هيكل بنك الجزائر بين السّلطة والحرية
طبقا لقانون النقد والقرض 11/03 المعدل والمتمم

structure of the Bank of Algeria between power and freedom According to the Monetary and loan law 03/11 amended and supplemented

تاريخ الارسال: 2021/09/11	تاريخ القبول: 2021/10/20	تاريخ النشر: 2021/11/05

***د. بلودنين أحمد**
جامعة التكوين المتواصل - الجزائر
Ahmed.Beld@yahoo.fr

ملخص :

نحاول من خلال هذا الموضوع دراسة مدى استقلالية هيكل بنك الجزائر من جانبه القانوني، باعتباره العمود الفقري للنشاط البنكي في الدولة، ويقصد بالاستقلالية هنا طريقة تعيين تشكيلة بنك الجزائر وكيفيات عزلها، وامتيازات أعضائها، وأهم الصلاحيات المخولة لها، ومدى تداخل هذه الصلاحيات فيما بينها، وعلاقاتها مع بعضها البعض.

والقول بهيكل البنك المركزي بين السلطة والحرية، يعني مدى تدخل السلطة التنفيذية أو سلطة أخرى في عمل البنك من جهة، وحريته في مباشرة مختلف صلاحياته المنصوص عليها في قانون النقد والقرض من جهة أخرى.

ولعل هذه الدراسة تهدف إلى:

- تجنّب الخلط والتمييز بين الأجهزة المكونة لبنك الجزائر والأجهزة المساعدة له.
- مدى استقلالية تشكيلة هيكل بنك الجزائر.
- معرفة مدى تمكن تشكيلة بنك الجزائر عن طريق الأنظمة من تأسيس القانون البنكي.
- مدى نجاح المنظومة القانونية المصرفية في الوصول إلى فكرة استقلالية بنك الجزائر عن السلطة التنفيذية.

الكلمات المفتاحية: المحافظ؛ مجلس الإدارة؛ هيئة المراقبة؛ مجلس النقد والقرض.

***المؤلف المرسل:** بلودنين أحمد .

Abstract:

Through this topic, we are trying to study the extent of the independence of the Bank of Algeria's structure from its legal side, as it is the backbone of the banking activity in the country. Independence here means the method for determining the composition of the Bank of Algeria, the methods of its isolation, the privileges of its members, the most important powers vested in it, the extent of the overlap of these powers among themselves, and their relations With bitten another.

The saying of the structure of the central bank between the authority is free, it means the extent of interference by the executive authority or another authority in the work of the bank on the one hand, and its freedom to exercise its various powers stipulated in the Monetary and Loan Law on the other hand.

Perhaps this study also aims to:

-Avoid confusing and distinguishing between the components of the Bank of Algeria and its auxiliary systems.

-The extent of the independence of the composition of the Bank Algeria structure.

- Knowing the extent to which the composition of the Bank of Algeria could, through the regulations, establish the banking law.

Keywords: *Governor;Board of Directors; Supervisory Board; monetary and loan Board.*

مقدمة:

عرف بنك الجزائر عدة تطورات منذ الاستقلال، وبالتحديد ابتداء من قانون 44/62 المؤرخ 1962/12/13 والمتضمن إنشاء البنك المركزي الجزائري، ثم مرحلة الإصلاحات التي تم الشروع فيها ابتداء من 1988 والتي مست القطاع البنكي، ابتداء بقانون 06/88 المؤرخ في 1988/01/12، ثم تلاه قانون 10/90 تكريسا لمشروع التفتح الاقتصادي، والذي عدل وتمم بموجب الأمر 01/01، ثم ألغي بالأمر11/03، الذي جاء نتيجة عدة أسباب، من أهمها تلك الهزات التي ضربت القطاع البنكي،[1] الذي تمّ تعديله بموجب الأمر 04/10 بتاريخ 2010/08/26.

من هذا المنطلق حاول المشرع فرض صرامة ورقابة على المؤسسات المصرفية والمؤسسات المالية من طرف أجهزة الرقابة، وجعل البنك المركزي بنك البنوك، يخضع لنظام قانوني خاص.

المبحث الأول: تطور بنك الجزائر من خلال التسمية والصلاحيات

يبدو أن المشرع الجزائري حاول من خلال تطور المنظومة التشريعية المتعلقة بالقطاع المصرفي أن يساير مختلف التطورات التي حصلت في الجزائر، سواء السياسية أو الاقتصادية أو حتى بالمحيط الخارجي الدولي، لذلك اختلفت التعاريف المتعلقة ببنك الجزائر، هذا من جهة، أو التي تخص الصلاحيات من جهة أخرى.

المطلب الأول: تطور تعريفات بنك الجزائر من خلال المنظومة البنكية المتعاقبة

قبل التطرق إلى صلاحيات البنك المركزي نشير إلى أن الأمر 10-04 المشار إليه أعلاه، أعطى تعريفا جديدا لبنك الجزائر، فبعدما كان يعد تاجرا في تعاملاته مع الغير، ويخضع لقواعد المحاسبة العمومية، كما يخضع لرقابة مجلس المحاسبة، أصبح بنك الجزائر مؤسسة وطنية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي... و لا يخضع لإجراءات المحاسبة العمومية ورقابة مجلس المحاسبة، كما لا يخضع إلى التزامات التسجيل في السجل التجاري.[2]

كما نشير أيضا إلى أن القانون القديم 62-144 كان يستعمل تسمية البنك المركزي بدلا من بنك الجزائر، وذلك بنصه على أن" البنك المركزي تاجرا في علاقاته مع الغير ويحكمه أحكام التشريعات التجارية التي لا ينفصل عنها القانون".[3]

نفس الأمر ينطبق على القانون 86-12 وذلك بنصه على أن "البنك المركزي ومؤسسة القرض مؤسسة عمومية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وتقوم بمقتضى وظيفتها الإعتيادية بالعمليات المصرفية، ويكون رأسمال البنك المركزي ومؤسسات القرض ملك للدولة أو ألحد مؤسسات حسب المفهوم المتعلق بالأملاك الوطنية."[4]

أما القانون 88-06 فقد عرف البنك المركزي على أنه: "البنك المركزي ومؤسسة القرض مؤسسة عمومية إقتصادية، تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي وتقوم بمقتضى وظيفتها الاعتيادية بالعمليات المصرفية."[5]

أما تعريف البنك المركزي طبقا للقانون 90-10 المتعلق بالنقد والقرض جاء على النحو الآتي "البنك المركزي مؤسسة وطنية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي".[6]

أما القانون 03-11 فقد اعتمد تسمية بنك الجزائر بدلا من البنك المركزي، وذلك بنصه: "بنك الجزائر مؤسسة وطنية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي ويعد تاجرا في علاقاته مع الغير ويحكمه التشريع التجاري ما لم يخالف ذلك أحكام هذا الأمر،

ويتتبع قواعد المحاسبة التجارية ولا يخضع لإجراءات المحاسبة العمومية ومراقبة مجلس المحاسبة".[7]

أما التعريف الفقهي:

- عرفه " شـو Shaw.W "بأنه " البنك الذي يتحكم في الائتمان وينظمه".[8]

- وعرفه " أ. داي" Day.A" "بأنه: " البنك الذي ينظم السياسة النقدية ويعمل على استقرار النظام المصرفي".[9]

- يعرف كذلك على أنه:" هو المؤسسة التي تلقى عليها مسؤولية إدارة التوسع والإنكماش في حجم النقود وذلك لتحقيق الرفاهية العامة، و لذلك فهو المؤسسة النقدية التي تتولى مسؤولية تنظيم عرض النقود وتوفيرها وتكلفتها وذلك لتحقيق الصالح العام. [10]

المطلب الثاني: صلاحيات بنك الجزائر

من خلال هذه التعاريف القانونية أو الفقهية، جاءت صلاحيات البنك المركزي في الكتاب الثالث من قانون النقد والقرض11/03 تحت عنوان صلاحيات بنك الجزائر وعملياته، حيث تضمن الباب الأول منه صلاحيات عامة، والباب الثاني إصدار النقد، أما الباب الثالث العمليات، وبالتحديد من المادة 38 إلى المادة 57 منه.

يعتبر البنك المركزي أساس الجهاز المصرفي، فهو يشرف على الجهاز المصرفي ويقوم على إصدار النقود، ويعمل على المحافظة على الاستقرار النقدي، وهو بنك الحكومة، حيث يتولى القيام بالخدمات المصرية للحكومة ويشاركها في إعداد السياسات النقدية والمالية وهو أيضا بنك البنوك...

- تتمثل مهمة البنك المركزي في ميادين النقد والقرض والصرف في توفير أفضل الشروط والحفاظ عليها لنو سريع للاقتصاد مع السهر على الاستقرار الداخلي والخارجي للنقد.

- يعدّ بنك الجزائر ميزان المدفوعات ويعرض الوضعية المالية الخارجية للجزائر، وفي هذا الإطار، يمكنه أن يطلب من البنوك والمؤسسات المالية وكذلك الإدارات المالية وكل شخص معني، تزويده بالإحصائيات والمعلومات التي يراها مفيدة.[11]

- تستشيره الحكومة في كل مشروع قانون ونص تنظيمي يتعلقان بالمسائل المالية والنقدية.

- يمكن للبنك المركزي أن يقترح على الحكومة كل تدبير من شأنه أن يحسن ميزان المدفوعات وحركة الأسعار وأحوال المالية العامة وبشكل عام تنمية الاقتصاد، ويطلع الحكومة على كل طارئ من شأنه المساس باستقرار النقد.

- يساعد الحكومة في علاقاتها مع المؤسسات المالية المتعددة الأطراف والدولية، وعند الضرورة يمكنه تمثيل الحكومة لدى هذه المؤسسات في المؤتمرات الدولية.

أما فيما يخص عمليات البنك المركزي، فيمكنه على سبيل المثال:

- أن يقوم بكل العمليات على الذهب ولاسيما بالشراء والبيع والاقتراض والرهن، وذلك نقدا ولأجل.

- يمكنه أن يمنح تسبيقات للبنوك من العملات وسبائك الذهب والعملات الأجنبية ومن السندات العمومية والخاصة .

- يمكنه منح قروضا بالحساب الجاري للبنوك لمدة سنة على الأكثر، ويجب أن تكون مكفولة بضمانات من سندات الخزينة أو بالذهب أو بالعملات الأجنبية.... بموجب الأنظمة المتخذة بهذا الخصوص من مجلس النقد والقرض .

- يمكنه إجراء كل العمليات المصرفية مع البنوك والمؤسسات المالية العاملة في الجزائر ومع كل بنك مركزي أجنبي.

- يمكنه ولتلبية حاجاته الخاصة شراء عقارات أو يكلف من يبنيها أو يبيعها أو يستبدلها، وتخضع هذه العمليات لرخصة من مجلس الإدارة، ولا يمكن أن تتم إلا بالأموال الخاصة.

هذه أهم صلاحيات البنك المركزي، والتي جاءت على سبيل المثال لكونها عديدة ومتنوعة، ولعل هذه الصلاحيات هي التي تضمن مدى استقلالية ومصداقية هذا الجهاز من جهة، كما تبين قوة أو ضعف القطاع البنكي للدولة وبالتالي اقتصادها من جهة أخرى.

الأمر الذي يمنح لبنك الجزائر باعتباره أعلى هيئة تتربع على هرم القطع البنكي في الدولة قيمة قانونية، يساهم بالدرجة الأولى في الحفاظ على سيادة الدولة من جهة، وترقية القطاع المالي والمصرفي والاقتصادي من جهة أخرى هو تنظيمه بموجب منظومة قانونية بعيدة كل البعد عن النزاعات السياسية أو الفردية، ولعل هذا ما جعل الدول تخرج التشريع في المسائل النقدية أو المصرفية من السلطة التشريعية وجعله اختصاصا أصيلا لمجلس النقد والقرض- كما هو الحال في الجزائر- لأن الصراعات السياسية داخل البرلمانات تؤثر سلبا على التشريع في المجالات البنكية.

المطلب الثالث: استقلالية بنك الجزائر باعتباره بنك مركزي

في العام 1824 أبدى " د ريكاردو (Ricardo.D) "رأيه معقبا على إنشاء بنك وطني بقوله "لا يمكن الاطمئنان إلى الاعتماد على الحكومة في السيطرة على إصدار النقود الورقية حيث أن منح الحكومة هذه السلطة1، سوف يؤدي غالبا إلى الإفراط في استخدام هذه السلطة" ، وهو ما يعنى أن مسألة استقلالية البنك المركزي قديمة نسبيا، لكن ما هو جديد هو تزايد المطالبة بمنح البنوك المركزية مزيدا من الاستقلالية في وضع وتنفيذ السياسة النقدية مما أدى إلى تغيير جذري في العلاقة المؤسسية للبنك المركزي في مواجهة الحكومة.

يقصد باستقلالية بنك الجزائر باعتباره يتربع على هرم القطاع المصرفي، هو استقلاله في إدارة السياسة النقدية بعيدا عن تدخل السلطة التنفيذية حتى لا تستخدم السياسة النقدية كأداة لتمويل العجز في الميزانية العامة، هذا من جهة، إضافة إلى استقلاله من خلال تشكيلتها المتنوعة عن السلطة التنفيذية من جهة أخرى.

ويرى بعض الكتاب أنه يمكن التمييز بين مفهومين لاستقلال السياسة النقدية:[12]

- المفهوم الأول: يتمثل في عزل السياسة النقدية عن الضغط السياسي اليومي المستمر، وذلك من خلال وسيلة بسيطة نسبيا تتمثل في تعيين نوع من القواعد للسياسة النقدية يتحتم إتباعها، ففي الماضي كانت قاعدة الذهب هي الممثل لهذا النوع من القواعد، وفي غيابها ظهرت قضية "القواعد في مواجهة الحرية في التصرف"، والواقع أن وجود القواعد وإن كانت تحدّ من حرية البنك المركزي في التصرف عند إدارته للسياسة النقدية، إلا أنها تضمن عدم وجود أي تدخل أو ضغوط من قبل السلطة السياسة.
- المفهوم الثاني: يتمثل في منح البنك المركزي الاستقلال الكامل في إدارة السياسة النقدية، من خلال عزله عن أية ضغوط سياسية من قبل السلطة التنفيذية من ناحية، ومن خلال منحه حرية تصرف كاملة في وضع وتنفيذ السياسة النقدية، وهذا هو المفهوم الأكثر ارتباطا بممارسة البنوك المركزية لعملها في الوقت الحالي.

أما فيما يخص باستقلالية البنك المركزي عن السلطة التنفيذية يقصد به بالدرجة الأولى استقلاليته عن رئيس الجمهورية - باعتباره رئيس السلطة التنفيذية- وعن وزير المالية، فالأول – كما سنرى- هو صاحب سلطة التعيين والعزل بالنسبة لمحافظ بنك

الجزائر ونوابه الثلاثة، إضافة إلى مختلف تشكيلة هيكل بنك الجزائر، أما بالنسبة للثاني فباعتبار القطاع البنكي يقع ضمن القطاع المالي قد يؤثر على رسم بنك الجزائر لسياسته النقدية.

ولعل أهم المعايير المعتمدة في موضوع استقلالية البنك المركزي والتي خلصت مختلف الدراسات رغم اختلافها، نذكر ما يلي:

1. مدى سلطة وحرية البنك المركزي في وضع وتنفيذ السياسة النقدية، ومدى حدود التدخل الحكومي في ذلك، ومن صاحب القرار النهائي في حال وجود خلاف بين البنك المركزي والحكومة بشأن هذه السياسة.
2. مدى التزام البنك المركزي بتمويل العجز في الإنفاق الحكومي، وكذلك مدى التزامه بشراء أدوات دين حكومية بشكل مباشر(سوق الإصدار الأولى)، ومدى التزامه بمنح تسهيلات ائتمانية للحكومة وهيئاتها ومؤسساتها
3. مدى سلطة الحكومة في تعيين وعزل محافظي البنك المركزي وأعضاء مجالس إدارتها ومدة ولايتهم ومعدل استقرارهم في وظائفهم ومدى تمثيل الحكومة في هذه المجالس، وهل حضورها - إن وجد- يقتصر على الاستماع والاشتراك في النقاش أم أنه يمتد إلى حق التصويت والاعتراض على القرارات، يضاف إلى ما تقدم مدى سلطة الحكومة بشأن ميزانية البنك المركزي.
4. المكانة الخاصة بهدف المحافظة على استقرار الأسعار وقيمة العملة كهدف للسياسة النقدية، وما إذا كان هو الهدف الوحيد أم هو الهدف الأول والرئيسي مع أهداف أخرى، بعبارة أخرى هل يكون لهدف المحافظة على استقرار الأسعار الأولوية والغلبة في حالة تناقضه مع الأهداف الأخرى أيا كانت درجة إلحاحها، ومدى قدرة البنك المركزي على تنفيذ ذلك، أم أنه يتساوى في الأهمية مع بقية الأهداف..
5. مدي خضوع البنك المركزي للمحاسبة والمساءلة. وبالطبع تتفاوت تجارب الدول المختلفة في درجة الاستقلالية التي تمنحها-أو تريد منحها-لبنوكها المركزية.

ووفقا لغالبية الدراسات في هذا الموضوع والتي اعتمدت المعايير المذكورة أعلاه، فإن البنوك المركزية لألمانيا وسويسرا والولايات المتحدة الأمريكية تعتبر أقدم وأكثر نماذج البنوك المركزية استقلالا، إذ تعود التشريعات الخاصة باستقلالية هذه البنوك إلى عام

1907 بالنسبة لسويسرا وعام 1913 بالنسبة للولايات المتحدة الأمريكية وعام 1957 بالنسبة للبنك المركزي الألماني مع تعديلات لاحقة.

كذلك تعتبر تجربة نيوزيلندا في منح الاستقلالية لبنكها عام 1989 بمثابة نموذج حديث للدول الأخرى الراغبة في أن تحذو حذوها، قبل أن يأتي التنظيم الخاص بالبنك المركزي الأوربي في العام 1992 بنموذج آخر أكثر تقدما ووضوحا في تأكيد استقلالية البنك المركزي .

المبحث الثاني: هيكل بنك الجزائر وتنظيمه

من خلال مختلف قوانين النقد والقرض المتعاقبة في الجزائر يتضح لنا نوعين من الأجهزة، الأولى تعتبر أجهزة مكونة لبنك الجزائر، والثانية هي أجهزة مساعدة له، وما يهمنا في هذه الدراسة النوع الأول المكون لهيكل بنك الجزائر الذي كان يطلق عليه سابقا البنك المركزي.

المطلب الأول: المحافظ ونوابه

نظرا لحساسية وظيفة محافظ بنك الجزائر، فقد خصه المشرع بمركز قانوني خاص، سواء من حيث طريقة تعيينه أو حالات إقالته من جهة، ومن خلال صلاحياته من جهة أخرى.

1. تعيين المحافظ :(le gouverneur) يتولى إدارة بنك الجزائر محافظ يساعده ثلاثة (3) نواب محافظ، يعينوا جميعهم بموجب مرسوم من رئيس الجمهورية12، ولعل هذه الطريقة في التعيين هي تكريس لما جاء في نص المادة 78 من دستور 1996.

نشير هنا إلى أن المشرع لم يحدد مدة المحافظ أو نوابه على رأس إدارة بنك الجزائر،عكس ما كان عليه في قانون 10/90 المتعلق بالنقد والقرض، حيث كانت المدة التي يشغلها المحافظ محددة بستة (6) سنوات، وخمسة (5) سنوات لكل واحد من نوابه، وهي غير قابلة للتجديد إلا مرة واحدة.

إن سلطة التعيين أو العزل تشكل في حد ذاتها، عامل ضغط من شأنه التأثير على قرارات المعين، والخضوع للجهة المعينة، وقد عمدت القوانين المؤسسة لاستقلالية البنك المركزي إلى تولية مهمة التعيين إلى رئيس الدولة، حتى لا يقع المحافظ تحت رحمة رئيس الحكومة أو وزير المالية.[13]

2. حالات العزل: حسب نص المادة 2/15 من قانون النقد والقرض بأنه يمكن عزل المحافظ ونوابه إلا في حالة الخطأ الجسيم، إلا أنهم قد يعزلون في حالة العجز الصحي الذي يستحيل عليهم ممارسة مهامهم بصفة عادية، وعليه فلا يمكن عزلهم خارج هاتين الحالتين.

نشير إلا أن المشرع لم يحدد لنا ما لمقصود بالخطأ الجسيم بالنسبة للمحافظ ونوابه، إلا أنه قد يفهم من ذلك الخطأ الذي ينتج عن الموظف أو العامل والذي تتبعه أضرارا خطيرة تؤثر على حسن سير المرفق .

بغية حماية المحافظ ونوابه من التأثيرات: لضمان استقلالية بنك الجزائر من جهة، وحماية تشكيلة إدارة بنك الجزائر من الضغوطات من جهة ثانية، فقد خصهم المشرع بمجموعة من الامتيازات ومجموعة من الممنوعات، تتمثل فيما يلي:

- يحدد مرتب المحافظ ومرتب نائب المحافظ بمرسوم رئاسي ويتحملهما بنك الجزائر،
- يتقاضى المحافظ ونواب المحافظ أو ورثتهم عند الاقتضاء، إلا في حالة العزل بسبب خطأ فادح، تعويضا عند انتهاء ممارسة وظيفتهم يساوي مرتب سنين يتحمله بنك الجزائر وذلك باستثناء كل مبلغ آخر يدفعه هذا البنك .
- يمنع المحافظ ونوابه من أية عهدة انتخابية وكل وظيفة عمومية، كما لا يخضعون لقواعد قانون الوظيف العمومي.
- لا يمكن المحافظ ونوابه أن يمارسوا أي نشاط أو مهنة أو وظيفة أثناء عهدتهم، ماعدا تمثيل الدولة لدى المؤسسات العمومية الدولية ذات الطابع النقدي أو المالي أو النقدي.
- لا يمكن المحافظ ونوابه اقتراض أي مبلغ من أية مؤسسة جزائرية كانت أم أجنبية، ولا يمكن أن يقبل أي تعهد عليه توقيع أحدهم في محفظة بنك الجزائر، ولا في محفظة أية مؤسسة عاملة في الجزائر.
- لا يجوز للمحافظ ونوابه، خلال مدة سنتين (2) بعد نهاية عهدتهم أن يسيّروا أو يعملوا في مؤسسة خاضعة لسلطة أو مراقبة بنك الجزائر أو شركة تسيطر عليها مثل هذه المؤسسة، ولا يعملوا كوكلاء أو مستشارين لمثل هذه المؤسسات أو الشركات.

من خلال ما تم ذكره، يتضح لنا بأن المشرع الجزائري حاول إعطاء المحافظ ونوابه مركزا قانونيا خاصا، يجعلهم بعيدين عن كل التأثيرات سواء الداخلية منها أو الخارجية، مما يضمن لهم نوع من الاستقلالية عند أدائهم لمختلف مهامهم.

3. صلاحيات المحافظ ونوابه:[14]

لعل أول ملاحظة يمكن استنتاجها من خلال قانون النقد والنقد فيما يخص موضوع الصلاحيات، هو أنه يجب التفرقة بين صلاحيات المحافظ وصلاحيات نوابه، حيث أن صلاحيات محافظ بنك الجزائر تستمد مباشرة من قانون النقد والقرض، بينما صلاحيات النواب تدخل ضمن صلاحيات المحافظ، بمعنى أنها غير محددة في القانون، فهي تخضع لإرادة المحافظ، وهي على النحو الآتي:

- يدير المحافظ إدارة شؤون بنك الجزائر، كما يحق له اتخاذ جميع التدابير لتنفيذ والقيام بجميع الأعمال في إطار القانون .
- يوقع باسم بنك الجزائر جميع الاتفاقيات والمحاضر المتعلقة بالسنوات المالية، والحصائل وحسابات النتائج.
- يمثل بنك الجزائر لدى السلطات العمومية في الجزائر ولدى البنوك المركزية الأجنبية ولدى الهيئات المالية الدولية ولدى الغير بشكل عام.
- يرفع الدعاوى القضائية ويدافع عنها بناء على متابعته وتعجيله، ويتخذ جميع الإجراءات التحفظية التي يراها.
- يقوم بشراء كل الأملاك العقارية المرخص بها قانونا التصرف فيها، وينظم مصالح بنك الجزائر ويحدد مهامها .
- يوظف أعوان بنك الجزائر ووفقا للشروط المنصوص عليها في القانون الأساسي للمستخدمين ويعينهم في مناصبهم ويرقيهم ويعزلهم ويفصلهم.
- يعين ممثلي بنك الجزائر في مجالس المؤسسات الأخرى، عندما يكون مثل هذا التمثيل مقررا.

ما يميّز صلاحيات محافظ بنك الجزائر، هو أنها رغم كونها واسعة ويمارسها دون قيد، إلا أنه قد يمارسها في بعض الحالات بموجب موافقة أو مشاركة جهة أخرى، وهذا ما سوف نراه عند حديثنا عن مجلس الإدارة.

أما صلاحيات نواب المحافظ فيحددها المحافظ ويوضح سلطاتهم،كما يمكنه لحاجات الخدمة أن يختار من بين إطارات بنك الجزائر وكلاء خاصين وذلك حسب المادة 17 من ق ن ق.

المطلب الثاني: مجلس الإدارة: (conseil d'administration)

نشير أي أن مجلس الإدارة أنشئ بموجب الأمر 01/01 المؤرخ في 2001/02/27 المعدل والمتمم للقانون 10/90 المتعلق بالنقد والقرض، حيث أنه سابقا وحسب قانون 10/90 كانت الوظيفة النقدية والإدارية تمارس من طرف مجلس النقد والقرض، ثم عدل وأصبحت الوظيفة الإدارية من اختصاص مجلس الإدارة، بينما الوظيفة النقدية من اختصاص مجلس النقد والقرض.

يعتبر مجلس الإدارة ثاني هيئة مكونة لبنك الجزائر، خصّه المشرع بنظام قانوني خاص، من حيث تشكيلته وطريقة تسييره.

1. تشكيلة مجلس الإدارة وتسييره:

يتكون مجلس الإدارة من:

- المحافظ رئيسا،
- نواب المحافظ الثلاثة،
- ثلاثة (3) موظفين ذوي أعلى درجة معينين بموجب مرسوم رئاسي، بحكم كفاءتهم في المجالين الاقتصادي والمالي،
- ثلاثة (3) أعضاء مستخلفين، يستخلفون الأعضاء الثلاثة الدائمون في حالة غيابهم أو شغور وظائفهم حسب الشروط نفسها،

يستدعي المحافظ مجلس الإدارة ويرأسه ويحدد جدول أعمال دوراته، ويرأس الجلسة في غيابه نائب المحافظ الذي يتولى نيابته.

يجتمع مجلس الإدارة بناء على رئيسه كلما دعت الضرورة إلى ذلك، كما يجتمع إذا طلب ثلاثة أعضاء ذلك، ويصادق مجلس الإدارة على نظامه الداخلي، ويكون حضور أربعة أعضاء على الأقل ضروريا لعقد اجتماعاته، كما لا يجوز لأي عضو أن ينتدب من يمثله.

تتخذ قرارات المجلس بالأغلبية البسيطة لأصوات الأعضاء الحاضرين، وفي حالة تساوي الأصوات يكون صوت الرئيس مرجحا.

كما لا يجوز لأعضاء مجلس الإدارة أن يفشوا بصفة مباشرة أو غير مباشرة وقائع أو معلومات اطلعوا عليها في إطار عهدتهم، وذلك دون المساس بالالتزامات المفروضة عليهم بموجب القانون، وأن يلتزموا بالسر المهني، ماعدا الحالات التي يدعون فيها للإدلاء بشهادة في دعوى جزائية.[15]

2. سلطات مجلس الإدارة:

يمارس مجلس الإدارة السلطات التي كان يمارسها مجلس النقد والقرض بموجب قانون 10/90 كهيئة إدارية، حيث تم تحويلها إليه بموجب المادة 07 من الأمر 01/01 المعدل والمتمم لقانون النقد والقرض.

نشير في هذا الصدد إلى أن الأمر 11/03 قد وسع من سلطات مجلس الإدارة، والمحدد بموجب المادة 22 منه، وهي كالآتي:

- التداول بشأن التنظيم العام لبنك الجزائر، وكدا فتح الوكالات والفروع أو إلغاؤها،
- ضبط اللوائح المطبقة في بنك الجزائر،
- الموافقة على القانون الأساسي للمستخدمين ونظام رواتب أعوان بنك الجزائر،
- التداول بمبادرة من المحافظ بشأن جميع الاتفاقيات،
- الفصل في شراء العقارات والتصرف فيها،
- البث في جدوى الدعاوى القضائية التي ترفع باسم بنك الجزائر، ويرخص بإجراء المصالحات والمعاملات،
- تحديد ميزانية بنك الجزائر كل سنة،
- تحديد الشروط والشكل اللذين يعد بنك الجزائر حساباته ويضبطها،
- ضبط توزيع الأرباح، والموافقة على مشروع التقرير الذي يرفعه المحافظ باسمه إلى رئيس الجمهورية،
- الإطلاع بجميع الشؤون التي تخص بنك الجزائر،

المطلب الثالث: هيئة المراقبة

أول ملاحظة يمكن إبداؤها حول هذه الهيئة هو أن المشرع الجزائري لم يول لها أهمية كبيرة مقارنة بالأجهزة الأخرى المكونة لبنك الجزائر، ولقد نظم المشرع رقابة بنك الجزائر في الفصل الثالث من الباب الثاني لقانون النقد والقرض، تحت عنوان حراسة بنك الجزائر ورقابته، وبالتحديد في المادتين 26-27.

لقد اكتفى المشرع بتحديد الأشخاص المكلفون بوظيفة الرقابة من جهة، ومجال الرقابة من جهة أخرى.

1. الأشخاص المكلفون بالرقابة :

يتولى حراسة بنك الجزائر هيئة مراقبة تتكون من مراقبين يعينان بموجب مرسوم رئاسي، وهذا عكس طريقة التعيين التي كانت معتمدة في ظل قانون 10/90، حيث كانا يعينان بموجب مرسوم رئاسي وبعد اقتراح من وزير المالية.

يشترط في هاذين المراقبين تمتعهما بمعارف لاسيما المالية، وفي مجال المحاسبة المتصلة بالبنوك المركزية تؤهلهما لأداء مهمتهما، مع جعلهما في وضعية انتداب من إدارتهما الأصلية، وتنهى مهامهما بنفس الطريقة التي تم تعيينهما بها، مع الإشارة إلى أن القانون لم يحدد المدة التي يعين فيها المراقبين .

وحسب نص المادة 4/26 فإن دفع مرتب المراقبين يكون عن طريق التنظيم، كما يحدد مجلس الإدارة تنظيم هيئة المراقبة والوسائل البشرية والمادية الموضوعة تحت تصرفها.

2. حدود الرقابة:

يقوم المراقبان بحراسة عامة تشمل جميع مصالح بنك الجزائر، وجميع العمليات التي يقوم بها، ويمارسان حراسة خاصة على مركزية المخاطر وتنظيم السوق النقدية.

يمكن أن يجري المراقبان مع أو كل على حدى عمليات التدقيق والمراقبة التي يريانها مجدية، كما يحضران دورات مجلس الإدارة بصوت استشاري، ويطلعان المجلس على نتائج المراقبة التي أجريانها.

وإذا رفض مجلس الإدارة اقتراحاتهما وملاحظاتهما، يجوز لهما طلب تدوينها في سجل المداولات، ويطلعان الوزير المكلف بالمالية بذلك.

ويرفعان تقريرا لمجلس الإدارة حول عمليات تدقيق حسابان نهاية السنة المالية والتعديلات المقترحة، كما يرفعان تقريرا إلى الوزير المكلف بالمالية خلال الأشهر الأربعة التي

تلي اختتام السنة المالية وتبلغ نسخة من التقرير للمحافظ، ولقد أشار قانون النقد والقرض 11/03 في المادة 7/27 جواز طلب الوزير المكلف بالمالية من المراقبين في كل حين تقارير حول مسائل معينة تدخل ضمن اختصاصاتهما.

يتضح لنا من خلال ما سبق، أنه ورغم تعيين المراقبين من طرف رئيس الجمهورية- الأمر الذي يمنحهما مركزا قانونيا خاصا- يمكن إبداء الملاحظات التالية:

- لم يعرف لنا قانون النقد والقرض كل من مصطلح الرقابة والحراسة، فهل يعبران عن معنى واحد.
- لا يمكن تصور هيئة رقابة لجهاز مصرفي يحتل قمة الهرم البنكي في الدولة، تتكون من عضوين، لأن الحديث عن هيئة رقابة تدل على وجود أكثر من عضوين.
- لم يحدد المشرع مدة رقابة هيئة الحراسة .
- لم ينص المشرع صراحة على إمكانية رقابة هيئة المراقبة لمجلس النقد والقرض، أو حضور جلساته، وإنما اكتفى برقابتهما لمجلس الإدارة.
- لم يحدد المشرع الإجراءات الواجب اتخاذها من طرف محافظ بنك الجزائر والوزير المكلف بالمالية بعد تسلمهما لتقارير هيئة المراقبة.

المطلب الرابع: مجلس النقد والقرض:(Le *conseil de la monnaie* et du *crédit*)

بعدما كان مجلس النقد والقرض يمارس وظيفتين، الأولى إدارية والثانية تتعلق بالسياسة النقدية طبقا لقانون 10/90، جاء الأمر 01/01 الذي منح الوظيفة الإدارية لمجلس إدارة بنك الجزائر، واحتفظ مجلس النقد والقرض بالوظيفة النقدية.

تظهر أهمية مجلس النقد والقرض طبقا للأمر 11/03 من خلال تشكيلته وسير عمله، إضافة إلى الصلاحيات المنوطة به.

1- تشكيلة مجلس النقد والقرض وطريقة عمله:

حسب نص المادة 58 من الأمر 11/03 يتكون مجلس النقد والقرض من:

- أعضاء مجلس إدارة بنك الجزائر،
- شخصيتان تختاران بحكم كفاءتهما في المسائل الاقتصادية والنقدية،

وتعيّن الشخصيتان العضوين في المجلس بموجب مرسوم من رئيس الجمهورية، كما يتداولان ويشاركان في التصويت داخل المجلس بحرية كاملة.

الملاحظ هنا أن كل تشكيلة مجلس النقد والقرض تعين بموجب مرسوم رئاسي، وهذا مما لاشك فيه يمنحها أكبر قدر من الاستقلالية.

لم يحدد المشرع حالات عزل أعضاء مجلس النقد والقرض، والمدة التي يتم تعيينهم فيها، كما أنهم يخضعون لنفس التزامات أعضاء مجلس الإدارة فيما يخص الالتزام بالسر المهني.

يرأس مجلس النقد والقرض محافظ بنك الجزائر الذي يستدعيه للاجتماع ويحدد جدول أعماله، ويحدد المجلس نظامه الداخلي، وتتخذ القرارات بالأغلبية البسيطة للأصوات، وفي حالة تساوي الأصوات يكون صوت الرئيس مرجحا.

يعقد المجلس أربعة دورات عادية في السنة على الأقل، ويمكن أن يستدعي إلى الانعقاد كلما دعت الضرورة إلى ذلك، بمبادرة من رئيسه أو من عضوين منه، ويقترحون في هذا الحالة جدول أعمال المجلس، ويستلزم عقد اجتماعات حضور ستة (6) من أعضائه على الأقل، ولا يمكن لأي مستشار أن يمنح تفويضا لتمثيله في المجلس.

2- صلاحيات المجلس:

نشير في البداية أن قانون النقد والقرض 11/03 اعتبر المجلس سلطة نقدية، منحها عدة صلاحيات تضمنتها المادة 62 منه، تمارس بصفة مستقلة عن أية جهة، وذلك عن طريق إصدار أنظمة وقرارات فردية، فهو يقوم بـ :

- إصدار النقد، كما هو منصوص عليه في المادتين 4-5 من قانون النقد والقرض،
- مقاييس وشروط عمليات البنك المركزي، لاسيما فيما يخص الخصم والسندات تحت نظام الأمانة ورهن السندات العامة والخاصة والعمليات المتصلة بالمعادن الثمينة والعملات،
- تحديد السياسة العامة، والإشراف عليها ومتابعتها وتقييمه،
- سير وسائل الدفع وسلامتها،
- شروط اعتماد البنوك والمؤسسات المالية وفتحها،
- شروط فتح مكاتب تمثيل البنوك والمؤسسات المالية لاسيما فيما يخص تغطية المخاطر وتوزيعها، والسيولة والقدرة على الوفاء والمخاطر بوجه عام،
- حماية زبائن البنوك والمؤسسات لاسيما في مجال العمليات مع هؤلاء الزبائن،

- الشروط التقنية لممارسة المهنة المصرفية ومهنتي الاستشارة والوساطة في المجالين المصرفي والمالي،
- تسيير احتياجات الصرف.

يمارس مجلس النقد والقرض صلاحياته عن طريق القرارات الفردية بـ :

- الترخيص بفتح البنوك والمؤسسات المالية، وتعديل قوانينها الأساسية، وسحب الاعتماد،
- الترخيص بفتح مكاتب تمثيل للبنوك الأجنبية،
- تفويض الصلاحيات في مجال تطبيق التنظيم الخاص بالصرف،
- القرارات المتعلقة بتطبيق الأنظمة التي يسنّها المجلس.

يلتزم المجلس بتبليغ مشاريع الأنظمة المعدة للإصدار إلى وزير المالية الذي يتاح له أجل عشرة (10) أيام لطلب تعديلها قبل إصدارها خلال اليومين اللذين يليان موافقة المجلس عليها.

يجب على المحافظ أن يستدعي حينئذ المجلس للاجتماع في أجل خمسة (5) أيام ويعرض عليه هذا التعديل المقترح، ويكون القرار الجديد الذي يتخذه المجلس نافذا مهما يكون مضمونه، بمعنى أن رأي الوزير استشاري، ففي حالة رفض هذا الرأي يحق للوزير سوى مباشرة الطعن بالإبطال أمام مجلس الدولة، ولا يكون لهذا الطعن أثر موقف.

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

نشير إلى أن الأنظمة التي تكون في حالة الاستعجال أجاز القانون نشرها في جريدتين يوميتين تصدران في مدينة الجزائر، ويمكن حينئذ الاحتجاج بها اتجاه الغير بمجرد إتمام هذا الإجراء.

يصدر المحافظ القرارات في مجال النشاطات المصرفية، وتنشر القرارات المتخذة والمتعلقة بفتح مكاتب تمثيل للبنوك الأجنبية، وتفويض الصلاحيات في مجال تطبيق التنظيم الخاص بالصرف، والقرارات المتعلقة بتطبيق الأنظمة التي يسنها المجلس، في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وتبلغ القرارات الأخرى طبقا لقانون الإجراءات المدنية.

يتضح من خلال ما سبق، أن الأجهزة المكونة لبنك الجزائر باعتباره بنك البنوك أو يمثل قمة الهرم المصرفي في الدولة، تتمثل في المحافظ ونوابه، مجلس الإدارة، مجلس النقد والقرض، إلا أنه وإلى جانب هذه الأجهزة أوجد المشرع الجزائري أجهزة مساعدة لبنك الجزائر، تختلف تماما عن الأجهزة المكونة له.

ولعل أهم ملاحظة يمكن استخلاصها من هذه الدراسة أن تشكيلة بنك الجزائر يسيطر عليها عنصر السلطة، الأمر الذي يفقد هذه المؤسسة المركزية في هرم القطاع البنكي فعاليتها ويجعلها بعيدة كل البعد عن المهام الرئيسية التي أسندت لها، والمتمثلة على الخصوص في تحرير الاقتصاد الوطني بالدرجة الأولى.

الخاتمة:

من خلال هذه الدراسة القانونية لمدى استقلالية هيكل بنك الجزائر، توصلنا إلى فكرتين أساسيتين ألا وهما:

1. أن هيكل بنك الجزائر يخضع بالدرجة الأولى إلى سيطرة السلطة التنفيذية والمتمثلة أساسا في رئيس الجمهورية، سواء من حيث تعيين تشكيلته أو حتى إنهاء مهامها
2. أن المعايير المعتمدة للقول باستقلالية بنك الجزائر تبقى نسبية إلى حد ما، ذلك أن تدخل السلطة التنفيذية في رسم السياسة النقدية من طرف بنك الجزائر تبقى شبه مؤكدة.

لعل أهم الاقتراحات التي يمكن طرحها من خلال هذه الدراسة، نذكر ما يلي:

1. التمييز بين هيكل بنك الجزائر والأجهزة المساعدة له،
2. تحديد مدة رئاسة محافظ بنك الجزائر ونوابه الثلاثة، احتراما لمبدأ التداول على السلطة
3. جعل رئاسة كل من مجلس الإدارة ومجلس النقد والقرض لشخصيتين مختلفتين.
4. توسيع مجال هيئة المراقبة إلى مختلف هياكل بنك الجزائر وليس إلى مجلس النقد والقرض فقط.
5. الكشف عن مآل تقرير هيئة المراقبة المرسل إلى المحافظ ووزير المالية نتيجة المخالفات المتوصل إليها.

الهوامش:

[1] منصوري زين، استقلالية البنك المركزي وأثرها على السياسة النقية، ملتقى المنظومة المصرفية الجزائرية والتحولات الاقتصادية–واقع وتحديات، جامعة حسيبة بن بوعلي- الشلف، 2004، ص 421.

[2] زينب عوض الله و أسامة محمد الفولي، أساسيات الاقتصاد النقدي والمصرفي، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2003 ،ص 284.

[3] نفس المرجع، ص 286.

[4] الفضيحة المالية التي مست ست وكالات تابعة للبنك الوطني الجزائري سنة 2002 والمتمثلة في وكالات ديدوش مراد، العربي بن مهيدي، رياض الفتح، حسين داي وكذا وكالات الحراش، برج الكيفان، زرالدة وبنك بدر، حيث تفجرت القضية بعدما اكتشف سحب أكثر من مليار من وكالة برج الكيفان بطرق احتيالية بتسهيل من موظف بالبنك الوطني الجزائري، أنظر جريدة البلاد بتاريخ السبت 07 فبراير ، إضافة إلى الوضعية المزرية لمختلف البنوك والوكالات البنكية التي ساهمت في تعفن اقتصاد الدولة.

[5] المادة 09 من الأمر 03 -11 ،المؤرخ في 26 أوت 2003 ،يتعلق بالنقد والقرض ، (ج ر 52).

[6] *loi n° :62-144 décembre 1962 portant création et fixant les statuts de la banque centrale d'Algérie, JO du 28 décembre 1962 .*

[7] المادة 15 من القانون 86-12 ،المؤرخ في: 19 أوت 1986 المتعلق بنظام البنوك والقروض،(ج ر 34).

[8] المادة 02 من القانون 88-06 المؤرخ في 12 جانفي1988 ،يعدل ويتمم القانون رقم 86-12 ،المؤرخ في 19 أوت 1986، المتعلق بالنظام البنوك والقرض، (ج ر 2).

[9] المادة 11 من القانون 90-10 ،المؤرخ في 14-04-1990 ،المتعلق بالنقد والقرض، (ج ر16).

[10] المادة 09 من الأمر10-04 المعدل والمتمم، المرجع السابق.

[11] زكرياء الدوري، ياسير السمرائى، البنوك المركزية والسياسة النقدية ، ط1 ،دار اليازردي العلمية للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2014 ،ص25.

[12] نفس المرجع، ص 25.

[13] فالح حسن الحسينى، مؤيد عبد الرحمان الدوري، إدارة البنوك مدخل كمي واستراتيجي معاصر، ط 1، دار وائل للطباعة والنشر، عمان، الأردن، 2000، ص26.

[14] المادة 36 مكرر من الأمر 10-04، المرجع السابق.

[15] المادة 13 من الأمر 11/03 المؤرخ في 2003/08/26 المتضمن قانون النقد والقرض (ج ر 52).