ملامح المواجهة التشريعية لتحديات ما بعد المحروقات في الجزائر

الدكتور: يحيى عبد الحميد
كلية الحقوق والعلوم السياسية – جامعة مستغانم

مقدمة

إن البحث في موضوع التحديات الاقتصادية التي يحتمل أن تواجهها الجزائر في حالة نضوب المحروقات من إقليمها هو بحث يندرج بالدرجة الأولى في إطار الدراسات المستقبلية، وهذا قد يثير التساؤل عما يمكن أن تساهم به الدراسات القانونية في هذا الشأن.

إن أي تساؤل من هذا القبيل يعد تساؤلا مقبولا إلى حد كبير، ذلك لأن القانون بطبيعته لا ينظم إلا ما هو قيد الممارسة والتنفيذ، ولا يتحرك إلا في حدود الواقع، غير أن الواقع الذي ينظمه القانون ليس منقطع الصلة بالمستقبل، فأحداث المستقبل ستكون بالتأكيد محلا لتأثير مجريات الحاضر، كما أن هذا الحاضر ليس إلا نتاجا لما صنعه الماضي، وتلك هي طبيعة وقائع الحياة مهما تنوعت مجالاتها، فهي تتلاحق دائما في شكل حلقات متناسقة الأدوار.

وبناء على ما سبق، ينبغي الاعتراف أن كل ما يفرضه القانون حاليا في قطاع المحروقات ستكون له في المستقبل انعكاسات على مصير هذا القطاع، ومصير كل القطاعات المرتبطة به، والمعتمدة عليه، ولذلك فإن تحديات ما بعد المحروقات ينبغي ألا تكون غائبة عن واضعي القوانين ذات الصلة بهذا القطاع، وانطلاقا من ذلك يصح التساؤل عن مدى تأثير تحديات ما بعد المحروقات على مضامين النصوص التشريعية التي وضعت لتسيير قطاع المحروقات والمحافظة عليه، فهل كانت هذه التحديات محل اعتبار عند وضع التشريعات السارية حاليا في هذا القطاع، أم اقتصر الأمر على تنظيم استغلال المحروقات حاضرا دون أي اعتبار آخر متعلق بالمستقبل.

وانطلاقا من أن مواجهة تحديات ما بعد المحروقات ينبغي التخطيط لها من جميع الجوانب بما في ذلك الجانب التشريعي، فإن البحث تحت عنوان (ملامح المواجهة التشريعية لتحديات ما بعد المحروقات في الجزائر) هو محاولة لاستقراء جملة من النصوص التشريعية ذات الصلة بقطاع الطاقة للوقوف على ما فرضته من حلول وتدابير تصب في مواجهة تحديات ما بعد المحروقات، ويتعلق الأمر بالنصوص الآتية:

- القانون رقم 05-07 المتعلق بالمحروقات، المؤرخ في 28 أفريل 2005، المعدل والمتمم بالأمر رقم 06-10 المؤرخ في 29 يوليو 2006.
- المرسوم الرئاسي رقم 95-102 المؤرخ في 08 أفريل 1995 المتضمن إنشاء المجلس الوطني للطاقة.
- المرسوم التنفيذي رقم 07-266 المؤرخ في 09 سبتمبر 2007، الذي يحدد صلاحيات وزير الطاقة والمناجم.

- المرسوم التنفيذي رقم 07-267 المؤرخ في 09 سبتمبر 2007، المتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة الطاقة والمناجم.

ومن خلال استقراء هذه النصوص، تبين أنها حددت جملة من التدابير تعكس ملامح الحلول التي سعى المشرع الى اعتمادها لمواجهة قضايا مرحلة ما بعد المحروقات، وسوف أبين هذه التدابير في أربعة مباحث فأخصص المبحث الأول منها لبيان التدابير الرامية إلى ضمان الاستغلال العقلاني للمحروقات، وأخصص المبحث الثاني لبيان دور المجلس الوطني للطاقة في متابعة وتقويم السياسة الطاقوية الوطنية البعيدة الأمد، أما المبحث الثالث فسأخصصه للحديث عن وضع إطار مؤسساتي للاهتمام بتطوير الطاقات الجديدة والمتجددة والطاقة النووية، وسيتعلق المبحث الرابع بالإطار المؤسساتي للعناية بالدراسات الإستراتيجية ذات الأهمية لمستقبل قطاع المحروقات.

المبحث الأول: التدابير التشريعية الرامية إلى ضمان الاستغلال العقلاني للمحروقات

لقد تضمن القانون رقم 05-07 المؤرخ في 28 أفريل 2005 (المعدل والمتمم) العديد من النصوص الهادفة إلى فرض جملة من التدابير الرمية إلى ضمان الاستغلال العقلاني للمحروقات والمحافظة المثلى عليها، فقد نصت المادة الثالثة من هذا القانون في فقرتها الثانية على أنه : (ويجب أن تستغل هذه الموارد باستعمال وسائل ناجعة وعقلانية من أجل ضمان الحفاظ الأمثل عليها مع احترام قواعد حماية البيئة).(1)

إن هذا النص يعتبر نصا عاما في تكريس فكرة الاستغلال العقلاني للمحروقات وجعلها فكرة مهيمنة على الأحكام الخاصة بمختلف المسائل التي نظمها هذا القانون ويعد تكريس هذه الفكرة استجابة من المشرع لمقتضيات مواجهة تحديات ما بعد المحروقات، فالاستغلال العقلاني هو أحد السبل الهامة للمحافظة على المصادر الوطنية للمحروقات وهذه المحافظة في حد ذاتها تعتبر بشكل ما تخطيطا لمواجهة تحديات ما بعد المحروقات، فمواجهة هذه المرحلة قد لا تكمن فقط في إيجاد بدائل للمحروقات، وبدائل اقتصادية لا تعتمد على المحروقات، بل يمكن أن تكمن أيضا في إيجاد حل مؤقت يعتمد على تأخير حدوث هذه المرحلة بغرض إطالة الفترة اللازمة للتحضير لها، وخاصة إذا كان هذا التحضير يعتمد على نشر أفكار وتصورات ما بعد المحروقات.

ولتحديد مضمون فكرة الاستغلال العقلاني التي جعلها المشرع مهيمنة على أحكام قانون المحروقات يمكن القول، انطلاقا من نصوص القانون ذاته أن عقلانية الاستغلال تعتمد على أربعة عناصر مهمة هي:

أ- استعمال وسائل ناجعة وعقلانية تضمن الحفاظ الأمثل على المحروقات، وتحقق في الوقت نفسه احترام قواعد حماية البيئة.

ب- المحافظة على المحروقات، وقد حدد قانون المحروقات في المادة الخامسة منه المقصود بهذه المحافظة بنصه على أنها: نمط استغلال المكمن، الذي يضمن أعلى مستوى إنتاج ممكن، وبأقل تكلفة ممكنة، بحيث ينسجم مع نسبة استرجاع الاحتياطات إلى أقصى حد ممكن.

ج- تطبيق مقاييس ومعايير في استغلال المحروقات معدة على أساس أفضل تطبيق دولي، ويعد احترام تطبيق هذه المقاييس والمعايير من صميم اختصاصات سلطة ضبط المحروقات طبقا للمادة13 فقرة5 من القانون المتعلق بالمحروقات.(2)

د- التثمين الأمثل للموارد الوطنية للمحروقات وهذا ما نصت عليه المادة 11 من القانون السالف الذكر بقولها:(يسهر الوزير المكلف بالمحروقات على التثمين الأمثل للموارد الوطنية للمحروقات....)

المبحث الثاني:دور المجلس الوطني للطاقة في متابعة وتقويم السياسة الطاقوية الوطنية البعيدة الأمد

يعتبر قطاع الطاقة قطاعا استراتيجيا بالنسبة لكافة الدول نظرا لحاجة كل القطاعات الأخرى للطاقة، وتزداد أهمية هذا القطاع في الجزائر نظرا لازدواجية الدور الذي يؤديه، فهو يمون كافة قطاعات النشاط الأخرى بالطاقة، ويساهم في الوقت نفسه بنسبة كبيرة من موارد الخزينة العمومية عن طريق الجباية البترولية

ونظرا للطابع الإستراتيجي لهذا القطاع، وضرورة اعتماد تسييره على سياسة وطنية بعيدة الأمد، تصدى التشريع الجزائري لمسألة وضع إطار مؤسساتي يسمح بضمان متابعة وتقويم هذه السياسة، وذلك بصدور المرسوم الرئاسي رقم95-102 المؤرخ في 08 أبريل 1995 المتضمن إنشاء المجلس الوطني للطاقة.

وباستعراض المهام التي كلف بها هذا المجلس بمقتضى المرسوم السالف الذكر نجد أنها تتعلق جميعا بالتخطيط الإستراتيجي لمستقبل البلاد في المجال الطاقوي وفي مقدمة مشكلات هذا المستقبل مشكلة ما بعد المحروقات، وسوف أتناول أولا بيان تكوين المجلس الوطني للطاقة ثم أتناول ثانيا المهام المنوطة به.

أولا : تكوين المجلس الوطني للطاقة:

يتكون المجلس الوطني للطاقة طبقا للمادة الرابعة من المرسوم الرئاسي رقم 95-102 المؤرخ في 08 أبريل سنة 1995 من الأعضاء الآتين:

- رئيس الحكومة .
- وزير الدفاع الوطني.
- وزير الشؤون الخارجية.
- الوزير المكلف بالطاقة.
- الوزير المكلف بالمالية.
- محافظ بنك الجزائر.
- الوزير المنتدب للتخطيط.

ويتولى رئاسة المجلس رئيس الدولة، أما كتابته فيتولاها الوزير المكلف بالطاقة(3). ويلاحظ على تكوين هذا المجلس أنه يضم عددا من الوزراء المكلفين بوزارات هامة وهي وزارات توصف بأنها (وزارات سيادة) وذلك لكون موضوع الطاقة من المواضيع ذات

الأهمية الإستراتيجية للبلاد، وله كذلك علاقة وطيدة بالسيادة الوطنية على المستوى الداخلي، وكذلك المستوى والخارجي.

ويمكن للمجلس طبقا للمادة السابعة من المرسوم السابق الذكر أن يستشير أية هيئة أو شخص من شأنهما أن يفيداه في أشغاله، ويؤخذ على تكوين المجلس بهذه الكيفية أنه لم يأخذ بعين الاعتبار قطاع البحث العلمي رغم أهمية ما يمكن أن يقدمه في مجال البحوث الطاقوية، والدراسات المستقبلية، ولهذا أرى أنه ينبغي أن يشمل تكوين المجلس عضوية الوزير المكلف بالتعليم العالي والبحث العلمي إضافة إلى الأعضاء المذكورين في المادة الرابعة(4)، وما يدعم هذا الرأي هو أن موضوع إنتاج الطاقة، وتخزينها، وتوزيعها، وترشيد استعمالها، وتنويع مصادرها هو من الأهداف الأساسية للبحث العلمي والتطوير التكنولوجي المقررة في العشرية القادمة طبقا لما نصت عليه المادة الثالثة من القانون رقم 98-11 المؤرخ في 22 أوت 1998 المتضمن القانون التوجيهي والبرنامج الخماسي حول البحث العلمي والتطوير التكنولوجي للفترة 2008-2012، وهو القانون المعدل والمتمم بالقانون رقم 08-05 المؤرخ في 23 فبراير سنة 2008 . وقد حدد هذا القانون البرامج الوطنية للبحث، وتوجد من بينها ثلاثة برامج يمكن اعتبارها ذات أهمية قصوى في كل مخطط يهدف إلى مواجهة مشكلات ما بعد المحروقات، وهذه البرامج الثلاثة هي المتعلقة بالطاقة والتقنيات النووية، والطاقة المتجددة، والمحروقات.(5)

ثانيا: مهام المجلس الوطني للطاقة

طبقا للمادة الثانية من مرسوم إنشائه، (6) يكلف المجلس الوطني للطاقة بضمان متابعة السياسة الطاقوية الوطنية البعيدة الأمد وتقويمها لا سيما فيما يخص تنفيذ جملة من المسائل هي:

- مخطط بعيد الأمد يهدف إلى ضمان مستقبل البلاد الطاقوي.
- نموذج وطني للاستهلاك الطاقوي، حسب الموارد الطاقوية الوطنية والالتزامات الخارجية، والأهداف الإستراتيجية البعيدة الأمد في البلاد.
- المحافظة على احتياطات البلاد الإستراتيجية في مجال الطاقة.
- اعتماد استراتيجيات بعيدة الأمد لتجديد الإحتياطات الوطنية من المحروقات وتطويرها وتثمينها.
- إدخال الطاقات الجديدة والقابلة للتجديد وتطويرها.
- اعتماد تحالفات استراتيجية مع المتعاملين الأجانب الذين يعملون في قطاع الطاقة.
- تنفيذ الإلتزامات التجارية البعيدة الأمد التي لها بعد استراتيجي.

ومن خلال عرض هذه المسائل التي كلف المجلس الوطني للطاقة بمتابعة تنفيذها تظهر لنا أهمية الدور الذي يؤديه فيما يتعلق بمتابعة السياسة الطاقوية الوطنية بعيدة الأمد، ورغم ذلك فإن مرسوم إنشائه لم يتضمن أي نص يوجب أن تعقد اجتماعاته في فترات زمنية محددة، واكتفى بالنص في المادة السادسة منه على أن يجتمع المجلس دوريا بناء على استدعاء من رئيسه.

المبحث الثالث: الإطار المؤسساتي لتطوير وترقية الطاقات الجديدة والمتجددة والطاقة النووية

لقد أصبح الاهتمام بالطاقات الجديدة والمتجددة والطاقة النووية مسألة ملحة بالنسبة للسلطات العمومية الجزائرية بعد إدراكها أهمية هذه الطاقات في الاستعداد لمواجهة احتمالات حدوث نقص في المحروقات أو نفاذها الكلي، ومن أجل ذلك جاءت النصوص التنظيمية المتعلقة بقطاع الطاقة لتضع إطارا مؤسساتيا ينتظم فيه عمل هذه السلطات سعيا إلى تنفيذ سياسة وطنية لترقية الطاقات الجديدة والمتجددة والطاقة النووية والعناية بها.

إن هذا الإطار المؤسساتي يبرز من خلال الصلاحيات الممنوحة في هذا الشأن لوزير الطاقة والمناجم، كما يبرز أيضا من خلال تنظيم الإدارة المركزية لوزارة الطاقة والمناجم على نحو يوفر الهياكل الإدارية الملائمة للعناية بهذه الطاقات، وتنفيذ السياسات المتعلقة بها، ويقتضي بيان هذا الإطار أن نعرض أولا صلاحيات وزير الطاقة والمناجم في مجال تطوير الطاقات الجديدة والمتجددة والطاقة النووية، ثم نعرض ثانيا لبيان الهياكل المختصة بهذا المجال على مستوى الإدارة المركزية لوزارة الطاقة والمناجم.

أولا: صلاحيات وزير الطاقة والمناجم

بالرجوع للمرسوم التنفيذي رقم07-266 المؤرخ في 9 سبتمبر سنة 2007 الذي يحدد صلاحيات وزير الطاقة والمناجم، نجد أن موضوع تطوير الطاقات الجديدة والمتجددة والطاقة النووية يحتل مكانة هامة ضمن هذه الصلاحيات، فقد نصت المادة الثانية من هذا المرسوم على أن يمارس وزير الطاقة والمناجم صلاحياته طبقا للقوانين والتنظيمات المعمول بها بالاتصال مع القطاعات الأخرى في ميادين أنشطة عديدة منها ميدان تطوير الطاقات الجديدة والمتجددة، والطاقة النووية.

أما المادة الخامسة من المرسوم نفسه فقد جعلت من اختصاصات وزير الطاقة والمناجم في المجال الطاقوي أن يبادر بدراسات التطوير، ويقترح تدابير ترقية الطاقات الجديدة والمتجددة وأن يبادر بالدراسات ويقترح برامج تطوير الطاقة النووية.

ثانيا : هياكل الإدارة المركزية لوزارة الطاقة والمناجم

إن الاهتمام بوضع إطار مؤسساتي تنتظم داخله أنشطة تطوير الطاقات الجديدة والمتجددة والطاقة النووية يبدو واضحا من خلال تنظيم الإدارة المركزية لوزارة الطاقة والمناجم على نحو يوفر هياكل وأجهزة مختصة بهذا المجال، وهذا ما كرسه المرسوم التنفيذي رقم 07-267 المؤرخ في 9 سبتمبر 2007 المتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة الطاقة والمناجم، فمن ضمن المديريات العامة التي تشملها هذه الإدارة طبقا لهذا المرسوم نجد المديرية العامة للطاقة، ومن بين اختصاصاتها(7) تحديد سياسة تطوير الطاقات الجديدة والمتجددة والسهر على تنفيذها، وتحديد سياسة تطوير الطاقة النووية والسهر على تنفيذها، وتضم هذه المديرية العامة مديريتين:

الأولى هي مديرية الكهرباء والغاز والطاقة المتجددة، وتشمل ضمن مديرياتها الفرعية مديرية فرعية للطاقات الجديدة والمتجددة مكلفة بالأنشطة الآتية:

- تقويم القدرات الوطنية للطاقات الجديدة والمتجددة.
- تحديد سياسة تطوير الطاقات الجديدة والمتجددة والسهر على تنفيذها.
- المساهمة في تحديد برامج التعاون في ميدان الطاقات المتجددة.

أما المديرية الثانية فهي مديرية الطاقة النووية، وهي مكلفة بما يأتي:

- تحديد سياسة تطوير الكهرباء النووية، والسهر على تنفيذها.
- تحديد سياسة تطوير التطبيقات النووية، والسهر على تنفيذها.
- إعداد التنظيم في ميدان الأمان والأمن النوويين، والسهر على احترامه.
- ضمان متابعة التعاون النووي.

وتشمل هذه المديرية أربع مديريات فرعية هي:

- المديرية الفرعية للكهرباء النووية.
- المديرية الفرعية للتطبيقات النووية.
- المديرية الفرعية للأمن والأمان النوويين.
- المديرية الفرعية للتعاون النووي.

المبحث الرابع: الإطار المؤسساتي للعناية بالدراسات الاستراتيجية والمستقبلية

تكتسي الدراسات الاستراتيجية والمستقبلية أهمية قصوى في الإعداد لمرحلة ما بعد المحروقات وتحدياتها الهائلة، ولذلك احتلت هذه الدراسات حيزا هاما من العناية ضمن النصوص التنظيمية المتعلقة بقطاع الطاقة، وقد رسمت هذه النصوص إطارا مؤسساتيا للعناية بهذه الدراسات يمكن إبرازه من خلال الحديث أولا عن صلاحيات وزير الطاقة والمناجم في هذا الشأن، ثم الحديث ثانيا عن الإطار الهيكلي الذي توفره الإدارة المركزية لوزارة الطاقة والمناجم بخصوص هذا الموضوع.

أولا : صلاحيات وزير الطاقة والمناجم:

وفقا للمادة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم07-266 المؤرخ في 9سبتمبر سنة 2007 يتولى وزير الطاقة والمناجم في إطار السياسة العامة للحكومة إعداد السياسات واستراتيجيات البحث عن موارد المحروقات والثروات المنجمية والطاقوية والصناعات المرتبطة بها وإنتاج تلك الموارد وتثمينها، ويضمن تنفيذها طبقا للقوانين والتنظيمات المعمول بها. وطبقا للمادة الثالثة من المرسوم نفسه تشمل المهام الأساسية لوزير الطاقة والمناجم إعداد واقتراح والسهر على تنفيذ السياسات والإستراتيجيات التي ترفع قيمة الموارد الطبيعية المتعلقة بالقطاع واستعمالها. ومن اختصاصات وزير الطاقة والمناجم في المجال الاقتصادي والقانوني أن يبادر بجميع الدراسات، والأعمال المستقبلية لصالح القطاع، وأن يشارك في العمل الحكومي في مجال التخطيط والدراسات المستقبلية.(8)

ثانيا : هياكل الإدارة المركزية لوزارة الطاقة والمناجم:

إن العناية بالدراسات الاستراتيجية والمستقبلية على مستوى الإدارة المركزية هي من اختصاصات المديرية العامة للاستراتيجية ولاقتصاد والتنظيم، فهي مكلفة طبقا لأحكام المرسوم التنفيذي رقم07-267 المتعلق بتنظيم الإدارة المركزية في وزارة الطاقة والمناجم بإعداد دراسات اقتصادية وأعمال مستقبلية ذات منفعة للقطاع، وتتكون هذه المديرية العامة من ثلاث مديريات منها مديرية الدراسات المستقبلية والاستراتيجيات وهي مكلفة بما يأتي(9):

- إنجاز الدراسات والأعمال المستقبلية ذات الأهمية للقطاع.

- المساهمة في إعداد استراتيجيات تطوير القطاع ومتابعتها وتنفيذها.
- تقويم قدرة اقتصاد الطاقة، واقتراح تدابير لإنجازها.
- السهر على ترقية نشاطات البحث وتطوير القطاع.
- المشاركة في تحديد سياسة الموارد البشرية للقطاع.

وتتفرع عن هذه المديرية ثلاث مديريات فرعية، منها المديرية الفرعية للدراسات المستقبلية وهي مكلفة بما يأتي:

- إنجاز الأعمال المستقبلية الطاقوية.
- إعداد دراسات استراتيجية ذات أهمية للقطاع.
- المساهمة في العمل الحكومي في المجال المستقبلي.

وفي خاتمة هذا البحث، وبعد استعراضنا لجملة المسائل التي طرحت ضمن مباحثه الأربعة، يمكننا القول أن النصوص التشريعية والتنظيمية المتعلقة بمجال الطاقة في الجزائر لا تخلو من مؤشرات وملامح تدل على أن فكر ما بعد المحروقات يحتل مكانة مؤثرة في توجهات واضعي هذه التشريعات، فرغم كونها موجهة لتنظيم واقع قطاع الطاقة إلا إنها لم تغفل وضع ترتيبات وتدابير يمكن اعتبارها بدايت لتوجه شامل نحو تكييف التشريعات الوطنية ذات الصلة بقطاع الطاقة مع مقتضيات مرحلة ما بعد المحروقات.

الهوامش:

(1)-المادة3 من القانون رقم05-07 المؤرخ في 2005/04/28 المتعلق بالمحروقات المعدل والمتمم بالقانون رقم 06-10 المؤرخ في 29 يوليو سنة 2006.

(2)- المادة 13 فقرة 3 من القانون نفسه.

(3)- المرسوم الرئاسي رقم 95-102 المؤرخ في 8 ذي القعدة عام 1415 الموافق ل8 أبريل سنة 1995، يتضمن إنشاء المجلس الوطني للطاقة.

(4)- المادة الرابعة من المرسوم نفسه.

(5)- المادة 10 من القانون رقم 98-11 المؤرخ في 29 ربيع الثاني عام 1419 الموافق 22 غشت سنة 1998 المعدلة والمتممة بالمادة الرابعة من القانون رقم 8-05 المؤرخ في 16 صفر عام 1429 الموافق 23 فبراير سنة 2008، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 10 المؤرخ في 27 فبراير سنة 2008.

(6)- المرسوم الرئاسي رقم 95-102 السابق الإشارة إليه.

(7)- المادة 4 من المرسوم التنفيذي رقم 07-267 المؤرخ في 9 سبتمبر سنة 2007 الذي يتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة الطاقة والمناجم.

(8) - المادة 7 من المرسوم التنفيذي رقم 07-266 المؤرخ في 9 سبتمبر سنة 2007 الذي يحدد صلاحيات وزير الطاقة والمناجم.

(9) المادة 5 من المرسوم التنفيذي رقم 07-267 السابق الإشارة إليه.