

## المحور الثاني: إصلاحات قانون النقد والقرض.

1- الإصلاحات المصرفية قبل سنة 1990م: ورثت الجزائر بعد الاستقلال السياسي جهازا مصرفيا قائما على أساس النظام الليبرالي يخدم المصالح الفرنسية، وهذا ما جعل السلطات العمومية تهتم بإنشاء جهاز مصرفي يوافق نموذج التنمية الاقتصادية المتبناة ويضمن تمويله، حيث قامت خلال سنة 1966م بتأميم البنوك الأجنبية ليتشكل بذلك الجهاز المصرفي الجزائري، إذ احتفظ هذا الأخير بهيكله كما هو إلى غاية بداية الثمانينات، أين أعيد النظر في تنظيمه ووظائفه تماشيا مع الإصلاحات الاقتصادية المنتهجة.

1-1- مرحلة الاستقلال والتأميمات (من سنة 1962م إلى سنة 1970م): بذلت السلطات الجزائرية بعد الاستقلال مباشرة كل ما في وسعها لبسط سيادتها على المؤسسات الاقتصادية، فبدأت بإنشاء عملة وطنية وإصدارها، كما باشرت ببناء نظام بنكي جزائري سواء عن طريق تأميم الفروع البنكية الأجنبية المتواجدة في الجزائر أو عن طريق تأسيس بنوك وطنية جديدة، وفي إطار ذلك تجلت تلك الجهود المبذولة فيما يلي:

- تأسيس البنك المركزي الجزائري (BCA) في 13/12/1963م بموجب القانون رقم 144/62؛
- تأسيس الصندوق الجزائري للتنمية (CAD) في 07/05/1963م بموجب القانون رقم 165/63 ؛
- إنشاء العملة الوطنية سنة 1964م ؛
- تأسيس الصندوق الوطني للتوفير والاحتياط (CNEP) في 10/08/1964م بموجب القرار رقم 227/64 ؛
- تأسيس القرض الشعبي الجزائري (CPA) في 14/05/1966م بموجب القرار رقم 75/67؛
- إنشاء البنك الوطني الجزائري (BNA) في 13/06/1966م بموجب القرار رقم 178/66 ؛
- تأسيس البنك الخارجي الجزائري (BEA) في 01/10/1967م بموجب الأمر 204/67 ؛
- بالإضافة إلى تأسيس الخزينة العمومية، الصندوق الجزائري للتطوير، نظام الحصص للاستيراد ورقابة الصرف، وتأميم القرض العقاري الجزائري.

1-2- مرحلة إعادة هيكلة البنوك (من سنة 1971م إلى سنة 1985م): جاء الإصلاح المالي لسنة 1971م بغرض تجسيد نظام التخطيط المالي في إطار التوجهات السياسية والاقتصادية الجديدة للجزائر آنذاك، والذي كان يهدف إلى مراقبة وتسيير تدفقات العمليات المالية والنقدية الموجهة للمؤسسات العمومية، تضمنت ضرورة إعادة هيكلة وتنظيم المؤسسات المعنية، وذلك بالاعتماد على:

- المركزية في اتخاذ قرارات منح القروض؛
- مبدأ إجبارية التوطين البنكي، وإقرار مبدأ التخصص القطاعي للبنوك؛
- إمكانية استعمال السحب على المكشوف من طرف المؤسسات العمومية لتمويل عمليات الاستغلال وذلك من خلال المادة 30 من قانون المالية لسنة 1971م ؛

- تحديد طرق تمويل الاستثمارات العمومية المخططة من خلال المادة 07 من قانون المالية لسنة 1971م ؛
- تعزيز تعبئة الادخار الوطني وتقويته من خلال المساهمة الإجبارية للمؤسسات العمومية في ميزانية الدولة وذلك بمقتضى المادة 26 من التعليمات 93/71 المؤرخة في 1971/12/31م ؛
- تكريس الصندوق الوطني للتوفير والاحتياط كبنك وطني للسكن بقرار من وزارة المالية سنة 1971م. وفي سنة 1976م تم إنشاء دائرتين لتمويل الاستثمار الوطني هما:
  - دائرة الخزينة المكلفة بتنفيذ ميزانية التجهيز للدولة والتمويل للأجل الطويل للاستثمارات المخططة ؛
  - الدائرة البنكية لتمويل الاستثمارات العمومية المنتجة.
- أما في سنة 1978م فقد تم التراجع عن بعض المبادئ التي تم تبنيها من خلال إصلاحات سنة 1971م، حيث ألغي تمويل المؤسسات العمومية عن طريق القروض البنكية متوسطة الأجل وحلت الخزينة محلها في ذلك. كما تم في هذه المرحلة إعادة هيكلة النظام المصرفي من جديد، وذلك بهدف تعزيز التخصص البنكي من خلال إنشاء بنوك جديدة مكلفة بقطاعات مختلفة، وفي هذا الإطار تم إنشاء بنكين هما:
  - بنك الفلاحة والتنمية الريفية (BADR) في 1982/03/13م بمقتضى المرسوم رقم 82-206 ؛
  - بنك التنمية المحلية (BDL) في 1985/04/30م بموجب المرسوم رقم 85/85.
- وعليه يمكن القول عموماً أن الجهاز المصرفي الجزائري، خلال هذه الفترة (منذ الاستقلال حتى منتصف الثمانينات) كان بمثابة جهاز محاسب ومسير إداري بحت أكثر منه جهاز مصرفي حقيقي، أو بتعبير آخر كان جهاز وسيط -حيادي- بين السلطات النقدية (البنك المركزي والخزينة) وبين المؤسسات الاقتصادية العمومية، رغم اجتهاد المشرع الجزائري في إجراء بعض التعديلات والإصلاحات.
- 3-1- مرحلة الإصلاحات المصرفية خلال الفترة (1986م-1988م): تسببت أزمة البترول لسنة 1986م باختلالات عميقة على مستوى مؤشرات التوازنات الاقتصادية، الأمر الذي دفع السلطات الجزائرية إلى الإسراع في القيام بإصلاحات على مختلف القطاعات والمستويات -خاصة القطاع المصرفي- توصلت إلى غاية تبني برنامج التعديل الهيكلي.
- وتحت ضغط هذه الأزمة وعدم فعالية الوساطة المالية ونجاحاتها، أصدرت السلطات الجزائرية القانون البنكي رقم 12/86، المؤرخ في 19 أوت 1986م المتعلق بنظام البنوك، حيث قامت فلسفة هذا القانون في اتجاه إرساء المبادئ العامة والقواعد التقليدية للنشاط المصرفي، أما من الناحية التطبيقية نصّ التشريع صراحة على توحيد الإطار القانوني الذي يسير النشاط الخاص لكل المؤسسات المصرفية والمالية مهما كانت طبيعتها القانونية، ومن أهم الأفكار التي تضمنها نذكر:
- ألزم البنوك بأخذ كل التدابير اللازمة لتغطية خطر عدم استرداد ومتابعة القروض الممنوحة ؛
- استعاد البنك المركزي دوره كبنك للبنوك، وتم الفصل بينه كملجأ أخير للإقراض وبين نشاط البنوك التجارية ؛

- تقليل دور الخزينة في نظام التمويل وتغيب مركزة الموارد المالية ؛

- إنشاء هيئات رقابة على النظام البنكي وهيئات استشارية أخرى.

غير أن هذا القانون عدل بقانون رقم 06/88، المؤرخ في 12 جانفي 1988م، والذي وجه لإعادة تنشيط بنك الجزائر (البنك المركزي)، وقطع الصلة بينه وبين الخزينة العمومية، وأعطى للبنوك صلاحية قبول أو رفض ملفات القرض، استنادا لقواعد اقتصاد السوق، بالإضافة إلى منح المؤسسات المالية غير البنكية إمكانية أن تقوم بعمليات التوظيف المالي كالحصول على أسهم وسندات صادرة عن مؤسسات تعمل داخل التراب الوطني أو خارجه، كما يمكن لمؤسسات القرض أن تلجأ إلى الجمهور من أجل الاقتراض على المدى الطويل.

ويمكن القول أن قانون القرض والنقد قد وضع وبشكل تام المنظومة المصرفية والنظام النقدي في مسار الانتقال من اقتصاد مسير مركزيا على اقتصاد موجه بآليات السوق.

2- مضمون الإصلاحات المصرفية في إطار قانون النقد والقرض 90-10: رغبة من السلطات في تفادي سلبيات المرحلة السابقة، وتجاوز قصور الإصلاحات، وتماشيا مع سياسة التحول إلى اقتصاد السوق ومحاولة الاندماج في الاقتصاد العالمي، جاء القانون المتعلق بالنقد والقرض الذي أعاد تعريف هيكل النظام المصرفي الجزائري، حيث كرس التغيير الجذري لفلسفة العمل المصرفي مقارنة مع المرحلة السابقة، سواء على مستوى القواعد والإجراءات أو على مستوى التعامل والميكانيزمات، فضلا عن تغيير المفاهيم وتحديد الصلاحيات المخولة للمؤسسات المصرفية للقيام بدورها في ظل المرحلة الجديدة ومزاولة نشاطها في إطار اقتصاد السوق

إن إصدار القانون 90-10 المتعلق بالنقد والقرض يمثل منعطفًا حاسمًا فرضه منطلق التحول إلى اقتصاد السوق، ومن أجل القضاء على نظام تمويل الاقتصاد الوطني القائم على المديونية والتضخم، حيث وضع هذا القانون النظام المصرفي على مسار جديد للتطور، تميز بإعادة تنشيط وظيفة الوساطة المالية وتفعيل دور السياسة النقدية، ونتج عنه تأسيس نظام مصرفي ذو مستويين، حيث أعيد للبنك المركزي كل صلاحياته في تسيير النقد والائتمان في ظل استقلالية واسعة، كما أرجع للبنوك التجارية وظائفها التقليدية بوصفها أعرافا اقتصادية مستقلة، كما تم فصل ميزانية الدولة عن الدائرة النقدية من خلال وضع سقف لتسليف البنك المركزي لتمويل عجز الميزانية مع تحديد مدتها، واسترجاعها إجباريا في كل سنة، وكذا إرجاع ديون الخزينة العمومية تجاه البنك المركزي المتراكمة وفق جدول يمتد على 15 سنة، وإلغاء الاكتتاب الإجباري من طرف البنوك التجارية لسندات الخزينة العامة ومنع كل شخص طبيعي أو معنوي غير البنوك والمؤسسات المالية من أداء هذه العمليات.

2-1- أهداف قانون النقد والقرض 90-10: يهدف قانون النقد والقرض 90-10 الصادر في 14 أفريل 1990م إلى تحقيق ما يلي:

- وضع حد لكل تدخل إداري في القطاع المصرفي والمالي ؛

- رد الاعتبار لدور البنك المركزي في تسيير شؤون النقد والقرض ؛

- تنظيم عمليات الائتمان و التطهير المالي للمؤسسات العمومية ؛
- تشجيع الاستثمارات الخارجية والسماح بإنشاء مصارف وطنية خاصة أو أجنبية؛
- تنويع مصادر التمويل للمتعاملين الاقتصاديين، خصوصا بالنسبة للمؤسسات عن طريق إنشاء السوق المالي وبورصة القيم المنقولة.

## 2-2- مبادئ قانون النقد والقرض 90-10: جاء قانون النقد والقرض بعدة مبادئ جديدة تصب مجملها في منح

النظام البنكي الجزائري مكانته الحقيقية كمحرك أساسي للاقتصاد، ومن أهم هذه المبادئ ما يلي:

- ### 2-2-1- الفصل بين الدائرة النقدية والدائرة الحقيقية (هيئة التخطيط):
- في ظل التخطيط المركزي للاقتصاد كانت القرارات النقدية للنظام السابق تتخذ تبعا للقرارات الحقيقية، ولم تكن هناك أهداف نقدية بحتة، بل كان الهدف هو تعبئة الموارد اللازمة لتمويل البرنامج المخطط، حتى جاء قانون النقد والقرض، أين قام بهذا الفصل لتحقيق الأهداف التالية:

- استعادة البنك المركزي دوره في تسيير السياسة النقدية ؛
- تفعيل السوق النقدية وتنشيطها واستخدام السياسة النقدية لمكانتها كوسيلة من وسائل الضبط الاقتصادي ؛
- إيجاد مرونة نسبية في تحديد سعر الفائدة من طرف البنوك، وجعله يلعب دورا مهما في اتخاذ القرارات المرتبطة بالقرض ؛

- وضع حد للتمييز بين القطاع العام والخاص.

- ### 2-2-2- الفصل بين الدائرة النقدية ودائرة ميزانية الدولة (المالية):
- كانت الخزينة في النظام السابق تلجأ إلى السلطة النقدية وإجبارها على الإصدار النقدي الجديد بدون مقابل، وهذا الشيء أحدث تداخل بين السلطة النقدية والخزينة العمومية، فجاء قانون النقد والقرض ووضع حد لهذا التداخل، ولهذا فصل بين الدائرة النقدية ودائرة ميزانية الدولة، فلم تعد الخزينة بموجب هذا القانون حرة في لجوئها إلى البنك المركزي لتمويل العجز، وقد سمح هذا المبدأ بتحقيق الأهداف التالية:

- استقلالية البنك المركزي عن الدور المتعاضم للخزينة ؛
- تقليص ديون الخزينة تجاه البنك المركزي والقيام بتسديد الديون السابقة المتراكمة عليها ؛
- تهيئة الظروف الملائمة للسياسة النقدية كي تلعب دورها بشكل فعال.

## 2-2-3- الفصل بين دائرة الميزانية ودائرة الائتمان (القرض):

بموجب القانون 90-10 أبعدت الخزينة عن منح القروض للاقتصاد، فأصبح النظام البنكي هو المسؤول عن منح القروض في إطار مهامه التقليدية وذلك لبلوغ الأهداف التالية:

- تراجع التزامات الخزينة في تمويل الاقتصاد؛

- استعادة البنوك والمؤسسات المالية لوظائفها التقليدية، خاصة تلك المتمثلة في منح القروض ؛
- أصبح توزيع القرض لا يخضع إلى قواعد إدارية، وإنما يتركز على مفهوم الحدوى الاقتصادية للمشاريع.
- 2-2-4- إنشاء سلطة نقدية وحيدة ومستقلة: قبل صدور قانون النقد والقرض كانت السلطة النقدية مشتتة في مستويات عديدة، فكانت وزارة المالية تعتبر أنها السلطة النقدية، وكانت الخزينة العمومية تتصرف كما لو كانت هي هذه السلطة، حيث أنها كانت تلجأ في أي وقت إلى البنك المركزي لتمويل عجزها، وكذا الأمر بالنسبة للبنك المركزي الذي كان يمثل بطبيعة الحال سلطة نقدية لاحتكاره امتياز إصدار النقود، فجاء قانون 90-10 ليلغي هذا التعدد في مراكز السلطة النقدية، حيث أنه أنشأ سلطة نقدية وحيدة ومستقلة عن أي جهة أخرى، كما وضعها في الدائرة النقدية ضمن هيئة جديدة تدعى مجلس النقد والقرض وجعلها وحيدة ليضمن انسجام السياسة النقدية من جهة، والتحكم في التسيير النقدي وتفاذي التعارض بين الأهداف.
- 2-2-5- وضع نظام بنكي على مستويين: اعتمد قانون النقد والقرض مبدأ وضع نظام بنكي على مستويين، ويعني ذلك التمييز بين نشاط البنك المركزي كسلطة نقدية ونشاط البنوك التجارية كمانحة للائتمان، وبموجب هذا الفصل أصبح البنك المركزي يمثل فعلا بنك البنوك، يراقب نشاطها ويتابع عملياتها، كما أصبح بإمكانه أن يوظف مركزه كملجأ أخير للإقراض في التأثير على السياسات الاقتراضية للبنوك وفقا لما يقتضيه الوضع النقدي، ونتيجة لترأس البنك المركزي النظام النقدي وتواجهه فوق البنوك، أصبح بإمكانه أن يحدد القواعد العامة للنشاط البنكي ومعايير تقييم هذا النشاط في اتجاه خدمة أهدافه النقدية.
- 2-3- الهياكل الجديدة التي جاء بها قانون النقد والقرض: هي تلك الهياكل التي أحدثها قانون النقد والقرض للرقابة على الجهاز المصرفي الجزائري، تعمل على مستوى بنك الجزائر، والمتمثلة في:
  - 2-3-1- مجلس النقد والقرض: هو مجلس وطني له مهمة إدارة بنك الجزائر بدلا عن المجلس الوطني الذي أنشئ بموجب إصلاحات سنة 1986م، حيث قام بصياغة سياسات الائتمان والنقد الأجنبي، الإشراف على متابعة الدين الخارجي، وضع السياسات النقدية ومعاييرها، وله صلاحيات اتخاذ كل الإجراءات والقرارات اللازمة لتسيير الجهاز المصرفي.
  - 2-3-2- بنك الجزائر والهيئات المسير له: بموجب قانون النقد والقرض أصبح البنك المركزي يسمى ببنك الجزائر، وهو عبارة عن مؤسسة وطنية تتمتع بالشخصية الوطنية والاستقلال المالي، وتعود ملكية رأسماله بالكامل للدولة، ويسير من طرف المحافظ ومجلس النقد والقرض.
  - 2-3-3- هيئات الرقابة: إن التنظيم الجديد للنظام البنكي الجزائري فتح المجال أمام البنوك الخاصة الوطنية منها والأجنبية، معتمدا على قواعد السوق، ويتطلب أن تكون للسلطة النقدية آليات وهيئات رقابية لضمان الانسجام وانضباط السوق المصرفي، وتتكون هيئات الرقابة من:

- لجنة الرقابة المصرفية: وتسمى أيضا باللجنة المصرفية، فهي مكلفة بمراقبة حسن تطبيق القوانين والأنظمة التي تخضع لها البنوك والمؤسسات المالية، وتتكون من محافظ البنك المركزي رئيسا وقاضيان من المحكمة العليا وخبيران يقترحهما وزير المالية ؛

- مركزية المخاطر: وهي لجنة تقوم بتنظيم وتسيير البنك المركزي، تكلف بتجميع المعلومات الخاصة بالقروض الممنوحة، وهي معلومات تتعلق بأسماء المستفيدين من القروض، طبيعة وسقف القرض، المبالغ المسحوبة والضمانات المقدمة مقابل هذه القروض بعد تحديد كل المخاطر، وعليه لا يقوم البنك بمنح أي قرض إلا بعد حصوله على المعلومات الخاصة بطلب القرض من مركزية المخاطر؛

- مركزية عوارض الدفع: تم إنشائها بموجب القرار رقم 02/92 المؤرخ في 22 مارس 1992م، والتي تقوم بتنظيم المعلومات المتعلقة بكل الحوادث والمشاكل التي تظهر عند استرجاع القروض أو تلك التي لها علاقة باستعمال مختلف وسائل الدفع، وذلك من أجل نشر قائمة عوارض الدفع وتقديمها إلى الوسطاء الماليين؛

- جهاز مكافحة الشيكات بدون رصيد: تم إنشاء هذا الجهاز بموجب القرار رقم 03/92 المؤرخ في 22 مارس 1992م، يعمل هذا الجهاز على تجميع المعلومات المرتبطة بعوارض دفع الشيكات المزورة أو لعدم كفاية الرصيد وتقديم هذه المعلومات إلى الوسطاء الماليين، كما تقوم هذه الأخيرة بإعلام مركزية عوارض الدفع.

بالرغم من إصلاحات قانون 90-10، إلا أن هناك مجموعة من السلبيات نلخصها فيما يلي:

- أعطى صلاحيات واسعة إلى بنك الجزائر المركزي تفوق قدراته التقنية وإمكاناته البشرية ؛
- صعوبة تجسيد العلاقة بين الخزينة العمومية وبنك الجزائر ؛
- صعوبة تطبيق مبادئ قانون النقد والقرض على البنوك التجارية الضعيفة ؛
- استحالة تطبيق أسعار الفائدة بالنسبة للبنوك لوجود معدلات تضخم عالية ؛
- إعطاء صلاحيات واسعة لمحافظ البنك حيث يعتبر مدير البنك، رئيس البنك وممثل بنك الجزائر في الخارج، وهي مهام كبيرة جدا لا يمكن لشخص واحد تحملها ؛
- مجلس النقد والقرض هو الذي يدير السياسة النقدية دون استشارة الجهاز التنفيذي ؛
- غياب جهة قضائية متخصصة لحل النزاعات التي تكون في المجال المصرفي والمالي ؛
- استحالة وضع نظام بنكي على مستويين لأن قانون النقد والقرض 90-10 لم يضع حد نهائي للعلاقة بين البنك المركزي والخزينة فيما يخص التمويل، وإنما حدد سقف للتمويل بقيمة 10% ؛
- عدم استقلالية بنك الجزائر عن السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية، حيث أصبح يخضع لنظام قانوني مزيج بين القواعد القانونية المشتقة من القانون العام والخاص، حيث خضع تعيين المحافظ ونوابه إلى القانون العام بموجب مرسوم رئاسي، يختارون من بين الشخصيات الأكثر كفاءة في المجالين النقدي والمالي، وهم يمثلون بنك الجزائر والموظفون

السامون الذين يتم تعيينهم من طرف رئيس الحكومة، وبالتالي تركيبة مجلس النقد والقرض تتشابه مع تركيبة اللجان المتساوية الأعضاء المألوفة في قانون الوظيف العمومي والذي هو جزء لا يتجزأ من القانون العام. هذا ما يثبت عدم الاستقلالية العضوية لبنك الجزائر تجاه الجهاز التنفيذي ويصبح الاعتقاد بوجود فصل بينهما أمر غير صحيح، وأيضاً نجد أن بنك الجزائر، احتل مكانة المشرع فيما يخص المسائل المتعلقة بالقرض والنقد، وهو ما دفع بعض الخبراء، إلى اتهامه باغتصاب اختصاصات السلطة التشريعية، لكن يبدو أن هذا الاغتصاب تم بإرادة هذه السلطة، مادامت صادقت على قانون النقد والقرض.

**3- تعديل قانون النقد و القرض سنة 2001:** قامت السلطة المختصة إثر وجود عدد من النقائص في التطبيق العملي لقانون النقد و القرض 90-10، بإجراء عدد من التعديلات عليه تمثلت في إصدار الأمر 01-01 المؤرخ في 27 فيفري 2001، لكن ما يلاحظ أن هذا الأمر جاء في خضم توجه الحكومة الجزائرية لتطبيق برنامج استثماري لدعم الإنعاش الإقتصادي خلال الفترة الممتدة ما بين 2001-2004 هدفت من وراءه إلى إعادة بعث النشاطات الإقتصادية و النمو و تعزيز التنمية المستدامة بعد الأزمة الإقتصادية و الأمنية التي عرفتها خلال عقد التسعينات من القرن الماضي و تحسن أسعار المحروقات، لذلك انتهجت سياسة مالية توسعية، لأن سياسة الإنعاش هي سياسة ظرفية بالدرجة الأولى تستخدم لتحفيز الإستثمار و زيادة التشغيل والإنتاج بوسائل مختلفة تتمثل أساسا في السياسة المالية مع جعل السياسة النقدية مكتملة لها، لذلك فإن مواد الأمر 01-01 لم تحتوي على تعديلات جوهرية، وإنما انطوت على تقليل استقلالية المصرف المركزي في إدارة السياسة النقدية لتتلاءم و برنامج دعم النمو الإقتصادي (2004-2001)، و لعل أهم ما جاء به الأمر 01-01 من أحكام ما يلي:

- يتولى تسيير بنك الجزائر و إدارته و مراقبته محافظ يساعده ثلاث (03) نواب محافظ و مجلس إدارة و مراقبان؛  
- تخضع وظائف المحافظ زنوابه إلى قواعد الوظيف العمومي و تتنافى كل مع كل نيابة تشريعية أو مهمة حكومية أو وظيفة عمومية، و لا يمكن للمحافظ و نوابه أن يمارسوا أي نشاط أو وظيفة أو مهنة مهما كانت أثناء مما رستهم و وظائفهم، ماعدا تمثيل الدولة لدى مؤسسات عمومية دولية ذات طابع مالي أو نقدي أو إقتصادي، كما لا يمكنهم إقتراض أي مبلغ من أي مؤسسة جزائرية كانت أو أجنبية و لا يقبل أي تعهد صادر عنهم في محفظة المصرف المركزي و لا في محفظة أي مصرف عامل في الجزائر؛

- يتكون مجلس النقد والقرض الناتج عن الأمر 01-01 من أعضاء مجلس إدارة بنك الجزائر و ثلاث (03) شخصيات يختارون بحكم كفاءتهم في المسائل الإقتصادية و النقدية، و على مستوى المهام لم يعد مجلس النقد والقرض مكلفا بإدارة و تنظيم المصرف المركزي؛

- ألغى مدة التعيين المنصوص عليها في القانون رقم 90-10 و المقدره بستة (06) سنوات للمحافظ و خمس (05) سنوات للنواب مما لأدى الحد من استقلالية المصرف المركزي؛

و عليه يتضح جليا أن التعديلات التي أدخلت على قانون النقد و القرض خلال سنة من خلال الأمر 01-

01 هدفت إلى تقسيم مجلس النقد و القرض إلى جهازين هما:

- مجلس الإدارة الذي يشرف على إدارة و تسيير شؤون المصرف المركزي ضمن الحدود المنصوص عليها قانونا؛  
- مجلس القرض و النقد و هو مكلف بأداء دور السلطة النقدية و التخلي عنه كمجلس إدارة المصرف المركزي.  
4- الإصلاح المصرفي في ظل الأمر 11-03 المتعلق بالنقد والقرض: أدى تزايد حجم الإنتقادات الموجهة لقانون النقد و القرض 10-90 و تعديله سنة 2001 إلى إصدار الأمر رقم 11-03 المؤرخ في 26 أوت 2003، خاصة بعد الضعف الكبير في الأداء الذي عرفه الجهاز المصرفي و إفلاس مصرفي الخليفة و البنك التجارية و الصناعي الجزائري، اللذان بينا بصورة واضحة عدم فعالية أدوات الرقابة و الإضراف التي يديرها بنك الجزائر، فضلا عن اعتبار السلطة التنفيذية هذا القانون عائقا أمام تجسيد برنامج الإنعاش الإقتصادي.

4-1- أسباب تبني الأمر 11-03 المتعلق بالنقد و القرض: كان من بين الأسباب التي اعتمدها السلطة لتعديل قانون النقد و القرض 10-90 بالأمر 11-03 مايلي:

- سبب سياسي: حيث أن الأمر 11-03 المتعلق بالنقد و القرض عمل على تحقيق الإنسجام المطلوب بين تصورات الحكومة و تصورات السلطة النقدية ممثلة في بنك الجزائر، و هذا الإنسجام شرط ضروري لتكريس التضامن داخل الجهاز التنفيذي، عكس ما أحدثه قانون النقد و القرض 10-90 من تنازع في الإختصاص وتداخل الصلاحيات و احتكار تام للسلطة النقدية من مجلس النقد و القرض، الأمر الذي جعل الحكومة مجرد تابع له، وهذا الإحتكار هو تطبيق سيء للإستقلالية (حسب منظور السلطة التشريعية) لكونه لا يراعي متطلبات برنامج الحكومة و يفرغ الإصلاحات الإقتصادية من محتواها و أهدافها؛

- سبب إقتصادي: جاء الأمر 11-03 لجعل السياسة النقدية جزءا مندمج في السياسة الإقتصادية الكلية للدولة (تكمّل دور السياسة المالية في دعم برنامج البرنامج التكميلي لدعم الإنعاش الإقتصادي 2005-2009)، و هذا الإندماج لا يعني فقدان السلطة النقدية لإستقلاليتها، بل على العكس فهي أداة مهمة للتحكم في التوازنات الإقتصادية الكلية؛

- سبب تقني: احتواء قانون النقد والقرض 10-90 على عدة ثغرات خاصة بمجال الصرف واعتماد المصارف الخاصة والرقابة عليها (إفلاس مصرف الخليفة والبنك التجاري و الصناعي الجزائري) وهو ما أثر على مصداقية القطاع المصرفي الخاص الوطني و الذي جعله عرضة لمخاطر لا تمس فقط أموال المودعين و إنما شكلت خطرا على الأمن والسلم الإجماعي (مضاعفات قضية مصرف الخليفة).

4-2- أهداف الأمر 11-03 المتعلق بالنقد و القرض: رمى الأمر 11-03 المتعلق بالنقد و القرض إلى بلوغ ثلاث أهداف رئيسية تتمثل في:

- تمكين بنك الجزائر من ممارسة صلاحياته بشكل أفضل من خلال الفصل داخل بنك الجزائر بين مجلس الإدارة و مجلس النقد و القرض، و توسيع صلاحيات المجلس الذي خول له اختصاصات في مجال السياسة النقدية و سياسة الصرف و التنظيم و الإشراف و ترقية إستقلالية اللجنة المصرفية و تعزيز و تفعيل الرقابة المصرفية؛



## دروس في مادة قانون النقد والقرض.

- تعزيز التشاور بين بنك الجزائر و السلطة التنفيذية في المجال المالي، و ذلك عن طريق إعلام مختلف المؤسسات المالية و النقدية الدولية بتقارير دورية و إنشاء لجنة مشتركة بين بنك الجزائر و وزارة المالية لإدارة الأرصد الخارجية والمديونية الخارجية، وإثراء محتوى و شروط التقارير الإقتصادية و تسيير بنك الجزائر، و تحقيق سيولة أفضل في تداول المعلومات المالية و إتاحة تسيير نشاط المديونية العمومية؛

- تهيئة الظروف من أجل حماية أفضل للمصارف و لإدخار الجمهور من خلال تقوية لشروط و مميزات اعتماد المصارف و مسيرتها، و العقوبات الجزائية المفروضة على مرتكبي المخالفات، و زيادة العقوبات لمخالفتي القانون المصرفي أثناء القيام بالنشاطات المصرفية، و منع تمويل نشاطات المؤسسات المملوكة من طرف مدراء و مسيري المصرف، و تقوية حقوق جمعية المصارف و المؤسسات المالية، و اعتماد هذه الهياكل من طرف بنك الجزائر و تقوية شروط عمل مركزية المخاطر.

4-3- ركائز الأمر 11-03 المتعلق بالنقد و القرض: تكشف القراءة المعمقة لمواد الأمر 11-03 عن تركيزه على فكرتين أساسيتين هما:

4-3-1- هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة النقدية: يمكن رصد هذه الهيمنة وفق جانبين نستطيع توضيحهما في ما يأتي:

- الجانب العضوي: أحدث الأمر 11-03 تمييز شكلي بين مجلس إدارة بنك الجزائر و مجلس النقد و القرض و المراقبان و اللجنة المصرفية، كما يبينه الجدول أدناه:

الهيئة	التركيبة العضوية
مجلس إدارة بنك الجزائر	محافظ رئيسا و ثلاث نواب محافظ و ثلاث موظفين من الدرجات العليا يعينون بمرسوم رئاسي.
مجلس النقد و القرض	أعضاء مجلس إدارة بنك الجزائر و عضوان يختاران لمؤهلاتهما في مجال النقد و المال من قبل ريس الجمهورية.
المراقبة	مراقبان يعينان بمرسوم رئاسي.
اللجنة المصرفية	محافظ رئيسا و ثلاثة أعضاء يختارون لكفاءتهم المصرفية و المالية و المحاسبية و قاضيين مختارين من قبل الرئيس الول للمحكمة العليا و يعين الجميع بمرسوم رئاسي.

وهكذا و بالنظر إلى التركيبة العضوية لهيئات النقد و القرض الموضحة في الجدول أعلاه، نجد أن هناك تبعية عضوية واضحة إلى الجهاز التنفيذي ليس فقط من حيث التعيين، و لكن أيضا من حيث السلطة السلمية، فما دامت سلطة التعيين هي نفسها سلطة العزل فإن المسار المهني لموظفي هاته الهيئات مرتبط و جودا و عندما برضى السلطة التنفيذية، و هكذا من غير المعقول الإقرار بوجود استقلالية عضوية لهيئات بنك الجزائر بل هي تبعية تقترب من السلطة الرئاسية أكثر منها إلى السلطة الوصائية.

- الجانب الوظيفي: رغم أن الأمر 11-03 في المادة 09 منه اعتبر بنك الجزائر مؤسسة وطنية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية و الإستقلال المالي و هو تاجر في علاقاته مع الغير، إلا أن الإستقلالية بالمفهوم الموضح في المادة السابقة ليست فعلية، حيث نجد أن المشرع لم يحدد الشكل التجاري له و مدى إمكانية اعتباره شركة تجارية مساهمة، كما أنه لا يتمتع بالإستقلالية من جانب الذمة المالية، إذ تخضع ميزانية المصرف المركزي لموافقة رئيس الجمهورية، و يتم تحديد مرتبات المحافظ و نوابه بمرسوم وفق ما تقضي به المادة 15 من الأمر 11-03، إلى جانب هذا لا يستطيع المصرف المركزي شراء أو بيع العقارات إلا بترخيص بذلك، و ما يدعم كثيرا ما تقدم خضوعه للمراقبة بواسطة مراقبان معينان من طرف رئيس الجمهورية، و اللذان يمارسان رقابة عامة على كافة شؤونه و رقابة خاصة على مصلحة مركزية المخاطر و مركزية عدم التسديد، و كذا تنظيم شؤون و سير السوق النقدية. و دائما في خضم تقليص الإستقلالية الوظيفية لبنك الجزائر ألغى الأمر 11-03 تماما الإستشارة الوجوبية لمحافظ بنك الجزائر في المسائل المتعلقة بالنقد و القرض أو المسائل التي تكون لها انعكاسات على الوضع النقدي، حيث لم يعد المحافظ مستشارا وجوبي للسلطة التنفيذية و لا حتى مستشار اختياري، بل أضحت السلطة التنفيذية حرة في مناقشة المسائل السابقة دون الرجوع إلى محافظ بنك الجزائر، و ألغى المشرع أيضا بموجب المادة 19 من الأمر 11-03 دائما حرية أعضاء مجلس إدارة المصرف المركزي في التداول، و عددت هذه المادة صلاحيات المجلس على سبيل الحصر و ليس على سبيل المثال، و حصرت أيضا المادة 62 من نفس الأمر المذكور صلاحيات مجلس النقد و القرض في شؤون النقد فقط و باتت أنظمة المجلس خاضعة لرقابة مجلس الدولة، وهكذا يتضح من كل ما سبق مقدار التبعية الوظيفية لبنك الجزائر تجاه السلطة التنفيذية.

4-3-2- تحسين الإجراءات الردعية لقانون النقد و القرض: اتخذ الأمر 11-03 منحى يتسم بإعطاء حيز لأبأس

به للبعد الجزائي بصفة مباشرة أو غير مباشرة ، و يتجسد ذلك في مايلي:

- إلزام المشرع في نص المادة 80 من الأمر 11-03 مجلس النقد و القرض بضرورة إجراء تحقيق حول مصدر أموال الشخص المترشح لإنشاء مصرف، و في هذا الإطار لا يجوز منح الإعتماد لهذا المترشح إذا ارتكب جرائم متصلة بتجارة المخدرات أو تبييض الأموال، و دعمت المادة 90 من نفس الأمر ذلك بإلزامية تبرير الشخص مصدر أمواله؛  
- أجمعت المادة 170 من الأمر 11-03 موظفي المصارف بضرورة الحفاظ على السر المصرفي تحت طائلة المتابعة الجزائية المنصوص عليها في المادة 301 من قانون العقوبات الجزائري؛

- قمع جريمة الإحتيال و خيانة الأمانة، و هذه الجرائم خضعت لأحكام المواد 134 و 135 من الأمر 11-03 وللإشارة فقط فإن هذه الجرائم تقع أيضا تحت طائلة قانون العقوبات؛

- نصت المادة 131 من الأمر 11-03 على جريمة استغلال أموال المصرف لأغراض شخصية، و اشترطت لقيامها توافر سوء النية في المرتكب لهان و حددت العقوبة بالسجن لمدة تتراوح ما بين خمس (05) و عشر (10) سنوات و بغرامة مالية من خمس (05) إلى عشر (10) ملايين دينار جزائري، أما المادة 132 في ظل نفس الأمر فقد تضمنت

جريمة اختلاس و تبديد أموال المصرف و منحت بسبب هذه الجريمة عقوبة بالسجن من سنة إلى عشر (10) سنوات و بغرامة مالية من خمسة (05) على عشرة (10) ملايين.

و من ثم نستطيع الجزم أن الأمر 11-03 المتعلق بالنقد و القرض ركز على تقوية الطابع الردعي على كل العمليات المصرفية لحماية مصالح المودعين و الدائنين من جهة و السهر على عدم تبديد أموال المصارف لإستخدامها بكفاءة في دعم المشاريع الحكومية.

5- **تكييف المنظومة المصرفية الجزائرية إثر الأزمة المالية العالمية 2008:** تجمعت جملة من الظروف العوامل على مستوى الإقتصاد الوطني عموما و النظام المصرفي خصوصا دفعت إلى تعديل الأمر 11-03 المتعلق بالنقد والقرض من خلال إصدار الأمر رقم 10-04، الذي جاء من أجل العمل على تحقيق نمو اقتصادي سريع خارج قطاع المحروقات و السهر على تحقيق الإستقرار النقدي و المالي لا سيما بعد بروز الأزمة المالية العالمية سنة 2008 و آثارها على تراجع الطلب العالمي على المحروقات، والتي تعد الركيزة الأساسية لتمويل برامج التنمية الإقتصادية المنتهجة من الحكومة.

5-1- **دوافع تعديل الأمر 11-03 المتعلق بالنقد و القرض:** ساعدت عدة عوامل على تعديل الأمر 11-03 تلخصت في الآتي:

- تداعيات الأزمة المالية العالمية لسنة 2008 على انخفاض الطلب العالمي على النفط، فعلى الرغم من عدم تأثر الإقتصاد الوطني بذلك في المدى القصير و المتوسط نظرا لتشكل فوائض نقدية معتبرة للفترة 2000-2008 مما شكل وضعية صلبة للإحتياجات الأجنبية حيث وصل سنة 10886 مليار دينار جزائري، ما أعطى دعما قويا لإستكمال البرامج الحكومية، إلا أن الأزمة المالية العالمية أوضحت مدى هشاشة الإقتصاد الوطني نتيجة اعتماده على عوائد المحروقات في تمويله و المتأثرة بالتغيرات الحادثة على المستوى العالمي، لاسيما و أن جل التوقعات تشير إلى نزوب هذه المادة الطاقوية الحيوية مستقبلا، كما أن ارتفاع أسعار السلع الغذائية و متطلبات دعمها لتجنب التأثيرات الإقتصادية على الطبقات الفقيرة ستعمل على ازدياد الواردات و استنزاف الفوائض النقدية، لذا يصبح هذا دافعا قويا للقيام بإصلاحات تستهدف تحقيق الكفاءة في السياسة المالية من جانب الإنفاق العام بما يسمح بمسايرة الدورة الإقتصادية صعودا و هبوطا، و الحفاظ على الوضع المالي القابل للإستدامة دون اللجوء إلى تعديلات كبيرة في عناصر الإنفاق كلما انخفضت الإيرادات النفطية، و لتحقيق ذلك يتعين تنشيط الإقتصاد غير النفطي و تحسين أدائه من خلال إجراءات ممارسة الأعمال خاصة من جانب وحدات الجهاز المصرفي في ظل غياب سوق مالية نشطة؛

- ضعف كفاءة النظام المصرفي الجزائري و أثره السلبي في الوصول إلى معدلات التضخم المستهدفة، باعتبار أن النظام المصرفي هو المسؤول عن التوسع النقدي داخل الإقتصاد و تخصيص الموارد المالية في القطاعات ذات المردودية، و الإطار الذي يعبأ المدخرات المالية لتمويل الإستثمارات، لذلك يترتب عن عدم أداء هذه المهام بصفة جيدة زيادة مفرطة في التوسع النقدي غير المرغوب، و هو ما تنشأ عنه الفجوات التضخمية، فالموارد النقدية المعتبرة المتأتية من

ميزان المدفوعات بفعل ارتفاع أسعار المحروقات ساهمت في إحداث توسعا نقديا مقارنة مع التقديرات التي تضمنتها البرمجة النقدية التي يحددها مجلس النقد و القرض؛

- تفعيل الدور الرقابي للتشديد على ضرورة تحسين إدارة المخاطر وتطبيق مبادئ الحوكمة السليمة ومنها بوجه خاص فصل مهام الإدارة التنفيذية للمصارف والمؤسسات المالية عن مجالس إدارتها لتعهد لهذه الأخير مهام الإشراف والرقابة والمساءلة؛

- عصنة أنظمة الدفع الشامل خاصة فيما يتعلق بتحسين الخدمات المصرفية للزبائن وقنوات انتقال آثار السياسة النقدية، و تشجيع المصارف على تقديم وتنويع المنتجات المصرفية الجديدة؛

- تهيئة الظروف الملائمة و المناسبة وانتقاء أفضل المعايير التي تتماشى وخصوصية الجهاز المصرفي لأجل تطبيق اتفاق بازل 3 في حدود سنة 2019، من أجل تعزيز صلابة النظام المصرفي الجزائري و تقويته في التعامل مع الضغوط الإقتصادية و المالية و تحسين السيولة و إدارة المخاطر و الشفافية.

5-2- مضمون الأمر 04-10 المتعلق بالنقد و القرض: أتى الأمر 04-10 المؤرخ في 26 أوت 2010 والمتعلق بالنقد و القرض في 15 مادة يمكن تلخيص مضمونها في التالي:

- منح الأمر 04-10 المتعلق بالنقد و القرض في المادة 02 منه والمعدلة للمادة 35 من الأمر 03-11 المتعلق بالنقد و القرض، لبنك الجزائر مهمة الحرص على استقرار الأسعار باعتباره هدفا من أهداف السياسة النقدية، و في توفير أفضل الشروط في ميادين النقد و القرض و الصرف و الحفاظ عليها لنمو سريع للإقتصاد مع السهر على الاستقرار النقدي و المالي، و لهذا الغرض يكلف بنك الجزائر بتنظيم الحركة النقدية و التوجيه و المراقبة بكل الوسائل الملائمة لتوزيع القرض و تنظيم السيولة، و السهر على حسن تسيير التعهدات المالية تجاه الخارج و ضبط سوق الصرف، كما أضافت المادة 02 مهمة التأكد من سلامة النظام المصرفي و صلابته؛

- أشارت المادة 03 من الأمر 04-10 أن مهمة إعداد ميزان المدفوعات هي من اختصاص بنك الجزائر كما يكلف في هذا الإطار بعرض الوضعية المالية الخارجية للجزائر، ولتحقيق ذلك يمكنه أن يطلب من المصارف والمؤسسات المالية و كذلك الإدارات المالية و كل شخص معني تزويده بالإحصائيات و المعلومات التي يريدها مفيدة؛

- أرغمت المادة 04 من الأمر 04-10 المتعلق بالنقد و القرض على كل مصرف يزاوّل نشاطه على مستوى النظام المصرفي الجزائري أن يكون له حساب جاري دائن مع بنك الجزائر لتلبية حاجات عمليات التسديد بعنوان نظم الدفع بعدما كان لتلبية حاجات المقاصة في المادة 52 من الأمر 03-11، كما أعطت المادة 04 من الأمر 04-10 دائما لبنك الجزائر الحرص على السير الحسن لنظم الدفع و فعاليتها و سلامتها و ضمان مراقبتها، و حسب نص المادة 05 من الأمر 04-10 فإن بنك الجزائر يمكنه رفض إدخال أي وسيلة دفع لا سيما إذا كانت تقدم ضمانات سلامة غير كافية؛

- حددت المادة 06 من الأمر 04-10 أن النفقات المتعلقة بتسيير نظم الدفع يتحملها المساهمون بعدما كانت المصارف تتحمل نفقات غرف المقاصة، و في هذا الخصوص يتعين أن يؤطر بنك الجزائر وضع التعريف المحددة من

طرف المساهمين بالنسبة لزيائهم، و حولت نفس المادة المذكورة لمجلس النقد و القرض بصفته سلطة نقدية في الميادين التي حددتها المادة 62 من الأمر 03-11 بالإضافة إلى منتجات التوفير و القرض الجديدة و إعداد المعايير و سير وسائل الدفع و سلامتها، و تسيير إحتياطيات الصرف و قواعد السير الحسن و أخلاقيات المهنة المطبقة على المصارف و المؤسسات المالية، كما سمحت المادة 06 أيضا للمصارف و المؤسسات المالية إلى جانب عملياتها المعتادة، القيام بعمليات الإستشارة و التسيير المالي والهندسة المالية و كل العمليات الموجهة لتسهيل إنشاء المؤسسات والتجهيزات و إنمائها؛

- ألزمت المادة 07 من الأمر 04-10 المصارف والمؤسسات المالية بوضع جهاز رقابة داخلي ناجح وجهاز رقابة المطابقة، و أعطت المادة 08 من نفس الأمر لبنك الجزائر الحق في تنظيم مصلحة مركزية مخاطر المؤسسات و مركزية مخاطر العائلات و مركزية المستحقات غير المدفوعة؛

و يمكن القول إجمالا أن الأمر 04-10 هدف إلى اتخاذ اجراءات تعمل على جعل الهدف الرئيسي للسياسة النقدية يتمثل في استقرار الأسعار (مخاربة التضخم)، مع إعطاء كل الوسائل لبنك الجزائر لتحقيق ذلك، مع الحفاظ على جهاز مصرفي مستقر و صلب عن طريق تفعيل نظم الرقابة الداخلية و الخارجية ، و قد أتى الأمر أيضا بتدابير ترمي إلى تشجيع استخدام نظم الدفع المتطورة و تنويع المنتجات المالية والمصرفية عن طريق تبني مفهوم الهندسة المالية في المصارف و المؤسسات المالية و الموجهة أساسا لإنشاء المؤسسات و التجهيزات لتقليل البطالة والرفع من معدلات النمو الإقتصادية.