور الدولة الاقتصادي عبر الزمن من الدولة الحارسة إلى الدولة المنظمة، أدى إلى اتساع مجال تدخل هذه الأخيرة، مما نتج عنه ضرورة إيجاد وسائل جديدة للتدخل في الشأن الاقتصادي على الخصوص، ومن هذا المنظور يعتبر المرفق العمومي كأحد أدوات تدخل الدولة في الحياة العامة للمواطن.

فالمرفق العمومي شهد تطورات كبيرة في السنوات الأخيرة مما أدى إلى تحول جوهري في نظامه وطرق تسييره، خاصة مع تعدد وتنوع المرافق العامة وبروز ما يسمى بالمرفق الاقتصادي.

ففي الجزائر وبعد التحول الاقتصادي الذي وقع مع بداية التسعينيات من القرن الماضي، حيث أعتمد نظام اقتصاد السوق كنموذج اقتصادي بعد الأزمة الاقتصادية التي عرفت الجزائر سنة 1986، وما ترتب عنها من تحولات في كافة المجالات، فإن المرفق العمومي هو الآخر عرف تطوراً سواء من حيث المفهوم أو طرق التسيير وآلياته، وأصبح الاهتمام يزداد يوم بعد يوم بالمرفق العمومي الاقتصادي، لما له من أهمية فرضتها التحولات الجارية سواء خارجية أو داخلية.

الاشكالية: في سياق ما سبق، وقصد ضمان توفر الخدمة العامة من جهة والمردودية الاقتصادية لبعض القطاعات - نظراً لطبيعة هذه الأخيرة - فإنه كان لزاماً على الدولة أن تتدخل لتأطير هذه العلاقة، فتم ذلك عن طريق ما يسمى بقانون الضبط الاقتصادي.

وعليه طرح السؤال المحوري التالي: إلى أي مدى يمكن استخدام قانون الضبط الاقتصادي كآلية لتحسين تسيير المرفق العمومي الاقتصادي في الجزائر؟

وللإجابة عن هذا السؤال والإلمام بأهم جوانب الموضوع المعالج يمكن طرح الأسئلة الفرعية التالية:

- ماذا نعني بالمرفق العمومي؟

- ما المقصود بقانون الضبط الاقتصادي؟ وما هي مبررات وجوده في الجزائر؟

- كيف تم استخدام قانون الضبط الاقتصادي في قطاعات الاتصالات، المياه، الكهرباء والغاز في الجزائر؟

أهمية البحث

تكمن أهمية هذا الموضوع في كونه يعالج أحد الموضوعات ذات النقاش المستمر بين الفاعلين سواء في المجال الاقتصادي أو القانوني، ذلك أنه يبرز أهمية التوفيق بين الجانب الخدماتي العام للمرفق العمومي الاقتصادي والهدف الاقتصادي منه، من جانب آخر.

منهجية البحث:

تم اعتماد المنهج الوصفي في معالجة الجانب النظري للموضوع كتقدم فكرة المرفق العمومي وإطارها المفاهيمي، أما المنهج التحليلي فقد أستخدم في استعراض وتحليل التجربة الجزائرية في مجال الضبط الاقتصادي على مستوى القطاعات المختارة.

أهداف البحث: يهدف هذا البحث إلى تحقيق الأهداف التالية:

- توضيح مفهوم المرفق العمومي بصفة عامة وفق آخر التشريعات المنظمة له، مع التركيز على المرفق العمومي الاقتصادي.
- إعطاء تصور واضح لقانون الضبط الاقتصادي وتبيين حدوده في مجال تسيير المرفق العمومي.
- الوقوف على تطبيق هذا القانون - كآلية للتسيير - في قطاعات المياه، الاتصالات، الكهرباء و الغاز في الجزائر.

الدراسات السابقة:

في إطار معالجتنا لموضوع قانون الضبط الاقتصادي كآلية لتحسين تسيير المرفق العمومي الاقتصادي في الجزائر، تمكنا من الاطلاع على بعض الدراسات السابقة والتي تناولت هذا الموضوع سواء بشكل مباشر او بشكل له صلة بأحد جوانب الموضوع، اهم هذه الدراسات نوردها كما يلي:

- **الدراسة الاولى:** راضية شيبوتي، **ضبط المرافق العمومية (2011)**، حيث كانت إشكالية البحث تدور حول توضيح فكرة ضبط المرفق العمومي وكذا الجهات المكلفة بذلك، وتوصلت الباحثة إلى نتيجة أساسية هي أن ضبط المرفق العمومي يؤدي حتماً إلى تحسين أدائه وتكيفه ليكون عند تطلعات مرتفقيه وخدمة المصلحة العامة.

- **الدراسة الثانية:** جعفري يحيى، **المرفق العمومي بين متطلبات الحوكمة وضغوط العولمة (2015)**، تناول الباحث من خلال هذا الموضوع إشكالية كيف تستطيع المرافق العمومية تقديم خدماتها تبعاً لما يطلبه المرتفقون بشروط معيارية تفرضها الحوكمة لحقوق مقدسة في زمن العولمة، وتوصل الباحث إلى نتيجة رئيسية وهي أن إصلاحات هياكل الدولة التي شرع فيها مؤخراً تعتبر نقطة تحول في تسيير المرفق العام، غير أن بطأ وتيرة هذه الإصلاحات أصبح يشكل حجرة عثرة أمام حوكمة هذه المرافق الأمر الذي يتطلب إعادة النظر في استراتيجية جديدة لتسيير المرفق العام في الجزائر.

- **الدراسة الثالثة:** يحيى محمد، **حتمية الانتقال من الإدارة إلى الحوكمة المحلية (2017)**، عالج الباحث إشكالية ما مدى حتمية الانتقال من الإدارة المحلية إلى الحوكمة المحلية وكانت اهم النتائج المتوصل إليها تتمثل في كون الاعتماد على الحوكمة المحلية نتج عن المتغيرات البيئية الحالية، إضافة إلى انتشار الفساد في الجماعات المحلية، وهي عوامل تؤدي إلى الانتقال الحتمي إلى الحوكمة المحلية.

- **الدراسة الرابعة:** رقراني محمد زكريا، **واقع المنافسة عند إبرام عقود التفويضات للمرفق العام في الجزائر (2017)**، حيث كانت إشكالية هذا البحث تتمحور حول مدى فعالية كفاءات تفويض المرافق العامة وموازنتها بين تحديث القطاع العام وحماية المصلحة العامة من جهة، وتوسيع حقوق المتعاملين الاقتصاديين في الترشح لنيل هذا النوع من العقود من جهة اخرى، وعليه توصلت هذه الدراسة إلى أنه يجب أن يمتد مجال تطبيق قانون المنافسة ليشمل قانون الصفقات العمومية وكذا تفويضات المرفق العام، خاصة بعد صدور المرسوم الرئاسي 248/15 المتعلق بالصفقات العمومية.

❖ يلاحظ من خلال استعراض هذه الدراسات انها تناولت كلها المرفق العمومي بصفة عامة دون التركيز على المرفق العمومي الاقتصادي (موضوع هذه الدراسة)، الذي يعتبر نوع مهم من انواع المرافق العمومية، خاصة مع بروز الدور الضابط للدولة في المجال الاقتصادي.

هيكلية البحث:

سنعالج هذا الموضوع من خلال المحاور الأساسية التالية:

المحور الأول: الإطار النظري للمرفق العمومي.

المحور الثاني: قانون الضبط الاقتصادي كأداة لتدخل الدولة في الشأن الاقتصادي.

المحور الثالث: اعتماد قانون الضبط الاقتصادي كأداة لتحسين تسيير قطاعات المياه، الاتصالات، والكهرباء والغاز في الجزائر.

2. الإطار النظري للمرفق العمومي

يهدف المرفق العام إلى تلبية حاجة عامة في إطار المصلحة العامة التي هي من مهام الدولة، وهذا ما جعل تعريف المرفق العمومي يثير جدلاً واسعاً بين الفقهاء وأساتذة القانون كل حسب نظرتهم، وفيما يلي سنحاول تقديم تعريف أو مفهوم للمرفق العمومي بشكل يتسم بالدقة والاختصار.

1.1. المفهوم

هناك عدة تعاريف ومفاهيم للمرفق العمومي تختلف باختلاف الزاوية التي ينظر منها إلى هذا المرفق، لكن أغلب هذه التعاريف تتضمن عناصر أساسية يتضمنها التعريف التالي:

"المرفق العمومي هو كل مشروع يهدف إلى تحقيق المصلحة العامة بحيث يظل أثناء نشاطه خاضعاً للسلطة التي أنشأته أو من ينوب عنها، وبذلك تتلخص مواصفاته في المشروع ثم المصلحة العامة ثم النية في كونه مرفقاً عمومياً ثم الخضوع للسلطة الوصية". (يجي جعفري، 2005، صفحة 313)

كما يعرفه الفقيه دوجي على أنه "نشاط يتحتم على السلطة القيام به لتحقيق التضامن الاجتماعي". (محمد فاروق عبد الحميد، 1987، صفحة 05)

أما دولوبارد فيعرف المرفق العام على أنه "كل نشاط يباشره شخص عام بقصد إشباع مصلحة عامة". (مخانشة أمه، 2015)

ومما سبق يمكن استنتاج ثلاثة عناصر أساسية يجب توفرها في المرفق العمومي حيث يكتسب المشروع هذه الصفة وهي: (يجي جعفري، 2005، صفحة 313)

1.2. أ: عنصر الهدف

لابد وأن يكون الهدف هو تحقيق المنفعة العمومية وإشباع حاجات الأفراد أو تقديم الخدمة العمومية، غير أن تحقيق بعض المرافق للريح لا يعني حتما تناقضاً مع مبدأ الخدمة العمومية، طالما أن هدفها الرئيسي ليس تحقيق الريح.

1.2. ب: عنصر الإدارة

يجب أن يكون نشاط المرفق العمومي منظماً من قبل الجهة التي أنشأته (الدولة)، وخاضعاً لمراقبتها لضمان عدم الإنحياز للمصلحة الخاصة على حساب المصلحة العامة.

1.2. ج: وجود امتيازات السلطة العامة

يلزم لقيام المرافق العمومية أن تتمتع الجهة المكلفة بإدارة المرفق العمومي بامتيازات غير مؤلوفة في القانون الخاص تتلاءم والطبيعة الخاصة للنظام القانوني للمرفق العام.

2.2. أنواع المرفق العمومي

مع تطور وظائف الدولة وزيادة مجالات تدخلاتها وتعدد نشاطاتها، بدأ التقارب والاحتواء يتسع بين القطاعات العامة والخاصة، مما أدى إلى تنوع وتعدد المرافق العمومية، وأياً كان الشخص الذي يقوم بتسييره (عام أو خاص)، فالهدف يبقى دائماً هو تقديم الخدمة العامة لطالبيها وفق شروط ومعايير بدأت تأخذ الطابع العالمي في المدة الأخيرة، خاصة مع اتساع ظاهرة العولمة وحق الفرد في العيش الكريم، ومن هذا المنطلق يمكن تصنيف المرفق العام إلى الأصناف التالية: (مخانشة آمنه، 2015، صفحة 317)

1.2.2. المرافق العامة الإدارية

وهي مرافق قديمة نسبياً قامت على أساسها نظرية القانون الإداري في مفهومها الضيق، تتولى أداء الخدمة وبصفة منفردة دون الحاجة إلى كل تدخل أو نشاط فردي لأدائها في كل الدول ومهما كان نظامها السياسي والاقتصادي، ويقصد هنا بخدمات الأمن، القضاء، الصحة، الدفاع والتعليم، وهي خدمات متعلقة بالسيادة وهي مرافق تخضع لقواعد القانون العام في إدارتها. (حماد محمد شطا، 2005، صفحة 290)

2.2.2. المرافق العامة الاقتصادية

نتيجة الأزمات الاقتصادية المتتالية وتطور دور الدولة، ظهر نوع آخر من المرافق العمومية يؤدي خدمة ذات طابع تجاري أو صناعي مماثلاً لنشاط الأفراد ويعمل في ظروف مماثلة لظروف عمل المشروعات الخاصة، وبسبب طبيعة النشاط الذي يؤديه دعا الفقه والقضاء إلى ضرورة تحرير هذه المرافق من الخضوع لقواعد القانون العام، وكمثال على ذلك مرافق النقل والمواصلات، الكهرباء والغاز ومرفق البريد والاتصالات.

3.2.2. المرافق المهنية

هذا النوع من المرافق يهدف إلى توجيه ورعاية نشاط مهني معين، وتتم إدارة هذه المرافق من قبل هيئة مكونة من منتسبي هذه المهنة، يجولهم القانون بعض امتيازات السلطة العامة، ومن أمثلة ذلك نقابة المحامين غرفة الموثقين، عمادة الأطباء وغيرها.

3.2. البعد الاقتصادي للمرفق العمومي

إن المرفق ذو المصلحة الاقتصادية يشكل الترجمة العمومية للنشاطات الاقتصادية، وقد ظهر هذا النوع من المرافق في اتفاقية روما المؤرخة في 1975/03/25 المتعلقة بالاتحاد الأوروبي، وذلك بدلاً من مرفق عمومي. (ناصر لباد، 2004، صفحة 105)

فالمرفق العمومي ذو المصلحة الاقتصادية هو كل نشاط يهدف إلى تحقيق المصلحة العامة يمارس من طرف كيان عمومي أو خاص بتفويض من السلطة العمومية ويخضع في ذلك لقواعد المنافسة.

1.3.2. مبررات التوجه الاقتصادي للمرفق العمومي

إن ظاهرة العولمة السائدة حالياً والمفروضة إضافة إلى التقدم التكنولوجي والتقني المتسارع، دفع بالدولة الحديثة إلى الانسحاب من عدة قطاعات وفسح المجال أمام الخواص للتنافس في تقديم الخدمة في أفضل الظروف وأفضل الأسعار خدمة للمواطن.

وفي هذا السياق فإنه من الضروري أن يستجيب المرفق العمومي لهذه التغيرات الحاصلة في محيطه، وهذا تماشياً مع مبدأ أساسي يقوم عليه المرفق العمومي وهو مبدأ التكيف، والذي يعني الاستجابة إلى حاجيات المواطن وتأمينها حسب طبيعتها وحسب تطورها عبر الزمن.

فكل التغيرات والتحويلات سواء كانت قانونية أو اقتصادية أو تقنية، والتي تطرأ على المرفق العمومي تفرض على السلطة العمومية أن تكيف نشاطها معها. (راضية شيبوتي، جوان 2004)

2.3.2. تنافسية المرفق العمومي في ظل التشريع الجزائري

إن فتح مختلف القطاعات على المنافسة هي الوسيلة الوحيدة لبلوغ تقدم اقتصادي إذ توفر المناخ الملائم لذلك، ففي الجزائر فإن قانون المنافسة (القانون رقم 03-03) وفي مادته الثانية، قد استبعدت نشاطات أداء مهام المرفق العام من نطاق التطبيق، نظراً لوجود نظام قانوني خاص يحكم أداء مهام المرفق العام والذي يعني مجموعة الأحكام والقواعد والمبادئ القانونية التي تختلف اختلافاً جذرياً عن قواعد القانون الخاص بصفة عامة، حيث تتضمن المادة الثانية في فقرتها الأخيرة من القانون 03/03 المتعلق بالمنافسة الإشارة إلى الوضع الخاص لطبيعة نشاط المرفق العمومي، حيث جاء في نص المادة "...غير أنه يجب أن لا يعيق تطبيق هذا الأحكام، أداء مهام المرفق العام أو ممارسة صلاحية السلطة العمومية" يفهم من هذه المادة أن المشرع الجزائري قد خص الأشخاص العامة بوضع خاص في مجال قواعد المنافسة.

وقد سبق صدور هذا القانون التأكيد على خصوصية المنافسة في نشاط المرافق العامة عندما تمت الإشارة إلى ذلك في المادة 57 من القانون التوجيهي للمؤسسات الاقتصادية، حيث نصت على مايلي "عندما تتحمل المؤسسة العمومية الاقتصادية قيوداً من الخدمة العامة،

تمنح لها وقت إجراء الميزانية مساعدة مالية مساوية للأعباء المترتبة عن ذلك، ومقيمة طبقاً للتنظيم الجاري به العمل، وفي جميع الحالات تحدد مسبقاً هذه المساعدة". (المادة 57 من القانون رقم 88-01)

هذه الأحكام نص عليها الأمر 04/01 المتعلق بتنظيم وتسيير وخصوصة المؤسسة العمومية الاقتصادية في مادته السابعة التي نصت على: "يمكن إبرام اتفاقيات بين الدولة الممثلة بمجلس مساهمات الدولة وبين المؤسسة العمومية". (المادة 07 من الأمر رقم 01-04)

3. قانون الضبط الاقتصادي كأداة لتدخل الدولة في الشأن الاقتصادي

إن الانتقال إلى اقتصاد السوق وحرية المنافسة كان له الأثر البالغ في ظهور أفكار إصلاح الدولة بحيث تم تسريع وتحديد دور جديد للدولة، حيث تظهر الدولة في هذا النموذج الجديد كضابطة مكلفة بضمان تحقيق التوازنات الكبرى، غير أنه بالرجوع للواقع نجد أن الدولة الحديثة لم تعد تكتفي بدور الحكم أو الضبط بل تمارس دور نشيط في المجال الاقتصادي.

ومن أجل تفادي الوقوع في وضعية الهيمنة على السوق من طرف المسيرين الخواص للمرفق العام، فإن الدولة وتحت ضغط قواعد التجارة الدولية ومتطلبات العولمة، عمدت إلى إنشاء هيئات مكلفة بضبط استغلال المرفق العام، وهي هيئات إدارية مستغلة كآلية جديدة للتسيير تضمن الخدمة العامة من جهة وتحقيق مبدأ المنافسة الحرة من جهة ثانية.

وبالتالي فإن سلطات الضبط الاقتصادي هي استجابة قانونية بخلفية اقتصادية محضة، تتجسد في طبيعة الدور الاقتصادي الجديد للدولة، بعد انسحاب هذه الأخيرة من وظائف التسيير المباشر والمراقبة، وبالتالي كانت الحاجة إلى إيجاد شكل مؤسسي جديد ينوب عن السلطة العامة في السهر على حسن سير السوق والمنافسة وضبط الأنشطة الاقتصادية، خاصة مع عدم تكيف الإدارة الكلاسيكية للاضطلاع بهذه المهمة، (ولد رابح صافية، 2012، صفحة 08) إذ ينتظر من إنشاء سلطات الضبط الاقتصادي تحولاً في العلاقات ما بين الدولة ومحيطها الاقتصادي.

3.1. مفهوم قانون الضبط الاقتصادي:

يقصد بمصطلح الضبط بالمعنى الواسع مجموع الترتيبات والقواعد الضرورية لمختلف المتغيرات التي تنظم عمل المرافق العمومية لجعلها أكثر فعالية، بينما المعنى الضيق فيذهب إلى اعتبار عملية الضبط هي تكييف المرفق العمومي مع قوانين السوق والمنافسة الحرة (ولد رابح صافية، 2012، صفحة 08)، وبالتالي فإن عملية ضبط المرافق العامة يترجم المنافسة في قطاع ما، حيث لم تكون موجودة من قبل، ويضمن نوعية الخدمة المقدمة في محيط تنافسي.

وعليه يأتي تدخل الدولة في هذا الإطار ليضمن التوفيق بين مبادئ المنافسة ومهام المرفق العمومي ولاسيما المصلحة العامة. (راضية شيبوتي، جوان 2004، صفحة 189)

3.2. مجال عملية الضبط الاقتصادي:

قصد المحافظة على توازن القوى العاملة في السوق وتفاذي حالات الاختلال، تتدخل الدولة وفق آليات معينة قصد تنظيم بعض النشاطات التي لها انعكاس مباشر على المواطن مثل المرافق العمومية، وبهذا تحافظ الدولة على دورها في حماية القواعد القانونية المطبقة على النظام الاقتصادي عن طريق وظيفة الضبط، وهو ما يسمى بالدولة الضامنة، أي أنها تضمن تطبيق القانون على جميع المتعاملين الاقتصاديين وذلك حماية للسيادة بالمفهوم الاقتصادي. (ناصر لباد، 2004، صفحة 118)

3.3. أهداف قانون الضبط الاقتصادي

إن الرقابة التقليدية للسلطة العامة على هيئات الخدمة العامة والهيئات المفوضة وهيئات الضبط يجب أن تسمح في الأخير بإحداث آثار إيجابية من أجل الاستجابة لاحتياجات المصلحة العامة، خاصة لما يتم استغلال المرافق العامة من طرف أشخاص على شكل شركات تجارية، حيث أن متطلبات تحقيق الربح تغلب على متطلبات المرفق العام، (Lachome (J.F), 2006) وعليه يهدف قانون الضبط الاقتصادي إلى:

-تحقيق منافسة في المجال الاقتصادي بخلق سوق تنافسية بين الأعوان والمتعامل الأصلي في السوق (في قطاعات مثل الكهرباء والغاز، المياه والبريد والمواصلات).

-المحافظة على توازن السوق فالضبط هنا يعني: المهمة التي يرمى منها إيجاد توازن بين حقوق وواجبات كل طرف بوضع قواعد عمل بينهم ومراقبة مدى احترامها.

-إن الحفاظ على هذا التوازن يتطلب أن تتمتع سلطات الضبط بسلطة اتخاذ القرار وسلطة التحقيق والجمع في حالة المخالفة.

-ففي الجزائر فإن الانتقال من الاقتصاد الموجه إلى الاقتصاد الحر أدى إلى فتح بعض القطاعات وتحويلها من حالة الاحتكار للدولة إلى المنافسة، ومن هنا تظهر أهمية وجود هيئات ضبط تضمن المساواة في الحظوظ بين المتعامل التاريخي الذي يسيّر المرفق العام والمتعاملون الجدد، بهدف الوصول إلى تقديم خدمة أحسن للمستهلكين حيث تنص المادة 03 من القانون 03/2000 على مايلي: "...السهر على وجود منافسة فعلية ومشروعة في سوق البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية".

4.3. قانون الضبط الاقتصادي كآلية للمنافسة في مجال الخدمة العمومية

في إطار انتقال الاقتصاد الجزائري من اقتصاد مسير إدارياً إلى اقتصاد مبني على تفاعلات السوق وما ترتب عن ذلك من انفتاح على المنافسة، تم إنشاء هيئات مميزة مكلفة بضمان الانتقال السليم للمرافق العامة وحماية الاقتصاد الوطني وتقييم العملية التنافسية، وتمثلت هذه الهيئات فيما يسمى بسلطات الضبط الإدارية المستقلة.

ففي الجزائر فإن عملية الضبط المتبناة هي الضبط القطاعي أي أن المشرع لجأ لإنشاء هيئات ضبط في كل قطاع على حدى، ومنها قطاع البريد و المواصلات مثلاً.

5.3. بعد الخدمة العمومية في قطاعات: البريد والمواصلات، الكهرباء والغاز وقطاع المياه

تهدف سلطات الضبط القطاعية إلى ضمان أداء مهام المرفق العام حسب التشريع المعمول به، ففي قطاعات البريد والمواصلات، المياه، الكهرباء والغاز فإن دور هذه السلطات هو ضبط ومراقبة أداء مهام المرفق العام لهذه القطاعات، وهي عبارة عن سلطة إدارية جديدة ومحيدة عن الإدارة التقليدية بهدف ضمان الفصل العادل بين المتعامل الاقتصادي والجهة الإدارية، أما مواصفات الخدمة المقدمة من طرف هذه المرافق فإنها مستمدة من التشريع المنظم لعمل هذه القطاعات:

1.5.3. قطاع البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية

إن معظم النصوص التأسيسية لسلطات الضبط القطاعي تشير إلى ضرورة حماية حقوق المستهلك بتقديم خدمة ذات نوعية وفي أحسن الظروف، وفي هذا الإطار تنص المادة 28 من القانون 03-2000 المتعلق بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية على أنه "...يجب أن يتم الإنشاء والاستغلال المشار إليهما أعلاه وفق شروط منافسة مشروعة وباحترام المتعاملين لمبدأ المساواة في معاملة المرتفقين ...".

2.5.3. قطاع الكهرباء والغاز

تتولى لجنة ضبط الكهرباء والغاز مهمة تحقيق المرفق العام الكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات ومراقبته، وذلك بالسهر على احترام القوانين المنظمة لهذه العملية، وفي هذا المجال تنص المادة 03 من القانون 01-02 على مايلي: (المادة 03 من القانون رقم 01-02) "يعتبر توزيع الكهرباء والغاز نشاطاً للمرفق العام، يهدف المرفق العام إلى ضمان التموين بالكهرباء والغاز عبر مجموع التراب الوطني في أحسن شروط للأمن والجودة والسعر واحترام القواعد التقنية و البيئية...".

يلاحظ أن هذه المهام المنوطة بسلطة الضبط تدخل في صميم نشاط المرفق العام.

3.5.3. قطاع المياه

تنص المادة 65 من القانون المتعلق بالمياه على أنه تكلف سلطة الضبط في إطار التشريع المعمول به وأحكام هذا القانون على مايلي:

-السهر على حسن تسيير الخدمات العمومية للمياه مع الأخذ بعين الاعتبار بصفة خاصة مصالح المستهلكين، (المادة 65 من القانون رقم 05-12) وقد تتعدى صلاحيات هذه السلطات إلى حماية مصالح الزبائن والوقاية من المخاطر وذلك عن طريق الرقابة التي تمارسها السلطات.

4. اعتماد قانون الضبط الاقتصادي كأداة لتحسين تسيير قطاعات المياه، الاتصالات، والكهرباء والغاز

تضطلع سلطات الضبط القطاعية في الجزائر بمهمة أساسية تتمثل في ضبط السوق للقطاع المعني وفقاً للتشريع المعمول به، خاصة قواعد المنافسة المتضمنة في القانون (03/03) السابق الذكر، وذلك على النحو التالي:

1.4. دور سلطة ضبط البريد والمواصلات

تنص المادة 13 من القانون 03/2000 على مايلي: "...السهر على وجود منافسة فعلية ومشروعة في سوق البريد والمواصلات السلوكية واللاسلكية باتخاذ كل التدابير الضرورية لترقية واستعادة المنافسة في هاتين السوقين..."، ففي سياق هذا النص القانوني تتولى سلطة الضبط في هذا القطاع ضمان وجود منافسة فعلية ومشروعة، إضافة إلى منح تراخيص لاستغلال واعتماد التجهيزات المستعملة في القطاع والتأكد من مطابقتها للمقاييس المحددة قانوناً، كما تقوم أيضاً بالفصل في النزاعات التي تظهر بين المتعاملين والمستعملين. (المادة 13 من القانون رقم 03-2000)

2.4. دور سلطة الضبط في قطاع الكهرباء والغاز

تنص المادة 115 من القانون (01/02) على قيام لجنة ضبط الكهرباء والغاز في إطار مهامها بـ "...التأكد من عدم وجود وضعية مهنية يمارسها متدخلون آخرون على تسيير مسير المنظومة ومسير السوق". يستشف من هذا النص القانوني أن لجنة ضبط الكهرباء والغاز تسهر على آلية المنافسة الحرة والمعاملات الشفافة في سوق الكهرباء والغاز، فضلاً عن دورها في إعطاء الرأي بالنسبة للمتعاملين في مجال إنتاج الكهرباء ونقلها وتوزيعها ونقل الغاز وتوزيعه بواسطة القنوات، كما لها صلاحيات البت في النزاعات التي قد تنشأ بين المتعاملين والزبائن أو حتى بينهم والمؤسسة التاريخية سونلغاز.

كما نصت أيضاً المادة 113 من نفس القانون على دور وصلاحيات سلطة الضبط في هذا القطاع في النظر في مسائل المنافسة وحمايتها، وإزالة كل العراقيل التي من شأنها تعطيل السير الحسن لهذه السوق كما يتضح من نص المادة 13 "...تقوم اللجنة بمهمة السهر على السير التنافسي والشفاف لسوق الكهرباء والسوق الوطنية للغاز لفائدة المستهلكين وفائدة المتعاملين".

إضافة إلى توليها مهام الحكم فيما يعرض عليها من خلافات ونزاعات بين المتعاملين لعدم احترامهم لقواعد المنافسة الحرة.

3.4. دور سلطة ضبط المياه

تتمثل مهام هذه السلطة في مراقبة مدى نجاعة أداء الشركات العمومية والخاصة العاملة بهذا القطاع، كما تعمل على مراقبة مدى احترام المتعاملين للنصوص والأحكام الواردة في دفاتر الشروط، وأيضاً البت في النزاعات التي قد تنشأ بين المتعاملين فيما بينهم وبين الزبائن.

وفي هذا الصدد تنص المادة 65 من القانون (05-12) المتعلق بالمياه على ما يلي: "...السهر على حسن سير الخدمات العمومية للمياه مع الأخذ بعين الاعتبار بصفة خاصة مصالح المستهلكين..."

كما تسهر هذه السلطة أيضاً على احترام أصحاب الامتياز والموكلة لهم الخدمات العمومية للمياه وصياغة كل التوصيات اللازمة والمناسبة في كل الحالات، كما تسهر أيضاً على مراقبة نوعية الخدمة المقدمة للمواطن بصفة عامة من طرف هذا المرفق العمومي.

4.4. مدى تأثير استقلالية سلطات الضبط على تحسين أداء المرفق العمومي في الجزائر

من المتفق عليه فقهيّاً أن الاستقلالية تعني غياب أي رقابة على الهيئة سواء كانت سلمية أو وصائية، غير أنه في الجزائر تختلف هذه الاستقلالية بالنسبة لسلطة الضبط من قطاع معين إلى آخر.

ولقد منح المشرع الجزائري سلطات الضبط في المجال الاقتصادي صلاحيات واسعة تتعدى تلك الصلاحيات الممنوحة للهيئات الإدارية التقليدية، كصلاحية توجيه الأوامر، مراقبة الدخول إلى السوق القطاعية أو سلطة التحقيق، الاختصاص التنظيمي وصلاحية توقيع العقوبات الإدارية، وعليه فممارسة كل هذه الصلاحيات بشكل سيد دون تدخل من أي جهة هو المعبر عنه باستقلالية سلطة، وهي استقلالية تتجلى في جانبين هامين وهما: (غربي أحسن، 2005، صفحة 336)

1.4.4. الاستقلالية العضوية

ويقصد بالاستقلالية العضوية تمتع أعضاء سلطات ضبط هذه القطاعات بنوع من الحرية في اتخاذ القرار، وتوقيع العقوبة دون أي تبعية أو رقابة من السلطة الوصائية أو الرئاسية الإدارية، تحت ما يسمى بالسلم التدريجي المعروف في القانون الإداري، غير أن هذا النوع من الاستقلالية مرتبط بطريقة تعيين أعضاء سلطة الضبط في كل القطاعات المعنية بعملية الضبط، حيث أنه عادة لا يتم تحديد مدة تعيين سواء الرئيس أو الأعضاء لمدة محددة مما يجعلهم عرضة للعزل أو التنحية في أي وقت تشاء السلطة المعنية وهذا ما يتنافى ومبدأ الاستقلالية.

2.4.4. الاستقلالية الوظيفية

تعتبر الاستقلالية الوظيفية من أهم المعايير التي تظهر الاستقلالية الفعلية للسلطات الإدارية، خاصة في الجانب المالي، أي كيفية تمويل هذه الهيئة وكذا استقلالية تنفيذ الميزانية، وكذلك الاستقلالية في الجانب الإداري والتي تعني ممارسة سلطة الضبط لمهامها بنوع من الاستقلالية من خلال اتخاذ القرارات والتي اكتسبتها من السلطة التنفيذية.

3.4.4. أهمية الاستقلالية في عمل سلطة الضبط بالنسبة للمرفق العمومي

إن فكرة الضبط للمرفق الاقتصادي ما فتئت تتطور وتتسع بفعل التقدم التكنولوجي الحاصل، ومفهوم الديمقراطية التشاركية الذي أخذ في الانتشار في معظم مجتمعات العالم، وبالتالي توسع حقل المنافسة خاصة في القطاعات الكبرى، فالضبط الاقتصادي يساهم في تطوير نشاط القطاعات المعنية إذ يعتبر من الإجراءات المرافقة لعملية التحول نحو إقتصاد السوق.

أما فيما يتعلق بنشاط المرفق العمومي الاقتصادي فإن تحقيق الأهداف الأساسية التي يركز عليها النشاط المرفقي، مرتبط بمدى استقلالية سلطة الضبط التي من صلاحياتها التأكد من التطبيق السليم لهذه المبادئ وذلك على النحو التالي: (مخلوف باهية، 2010، صفحة 09)

3.4.4.أ. مبدأ دوام حسن سير المرفق العمومي بانتظام (مبدأ الاستمرارية)

ويقصد به أن يكون عمل المرفق العام منتظماً ومستمراً عبر الزمن دون توقف، وأن تكيف طريقة تسيير المرفق العام على تحقيق هذا المبدأ في كل الخطط والاستراتيجيات التي يعتمد عليها المرفق في عمله، وهنا تظهر أهمية دور سلطة الضبط في السهر على ضمان تقديم الخدمة المعنية بشكل منتظم وفي أحسن الأحوال.

3.4.4. ب. مبدأ المساواة

يقوم هذا المبدأ على أساس التزام الجهات القائمة على إدارة المرفق العام بأن تؤدي خدماتها لكل من يطلبها من الجمهور ممن تتوفر فيهم شروط الاستفادة منها، دون تمييز بينهم بسبب الجنس أو اللون أو اللغة أو الدين أو المركز الاجتماعي أو الاقتصادي. وفي الجزائر يستمد هذا المبدأ أساسه من الدستور الجزائري لسنة 1996 من خلال المواد 31،09 التي توجب تقديم الخدمة دون تمييز بين المواطنين، وفي هذا الإطار تتدخل سلطة الضبط بصفتها المستقلة للتأكد من تحقيق هذا المبدأ، وفض النزاعات في حالة وجودها.

3.4.4. ج. مبدأ قابلية المرفق للتغيير (التكيف)

على المرفق العمومي أن يساير التغيير الحاصل في المجتمع، وذلك بأن يضمن الخدمة المطلوبة حسب كل وضع للمجتمع، أي ضرورة التدخل لتلبية الحاجات الجديدة والمتزايدة باستمرار، وهذا ماكرسته المادة 06 من المرسوم 131/88 بنصها على مايلي: "تسهر الإدارة دوماً على تكييف مهامها وهياكلها مع احتياجات المواطنين، ويجب أن تضع تحت تصرف المواطن خدمة جيدة"، وعليه لا يمكن الحديث عن الخدمة الجيدة المطابقة للمعايير القانونية دون وجود هيئة تتابع وتراقب مدى التزام الجهة المسيرة لهذا المرفق بهذه القواعد، وهذا ما يجعل دور سلطة الضبط الاقتصادية أساسياً في الجهود الرامية إلى تحسين أداء المرفق العام الاقتصادي.

5. النتائج والتوصيات:

تبعاً لمعالجة موضع قانون الضبط الاقتصادي كآلية لتحسين تسيير المرفق العمومي، يمكن استخلاص النتائج التالية:

- ✓ إن استمرار المرفق العمومي في أداء مهامه وفقاً للمعايير المحددة يتطلب المراقبة المستمرة لسلطات الضبط المستقلة.
- ✓ لا يزال المرفق العمومي في الجزائر بعيداً عن التقنيات الحديثة في التسيير والمعتمدة على الاستراتيجيات القابلة للتقييم في كل مرحلة.
- ✓ ضرورة اعتماد المرفق العمومي على العامل التكنولوجي حتى يتمكن من الاستجابة للمتطلبات الحالية والمستقبلية لمستهلميه.
- ✓ الاستقلالية النسبية لسلطة الضبط الاقتصادية تحد من الدور المنوط بهذا الأخير في مراقبة نشاط المرفق العمومي.
- ✓ العمل على جعل المرفق العمومي يحقق الفعالية والفاعلية باعتبارها ركيزة أساسية في التسيير العمومي الحديث.

التوصيات:

- على المشرع الجزائري سن قوانين تضمن الرقابة القبلية والبعدية لعمل المرفق العمومي على أن توكل هذه المهمة لسلطة الضبط المستقلة.
- إعطاء المزيد من الاستقلالية لسلطة الضبط الاقتصادي، وذلك من خلال تعديل بعض النصوص القانونية تمكيننا لهذه الهيئة من أداء عملها بشكل جيد.

6. قائمة المراجع:

أ- المؤلفات:

- 1- حماد محمد شطا. (2005). تطور وظيفة الدولة، نظرية المرفق العام. الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية.
- 2- محمد فاروق عبد الحميد. (1987). نظرية المرفق العام في القانون الجزائري بين المفهوم التقليدي والإشتركي. الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية.
- 3- ناصر لباد. (2004). القانون الإداري (النشاط الإداري). الجزائر.

ب- القوانين والمراسيم:

- 1- القانون رقم 03-03. (بلا تاريخ). يتعلق بالمنافسة. المؤرخ في 2003/07/19.
- 2- المادة 03 من القانون رقم 01-02. (بلا تاريخ). يتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات. المؤرخ في 2002/02/05.
- 3- المادة 07 من الأمر رقم 04-01. (بلا تاريخ). يتعلق بتنظيم وتسيير وخصوصية المؤسسة العمومية الاقتصادية. المؤرخ في 2001/08/20.
- 4- المادة 13 من القانون رقم (s.d.). 2000-03 يحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية. المؤرخ في 05/08/2000.
- 5- المادة 57 من القانون رقم 01-88. (بلا تاريخ). المتعلق بالقانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية. المؤرخ في 1988/01/12.
- 6- المادة 65 من القانون رقم 12-05. (بلا تاريخ). يتضمن قانون المياه. المؤرخ في 2005/08/04.

ج- المقالات:

- 1- راضية شيبوتي. (جوان 2004). ضبط المرافق العمومية. مجلة العلوم الإنسانية، عدد 35.
- 2- غربي أحسن. (2005). نسبية الإستقلالية الوظيفية للسلطات الادارية المستقلة. مجلة البحوث والدراسات الإنسانية ، عدد 11.
- 3- يحي جعفري. (2005). المرفق العمومي بين متطلبات الحكومة وضغوط العولمة . مجلة دراسات في الإقتصاد والتجارة والمالية، عدد 02.

د- المداخلات:

- 1- مخانشة أمنه، (2015). أفريل يومي 23 و 22 تأصيل لفكرة المرفق العام . ملتقى المرفق العمومي في الجزائر ورهاناته كأداة لخدمة المواطن. المدينة، الجزائر : جامعة يحي فارس المدينة.
- 2- مخلوف باهية. (يومي: 24/23 نوفمبر، 2010). تأثير المنافسة على فكرة المرفق العام. الملتقى الوطني حول التسيير المفوض للمرافق العامة من طرف أنماط القانون الخاص. جامعة تلمسان.
- 3- ولد رابح صافية. (14، 13 نوفمبر، 2012). ، يومي . الملتقى الوطني الأول حول السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر. جامعة قالمة.

هـ- المراجع باللغة الأجنبية:

Lachome (J.F). (2006). Reflexion sur l'avenir du service public l'administration de la justice.
Dollaz, paris.