

استقلالية مجلس النقد والقرض بين القانون والواقع

Independence of the monétaire conseil and of credit entre law and the real-

د. طالب محمد كريم (*)

أستاذ محاضرة قسم أ

المركز الجامعي مغنية

ملخص :

إن تجربة ممارسة سلطات الدولة عن طريق سلطات الضبط عبارة عن تجربة حديثة ، لم يتسنى حتى للدول السباقة في انتهاجها الحكم على مدى نجاعتها في تفادي مساوئ الممارسة الكلاسيكية لسلطات الدولة دون خلق مشاكل جديدة .

يعد مجلس النقد و القرض من بين السلطات الإدارية المستحدثة بموجب قانون المتعلق بالنقد و القرض، ورغم أن المشرع الجزائري أغفل فكرة التحديد الدقيق للطبيعة القانونية لهذه الهيئة ، فإنه بالنظر إلى الصلاحيات المخولة له تظهر الصبغة الإدارية للجهاز .

وبذلك فالحديث عن استقلالية هذه الهيئة هو حديث عن تضارب ما هو عملي مع ما هو نظري ، إذ يلاحظ أن استقلالية هذا الجهاز نوعا ما نسبية ومقيدة ، هذا التضاد ينعكس سلبا على فعالية هذا الجهاز على أرض الواقع .

الكلمات المفتاحية :

مجلس النقد والقرض- استقلالية- القانون - الواقع .

: Summary

The experience of exercising state power through seizure powers is a modern one, even the first countries to judge their effectiveness in avoiding the disadvantages of the classic exercise of state power without creating new problems

The Monetary and Loan Board is one of the administrative authorities created under the Law on Cash and Loan. Although the Algerian legislator has ignored the idea of precisely defining the legal nature of this body, given the powers vested in him, the administrative character of the body is apparent.

Thus, talk about the independence of this body is talk about the conflict of what is practical with what is theoretical, as it is noted that the independence of this device is somewhat relative and restricted, this contradiction reflects negatively on the effectiveness of this device on the ground.

key words

.Monetary and Loan Council - Independence - Law - Reality

* المرسل : د . طالب محمد كريم

مقدمة :

يقصد بالاستقلالية من الناحية القانونية، عدم خضوع الجهاز لرقابة السلطة الرئاسية ولا لرقابة الوصاية الإدارية، وقد اعترف المشرع صراحة باستقلالية بعض الهيئات الإدارية المستقلة بصورة صريحة مثل سلطة ضبط البريد والمواصلات، لجنة تنظيم عملية البورصة ومراقبتها، لجنة ضبط الكهرباء والغاز...الخ.

إن الصلاحيات التي منحها المشرع لمجلس النقد والقرض سواء بصفته سلطة نقدية من خلال سلطة إصدار القرارات الفردية جعلته يتمتع من الناحية القانونية باستقلالية واسعة، إلا أن هذه الاستقلالية ليست مطلقة حيث هناك رقابة على هذه القرارات الفردية والأنظمة التي يصدرها المجلس إضافة إلى تدخل السلطة التنفيذية في اتخاذ القرارات، وبالرجوع إلى قانون النقد والقرض فالمشرع لم ينص صراحة على استقلالية المجلس.

كل هذا يجعلنا نتساءل عن مدى استقلالية المجلس من الناحية القانونية والواقعية ؟

مبحث أول: استقلالية مجلس النقد والقرض من الناحية القانونية

إن استقلالية مؤسسة أو هيئة معينة تقضي تمتعها بسلطة اتخاذ القرار بصفة مستقلة دون خضوعها لأي تبعية كما تم ذكره أعلاه، وبالرجوع إلى قانون النقد والقرض لم يرد أي نص على استقلاليته، لذا وجب البحث في المعايير العضوية والوظيفية من أجل الإقرار باستقلاليته من عدمها.

مطلب أول: الاستقلالية العضوية

لتحديد مدى استقلالية مجلس النقد والقرض من الناحية العضوية ينبغي دراسة المظاهر التي تدعم هذه الاستقلالية وهي: تعيين أعضاء مجلس النقد والقرض، تعدد واختلاف أعضائه، مراعاة مبدأ الحياد.

فرع أول: تعيين أعضاء مجلس النقد والقرض

إن طريقة تعيين أعضاء مجلس النقد والقرض في ظل القانون الملغى 10/90 فقد كان المحافظ ونوابه يعينون من طرف رئيس الجمهورية، أما الموظفون الدائمون والمستخلفون فكانوا يعينون من طرف رئيس الحكومة، غير أنه وفي ظل قانون النقد والنقض الساري المفعول رقم 11/03 المعدل والمتمم أصبح أعضاء المجلس ودون استثناء يعينون من طرف رئيس الجمهورية الحياد

أخضع المشرع الجزائري بعض أعضاء مجلس النقد والقرض للنظام التنافسي المطلق¹، من خلال المادة 14 من الأمر 11-03، حيث تتنافى وظيفة المحافظ ونوابه مع كل عهدة انتخابية وكل وظيفة عمومية ماعدا تمثيل الدولة لدى المؤسسات العمومية الدولية ذات الطابع النقدي أو المالي أو الاقتصادي، كما يمنع عليهم اقتراض مبلغ من أي مؤسسة سواء جزائرية أو أجنبية.

إلا أن المشرع لم يعمم النظام التنافسي على باقي الأعضاء المختارين بحكم كفاءتهم في المسائل الاقتصادية والنقدية، وهذا ما يطرح لبس ويثير الشك في شفافية عمل المجلس وفي حياد أعضائه.

مطلب ثاني : الاستقلالية الوظيفية

تعني الاستقلالية الوظيفية الانفراد بسلطة اتخاذ القرار والتمتع بالاستقلال المالي والإداري بعيدا عن أي تبعية مباشرة للسلطة التنفيذية أو أي جهة أخرى، وتتجلى هاته الاستقلالية من خلال النظام الداخلي للمجلس، وكيفية اتخاذ القرارات.

فرع أول : النظام الداخلي للمجلس

تتجلى الاستقلالية الوظيفية للمجلس من خلال حرية هذا الأخير في اختيار مجموع القواعد التي تحدد تنظيمه وسيره دون مشاركة مع أي جهة أخرى وبالأخص السلطة التنفيذية، فقد منح المشرع لمجل النقد والقرض صلاحية وضع نظامه الداخلي¹. كما تظهر استقلاليته أيضا من خلال عدم خضوع النظام الداخلي للمجلس للمصادقة عليه من قبل السلطة التنفيذية وعدم قابليته للنشر.

فرع ثاني : تمتع مجلس النقد والقرض بالاستقلالية في اتخاذ القرارات

أعطى المشرع مجلس النقد والقرض بمقتضى المادة 62 من الأمر 11-03 سلطة تنظيم وضبط ممارسة النشاط المصرفي عن طريق أنظمة تتضمن إصدار النقد، شروط العمليات المصرفية، شروط فتح البنوك والمؤسسات المالية... الخ، فهناك من اعتبر البنك المركزي "احتل مكانة المشرع في المسائل المتعلقة بالنقد والقرض"¹، غير أن هذه السلطة خولها المشرع لمجلس النقد والقرض، لخصوصية النشاط المصرفي، لأن العمليات المصرفية معقدة وتتسم بطابع تقني أكثر منه قانوني وهي دائما في تطور مستمر تبعا لتطور العمليات المصرفية أو ظهور عمليات جديدة.

كما أن المجلس يتخذ قراراته بنوع من الاستقلالية حيث لا يمكن تعديلها أو إلغائها من طرف الجهاز التنفيذي، من خلال نص المادة 63 من الأمر 11-03 ، حيث لا يمكن لوزير المالية أن يعترض عليها إلا عن طريق الطعن القضائي أمام مجلس الدولة¹. كذلك من مظاهر الاستقلالية في اتخاذ القرارات هو عدم تمثيل الجهاز الحكومي في حضور اجتماعاته.

مبحث ثاني : استقلالية مجلس النقد والقرض من الناحية الواقعية

إن القول أن مجلس النقد والقرض مستقل غالبا ما يصطدم بعراقيل تحد منها بسبب احتفاظ السلطة التنفيذية ببعض وسائل التأثير سواء من الناحية العضوية أو من الناحية الوظيفية.

مطلب أول : حدود الاستقلالية العضوية لمجلس النقد والقرض

للبحث في مسألة الاستقلالية العضوية لمجلس النقد والقرض من الناحية الواقعية لابد من النظر إلى تشكيلته واستحواذ السلطة التنفيذية على سلطة التعيين، وتطبيق طريقة التعيين على كل أعضائه، ثم عدم تجديد عهدة أعضاء المجلس وضوابط إنهاء مهامهم.

فرع أول : استحواذ السلطة التنفيذية على سلطة التعيين

يمثل أعضاء مجلس إدارة بنك الجزائر ثلاثة أرباع الأعضاء المشكلة لمجلس النقد والقرض، وبالتالي يصبح هذا الأخير في شكل مجلس إدارة موسع بعضوين، لكن هذين العضوين لن يؤثر في مداورات المجلس لأن القرارات تتخذ بالأغلبية البسيطة، كما أنه في حالة غيابهم يصبح مجلس النقد والقرض يتكون من أعضاء مجلس إدارة فقط حيث لا ينص المشرع على استخلافهما.

كما أن السلطة الوحيدة التي لها سلطة التعيين متمثلة في شخص رئيس الجمهورية حيث له سلكة واسعة في اختيار أعضاء المجلس، وهذا يرجع إلى عمومية النصوص القانونية وغموضها¹.

فرع ثاني : تطبيق طريقة التعيين على كل أعضاء مجلس النقد والقرض

يعتبر الانتخاب مؤشر من مؤشرات الاستقلالية لكن بالرجوع إلى أحكام قانون النقد والقرض يلاحظ أن كل أعضاء مجلس النقد والقرض بما فيهم المحافظ الذي يعتبر الرئيس يخضعون لنظام التعيين.

فرع ثالث : عدم تحديد عهدة أعضاء المجلس وضوابط إنهاء مهامهم
 لم يحدد المشرع الجزائري مدة معينة يقضيها أعضاء مجلس النقد والقرض، ولا كيفية إنهاء مهامهم، فلرئيس الجمهورية السلطة الواسع لتحديد هذه العهدة ، وقد اعتبر البعض أن العهدة تكرر الاستقلالية فالأعضاء يمارسون مهامهم دون التأثير عليهم أو إمكانية عزلهم خاصة إذا كانت مواقفهم غير متوافقة مع السلطة التي عينتهم. ونفس الأمر بالنسبة إلى طرق عزلهم التي ترجع لرئيس الجمهورية طبقا لقاعدة توازي الأشكال.
 مطلب ثاني : الاستقلالية الوظيفية لمجلس النقد والقرض من الناحية الواقعية
 الاستقلال الوظيفي لهيئة إدارية يعني تمتعها بالشخصية القانونية وعدم خضوعها لأي سلطة سلمية ولا رئاسية.

فرع أول : عدم تمتع مجلس النقد والقرض بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي
 إن عدم امتلاك مجلس النقد والقرض الشخصية المعنوية عامل حاسم لقياس درجة استقلاليته خاصة من الجانب الوظيفي، حيث اعترف المشرع الجزائري لكل السلطات الإدارية المستقلة الضابطة في المجال الاقتصادي والمالي بالشخصية المعنوية باستثناء مجلس النقد والقرض.

وعلى هذا الأساس فالطعون المرفوعة ضد قرارات مجلس النقد والقرض ترفع ضد الدولة التي يمثلها محافظ بنك الجزائر طبقا لنص المادة 16 فقرة 05 من الأمر 11-03، كما تتولى الدولة دفع التعويضات المستحقة قصد جبر الأضرار الناجمة عن أفعاله مما يجعله في وضعية تبعية للسلطة التنفيذية.

أما الاستقلال المالي فيتجسد من خلال ما إذا كانت للهيئة ميزانية خاصة بها وما هو مصدرها وفيما يخص مجلس النقد والقرض باعتباره لا يتمتع بالشخصية القانونية فلا يستفيد من ميزانية خاصة، حيث يتكفل بها بنك الجزائر¹.

فرع ثاني : رقابة الوزارة المختصة على أنظمة مجلس النقد والقرض
 القول باستقلالية هيئة ما يعني أنها تمارس مهامها بعيدا عن أية رقابة وصائية ولا رئاسية وعدم خضوع قراراتها التي تتخذها للإلغاء والتعديل أو التعويض من طرف سلطة عليا، غير أن ما يمكن ملاحظته أن تمتع مجلس النقد والقرض بسلطة تنظيمية يصاحبه نوع من الخضوع للرقابة حيث يستمع مجلس النقد والقرض للوزير المكلف بالمالية باستدعاء هذا الأخير¹، كما يمكن له أن يعدل الأنظمة التي يصدرها المجلس إذ يجب على محافظ

أن يبلغ الأنظمة للوزير المكلف بالمالية الذي له عشرة أيام ليتسنى له أن يطلب تعديلها قبل إصدارها خلال اليومين التاليين لموافقة المجلس عليها، ويجب على المحافظ أن يستدعي المجلس للإجتماع في أجل 05 أيام ويعرض عليه التعديل المقترح ويكون القرار الجديد الذي يتخذه المجلس نافذا مهما كان مضمونه¹.

بالرغم من أن طلب التعديل من طرف الوزير المكلف بالمالية هو غير ملزم لأنه يمكن أن يقابل بالرفض وهو يبعد تبعية المجلس للسلطة التنفيذية في مجال التنظيمي.

فرع ثالث : تدخل السلطة التنفيذية لوضع الأنظمة في مجال اختصاص مجلس النقد والقرض

حدد القانون بصورة واضحة مجال تدخل مجلس النقد والقرض لوضع الأنظمة إلا أننا نجد أن السلطة التنفيذية تتجاوز هذا الحد وتتدخل في اختصاصه وتضع أنظمة من المفروض أن يضعها المجلس.

ومثال ذلك عقد تحويل الفاتورة المنصوص عليه في المادة 543 مكرر 14 من القانون التجاري: " عقد تحويل الفاتورة هو عقد تحل بمقتضاه شركة متخصصة تسمى الوسيط محل زبونها المسمى المنتهي، عندما تسدد فوراً لهذا الأخير المبلغ التام للفاتورة لأجل محدد ناتج عن العقد، وتتكفل بتبعية عدم التسديد وذلك مقابل أجر"

فمن المفروض أن تنفيذ أحكام تحويل الفاتورة تكون من اختصاص مجلس النقد والقرض بوضع أنظمة لتطبيق المادة 543 مكرر 18 التي نصت على أن تحديد محتوى إصدار الفواتير لأجل وشروط تأهيل الشركات التي تمارس تحويل الفاتورة عن طريق التنظيم، حيث يعتبر المسؤول عن تحديد السياسة النقدية والإشراف عليها ومتابعتها وتقييمها.

إلا أن الحكومة أصدرت نصاً تنظيمياً سنة 1995 يتضمن شروط تأهيل الشركات التي تمارس تحويل الفاتورة¹، بل أكثر من ذلك حيث منحت لوزير المالية منح تأهيل للشركات التي تريد أن تمارس تحويل الفواتير وكذا اختصاص سحبه منها، وهذا اعتداء على اختصاصات مجلس النقد والقرض واللجنة المصرفية باعتبارها مكلفة بالرقابة على مؤسسات القرض.

كما يوجد تناقض بين المرسوم التنفيذي وأحكام الأمر 11-03 فالبانوك والمؤسسات المالية تستطيع أن تؤهل للقيام بنشاط تحويل الفواتير حسب المرسوم التنفيذي وكذا الشركات

التجارية التي تؤسس في شكل شركة ذات مسؤولية محدودة عكس الأمر 11-03 الذي يقضي هذا النوع من الشركات من القيام بهذا النوع من العمليات إذ يشترط أن تؤسس البنوك والمؤسسات المالية في شكل شركة مساهمة¹.

خاتمة

نخلص من خلال ما درسنا أن القول بالاستقلالية العضوية لمجلس النقد والقرض تبقى نسبية ومحدودة جدا نتيجة الدخل والتأثير المستمر للسلطة التنفيذية، كما أن كل المؤشرات توجي لنا توجي بوجود استقلالية نسبية كذلك مجلس النقد والقرض من الناحية الوظيفية، وهذا لهيمنة السلطة التنفيذية عليه من كل الجوانب من التكوين إلى سير المجلس وصولا باتخاذ قراراته، وهذا ما يجب على المشرع إعادة النظر في القواعد المسيرة له لإعطائه نوع من الاستقلالية ولي يصبح بالفعل سلطة إدارة مستقلة، تحمل هذه الصفة حقا على الأقل من الناحية الوظيفية من خلال منحه الشخصية القانونية واستقلالية مالية.

قائمة المراجع:

المراجع باللغة العربية

1. أعراب أحمد، السلطات الإدارية المستقلة في المجال المصرفي، مذكرة ماجستير، تخصص قانون الأعمال، جامعة امحمد بوقرة، بومرداس، 2006-
2. سميرة ساكر، السلطات الادارية المستقلة في القطاع المالي والاقتصادي في الجزائر، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، بسكرة ، سنون 2012، ص. 31
3. عجة الجلاي، الاصلاحات المصرفية في القانون الجزائري في إطار التسيير الصارم لشؤون النقد والمال، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية الاقتصادية والسياسية، عدد1، سنة 2009.
4. نسيمه رضواني، السلطات التنظيمية للسلطات الادارية المستقلة، مذكرة ماجستير في القانون، فرع إدارة ومالية، كلية الحقوق، جامعة امحمد بوقرة، بومرداس، 2010-2009.

المراجع باللغة الفرنسية

Rachid ZOUAIMIA. les autorités de la régulation indépendantes dans le secteur financiers en Algérie , édition HOUM, Alger, 2005

القوانين

الأمر 03-03 المؤرخ في 19 جمادى الأولى 1424 الموافق لـ 19 يوليو سنة 2003، المتعلق بالمنافسة، المعدل والمتمم، ج.ر عدد 43 المؤرخة في 20 جمادى الأولى عام 1424 الموافق لـ 20 يوليو سنة 2003.

الأمر رقم 11-03 المؤرخ في 27 جمادى الثانية عام 1424 الموافق لـ 26 أوت سنة 2003 المتعلق بالنقد والقرض المعدل والمتمم، ح.ر. عدد 52 المؤرخة في 28 جمادى الثانية عام 1424.

الهوامش :

- ¹ - المادة 14 من الأمر 11-03 المتعلق بالنقد والقرض، السابق ذكره.
- ¹ - المادة 60 / 1 من الأمر 11-03 المتعلق بالقانون النقد والقرض، السابق ذكره.
- ¹ - عجة الجلاي، الاصلاحات المصرفية في القانون الجزائري في إطار التسيير الصارم لشؤون النقد والمال، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، عدد 1، سنة 2009، ص 93.
- ¹ - المادة 65 من الأمر 11-03 المتعلق بالقانون النقد والقرض، السابق ذكره.
- ¹ - المادة 58 من الأمر 11-03 المتعلق بالقانون النقد والقرض، السابق ذكره.
- ¹ - أعراب أحمد، المرجع السابق، ص 45.
- ¹ - المادة 62 فقرة اخيرة من الأمر 11-03 المتعلق بالقانون النقد والقرض، السابق ذكره.
- ¹ - المادة 63 من الأمر 11-03 المتعلق بالقانون النقد والقرض، السابق ذكره.
- ¹ - المرسوم التنفيذي رقم 95-331 المؤرخ في 25 أكتوبر 1995 المتعلق بشروط تأهيل الشركات التي تمارس تحويل الفواتير، ج.ر. عدد 64 المؤرخة في 29 أكتوبر 1995
- ¹ - المادة 83 من الأمر 11-03 المتعلق بقانون النقد والقرض، السابق ذكره.