

استقلالية مجلس النقد والقرض بين النظرية والتطبيق

د. كايس شريف

أستاذ محاضر " أ "

كلية الحقوق، جامعة مولود معمري

تيزي وزو

مقدمة

لما وجدت الجزائر نفسها في أزمة مالية حادة نتيجة للمديونية الداخلية المتراكمة والمديونية الخارجية الثقيلة التي وضعتها في وضعية التوقف عن الدفع، اضطرت إلى اعتماد إصلاحات هيكلية في المجال الاقتصادي عامة وفي المجال المالي والنقدي خاصة. لقد أدى فشل سياسية إعادة تمويل المديونية الخارجية التي تم اعتمادها في بداية التسعينيات إلى الوقوع في مصيدة صندوق النقد الدولي الذي فرض على الجزائر شروطا شديدة مقابل قبول طلب إعادة هيكلة الديون الخارجية. لقد فرض مجلس النقد والقرض تحرير السياسة النقدية من الاعتبارات الأخرى المتحكمة في السياسة العامة للحكومة، فتم طرح قضية استقلالية الهيئات الإدارية المكلفة بهذه

السياسة. تبعا لذلك، تمت إعادة النظر في القانون رقم 12/86 المتعلق بنظام البنوك والقرض المؤرخ في 19/8/1986 المعدل والمتمم، في 14/4/1990، بحيث صدر قانون 10/90 المتعلق بالنقد والقرض. لقد صدر هذا القانون في الإطار العام لإصلاح المؤسسات العامة الاقتصادية التي صدرت القوانين التي حاولت تكريس استقلاليته في 12/01/1988، لذلك جاءت هذه الأحكام الجديدة لتكريس استقلالية بنك الجزائر في تسيير السياسة النقدية الجديدة عبر إنشاء مجلسا للنقد والقرض كهيئة إدارية ومستقلة. يعتبر هذا المجلس مع اللجنة المصرفية من بين السلطات الإدارية المستقلة الأولى التي تم إنشاؤها منذ اعتماد هذه الإصلاحات الجديدة التي دعمت بسلطات إدارية مستقلة عديدة ومتعددة في مختلف المجالات والقطاعات.

1/قوام مجلس النقد والقرض:

نص القانون رقم 10/90 المؤرخ في 14/04/1990 يتعلق بالنقد والقرض على إنشاء سلطة إدارية مستقلة باسم مجلس النقد والقرض وحدد صلاحياته بصفته مجلس إدارة بنك الجزائر وبصفته سلطة نقدية تصدر أنظمة وترعى تنفيذها، وطرق المراجعة ضد هذه

القرارات (راجع المواد من 19 إلى 50). لقد عدل قانون النقد والقرض لسنة 1990 في سنة 2001 ثم استبدل في سنة 2003 بمقتضى الأمر رقم 11/03/ مؤرخ في 26/8/2003 يتعلق بالنقد والقرض الجريدة الرسمية عدد 52 مؤرخ في 27/8/2003، الذي عدل بدوره مرتين، في 2009 بمقتضى قانون المالية التكميلي وفي 2010 بمقتضى أمر 10-04 مؤرخ في 26-8-2010.

* تشكيلة المجلس:

تشكل مجلس النقد والقرض وفقا لقانون النقد والقرض لسنة 2003 من مجموعة من الأعضاء حددتها المادة 58 منه إذ تنص على (يتكون مجلس النقد والقرض الذي يدعى في صلب هذا النص "المجلس" من:

- أعضاء مجلس إدارة بنك الجزائر .
- شخصيتين تختاران بحكم كفاءتهما في المسائل الاقتصادية والنقدية.

وبالعودة إلى تشكيلة مجلس إدارة بنك الجزائر نجدها نصت عليها المادة 18 من قانون النقد والقرض إذ يضم:

يتكون مجلس إدارة بنك الجزائر من:

- المحافظ رئيسا.

- نواب المحافظ الثلاثة.

- ثلاثة موظفين ذوي أعلى درجة معينين بموجب مرسوم من رئيس الجمهورية بحكم كفاءتهم في المجالين الاقتصادي والمالي.

يحل المستخلفون محل الموظفين في حالة غيابهم أو شغور وظائفهم حسب الشروط نفسها.

بناء على ما سبق، فتشكيلة مجلس النقد والقرض تتكون من 09 أعضاء جلهم معينون من قبل رئيس الجمهورية لمدة غير محددة خلافا لما كان الوضع عليه في قانون النقد والقرض لسنة 1990 بحيث اعتمد عهدة 06 سنوات بالنسبة للمحافظ ومدة 05 سنوات بالنسبة للنواب مع إمكانية إعادة تجديد العهدة مرة واحدة.

• صلاحيات المجلس:

لقد خول قانون النقد والقرض مجلس النقد والقرض اختصاصات معتبرة تؤهله لممارسة سلطة تنظيمية حقيقية لتنظيم المجال البنكي والمصرفي. يختص المجلس بوضع القواعد التنظيمية الدقيقة المتعلقة بشروط اعتماد البنوك والمؤسسات المالية، وكذا الشروط العامة لقيام البنوك الأجنبية بفتح فروع لها بالجزائر، هذا من جهة، والقواعد المتعلقة بتأطير النشاط النقدي وسوق الصرف طبقا

للمادة 62 من الأمر 11/03 المؤرخ في 2003/8/26 المعدلة في 2010، التي تنص قبل هذا التعديل على = يخول المجلس صلاحيات بصفته سلطة نقدية في الميادين المتعلقة بما يأتي:

- أ- إصدار النقد، كما هو منصوص عليه في المادتين 4 و 5 من هذا الأمر وكذا تغطيته،
- ب- مقاييس وشروط عمليات البنك المركزي، لاسيما فيما يخص الخصم والسندات تحت نظام الأمانة ورهن السندات العامة والخاصة والعمليات المتصلة بالمعادن الثمينة والعملات،
- ج- تحديد السياسة النقدية والإشراف عليها ومتابعتها وتقييمها ولهذا الغرض، يحدد المجلس الأهداف النقدية لاسيما فيما يتصل بتطوير المجاميع النقدية والقرضية ويحدد استخدام النقد وكذا وضع قواعد الوقاية في سوق النقد ويتأكد من نشر معلومات في السوق ترمي إلى تفادي مخاطر الاختلال،
- ح- غرف المقاصة.
- خ- سير وسائل الدفع وسلامتها.
- د- شروط اعتماد البنوك والمؤسسات المالية وفتحها وكذا شروط إقامة شبكاتها لاسيما تحديد الحد الأدنى من رأسمال البنوك والمؤسسات المالية وكذا كفاءات إبرائه.

- ذ- شروط فتح مكاتب تمثيل البنوك والمؤسسات المالية الأجنبية في الجزائر.
- ر- المقاييس والنسب التي تطبق على البنوك والمؤسسات المالية لاسيما فيما يخص تغطية المخاطر وتوزيعها والسيولة والقدرة على الوفاء والمخاطر بوجه عام.
- ز- حماية زبائن البنوك والمؤسسات المالية لاسيما في مجال العمليات مع هؤلاء الزبائن.
- س- المقاييس والقواعد المحاسبية التي تطبق على البنوك والمؤسسات المالية مع مراعاة التطور الحاصل على الصعيد الدولي في هذا الميدان. وكذا كيفيات وآجال تبليغ الحسابات والبيانات المحاسبية الإحصائية والوضعيات لكل ذوب الحقوق، لاسيما منها بنك الجزائر.
- ش- الشروط التقنية لممارسة المهنة المصرفية ومهنتي الاستشارة والوساطة في المجالين المصرفي والمالي.
- ص- تحديد أهداف سياسة سعر الصرف وكيفية ضبط الصرف.
- ض- التنظيم القانوني للصرف وتنظيم سوق الصرف.
- ط- تسيير احتياطات الصرف.
- يتخذ المجلس القرارات الفردية الآتية:

- أ- الترخيص بفتح البنوك والمؤسسات المالية وتعديل قوانينه الأساسية، وسحب الاعتماد.
- ب- الترخيص بفتح مكاتب تمثيل البنوك الأجنبية.
- ت- تفويض الصلاحيات في مجال تطبيق التنظيم الخاص بالصرف.
- ث- القرارات المتعلقة بتطبيق الأنظمة التي يسنها المجلس. يمارس المجلس سلطاته، في إطار هذا الأمر، عن طريق الأنظمة.
- يستمتع المجلس إلى الوزير المكلف بالمالية بناء على طلب من هذا الأخير، وتستشير الحكومة المجلس كلما تداولت في مسائل تتعلق بالنقد أو القرض أو مسائل يمكن أن تتعكس على الوضع النقدي.
- ولقد عدلت المادة 62 المشار إليها أعلاه في 2010 بحيث أضيفت صلاحيات جديدة للمجلس تتمثل في:
- منتجات التمويل والقرض الجديدة.
 - إعداد المعايير وسير وسائل الدفع وسلامتها.
 - تسير احتياطات الصرف.
 - قواعد السير الحسن وأخلاقيات المهنة المطبقة على البنوك والمؤسسات المالية،

من خلال أحكام هذه المادة، يتضح لنا المجال الواسع المعهود لهذا المجلس في مجال ضبط السياسة النقدية للدولة التي كانت مخولة للحكومة، ويفسر بعض المحللين هذا التحول الذي أحدثه قانون 10/90 المتعلق بالنقد والقرض الملغى، بالشروط التي فرضها صندوق النقد الدولي على الدولة الجزائرية في مجال فصل السلطة النقدية عن الجهاز التنفيذي، بمناسبة لجوئها لإعادة هيكلة ديونها الخارجية في منتصف التسعينيات. أما مدى هذه السلطة التنظيمية، فتكاد تشمل جميع جوانب النشاط المالي والنقدي، خاصة ضوابط نشاط البنوك العامة والخاصة وكذا المؤسسات المالية. بهذا المفهوم، يعتبر مجلس النقد والقرض سلطة نقدية حقيقية.

وأمام اتساع مجال وحجم تدخل السلطات الإدارية المستقلة لدى ضبطها لنشاطاتها، ونظرا لتأثر المصالح المختلفة للمتعاملين الاقتصاديين بالقرارات والترتيبات المتخذة من قبل هذه السلطات، خاصة تلك المتمتعة بالسلطة التنظيمية، وضع المشرع ضمانات قانونية لمراقبة نشاطها وقراراتها من قبل القاضي مع إمكانية وقف التنفيذ في الحالات التي يؤدي تنفيذها المباشر إلى أضرار ونتائج وخيمة تمس مصالح المتعاملين المعنيين. وتخضع قرارات مجلس

النقد والقرض لرقابة قضائية يختص بها القضاء حسب المجال الذي صدرت بشأنه.

يعتبر مجلس الدولة مختصا بلا منازع في الفصل في المنازعات المتعلقة بالقرارات والأنظمة التي يتخذها، بمناسبة ممارسة مهامه. فتنص المادة 65 من قانون النقد والقرض على: =
يكون النظام الصادر والمنشور كما هو مبين في المادة 64 أعلاه موضوع طعن بالإبطال يقدمه الوزير المكلف بالمالية أمام مجلس الدولة ولا يكون لهذا الطعن أثر موقوف.

يجب أن يقدم الطعن خلال أجل ستين 60 يوما ابتداء من تاريخ نشره تحت طائلة رفضه شكلا.

يصدر المحافظ القرارات في مجال النشاطات المصرفية وتنتشر القرارات المتخذة بموجب الفقرات أ، وب، وج في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الشعبية وتبلغ القرارات الأخرى طبقا لقانون الإجراءات المدنية.

يسمح بتقديم طعن واحد بالإبطال في القرارات المتخذة بموجب المادة 62 أعلاه، بخصوص النشاطات المصرفية.

لا يسمح بإجراء هذا الطعن إلا للأشخاص الطبيعيين أو المعنويين المستهدفين من القرار مباشرة.

يجب أن يقدم الطعن تحت طائلة رفضه شكلا خلال الستين 60 يوما ابتداء من نشر القرار أو تبليغه، حسب الحالة، مع مراعاة أحكام المادة 87 أدناه.

أما الطعن ضد قرارات المجلس في مجال الترخيص والاعتماد، فتتص المادة 87 من نفس القانون على: لا يمكن الطعن أمام مجلس الدولة في القرارات التي يتخذها المجلس بموجب المواد 82 و 84 و 85 أعلاه، إلا بعد قرارين بالرفض ، ولا يجوز تقديم الطلب الثاني إلا بعد مضي أكثر من عشرة 10 أشهر من تبليغ رفض الطلب الأول.=

2/ استقلالية مجلس النقد والقرض:

تعتبر استقلالية مجلس النقد والقرض بمثابة الضمان لاستقلالية بنك الجزائر لأن القواعد الصارمة للسياسة النقدية عادة ما لا تتوافق مع الوعود الانتخابية التي يقطعها المترشحون للانتخابات المختلفة. على هذا الأساس، فالسياسات الحكومية تصطدم مع ضرورات الأرثودوكسية المالية والنقدية. بناء على ذلك، يستوجب التوقف عند الاستقلالية العضوية للمجلس وكذا الاستقلالية الوظيفية.

* الاستقلالية العضوية:

يعمل مبدأ العهدة على تكريس استقلالية مجلس النقد والقرض ومنه بنك الجزائر بحيث يمارس هؤلاء الأعضاء مهامهم دون الخوف من خطر عزلهم من طرف السلطة التي عينتهم في حالة ما إذا كانت مواقفهم غير متوافقة مع المسئول المشرف على الهيئة صاحبة الاختصاص في التعيين.

لكن المعالجة العملية والفعلية للعهدة المقررة للرئيس السابق لمجلس النقد والقرض والذي يعد محافظا لبنك الجزائر (السيد عبد الرحمان الرستمي) تبين لنا بأن السلطة التقديرية للجهاز التنفيذي في التعيين تنطبق على العزل قبل انتهاء المدة القانونية للعهدة. فهذا الأخير تم عزله بعد سنتين فقط من تاريخ تعيينه كمحافظ لبنك الجزائر رغم كونه يتمتع بعهدة مدتها 6 سنوات. ويرجع سبب عزل هذا الأخير إلى تشدده في التمسك باستقلالية بنك الجزائر في رسم السياسة النقدية للدولة المقررة في قانون النقد والقرض لسنة 1990 قبل إلغائه في واستبداله بقانون آخر في 2003، ضاربا عرض الحائط آراء ومواقف المؤسسات السياسية الأخرى المعنية بذلك، على رأسها الحكومة ممثلة بوزير الاقتصاد. إن مسألة التعيين والعزل في مثل هذه المناصب تتوقف على إرادة السلطة التي تتولى سلطة التعيين،

على رأسها المؤسسة الرئاسية المشخصة في رئيس الجمهورية. فمذ تعديل المرسوم الرئاسي 44/89 المتعلق بسلطة التعيين في الوظائف المدنية والعسكرية، في 1999 بمقتضى المرسوم الرئاسي 240/99، يكاد يحتكر رئيس الجمهورية سلطة التعيين في كل الوظائف المدنية منها والعسكرية، لذلك يتحكم هذا الأخير في مصير العديد من الإطارات مما يرشحها للانصياع لإرادته.

ومن جانب آخر فسواء كان التعيين بمرسوم رئاسي أو بمرسوم تنفيذي أو بقرار وزاري، يتوقف اكتمال مدة العهدة والبقاء في المنصب المعني على إرادة السلطة التنفيذية تبعا لمدى استجابة المعينين لأهوائها، خاصة وأن قضية احترام الشرعية الدستورية والقانونية تعد مسألة ثانوية إن لم نقل تافهة أمام ضرورة تطبيق السياسة الحكومية المرسومة.

تبعا لهذا العرض الموجز نستنتج بأن عنصر الاستقلالية العضوية المزمع توفره في السلطات الإدارية المستقلة عامة ومجلس النقد والقرض خاصة، يكاد يكون منعدما طالما لا تلتزم السلطة التنفيذية باحترام قاعدة العهدة محددة المدة لكل عضو من أعضاء الأجهزة المشكلة للسلطات الإدارية المستقلة. إضافة إلى هذه الهيمنة، تتوفر السلطة التنفيذية على عنصر الاعتمادات المالية المخصصة

لهذه السلطات كورقة تأثير عليها، خاصة وأنها تتولى تحديد أجور وعلاوات الأعضاء المشرفين على أجهزتها مما يمكنها من التحكم فيها، مثلما تشير إليه المادة 15 من قانون النقد والقرض لسنة 2003.

● الاستقلالية الوظيفية:

من الناحية المبدئية، يعد مجلس النقد والقرض هيئة إستراتيجية في المجال النقدي والمالي إذ هو الجهاز الذي يرسم ويضبط السياسة النقدية للدولة. على هذا الأساس، يجب أن تخضع السياسة الحكومية للضوابط التي يضعها وليس العكس بحيث لا تتحكم البرامج الانتخابية للحكومة في عمله. لقد أكد صندوق النقد الدولي عند اقتراحه لسياسات إعادة هيكلة اقتصاديات البلدان التي تشكو من المديونية الخارجية الثقيلة على ضرورة استقلالية السياسات النقدية عن السياسات العامة للحكومات المعنية. فعلى سبيل المثال، اشترط هذا الصندوق عند لجوء الجزائر لإعادة هيكلة مديونيتها الخارجية في مستهل التسعينيات من القرن الماضي، اعتماد سياسة نقدية تقشفية بصورة مستقلة عن رغبات الحكومة وظروفها الاجتماعية، فاشترط تحرير سعر صرف الدينار الجزائري، كما أكد على ضرورة التخفيف من العجز المالي الداخلي نتيجة للنفقات

الضخمة للدولة في المجال الاجتماعي خاصة مجال أجور موظفي القطاع العام. لقد ساعدت هذه الشروط الحكومة الجزائرية على تسيير شؤونها الاقتصادية والاجتماعية طوال السنوات العجاف التي بلغ العجز المالي الداخلي والخارجي أعلى درجة مما مكن من مجلس النقد والقرض من التمتع بالاستقلالية التامة في السنوات الأولى من إنشائه بمقتضى قانون النقد والقرض لسنة 1990. لقد صرح السيد حسين بن يسعد وزير الاقتصاد في حكومة السيد سيد أحمد غزالي في محاضرة بدار الثقافة مولود معمري سنة 1992 أن الحكومة غير متحركة في نشاط مجلس النقد والقرض على رأسه محافظ بنك الجزائر إذ أصبح يملئ شروطه على الحكومة بدل أن يخضع لها. كما أصبح يخفي عن الحكومة حقيقة المخزون المالي للدولة وتحول إلى هيئة فوق الحكومة عوض أن يكون أداة للضبط في يدها. لقد أدت هذه الوضعية إلى عزل محافظ بنك الجزائر رغم عدم انقضاء عهده، كما بيننا ذلك أعلاه.

بعد انتهاء السنوات العجاف ودخول الجزائر في البحبوحة المالية نتيجة للارتفاع الصاروخي لأسعار البترول، انفصلت السياسة الحكومية عن السياسة النقدية وأصبحت البرامج ترسم لا على أساس حقيقة الاقتصاد الوطني بل على أساس المدخول المالي النفطي.

فتقرر عدم رفع قيمة الدينار رغم ارتفاع الدخل القومي بإعلان من رئيس الحكومة السابق عبد العزيز بلخادم دون الاستناد إلى قرار رسمي من مجلس النقد والقرض.

كما يتضح من خلال قرار الحكومة المتعلق بمسح ديون الفلاحين بدون مبرر مقبول وإلغاء القروض الاستهلاكية وكذا قرارها المتعلق بتخفيض نسبة الفائدة في القروض المتعلقة بالسكن الاجتماعي إلى 01 في المائة، أنها لم تولي أهمية بالغة للقواعد النقدية، بسبب تزامن ذلك مع ارتفاع نسبة التضخم المالي للاقتصاد الوطني وارتفاع عجزه.

إن مسألة استقلالية مجلس النقد والقرض ومنه بنك الجزائر قضية لا يمكن تجسيدها في الميدان العملي بحيث لا يمكن في الظروف الراهنة تصور الفصل بين ضرورات السياسة النقدية والسياسات العامة للحكومة التي تتحكم فيها اعتبارات اجتماعية وسياسية ظرفية مرتبطة بالنظام العام.

الخاتمة:

يعد مجلس النقد والقرض هيئة إستراتيجية في المجال النقدي والمالي بحيث يتولى السهر على احترام المقاييس والقواعد الأساسية التي يجب على البنوك والمؤسسات المالية احترامها. ومن خلال تجربة 20 سنة من النص على إنشاء هذه الهيئة ظهرت عدة نقائص في المجال النقدي والمالي سواء بسبب تصرفات البنوك العمومية أو البنوك الخاصة. ويعد ملف خليفة بنك وملف بنك الاعتماد التجاري بالإضافة إلى الفضائح المالية التي تكتشف في العديد من البنوك العمومية برهان على ذلك، مما يستوجب إعادة النظر في كفاءات عمل هذا المجلس بالإضافة إلى اللجنة المصرفية.

المراجع المستعملة:

- ZOUAIMIA Rachid: Les autorités administratives indépendantes et la régulation économique en Algérie, Editions HOUMA, Alger 2005.
- ZOUAIMIA Rachid: Les autorités de régulation indépendantes dans le secteur financier en Algérie, Editions HOUMA, Alger 2005.
- ZOUAIMIA Rachid: Droit de la régulation économique, éditions BERTI Alger 2008.
- HECQUARDTHERON Maryvonne: Essai sur la notion de réglementation LGDJ Paris 1977.
- WWW.vie publique.fr
- WWW.cubitus.Senat.fr

- WWW. Senat.fr
- WWW.lexinter.fr

- كايس شريف: ظاهرة عدم فعالية القواعد القانونية في القانون الوضعي الجزائري، رسالة دكتوراه دولة في القانون كلية الحقوق جامعة تيزي وزو 2006.

- عبد الله حنفي: السلطات الإدارية المستقلة دراسة قانونية، دار النهضة العربية القاهرة 2000.

النصوص القانونية الأساسية:

قانون رقم 10/90 مؤرخ في 14/4/1990 يتعلق بالنقد والقرض الجريدة الرسمية عدد 16 مؤرخ في 18/4/1990 وهو قانون ملغى.

أمر رقم 11/03 مؤرخ في 26/8/2003 يتعلق بالنقد والقرض الجريدة الرسمية عدد 52 مؤرخ في 27/8/2003 معدل ومتمم.

أمر رقم 12/05 مؤرخ في 04/8/2005 يتعلق بالمياه الجريدة الرسمية عدد 60 مؤرخ في 04/9/2005 معدل ومتمم بمقتضى الأمر رقم 02/09 مؤرخ في 22/7/2009 الجريدة الرسمية عدد 44 مؤرخ في 26/7/2009.

-ORDONNANCE N°10-04 DU 26 AOUT 2010 MODIFIANT ET COMPLETANT L'ORDONNANCE N° 03-11 DU 27 JOUMADA ETHANIA 1424 CORRESPONDANT AU 26 AOUT 2003 RELATIVE A LA MONNAIE ET AU CREDIT

مجموعة من أنظمة صادرة عن مجلس النقد والقرض في مجال النقد والصرف وكذا تأطير النشاط المالي والمصرفي للبنوك والمؤسسات المالية.