



الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة 20 أوت 1955 سكيكدة
كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير
قسم: العلوم الاقتصادية.....
عنوان المذكرة:



استقلالية بنك الجزائر في ظل الفساد المالي والاداري

مذكرة مكملة لاستكمال متطلبات شهادة ماستر أكاديمي في العلوم الاقتصادية.....
تخصص: اقتصاد نقدي وبنكي.....

تحت إشراف:
قصاص شريفة

من إعداد الطالبة:
السبتي أمال

أعضاء لجنة المناقشة:

الاسم واللقب	الرتبة	الجامعة	الصفة
بوالكور نور الدين	أستاذ محاضر صنف أ	20 أوت 1955	مقيم أول
قصاص شريفة	أستاذة محاضرة صنف أ	20 أوت 1955	مشرفة
شرون عز الدين	أستاذ محاضر صنف أ	20 أوت 1955	مقيم ثاني

السنة الجامعية 2019-2020

إهداء

إلى من أوصى بها الهادي ثلاثا وجعل الجنة تحت قدميها, الى بسمة العمر ونبع الحياة
أمي الغالية

إلى من تعب لأرتاح وضحي لأتعلم, إلى سندي في الحياة أبي الغالي.

أسأل الله سبحانه وتعالى أن يطيل في عمرهما على الطاعة وأن يمنحهما الصحة والعافية
وأن يجعل عاقبتهما الجنة عرضها السموات والأرض .

إلى أخواتي: معاذ، رشدي، هشام

إلى إخوتي: وفاء، سارة، إكرام

إلى سندي في الحياة: زوجي وليد

إلى زميلاتي ورفيقات دربي في الحياة الجامعية: كريمة، إيمان، حسبية، كنزة.

إلى كل من في قلبي ولم يكتبهم قلمي، الى كل طالب علم

شكر وتقدير

الحمد لله الذي هدانا لنور العلم وميزنا بالعقل الذي يسير طريقنا وأعطانا من موجبات رحمته الإرادة والعزيمة على إتمام عملي هذا، نحمدك يا رب حمدا يليق بمقامك وجلالك العظيم .
أما بعد ومن باب من لم يشكر الناس، لم يشكر الله، واعترافا مني بالفضل وتقديرا للجميل وأنا أنتهي من هذه المذكرة الا أن أتوجه بجزيل الشكر والامتنان إلى:

المشرفة على هذا العمل الأستاذة الدكتورة قصاص شريفة على قبولها الإشراف على هذه المذكرة، ودعمها لإنجاز هذا العمل.

كما لا يفوتني أن أتقدم بالشكر الى أعضاء لجنة المناقشة الذين تفضلوا بقراءة هذا البحث وتحملوا عناء مناقشته وتقييمه وتقويمه وتصويب ما بدا فيه من أخطاء وهفوات.

إلى أساتذتي الأفاضل الذين حملوا أقدس رسالة في الحياة والذين مهدوا لنا طريق العلم والمعرفة وكان لهم فضل علي لإتمام هذه المذكرة والوصول الى هذه المرحلة.

عرفاني الأكيد وامتتاني إلى كل زملائي الذين كانوا عون لي وزرعوا التفاؤل في دربي،
دون نسيان

تشجيعاتهم المتواصلة وحرصهم الدائم على إتمام هذه المذكرة، فاهم مني كل
الشكر.

إلى كل من ساعدني من قريب أو بعيد ولو بسؤاله.

وآخر دعوانا أن الحمد لله رب العالمين.

ملخص الدراسة

تهدف هذه الدراسة إلى تحديد مفهوم كل من الاستقلالية للبنك المركزي والفساد المالي والإداري، ومعرفة معايير وأسباب استقلالية البنك المركزي الجزائري، وكذلك وضع حدود واليات للحد من الفساد المالي والإداري، والغاية من هذه الدراسة هي منح الاستقلالية للبنك المركزي الجزائري عن السلطة التنفيذية أو التشريعية أو أي مؤسسة باعتباره يمثل السلطة المسؤولة عن رسم وتنفيذ السياسة النقدية، أيضا العمل على محاربة الفساد المالي والإداري، وتم الاعتماد في هذه الدراسة على المنهج الاستنباطي وذلك من خلال استعمال أداة التوصيف حيث تم وصف وتحليل استقلالية البنك المركزي الجزائري عن السلطة التنفيذية في رسم وتنفيذ سياستها النقدية، وتعد استقلالية البنك المركزي مطلبا ضروريا خاصة مع تطور وظائفه بالتزامن مع التطورات الاقتصادية وأيضا منح الاستقلالية لهيئات مكافحة الفساد وتزويدها بمسؤوليات عقابية، ويجب عدم انهاءها حال كشفها ملابسات الفساد.

الكلمات المفتاحية: البنك المركزي، قانون النقد والقرض، استقلالية البنك، الفساد المالي والإداري.

ملخص الدراسة باللغة الفرنسية

Cette étude vise à définir le concept à la fois d'indépendance de la banque centrale de corruption financière et administrative, et de connaître les critères et les raisons de l'indépendance de la banque centrale d'Algérie, ainsi que de développer des solutions et des mécanismes pour réduire la corruption financière et administrative et le but de cette étude est de donner à la banque centrale algérienne une indépendance vis-à-vis du pouvoir exécutif ou législatif ou de toute institution. En tant qu'une des autorités chargées d'établir les échelons de la politique monétaire, œuvrant également à la lutte contre la corruption financière et administrative, cette étude s'est appuyée sur le malheur Elle était évidente dans la crainte de préparer l'outil d'alignement, car elle voit la description et l'amélioration de l'indépendance de la banque centrale, qui en fait partie avec la deuxième autorité de la région, mais à la sécurité de la banque. La Banque centrale est une exigence nécessaire, en particulier par ce que son contentement a été mis à mal en raison de l'évolution économique, et en accordant également l'indépendance aux organes de lutte contre la corruption et en leur confiant des responsabilités punitives. Il faut savoir que c'est ce qui s'est passé dans les circonstances de la corruption.

Mots clés: banque centrale, droit monétaire et de crédit, indépendance bancaire, corruption financière et administrative.

فهرس المحتويات

الصفحة	العنوان
/	إهداء
/	شكر وتقدير
/	ملخص
/	الفهرس
/	قائمة الجداول
/	قائمة الملاحق
أ ث	مقدمة
22_5	الفصل الأول / الاطار النظري لاستقلالية بنك الجزائر في ظل الفساد المالي والإداري
5	تمهيد
14_6	المبحث الأول: تحديد مفهوم استقلالية البنك المركزي ومفهوم الفساد المالي والإداري
7_6	المطلب الأول: مفهوم استقلالية البنك المركزي وأهميتها
6	▪ الفرع الأول: معايير استقلالية البنك المركزي
7	▪ الفرع الثاني: أهمية استقلالية البنك المركزي
10_8	المطلب الثاني: معايير وأسباب الدعوة لاستقلالية البنك المركزي
8	▪ الفرع الأول: معايير استقلالية البنك المركزي
9	▪ الفرع الثاني: أسباب الدعوة لاستقلالية البنك المركزي
12_10	المطلب الثالث: مفهوم الفساد المالي والإداري وأسبابه
10	▪ الفرع الأول: مفهوم الفساد المالي والإداري
11	▪ الفرع الثاني: أسباب الفساد المالي والإداري
14_12	المطلب الرابع: مظاهر الفساد المالي والإداري واثاره
12	▪ الفرع الأول: مظاهر الفساد المالي والإداري
13	▪ الفرع الثاني: اثار الفساد المالي والإداري
19_14	المبحث الثاني: الاستقلالية في ظل الفساد المالي والإداري
14	المطلب الأول: الوتيرة المتنامية لافه الفساد في الجزائر
16	المطلب الثاني: الدعوة الى دعم استقلالية الهيئات الخاصة بمكافحة الفساد المالي والاداري
17	المطلب الثالث: دور آليات الحكومة في الحد من الفساد المالي والإداري
20	المبحث الثالث: الدراسات السابقة
22	ملخص الفصل الأول
38_23	الفصل الثاني / دراسة استقلالية بنك الجزائر في ظل الفساد المالي والإداري
23	تمهيد
25_24	المبحث الأول: ماهية بنك الجزائر ووظائفه
24	المطلب الأول: نشأة بنك الجزائر
24	المطلب الثاني: مفهوم بنك الجزائر
25	المطلب الثالث: وظائف بنك الجزائر
35_25	المبحث الثاني: التطور الفعلي والقانوني لاستقلالية بنك الجزائر
26_25	المطلب الأول: استقلالية بنك الجزائر من خلال قانون النقد والقرض

فهرس المحتويات

25	■ الفرع الأول: استقلالية بنك الجزائر قبل صدور قانون النقد والقرض 10/90
30_26	المطلب الثاني: استقلالية بنك الجزائر بعد صدور قانون 10/90
26	■ الفرع الأول: مفهوم مبادئ قانون النقد والعرض 10/90
29	■ الفرع الثاني: الهيكل التنظيمي لبنك الجزائر على ضوء قانون النقد ولعرض 10/90
35_30	المطلب الثالث: استقلالية بنك الجزائر في ظل قانون 10/90 وأهم التعديلات التي طرأت عليه
30	■ الفرع الأول: استقلالية بنك الجزائر في ظل قانون النقد والقرض 10/90
32	■ الفرع الثاني: استقلالية بنك الجزائر في ظل أمر 01/01
33	■ الفرع الثالث: واقع استقلالية بنك الجزائر وفق الأمر 11/03
35	■ الفرع الرابع: استقلالية بنك الجزائر في ظل القانون 10/17
36	المطلب الرابع: محاولة وضع نموذج مقترح للمدى القانوني لاستقلالية بنك الجزائر
38	ملخص الفصل الثاني
39	الخاتمة
45_42	قائمة المراجع

قائمة الجداول:

الصفحة	قائمة الجداول
31	معايير استقلالية بنك الجزائر في ظل قانون النقد والقرض

الصفحة	قائمة الملاحق
57_46	ملخص المذكرة العرض التقديمي

برز في مقدمة اهتمامات الاقتصاديين موضوع استقلالية البنوك المركزية، وأصبح من المواضيع الأساسية المطروحة على الساحة المصرفية ويؤيد العديد من الاقتصاديين استقلالية البنك المركزي في مجال وضع السياسة النقدية مستندين إلى أن مصداقيتها وقدرتها على تحقيق الهدف الخاص باستقرار الأسعار، سوف تكون أفضل إذا ما زادت درجة استقلالية البنك المركزي عن السلطة التنفيذية ذلك أن البنك التابع للحكومة لا يمكن الالتزام بطريقة ذات مصداقية بهدف تحقيق الاستقرار في الأسعار، لأن الأعوان الاقتصادية سوف تلاحظ في هذه الحالة عدم التناسق في تصريحاته وتصرفاته، ومن ثم تفقد الثقة في إمكانية التزامه بتحقيق مثل هذا الهدف.

من خلال ما تقدم يتضح لنا أن البنك المركزي في إدارته السياسية النقدية والمصرفية لن يتمكن من الحفاظ على الاستقرار المالي والنقدي إلا إذا كان يتمتع بقدر من الاستقلالية عن الحكومة في وضع خطته وأهدافه، وقد شهدت السنوات الأخيرة نجاح بعض البنوك المركزية في الحصول على المزيد من الاستقلالية وذلك من خلال تعديل قوانينها بحيث تقلص دور الحكومة في إقرار السياسة النقدية وزاد بالتالي دور البنك المركزي ومن هذه الدول نيوزيلندا، شيلي وفرنسا، ولم يقتصر الأمر على الدول المتقدمة فالدول النامية تبنت هذا الاتجاه وبدعم من صندوق النقد الدولي، الذي أصبح يوصي به في إطار الاتجاه العام لفرض أليات السوق في تسيير الاقتصاد.

أما فيما يتعلق الأمر بالبنك المركزي الجزائري الذي أنشئ عام 1962 ورغم أنه أوكلت له كل المهام التي تختص بها البنوك المركزية في كل دول العالم إلا أنه لم يمارس مهامه الحقيقية إلا بعد جملة من الإصلاحات أهمها إصلاح عام 1990 المتعلق بقانون النقد والقرض 10/90 الذي استعاد من خلاله مكانته كمرز للنظام البنكي ومنحت له بفضله أيضا استقلالية عالية لكن بعد صدور كل من الأمر 01/01 والامر 11/03 تغيرت ملامح هذه الاستقلالية وأصبحت محدودة.

وبالإضافة إلى هذين الأمرين هناك عوامل أخرى تحد من استقلالية البنك المركزي الجزائري منها ظاهرة الفساد المالي والإداري والذي يعتبر من الظواهر الخطيرة التي تواجه البلدان وعلى الأخص الدول النامية حيث أخذت تنخر في جسم مجتمعاتنا حيث بدأت بشلل في عملية البناء والتنمية الاقتصادية والتي تنطوي على تدمير الاقتصاد والقدرة المالية والإدارية وبالتالي عجز على مراجعة تحديات إعمار وإعادة بناء البنى التحتية اللازمة ولاقت مشكلة الفساد اهتمام الكثير من الباحثين واتفقت الآراء على ضرورة وضع و تأسيس اطار عمل مؤسسي الغرض منه تطوير المشكلة وعلاجها ومكافحة الفساد بكل صورته ومظاهره في كافة مجالات الحياة لتفعيل التنمية الاقتصادية..

الإشكالية

ماهي انعكاسات قانون النقد والقرض وأهم تعديلاته على استقلالية بنك الجزائر في وجود الفساد المالي والاداري؟

الأسئلة الفرعية

يمكن معالجة هذه الإشكالية من خلال طرح التساؤلات الفرعية التالية:

- ما المقصود باستقلالية البنك المركزي ؟
- ما المقصود بالفساد المالي والإداري ؟

هل يتمتع البنك المركزي الجزائري(بنك الجزائر) باستقلالية ؟

الفرضيات:

- استقلالية البنك المركزي تعني الانفصال التام بين السلطة النقدية(البنك المركزي) والسلطة الاقتصادية (الحكومة) سواء من ناحية تصميم وتنفيذ السياسة النقدية، أو من ناحية الهيكل التنظيمي.
- يعرف الفساد المالي والاداري على أنه استخدام النفود العام لتحقيق أرباح خاصة، أي الاساءة في استخدام السلطة العامة لتحقيق كسب خاص.
- لا يتمتع البنك المركزي الجزائري بكامل الاستقلالية وفقا للمعايير الدالة عن استقلالية البنك المركزي.

أسباب اختيار موضوع البحث

من بين أهم الأسباب الدافعة لاختيار الموضوع هي

- أن موضوع استقلالية البنك المركزي حديث خاصة بالنسبة للدول النامية الأمر الذي يستلزم الحذر في منح بنوكها المركزية الاستقلالية نظرا لتباين الظروف فيها عن تلك الخاصة بالدول المتقدمة.
- تفشي ظاهرة الفساد في الجزائر وبلوغه أرقام قياسية فحسب التقارير السنوية التي تعدها منظمة الشفافية العالمية فإن الجزائر منذ سنة 2003 إلى غاية 2012 قد حلت في مراتب متأخرة جدا من حيث الشفافية ونقص الفساد مما يدل على خطورة الوضع في الجزائر.
- البنك المركزي يحتل صدارة الجهاز المصرفي وزيادة قدرته على المنافسة والتطور ويساعد على القيام بدوره في إدارة السياسة النقدية والمصرفية والحفاظ على الاستقرار المالي والنقدي وبالتالي ارساء أسس نمو اقتصادي قابل للاستمرار, هذا ما يتطلب منا الوقوف عند موضوع استقلالية البنك المركزي كأحد الشروط لزيادة فعالية تنفيذ السياسة النقدية
- قلة الدراسات المتعلقة بظاهرة الفساد المالي في النظام المصرفي.

أهمية موضوع البحث

تتمثل أهمية الدراسة في ضرورة منح الاستقلالية للبنك المركزي عن السلطة التنفيذية أو التشريعية أو أي مؤسسة باعتباره يمثل السلطة المسؤولة عن رسم وتنفيذ السياسة النقدية في مختلف الدول وأيضا العمل على محاربة الفساد المالي والإداري بشتى الطرق وذلك لتحقيق الاستقرار النقدي باعتبار أن استقرار الأسعار يمثل عنصر أساسيا في تحقيق التوازن الاقتصادي. حيث أن هذا الاستقرار يساعد بصورة مباشرة على تكيف الاقتصاد الجزائري مع متطلبات اقتصاد السوق .

أهداف البحث: تهدف هذه الدراسة إلى:

- تحديد مفهوم كل من استقلالية البنك المركزي والفساد المالي والإداري.
- معرفة معايير وأسباب استقلالية البنك المركزي الجزائري.
- تحديد درجة استقلالية بنك الجزائر وفق قانون النقد والقرض.
- تقييم مدى فعالية تطبيق القواعد الاحترازية في ظل استقلالية بنك الجزائر.
- وضع حلول واليات للحد من الفساد المالي والإداري.

حدود البحث

يعرض البحث ماهية استقلالية البنك المركزي على تحقيق الأهداف والعلاقة بين هذه الاستقلالية وقدرة البنك المركزي الجزائري على تحقيق الأهداف النقدية والمصرفية في ظل ظاهرة الفساد المالي والإداري, كما يتضمن البحث تقييم تجربة الجزائر في مجال الاستقلال القانوني لبنك الجزائر في ظل قانون النقد والقرض 10/90 والتعديلات المتممة له .

منهج البحث

تم الاعتماد على المنهج الاستنباطي في هذه الدراسة، وذلك من خلال استعمالنا أداة التوصيف, حيث قمنا بوصف وتحليل لا استقلالية البنوك المركزية عن السلطة التنفيذية في رسم وتنفيذ سياستها النقدية والتي تهدف إلى تحقيق الاستقرار على المستوى العام للأسعار, وكذلك وصف وتحليل ظاهرة الفساد المالي والإداري ومن ثم تحليل تجربة استقلالية بنك الجزائر من خلال قانون النقد والقرض والتعديلات المتممة اه 01/01 و 11/03 الى غاية قانون 10/17.

صعوبات البحث: هناك بعض العوائق أهمها:

- هناك مراجع تتناول الاستقلالية وأخرى تتناول الفساد المالي والإداري لكن لا توجد مراجع تربط بين استقلالية البنك المركزي والفساد المالي والإداري.
- تشعب الموضوع والذي يحتاج الى الكثير من الدقة لتمكن من الالمام به هذا بالإضافة الى علاقته مع عدة مواضيع أخرى .

هيكل البحث:

بناء على الأهداف والفرضيات الموضوعية لهذا البحث سابقا لخدمة الإشكالية المطروحة, تم تقسيم البحث الى فصلين على نحو يمكن من الإجابة على ما مضى من التساؤلات كما يلي:

الفصل الأول يتمثل في الإطار النظري للاستقلالية البنك المركزي والفساد المالي والإداري وكذا العلاقة بين استقلالية البنك المركزي والفساد المالي والإداري وكذا بعض الدراسات السابقة التي قامت بدراسة هذا الموضوع.

أما الفصل الثاني يتمثل في دراسة استقلالية بنك الجزائر في ضل الفساد المالي والإداري.

تمهيد:

أدت التطورات الاقتصادية والمالية خصوصا في عقد السبعينيات وجزء من عقد الثمانينات إلى الاهتمام بموضوع استقلالية البنك المركزي، وكان من أهم الأسباب الرئيسة التي أدت إلى المناداة باستقلالية البنك المركزي هي عدم فعالية وكفاءة السياسة النقدية خصوصا في مجال التضخم في بعض الدول، بسبب نقشي ظاهرة الفساد المالي والإداري، لذلك كان لابد من تبني مجموعة من الإصلاحات الاقتصادية والتي يمكن أن نفضل عنها الإصلاح النقدي والمالي بدءا بالقطاع البنكي وعلى رأسه البنك المركزي .

واستقلالية البنك المركزي اكتسبت أهمية كبيرة باعتبارها أحد أهم مقومات الإصلاح البنكي، وفي هذا الفصل سيتم التطرق إلى موضوع استقلالية البنك المركزي، وموضوع الفساد المالي والإداري من خلال ثلاث مباحث:

حيث خصص المبحث الأول لتحديد مفهوم استقلالية البنك المركزي والفساد المالي والإداري وتناول المبحث الثاني تأثير الفساد المالي والإداري على استقلالية البنك المركزي أما المبحث الثالث والأخير قد تناول الدراسات السابقة.

المبحث الأول: ماهية استقلالية البنك المركزي والفساد المالي والإداري

خلال هذا المبحث سيتم تسليط الضوء على أساسية استقلالية البنك المركزي من مفهوم ومعايير وغيرها وكذلك أساسيات الفساد المالي والإداري حيث ينقسم إلى أربع مطالب الأول والثاني تم الطرح فيها إلى استقلالية البنك المركزي أما الثالث والرابع خصصا للفساد المالي والإداري.

المطلب الأول: مفهوم استقلالية البنك المركزي وأهميتها

تتعدد مفاهيم استقلالية البنك المركزي وأهميتها حيث يتم التطرق في الفرع الأول لمفهوم استقلالية البنك المركزي والفرع الثاني لأهمية استقلالية البنك المركزي.

الفرع الأول: مفهوم استقلالية البنك المركزي.

المفهوم الأول: يفهم للوهلة الأولى من تفسير الاستقلالية Independence

أنه يعني الاستقلال التام للبنوك المركزية عن الحكومة في كل شيء سواء من ناحية إدارة السياسة النقدية والانتمائية أو الهيكل التنظيمي إذ أن البنك المركزي ليس سوى مؤسسة تعمل في الإطار المؤسسي للدولة.¹

المفهوم الثاني: يتمثل في عزل السياسة النقدية عن الضغط السياسي اليومي المستمر، المتمثل في تعيين نوع من القواعد للسياسة النقدية.²

يتحتم اتباعها حتى وإن كانت هذه القواعد تحد من حرية البنك المركزي في التصرف عند إدارة للسياسة النقدية إلا أنها تضمن عدم وجود أي تدخل من السلطة السياسية وتضمن له استقلالاً عنها.³

المفهوم الثالث: يتمثل في منح البنك المركزي الاستقلال التام في إدارة السياسة النقدية، وهنا المفهوم الأكثر ارتباطاً بممارسة البنوك المركزية لعملها في الوقت الحالي، وتعرف أيضاً بأنها مدى قدرة البنك المركزي على تحديد السياسة النقدية دون أي تدخل ممن الحكومة.⁴

- يمكن التمييز بين وجهين لاستقلالية البنك المركزي:
- استقلالية في الأهداف وتعني استقلالية البنك المركزي في تحديد أهداف السياسة النقدية.
- استقلالية عملية، وتعني حرية البنك المركزي في كيفية بلوغ غايات وضعتها الحكومة نفسها.¹

¹ أديب قاسم شندي وضياء عبد ضيدان، أثر استقلالية البنك المركزي العراقي على بعض المتغيرات الاقتصادية للمدة (1991-2014)، مجلة الكوت للعلوم الاقتصادية والإدارية، العدد 25، آذار، 2017.

² عياش قويدر وإبراهيم عبد الله، أثر استقلالية البنك المركزي على أداء السياسة النقدية حقيقية بين النظرية والتطبيق، ملتقى المنظومة المصرفية الجزائرية والتحويلات الاقتصادية، واقع وتحديات، جامعة الأغواط، ص 57.

³ مرجع نفسه، ص 57.

⁴ اكن لونيس، السياسة النقدية ودورها في ضبط العرض النقدي في الجزائر خلال الفترة (2000، 2009) مذكرة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة الماجستير في علوم الاقتصاد، جامعة الجزائر 3، (2010، 2011)، ص 88.

ومن هذه التعاريف نستنتج أن استقلالية البنك المركزي تتمثل في منح البنوك المركزية الاستقلال الكامل لإدارة السياسة النقدية والحرية الكاملة في رسم وتنفيذ هذه السياسة من خلال عزلها عن الضغوطات السياسية.

الفرع الثاني: أهمية استقلالية البنك المركزي

إن أهمية استقلالية البنوك المركزية تم التأكيد عليها خلال مؤتمر بروكسل المنعقد عام 1920 وكذلك المؤتمر الثاني في عام 1922 ومما دعي هذا التوجه النظام الاقتصادي السائد والمتبع يعتمد في منتصف القرن العشرين، حيث كان النظام الاقتصادي يعتمد على مبدأ الحرية الاقتصادية دعه يعمل، دعه يمر والذي يؤكد على عدم تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي وتقتصر وظيفتها على المحافظة على الأمن الداخلي والأمن الخارجي.

يرى بعض الاقتصاديين في تبريرهم لأهمية استقلالية البنك المركزي أنه يضع السياسات بناء على اعتبارات اقتصادية بحتة في حين الحكومة تحدد سياستها المالية فيما يتعلق بالضرائب والإنفاق العام لتحقيق أهداف اقتصادية وسياسية واجتماعية.

كما أن استقرار المستوى العام للأسعار يعد هدفا مرغوبا فيه، واستقلال البنك المركزي يساعد على تحقيق ذلك الاستقرار، وفي الحقيقة هناك مجموعة من العوامل التي تتفاعل فيما بينها مؤثرة وبشكل سلبي على استقرار الأسعار مثل السياسة المالية وسياسة الاجور والسياسات الأخرى التي يمكن تطبيقها في البلدان المختلفة، فمن الطبيعي أن لا تتمكن السياسة النقدية من معالجة الآثار السلبية لتلك السياسات لوحدها، بل من المفترض أن تتناغم مجموعة السياسات المتبعة ومنها النقدية مع بعضها البعض لتحقيق الاستقرار في المستوى العام للأسعار، ولضمان عمل السياسة النقدية وتطبيق الأدوات المتاحة في السياسة النقدية بأسلوب ناجح يؤدي إلى مكافحة المعدلات المرتفعة من التضخم يفترض عمل الآتي²:

- ضرورة التأكيد على أن تظل اصلاحات النظام المصرفي لجعله اكثر كفاءة وفعالية لأن الشبكة المصرفية تعد بمثابة القناة المحورية لانتقال السياسة النقدية إلى القطاعات الاقتصادية المختلفة .
- وجود الموارد البشرية المؤهلة وعلى راسها طبقة أو شريحة المدراء ذوي الكفاءة والاختصاص ممن يمتلكون القدرة على الابداع والابتكار في التعامل مع النقدية وأدواتها³.

¹ رديم حسين، الاقتصاد المصرفي، الطبعة الأولى، دار بهاء الدين للنشر والتوزيع قسنطينة، 2008، ص 120.
² ستار جبار خليل البياتي ومشتاق لطيف سعيد، استقلالية البنوك المركزية مع اشارة خاصة إلى مدى استقلالية البنك المركزي العراقي، مجلة الادارة والاقتصاد، العدد مئة وستة عشر، 2018، ص 6.
³ مرجع نفسه ص 6.

المطلب الثاني: معايير استقلالية البنك المركزي واسباب الدعوة إليها .

تتعدد معايير وأسباب استقلالية البنك المركزي حيث يتم التطرق إلى معايير استقلالية البنك المركزي في الفرع الأول أما في الفرع الثاني يتم التطرق إلى أسباب الدعوة إلى استقلالية البنك المركزي.

الفرع الأول: معايير استقلالية البنك المركزي.

من أهم معايير استقلالية البنك المركزي ما يلي:

- مدى سلطة الحكومة في تعيين وعزل محافظ البنك المركزي وأعضاء مجلس الإدارة.¹
- مدى انفراد البنك المركزي في وضع السياسة النقدية وصياغتها.
- أهداف البنك والأهمية النسبية لاستقرار الأسعار بينها.
- الحدود الموضوعية على أقراض البنك المركزي للخرينة العمومية في حين ذهب آخرون إلى اعتبار البنك المركزي مستقلا اذا ما توفر فيه ما يلائم لدى مؤشرات قياس درجة استقلالية البنك المركزي والمتمثلة في:²

❖ مدى طول مدة تعيين المحافظ وقابليتها للتجديد.

❖ الهيئة المعنية لمحافظ (مجلس البنك المركزي، هيئة مشتركة بين مجلس البنك والحكومة والبرلمان....)

❖ امكانية اقصاء المحافظ ومدى امكانية ممارسة مهام أخرى وماهية الجهة المخول لها اصدار الإنذرن بذلك.

❖ مدى انفراد البنك المركزي بصياغة السياسة النقدية (وحده أو مع الحكومة)

❖ الجهة المخول لها بحل التعارض من في مجال السياسة النقدية (ويعود إليه القرار الأخير أو إلى المحكمة العليا، البرلمان، أو هيئة معينة)

❖ مدى مساهمة البنك المركزي في إعداد الميزانية العامة للدولة.

❖ أهداف البنك المركزي. الوسطية هدف وحيد، متعددة عدم التصريح بالأهداف.

❖ معدل امكانية منح قروض الخزينة العمومية (الحكومة) وشروط انتهاج ذلك (طبيعة القروض وحدود الاقتراض الممكن منحه).

¹ حورية حماني، آليات رقابة البنك المركزي على البنوك التجارية وفعاليتها، حالة الجزائر، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية جامعة منتوري قسنطينة، 2005-2006، ص 45.

² بن نافلة نصيرة، تقييم السياسة النقدية في الجزائر- دراسة قياسية للفترة الممتدة من 1980-2014، مذكرة تخرج لنيل شهادة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، 2017-2018، ص 52، 53.

الفرع الثاني: أسباب الدعوة لاستقلالية البنك المركزي.

تتمحور مبررات الدعوة لاستقلالية البنوك المركزية حول محاور رئيسية تتمثل في:

أ- سعي الحكومة للسيطرة على البنوك المركزية للتوجيه السياسة النقدية بما يخدم سياستها المالية والاقتصادية من خلال تطبيق بعض السياسات النقدية التي تساهم في التضخم وتخدم الموازنة العامة كالإصدار النقدي بدون مقابل.¹

ب- نتائج بعض الدراسات التي قامت بقياس استقلالية البنك المركزي بالاعتماد على عدة مقاييس ومؤشرات من بين هذه الدراسات:²

▪ دراسة PARKIMBADE (1985): والتي تعتمد على مقياسين رئيسيين هما :

1- مدى تأثير الحكومة على سياسات البنك المركزي من حيث تعيين أعضاء مجلس إدارة البنك المركزي , ومدى تمثيل الحكومة في هذا المجلس .

2- مدى تأثير الحكومة على سياسات البنك المركزي من حيث تحديد اجور أعضاء مجلس إدارة البنك المركزي , وعلى التحكم في ميزانية البنك المركزي وكيفية توزيع أرباحه .

▪ دراسة 1988 A-ALESTNA : لها نفس مؤثرات PARKIMBADE

▪ دراسة 1991V-GRLLI – D – MASCTANDARA – GTABELLNE : ولها مؤشران

1- الأول سياسي على نفس خطة دراسة باد وباركيم .

2- الثاني إقتصادي يقيس استقلالية البنك المركزي بمدى سلطة الحكومة في تحديد الشروط التي يمكن للحكومة أن تفرض من البنك المركزي وكذا تحديد الأدوات النقدية التي يستخدمها البنك المركزي.

▪ دراسة 1992 A – CUKIERMAN : استخدمت ثلاث مقاييس وهي :

1- الأول قانوني لقياس مدى استقلالية البنك المركزي في نشر بياناته.

2- الثاني تطبيقي قائم على نتائج الاستبيان.

3- الثالث تطبيقي قائم على أساس معدل تغيير محافظي البنوك المركزية.³

ج- الارتباط بين استقلال المصرف المركزي وبين اعتبار استقرار الأسعار بمثابة الهدف الأول والرئيسي

للسياسة النقدية.¹

¹ خلف محمد حمد الجبوري، دور استقلالية البنوك المركزية في تحقيق أهداف السياسة النقدية مع الإشارة إلى التجربة العراقية في ضوء قانون البنك المركزي العراقي، مجلة تكريت للعلوم الإدارية والاقتصادية، العدد 33، 2011، ص 74.

² عزوز علي، قياس استقلالية البنك المركزي في ظل الإصلاحات المصرفية الحديثة، إصلاح النظام المصرفي الجزائري في ظل التطورات العالمية الراهنة، جامعة حسبية بن بوعلي، الشلف، 11-12 مارس 2008، ص 4.

³ عزوز علي، مرجع نفسه، ص 4.

د- انهيار نظام بروتين وودز، وظهور ظاهرة التضخم في كل من الدول الرأس مالية المتقدمة وكذا الدول النامية، حيث كان ينظر إلى ظاهرة التضخم كنتاج للسياسة النقدية المطبقة من قبل البنوك المركزية تحت ضغط السلطات السياسية وكل هذا أدى إلى إعادة النظر في ترتيب السياسة النقدية للبنوك، مما يؤدي إلى تخفيض معدلات التضخم وهذا يعني الاستقلال عن السلطات التنفيذية.²

تأثير الاقتصاد السياسي على السياسة النقدية، وذلك ما يسمى الدورة السياسية للنشاط الاقتصادي والتي يرجع أساسها إلى ما لوحظ من تأثير لنتائج الانتخابات على الوضع الاقتصادي وذلك بهدف احداث رواج اقتصادي قبل تاريخ الانتخابات حتى ولو كان رواج قصير المدى، فالمهم عندهم أن يستمر الرواج لحين نجاحهم في الانتخابات.

المطلب الثالث: مفهوم الفساد المالي والإداري وأسبابه.

للفساد المالي والإداري عدة مفاهيم وأسباب.

الفرع الأول: مفهوم الفساد المالي والإداري.

إنّ الفساد مصطلح يتضمن معاني عديدة في طيات، والفساد موجود في كافة القطاعات الحكومية منها والخاصة فهو موجود في أي تنظيم يكون فيه للشخص قوة مسيطرة أو قوة احتكار على سلعة أو خدمة أو صاحب قرار وتكون هناك حرية في تحديد الأفراد الذين يستلمون الخدمة أو السلعة أو تمرير القرار لفئة دون أخرى وقد يتضمن مصطلح الفساد الإداري محاور عديدة .

- 1- **الفساد السياسي:** ويتمثل بالانحراف عن النهج المحدد لأدبيات التكتل أو الحزب أو المنظمة السياسية نتيجة الشعور بالأزلية وكونه الأوحدهم أو الأعظم، أو بيع المبادئ الموضوعية في أدبيات المنظمة للتكتل الدولية أو الإقليمية القومية لسبب أو أكثر فالخيانة والتواطؤ والتغافل والجهل والضغط،... الخ.
- 2- **الفساد الإداري:** ويتعلق بمظاهر الفساد والانحراف الإداري أو الوظيفي من خلال المنظمة والتي تصدر من الموظف العام أثناء تأدية العمل بمخالفة التشريع القانوني وضوابط القيم الفردية، أي استغلال موظفي الدولة لمواقعهم وصلاحياتهم للحصول على مكاسب ومنافع بطرق غير مشروعة.
- 3- **الفساد المالي:** ومظاهره الانحرافات المالية ومخالفة الأحكام والقواعد المعتمدة حاليا في تنظيمات الدولة إداريا ومؤسساتها مع مخالفة الضوابط وتعليمات الرقابة المالية.³

¹ عبد الله البحري وعلي صاري، تقييم مدى مساهمة السياسة النقدية لبنك الجزائر في تسيير العرض النقدي والحد من التضخم، مجلة التكامل الاقتصادي، العدد 13، ديسمبر، 2017، ص 5.

² عزوز علي، مرجع نفسه، ص 4.

³ عبد العالي محمدي، دور محافظ الحسابات في تفعيل آليات حوكمة البنوك للحد من الفساد المالي والإداري، ملتقى حول حوكمة الشركات كآلية للحد من الفساد المالي والإداري، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 6-7 ماي 2012.

4- الفساد الأخلاقي: ويتمثل في بالانحرافات الأخلاقية وسلوك الفرد وتصرفاته غير المنضبطة بدين أو تقاليد أو عرف اجتماعي مقبول.

أما فيما يخص الفساد الإداري والمالي فقد وردت تعاريف عدة منها :

- تعريف موسوعة العلوم الاجتماعية الفساد هو استخدام النفود العام لتحقيق أرباح خاصة، ولذلك كان التعريف شاملا لرشاوي المسؤولين المحليين أو الوطنيين، أو السياسيين مستبعدة رشاوي القطاع الخاص وعرفته كذلك بأنه هو خروج عن القانون والنظام العام وعدم الالتزام بها من أجل تحقيق مصالح سياسية واقتصادية واجتماعية للفرد أو لجماعة معينة .
- أما تعريف منظمة الشفافية العالمية: فهو اساءة استخدام السلطة العامة لتحقيق كسب خاص.
- أما تعريف صندوق النقد الدولي: فهو علاقة الأيدي الطويلة المعتمدة التي تهدف استحصال الفوائد من هذا السلوك لشخص واحد أو مجموعة ذات علاقة بين الأفراد¹.

الفرع الثاني: أسباب الفساد المالي والإداري

للفساد جذور متعددة الا أنها عادة ما ترجع الى الهياكل الرديئة والضعيفة للمؤسسات: وتتضمن أعرق هذه الجذور ما يلي:²

- القوانين واللوائح غير الواضحة والمعقدة وسرعة تواتر تغييرها: تطلب القوانين المتعارضة تغييرا دقيقا مما يتيح للمسؤولين سلطة أكبر للاعتماد على تقديرهم الشخصي، ومن ثم يزيد من مخاطر اتخاذهم لقرارات عشوائية منحازة تخدم أغراضهم، وعندما يصبح اصدار القوانين أمرا لا يمكن التنبؤ به يكون من العسير على رواد الأعمال الالتزام بهذه القوانين التزاما كاملا، كما أنهم لا يتمكنون من حماية أنفسهم أمام التفتيش غير القانوني الذي يقوم به المفتشون الحكوميون لابتزازهم، وهكذا يصبح الفساد وسيلة للالتفاف حول عدم كفاءة المسؤولين ويمكنهم من اتخاذ قراراتهم العشوائية المفتقرة للعدالة.
- انعدام الشفافية والمساءلة: عندما تعقد الصفقات خلف أبواب مغلقة يصبح من المستحيل تقييم المعايير التي تمت على أساسها هذه الصفقات، كما يصعب تحديد ما إذا كانت تخدم في الصالح العام، ومدى احترامها للقانون.
- فعندما يخفي منتهاك القانون سواء كان من القطاع العام أو الخاص معاملاته فإنه بالتالي يكون متهربا من المساءلة.

¹ مرجع نفسه.

² ابراهيم توهامي وفريد كورتل، الفساد الإداري والمالي ... المشكلة وسبل العلاج، الوكالة الوطنية لتطوير البحث الجامعي، الجزائر، 2012، ص 304-305.

- **انعدام المنافسة:** عادة ما يكون لدى الشركات المنتجة، التي تعمل في سوق احتكاري، حافزا قويا لكسب رضى الحكومة وعلى الأخص إذا كانت الحكومة ترى الاحتكار، إن مثل هذا المناخ يؤدي إلى تزايد وانتشار عدم الكفاءة كما أن انعدام التنافس السياسي يزيد من حجم المشكلة باستبعاده لعنصر المساءلة.
- **انخفاض أجور العاملين في القطاع العام والخاص وأجهزة الدولة:** عندما لا يفي مرتب المسؤولين الحكوميين بتلبية ما يعتقدون أنه احتياجاتهم اليومية، فإنهم يلجؤون للفساد لا شكال دخلهم، إلا أن مجرد رفع أجور الموظفين لن يحد من انتشار الفساد طالما استمر المناخ الذي يوفر فرص الإساءة استخدام السلطة.
- **عدم كفاية وتوافق القوانين واللوائح، وعدم تطبيقها بشكل عادل:** ذلك أنه حتى مع وجود قوانين لمكافحة تكلفة الالتزام بالقوانين واللوائح يؤدي الى عدم فاعليتها.

المطلب الرابع : مظاهر الفساد المالي والإداري واثاره .

الفساد المالي والإداري عدة مظاهر واثار:

الفرع الأول: مظاهر الفساد المالي والإداري

لاشك أن المكاسب المادية والمعنوية التي يجنيها المفسد هي التي تدفعه لارتكاب مثل هذه الأفعال، والتي قد تأخذ أحد أو أكثر من المظاهر التالية:¹

- 1- **الرشوة:** وتعني حصول الشخص على منفعة تكون مالية في الغالب لتميرير أو تنفيذ أعمال الخلاف التشريع، أو الأصول المهنة وقد تأخذ مفاهيم وتفسيرات عدة فمنهم من يسميها هدية ومنهم من يسميها مساعدة ومنهم من يسميها اكرامية والكل يعني أنها رشوة اختلفت التسميات، وهي ليست ظاهرة عابرة أو عرضية، إنما ظاهرة مؤثرة من الناحية الاقتصادية ونتائجها مؤدية، ويتحمل المجتمع من جرائها كلفة اضافية تتمثل في تكاليف تداول السلعة أو الخدمة، على نحو يؤدي إلى سوء تخصيص الموارد وتدهور مستويات الكفاءة الإنتاجية والتوزيعية.
- 2- **المحسوبية:** تعتبر من أكثر مظاهر الفساد وخطورة والأصعب علاجا، فهي تنجم عن استغلا المنصب الحكومي للاستفادة الشخصية لمصلحة الفرد ومحاسبيه دون وجه حق.
- 3- **المحاباة:** أي تفضيل جهة على جهة أخرى بغير وجه حق وبذلك تشغل المناصب من قبل أشخاص غير مؤهلين مما يؤدي إلى تراكم ثروات هائلة لدى بعض الأفراد، فتنشأ آثار سلبية تنعكس على حياة المجتمعات نتيجة هذه الممارسات.

¹ نقماري سفيان، الإطار الفلسفي والتنظيمي للفساد المالي والإداري، ملتقى حول حوكمة الشركات كآلية للحد من الفساد المالي والإداري، جامعة محمد خيضر بسكرة، 6-7 ماي 2012.

4- **الوساطة:** أي تدخل شخص ذا مركز وظيفي أو تنظيمي سياسي لصالح من لا يستحق التعيين أو احالة العقد أو اشغال المنصب, وتعتبر المجتمعات النامية أكثر تأثرا بها وبممارستها من المجتمعات المتقدمة, وذلك لبيئتها الحضارية والاجتماعية القائمة على استمرار العلاقات الأولية التقليدية وما يرتبط بها من قيم ومعايير ثقافية وعمق مشاكلها الاجتماعية والاقتصادية.

5- **الابتزاز والتزوير:** لغرض الحصول على المال من الأشخاص مستغلا موقعه الوظيفي بتبريرات قانونية أو إدارية أو إخفاء التعليمات النافذة للأشخاص المعنيين كما يحدث في دوائر الضريبة أو تزوير الشهادة الدراسية أو تزوير النقود.

6- **نهب المال العام:** ويعد من أبرز العوامل التي تقود الى تبيد الثروة القومية، يتمثل في منح التراخيص والإعفاءات الجمركية والضريبية لأشخاص أو شركات غير مؤهلة أو غير كفؤة وبدون وجه وبشكل غير نزيه وغير عادل، هدفه إرضاء من هم في السلطة أو تحقيق مصالح متبادلة.

الفرع الثاني : اثار الفساد المالي والإداري

إن الفساد المالي والإداري تكلفة خاصة في الشركات العامة، حيث يتم الحصول على مكاسب مالية وامتيازات أخرى على حساب المجتمع، وتتمثل في تكاليف العناء المالي والإداري في الزيادة المباشرة التي تطرأ تكلفة المعاملة، ومن ثم على السعر الذي يدفعه المستهلك للسلع أو المستفيد من الخدمات التي تقدمها الجهة التي تدفع الرشوة، إن الزيادة في التكلفة لا تعد بأي حال من الأحوال الجانب الأكثر خطورة من الجوانب الأخرى، فعندما يكون احتمال الحصول على مكاسب شخصية عنصر من العناصر، فإنه يتحول سريعا ليكون العنصر الأوحد الهام في المعاملة، مع إزاحة عناصر التكلفة والنوعية، وموعد وكيفية التسليم، وجميع الاعتبارات القانونية الأخرى جانبا عند الموافقة على منح العقود، وينتج عن ذلك اختيار موردين غير مناسبين، أو مقاولين غير ملائمين بالإضافة إلى شراء السلع غير المناسبة، وبناء على ذلك يتم اعطاء الأولوية للمشروعات الغير ضرورية على حساب الأولويات الوصية الهامة بدون سبب سوى تمكين متخذي القرار الحكوميين من الحصول على رشاي كبيرة وسريعة.

وبصفة عامة يمكن تلمس بعض الآثار الاقتصادية للفساد منها:¹

يساهم الفساد في تدني كفاءة الاستثمار العام واضعاف مستوى الجودة في البنية التحتية العامة، وذلك بسبب الرشاي التي تحد من الموارد المخصصة للاستثمار وتسيء توجيهها أو تزيد من تكلفتها.

للفساد أثر مباشر في حجم ونوعية موارد الاستثمار الأجنبي لما تنطوي عليه هذه الاستثمارات من امكانات نقل المهارات والتكنولوجيا، فقد أثبتت الدراسات أن الفساد يضعف هذه التدفقات الاستثمارية وقد يعطلها، وبالتالي يسهم في تدني حجم الضرائب ومن ثم تراجع مؤشرات التنمية البشرية خاصة فيما يتعلق بمؤشرات التعليم والصحة.

¹ بورش زين الدين ودهيمي جابر، دور آليات الحوكمة في الحد من الفساد المالي والإداري، ملتقى حول حوكمة الشركات كآلية للحد من الفساد المالي والإداري، جامعة محمد خيضر بسكرة، 6-7 ماي 2012.

يرتبط الفساد بتردي حالة توزيع الدخل والثروة، ومن خلال استغلال أصحاب النفوذ لمواقعهم المميزة في المجتمع وفي النظام السياسي مما يتيح لهم الاستئثار بالجانب الأكبر من المنافع الاقتصادية التي يقدمها النظام بالإضافة إلى قدرتهم على مواكبة الأصول بشكل مستمر مما يؤدي إلى توسيع الفجوة بين هذه النخبة وبقية أفراد المجتمع.

خفض التوظيف فيؤدي انتشار الفساد إلى وضع العراقيل أمام التوسع في إنشاء المشروعات الخاصة وزيادة تكاليف ممارسة الأعمال، ومن ثم دفع تلك الأعمال إلى القطاع غير الرسمي مما يؤدي بالضرورة إلى التقليل من فرص العمل بالقطاع الخاص ذلك أن هذه الشركات على الأرجح لن تتمكن من النمو ويقع الضرر أكثر على المؤسسات الصغيرة.

المبحث الثاني: الاستقلالية في ظل الفساد المالي والإداري

الفساد مصطلح يتضمن في طياته معاني عديدة، وهو موجود في كافة القطاعات الحكومية خاصة القطاع المالي، أما بالنسبة لاستقلالية فهي تعني الاستقلال التام للبنوك المركزية عن الحكومة مع وجود هيئات مختصة تعمل على مراقبتها، وكلما كان الفساد غابت المراقبة والمساءلة وبالتالي الحد من استقلالية البنوك.

المطلب الأول: الوتيرة المتنامية لآفة الفساد في الجزائر

وفرت فترة العشرية السوداء مناخا خصبا لجماعة المصالح والانتهازيين في الجزائر، لممارسة مختلف أشكال الفساد، فتنامت ثرواتهم واخترق نفودهم مؤسسات الدولة ودواليب السلطة، وعبثا حول كلا من الرئيس محمد بوضياف والياسين زروال إيقاف هذا المد ولكن من دون جدوى وبعد مجيء الرئيس عبد العزيز بوتفليقة إلى الحكم اعترف بانتشار هذا الداء في أجهزة الدولة وإداراتها متهما كل المؤسسات بالفساد. ليأتي عام 1999 فيستيقظ الجزائريون على خبر صادم، مفاده إعلان البنك الدولي عن وجود ما بين 30 إلى 35 مليار دولار مملوكة لمسؤولين جزائريين في بنوك أجنبية (تعادل وقتها ديون الجزائر على أن الفترة اللاحقة لسنة 2000 اعتبرت وبحق مرحلة الفساد المتعظم في الجزائر وبامتياز، ولا تزال الذاكرة الجمعية للمواطن الجزائري تستحضرها بمرارة. وسيتم التركيز على بعض قضايا الفساد التي أرققت القضاء وزلزلت الرأي العام.¹

قضية الخليفة: ظهرت قضية الخليفة في أواخر عام 2002 في إطار ما أسمته الصحافة الوطنية امبراطورية السراب حيث أظهرت هذه القضية مدى هشاشة القوانين وضعف الأجهزة الرقابية، قام الخليفة بتأسيس مجموعة تجارية واستثمارية أصبحت في ظرف ثلاث سنوات امبراطورية متمثلة في بنك الخليفة، شركة طيران الخليفة، شركة انشاءات، شركة خدمات وانشاء تلفزيون الخليفة في باريس.

¹ شهيدة قادة، التجربة الجزائرية لمكافحة الفساد ومفارقاتها إطار قانوني ومؤسستي طموح يفتقد لآليات انفاذه، الجزائر، مجلة مراكز حكم القانون ومكافحة الفساد، العدد 5، 2019، ص 5.

ففي سنة 2002 بدأت أسوار امبراطورية الفساد تنهار، ومعها تنكشف فضيحة من العيار الثقيل، أبطالها وزراء ومسؤولون كبار واطارات الدين استنزفوا خيرات خزينة الدولة، حيث تم تقديم 75 متورط إلى محكمة البلدية دون المتهم الرئيسي عبد المؤمن خليفة الذي فر إلى الخارج.

الشيء الذي أثار الشكوك حول هذه الامبراطورية هو غياب الشفافية في تعاملاتها، رفع سعر الفائدة ببنك الخليفة إلى مستويات خيالية، قامت وزارة المالية بفتح تحقيق، مراجعة وتدقيق ملفات وحسابات الخليفة في مختلف المؤسسات التابعة للخليفة، كلفت مجموعة الخليفة الدولة أكثر من 100 مليار دينار، يعادل 1.3 مليار دولار، كما أثيرت مسألة الخليفة في تقرير الفساد العالمي الشفافية الدولية في طبعة 2004 وعام 2006.¹

قضية سوناطراك: تعتبر شركة سوناطراك رئة البلاد الاقتصادية حيث تتكفل باستكشاف ونتاج وتصدير النفط، وتعتبر المصدر الأول لتمويل الخزينة العمومية، وثالث مشغل في البلاد.

انفجرت قضيتها مطلع 2010 وتطورت لاحقا وتوسع المتورطون فيها عبر مراحل عرفت بالإعلام الجزائري بقضايا سوناطراك 1 و2 و3 و4، وتتعلق بشبكة فساد مالي وسياسي تضم مجموعة من السياسيين والمسؤولين بقطاع النفط بتهمة تلقي رشاي وعمليات بملايين الدولارات مقابل صفقات ضخمة بين سوناطراك وشركات عالمية، ووزير الطاقة السابق شكيب خليل أبرز المتعلمين في القضية، إلى جانب المذيع العام السابق لسوناطراك محمد مزيان، وقال فريق الدفاع في وقت سابق أن القضية تدخل في إطار تصفية حسابات بين أجنحة في النظام الحاكم.

وأصدرت محكمة الجنايات بمجلس القضاء بالعاصمة في فبراير 2016 أحكام متفاوتة على المتهمين تراوحت بين البراءة والسجن ستة سنوات مع غرامات مالية على البعض، في حين نجا خليل من المتابعة بعد اسقاط مذكرة توقيف دولية بحقه بسبب خطأ في الاجراءات.

قضية البوشي: كمال شيخي المدعو البوشي، الجزائر كان بطل أحدث قضايا الفساد، وانفجرت تفاصيل القضية مطلع الصيف الماضي حين أعلنت قوات الأمن حجز نحو سبعة قناطير من الكوكايين كانت مخبأة في شحنة لحوم مستوردة من البرازيل، وأعلنت السلطات أن المتهم الرئيسي في القضية هو الجزائري.²

المعروف بنشاطه الواسع في تجارة اللحوم والعقارات.

وتداولت وسائل الإعلام العديد من أسماء المسؤولين المدنيين والعسكريين، وأكدت تورطهم مع البوشي في أعمال مخالفة للقانون. ويواجه الجزائر اتهامات بتبييض الأموال والكسب غير المشروع والتورط في تكوين شبكات أسرار.

¹ مجبور فازية، اصلاح الدولة ومكافحة الفساد في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية، فرع التنظيم والسياسات العامة، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2015، ص 106، 107.

² 56: 18 (13/08/2020), www.aljazeera.net.

وأعاد ذكر قائد صالح هذه القضايا اليوم إثارة النقاش بشأن قضايا الفساد التي أعلق عدد منها، في وقت توجد أخرى أمام المحاكم، كما أثارت تصريحات قائد الجيش تكهنت بشأن تورط أسماء كانت مقربة من الرئيس السابق بعدما ربط تلك القضايا بمن أساهم العصاة في إشارة إلى المقربين من بوتليقة.¹

المطلب الثاني: الدعوة إلى دعم انتقالية الهيئات الخاصة بمكافحة الفساد.

المدرک حالياً، هو تنامي وعي المجتمع الدولي بضرورة مؤسسة مكافحة الفساد ومن ثم الأخذ بيد الدول لإنشاء هيئات مستقلة للإشراف على تنسيق وتنفيذ سياسة مناهضة لهذه الآفة، وقد انخرطت الجزائر في هذا المسعى بإحلالها للهيئة الوطنية للوقاية ومكافحة الفساد محل المرصد الوطني لمراقبة الرشوة والوقاية منها، اعتبرها الفقه ضمن الجيل الجديد من مكونات المنظومة القانونية الوطنية، وهو جهد محمود لكن خبراء فقه الفساد في الجزائر، ينحون الإبهام والغموض على دورها.²

وأنها تعاني من غياب التشغيل الشعبي في أعضائها، و تحوزها الاستقلالية الفعلية علاوة على توظيفها السياسي من قبل السلطة التنفيذية.

وسجل البعض الآخر قلة تعاونها مع باقي هيئات محاربة الفساد وقد أوجز تقرير لجنة مراقبة تنفيذ اتفاقية 2003 في الجزائر جوانب القصور بالقول «ظاهر الأمر يوحي ببعض التحسن، و لكن الواقع العملي يكشف عن تفعيل ضعيف للإطار المؤسسي للجزائر وعدم تجسيد لافت لما أعلن في السياسات»

وفي الجملة فإنه سابق لأوانه تقييم عمل هذه الهيئات، فهي في بواكير مساهماتها، وحتى تصل إلى ما بلغته بعض التجارب المقارنة في ماليزيا وسنغافورة من نجاحات لهذه المؤسسات، فإنه من الضروري الوقوف على بعض الأمر و المسارات التصحيحية والتصويبية لما تم إنجازه سابقا، نوجز بعض موجهاته:

- ضبط إدوار هذه الهيئات وتحديد طبيعتها بدقة ووضوح.
- كفالة قدر مقبول ومعقول من استقلالية هذه الهيئات.
- تليل تبحيها للسلطة التنفيذية.
- تزويدها بالوسائل البشرية والمادية والمالية اللازمة لأداء مهامها.
- ضمان أمن وحماية أعضاء هذه الهيئة من كل أشكال الضغوط والتهديدات الحائلة دون المضي في هذا المجال.
- ضمان أمن وحماية أعضاء هذه الهيئة من كل أشكال الضغوط والتهديدات الحائلة دون المضي في مهامها.

¹ مرجع نفسه.

² شهيدة قادة، مرجع نفسه، ص 8.

■ توطيد علاقاتها مع باقي هيئات مكافحة الفساد وتنمية فرص التعاون والتنسيق معها لمحاصرة آفة الفساد.¹

المطلب الثالث : دور آليات الحكومة في الحد من الفساد المالي والإداري

تلعب حوكمة الشركات دور بارز في معالجة المشكلات التي تعاني منها هذه الشركات، والتي من أبرزها مشكلة الفساد المالي والإداري، و ذلك من خلال مجموعة من الآليات صُنفت إلى آليات داخلية وأخرى خارجية:

أولا : دور الآليات الداخلية للحكومة : 2

مجلس الإدارة: أداة لمراقبة سلوك الإدارة، إذ أنه يحمي رأس المال المستمر في الشركة من سوء الاستعمال من قبل الإدارة وذلك من خلال صلاحياته القانونية في تعيين وإعفاء ومكافأة الإدارة العليا، كما أن مجلس الإدارة القوي يشارك بفعالية في وضع استراتيجية الشركة، و في هذا السياق يأتي تأكيد على ضرورة أن نفاذ كل شركة من الشركات المملوكة للدولة بمجلس إدارة فعال يمارس القيادة ويوجه الشركة بنزاهة وحكمة ويعمل لمصلحة الشركة بشفافية ومسؤولية من خلال تأليف مجموعة من اللجان من بين أعضائه من غير التنفيذيين أبرزها ما يلي:

لجنة التدقيق: وهي لجنة منبثقة عن مجلس الإدارة وتقتصر عضويتها على أعضاء مجلس الإدارة من غير التنفيذيين والذين تتوافر لديهم الاستقلالية والخبرة في مجال المحاسبة والتدقيق، يرجع الاهتمام للدور الذي يمكن أن تؤديه لجنة التدقيق كأداة من أدوات حوكمة الشركات في زيادة الثقة والشفافية في المعلومات المالية التي تفصح عنها الشركات وذلك من خلال دورها في إعداد التقارير المالية وإشرافها على وظيفة التدقيق الداخلي في الشركات، وكذلك دورها في دعم هيئات التدقيق الخارجي وزيادة استقلاليتها، فضلا عن دورها في التأكيد على الالتزام بمبادئ حوكمة الشركات.

لجنة التعيينات: تقوم لجنة التعيينات في الشركة مع مجلس الإدارة وبمصادقة الوزير المختص بوضع المهارات والخبرات المطلوب توافرها لدى عضو مجلس الإدارة والموظفين المطلوبين ودعوة المؤهلين للتعيين.

التدقيق الخارجي: تؤدي وظيفة التدقيق دورا مهما في عملية الحوكمة وذلك بزيادة قدرة المواطنين على مساءلة الشركة. ويقوم المدققون الداخليين من خلال أنشطتهم بزيادة المصداقية، العدالة، تحسين سلوك الموظفين العاملين في الشركات المملوكة للدولة وتقليل مخاطر الفساد المالي والإداري ويتم تقوية استقلالية هذه الوظيفة عندما ترفع تقريرها إلى لجنة التدقيق بشكل مباشر وليس إلى الإدارة.

ثانيا : دور الآليات الخارجية للحكومة

دور المراجعة في حوكمة الشركات

¹ شهيد قادة، مرجع نفسه، ص8

² نهى عيسى، يوسف عبد الله، الحوكمة والفساد الإداري والمالي، بحث استكمال لمتطلبات الحصول على دبلوم عالي في الإدارة العامة، جامعة الكويت، 2014-2015، ص.14

تهدف الآليات الأساسية العملية لدعم دور المراجعة في حركة الشركات إلى ضرورة حرص مراجع الحسابات على الارتقاء بجودة المراجعة وتفعيل المساءلة المهنية للمراجع وفيما يلي ملخص لأهم تلك الآليات:¹

1- الآليات الأكاديمية: من دوي الاهتمام بالمحاسبة والمراجعة عند التطوير المستمر في برامج التعليم في مرحلي البكالوريوس والدراسات العليا وبرامج التعليم المستمر وذلك لإنتاج محاسب ومراجع مؤهل التأهيل الكافي والملائم وتوجيه البحوث لحل مشاكل الممارسة المهنية والمشاركة في تخطيط وتنفيذ برامج التعليم المهني المستمر ويمكن تحديد دور الأكاديميين في تدعيم دور المراجعة في حكومة الشركات في ثلاث آليات أساسية هي :

- تطوير برامج التعليم المحاسبي وتوجيه البحوث المحاسبية لحل مشاكل الحكومة وبرامج التعليم المهني المستمر.
- ضرورة عقد المؤتمرات في مجال المراجعة ودورها في حركة الشركات مع التركيز على مناقشة واقعية لقضية دور المراجعة في اضاء الثقة على الإفصاح المحاسبي من جهة وزيادة امكانية اعتماد أصحاب المصلحة في الشركات على المعلومات المحاسبة التي يوصلها هذا الإفصاح من ناحية أخرى، كما يمكن أن تركز على دور معايير المراجعة كمستويات للأداء المهني في ضمان جودة خدمة المراجعة ومن ثم حماية مصالح أصحاب المصلحة.

2- الآليات التنظيمية المهنية

تعمل مهنة المحاسبة من خلال تنظيم مهني رسمي يحمي أعضائها وينمي قدراتهم العلمية والعملية باستمرار، ويصدر الإرشادات والضوابط المهنية الكفيلة بارتقاء بمستوى المهنة وبمستوى أعضائها ووهذا الأمر يمثل تحديا جديا للجمعيات المهنية بحيث يحتاج إلى أن تضع وتنفذ آليات ممكنة وعملية لدعم دور المراجعة الخارجية ومن أهم هذه الآليات:

- **تطوير معايير المحاسبة المالية:** يقع على عاتق الجمعيات المهنية أحداث تطوير مستمر في معايير المحاسبة المالية حتى يمكن لمراجع الحسابات باستمرار حيازة مقياس ملائم لصدق القوائم المالية.
- **تطوير معايير المراجعة:** يجب أن يترافق مع تطوير معايير المحاسبة المالية حتمية تطوير مماثل في معايير المراجعة سواء المعايير المتعارف عليها أو الإرشادات المتخصصة.
- **تفعيل نظام الرقابة على أعمال الزملاء:** إن نظام فحص أعمال الزملاء آلية من آليات الرقابة المهنية على أعمال الزملاء لضمان الالتزام بمعايير المراجعة في قبول التكليف وتخطيط وأداء أعمال المراجعة، وعرض تقرير المرجعة .

¹ دادان عبد الغاني وسعيدة تلي، فعالية الحوكمة ودورها في الحد من الفساد المالي والإداري، ملتقى حول حوكمة الشركات كآلية للحد من الفساد المالي والإداري، جامعة محمد خيضر بسكرة، 6-7 ماي 2012.

■ تفعيل برامج التعليم والتدريب المهني المستمر: من المتفق عليه مهنيًا أن التعليم المهني المستمر يمثل جانبًا هامًا في معيار التأهيل العلمي والعملي لمراجع الحسابات بجانب التأهيل والتدريب فإن مواجهة المراجعة لظاهرة وتحديات حوكمة الشركات، وتفعيل دور مهنة المراجعة في حوكمة الشركات يتطلب من الجمعيات المهنية اتخاذ اللازم نحو تفعيل برامج التعليم والتدريب المهني المستمر.

■ تفعيل الدور الحوكمي لتقرير مراجع الحسابات: وذلك وفقا لمسودتي معياري المراجعة الدولية رقم 706-705 الصادرتين عن مجلس معايير المراجعة التابع للاتحاد الدولي للمحاسبة IFAC في 25 / 03 / 2005م

3- الآليات المهنية العملية:

تمثل الوسائل والأساليب والطرق والواجبات والمسؤوليات الملقاة على عاتق مراجع الحسابات الممارس للمهنة اليات مهنية عملية لها مساهمات ايجابية في دعم الدور الحوكمي الإيجابي للمراجعة ولا يمكن تحقيق هذا الدور مالم يكن مراجع الحسابات نفسه مقتنعا، بأن دوره الحوكمي مرتبط باستعداده وقدرته إلى اثناء الممارسة المهنية العملية واثبات أن المرجعة دور حوكمي لا غنى عنه لأصحاب المصلحة في الشركات، ويمكن أن يتحقق هذا الدور من خلال حرص مراجع الحسابات على الارتقاء بجودة المراجعة وتفعيل المساءلة المهنية لمراجع الحسابات.

- القوانين والتشريعات حيث بالطبع تؤثر على اليات الحوكمة لما يمثل الرادع في الانسياق نحو التلاعب والفساد.
 - منظمة الشفافية العالمية: من خلال الدور الذي تلعبه في ممارسة ضغوطات من اجل محاربة الفساد المالي وإداري في الدول، فمثلا تضغط منظمة التجارة العالمية من أجل تحسين النظم المالية والمحاسبية وفي قطاع البنوك، تمارس لجنة بازل ضغط من أجل ممارسة الحوكمة فيها.
- وهكذا فإنه يتضح الدور الذي يمكن أن تلعبه أليات الحوكمة المختلفة في الحد من ظاهرة الفساد المالي والإداري ومكافحة تفشيها.

المبحث الثالث: الدراسات السابقة

لقد تناولت العديد من الدراسات موضوع استقلالية البنك المركزي والفساد المالي والإداري ومن بين هذه الدراسات:

- دراسة اكن لونيس بعنوان السياسة النقدية ودورها ضبط العرض النقدي في الجزائر خلال الفترة 2000-2009 – مذكرة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية فرع نقود وبنوك , اشراف الدكتورة صديقي مليكة , سنة 2010 – 2011 جامعة الجزائر 3.

ولقد تناولت هذه الدراسة موضوع السياسة النقدية ودورها في ضبط العرض النقدي مع دراسة حالة الجزائر خلال الفترة (2000 - 2009) لذلك تمت صياغة الإشكالية الأساسية على النحو التالي: ما هو دور السياسة النقدية في ضبط العرض النقدي في الجزائر خلال الفترة 2000 – 2009 هادفة إلى إبراز أهمية السياسة النقدية وأهمية ضبط العرض النقدي لجعل كمية النقود المعروضة متلائمة مع امكانات الاقتصاد الإنتاجية الحقيقية، وكيفية تحقيق السياسة النقدية لأهدافها من خلال تحقيق استقرار المستوى العام للأسعار، مع العمل على تنمية الصيرفة الإلكترونية والرقابة عليها في إطار استراتيجية حديثة التي تنادي بضرورة اعطاء درجة كبيرة من الاستقلالية. وقد توصلت هذه الدراسة إلى أن النظام المصرفي الجزائري عرف اصلاحات عميقة في إطار الإصلاحات الاقتصادية الشاملة، خاصة قانون النقد والعرض الذي يعتبر نقلة نوعية في تسير وتنظيم الجهاز المصرفي، وفي تسير السياسة النقدية في إطار منح استقلالية كبيرة، ونظرا للثغرات التي اتسم بها هذا القانون تم الغاءه بالأمرين الرئاسيين رقم (01 – 03) ورقم (11 – 03) لسد النقائص.

وتمكن بنك الجزائر من مواكبة الاتجاهات الحديثة في ادارة السياسة النقدية حيث قام بالتحول نحو استخدام الأدوات غير المباشرة للسياسة النقدية.

■ دراسة بوكرة كميلية بعنوان تأثير استقلالية البنك على فعالية تنفيذ السياسة النقدية، دراسة حالة بنك الجزائر، مذكرة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة ماجستير في العلوم الاقتصادية تخصص تمويل دولي ومؤسسات نقدية ومالية دولية، اشراف الأستاذ شمام عبد الوهاب ، سنة 2009 / 2010، جامعة العربي بن مهيدي أم البواقي، الجزائر.

وقد تناولت هذه الدراسة موضوع تأثير استقلالية البنك المركزي على فعالية تنفيذ السياسة النقدية، دراسة حالو بنك الجزائر لذلك تم صياغة الاشكالية التالية: الى أي مدى تدعم استقلالية البنك فعالية تنفيذه للسياسة النقدية من أجل تحقيق الأهداف الاقتصادية المسطرة، وتهدف هذه الدراسة الى أن الدور المحوري للبنك المركزي يتمثل في الرقابة على الجهاز المصرفي، وفي ادارة السياسة النقدية للدولة، أي مجموعة الإجراءات التي تهف الى التحكم في الأوضاع النقدية في الاقتصاد الوطني، من هنا أصبح استقرار الأسعار هو الهدف الرئيسي إن لم يكن الهدف الوحيد للسياسة النقدية وقد توصلت هذه الدراسة إلى أن هناك العديد من العوامل الواقعية التي تحد من مفعول الاستقلالية القانونية بل وتكاد تلغيها في الواقع وهذه العوامل غالبا ما تتجمع في الدول النامية وأيضا يتضح من خلال متابعة استقلالية البنك المركزي في الواقع العملي أنه لا توجد استقلالية مطلقة على الحكومة وانما لابد من التنسيق بينها وبين البنك المركزي، وبالرغم من أن قانون النقد والعرض أعطى استقلالية تامة للبنك المركزي إلا أنه نجد هناك بعض من الممارسات ما يتعارض مع بعض من مبادئه.

■ دراسة سار جبار خليل البياني ومشتاق لطيف سعيد بعنوان استقلالية البنوك المركزية مع اشارة خاصة الى قياس مدى استقلالية البنك المركزي العراقي، حيث تكمن مشكلة هذه الدراسة أن هناك الكثير من

المتحفظين على استقلالية البنك المركزي العراقي حيث يصفونها بأنها استقلالية شكلية لذلك من المهم ايجاد نموذج للتحقق من درجة استقلالية البنك المركزي العراقي وتهدف هذه الدراسة إلى التعرف على معايير استقلالية البنوك المركزية وأسباب الدعوة اليها وقياس درجة استقلالية البنك المركزي العراقي بالإسناد على أساسه التشريعي المتمثل بالقانون رقم (56) سنة 2004، وتوصلت الدراسة إلى أن استقلالية البنك المركزي العراقي وصلت الى (75%) وهي درجة جيدة ويمكن زيادتها من خلال إجراء بعض التعديلات على القانون لاسيما فيما يتعلق بمتغير المحافظ ومتغير صياغة السياسة النقدية، بينما درجة الاستقلالية الفعلية هي بعيدة عن هذه النتيجة.

القيمة المضافة للبحث:

- من خلال دراستنا للدراسات السابقة لهذا الموضوع، والذي تم التوصل إلى بعض النتائج فيها كما ذكرنا سابقا، إلى أن هناك بعض الجوانب لم يتطرقوا إليها والذي كان كإضافة لبحثنا منها:
- تم دراسة الموضوع لفترة زمنية طويلة نوعا ما من 1990 إلى غاية السنوات الأخيرة والتي توقفت في 2017 (قانون 10/90 وتعديلاته).
 - الإشارة إلى الفساد المالي والاداري في الجزائر وتأثيره على استقلالية بنك الجزائر.

ملخص الفصل الأول:

إنّ الدعوى لاستقلالية البنك المركزي تلعب دورا هاما في رفع معدلات الادخار والاستثمار والانتاج، وبالتالي رفع معدلات النمو والعمالة ومستوى المعيشة بصيفة عامة، والتحكم في معدلات التضخم للحفاظ على استقرار الاسعار وقيمة العملة وقوتها الشرائية. إلا أن هناك انتقادات موجهة لاستقلالية البنوك المركزية الخاصة في نتائج الدراسات الخاصة بالاستقلالية, فعند متابعة استقلالية البنك المركزي في الواقع العملي, تبين أنه لا توجد استقلالية مطلقة عن الحكومة، و انما هناك حد معين تنجح فيه الحكومة في فرض سياستها، وهناك العديد من العوامل التي تحد من مفعول الاستقلالية القانونية، غالبا ما تتجمع في الدول النامية، ومن بين هذه العوامل ظاهرة الفساد.

وفي الفصل الثاني يتم التطرق إلى استقلالية بنك الجزائر في ظل الفساد المالي والإداري.

تمهيد:

إنّ تطور أي اقتصاد في وقتنا الحالي يعتمد بالدرجة الأولى على تطور النظام المصرفي ومدى فعاليته، حيث يعتبر بمثابة القلب النابض لكل نشاط اقتصادي مهما اختلفت التوجهات والسياسات المتبعة لأي بلد. تعتبر عملية اصلاح الجهاز المصرفي في الجزائر أكثر من ضرورة، وهذا له أسبابه ومبرراته و لعل أهمها أن هذا الجهاز أصبح يمثل أحد مكابح مسار التنمية في بلادنا نظرا لوتيرة أعماله البطيئة، التي لم تساير التحولات التي باشرتھا الجزائر، ومع توصيات الهيئات المالية الدولية بضرورة توسيع عملية الاصلاح إلا دليل على ذلك.

إن الكل يعرف التجاذب الحاصل بين الجهاز الحكومي والمصرفي، باعتبار الأول يجسد سياسة اقتصادية حكومية عامة وشاملة، والثاني أكثر ما يركز على أداء نقدي متميز، يساهم في اضعاء سياسة نقدية تهدف إلى استقرار الأسعار كهدف أساسي، وهو ما قد يتناقض في بعض الأحيان وأهداف الحكومة، الشيء الذي يضع مسألة استقلالية البنك المركز على المحك، حيث منح قانون النقد و القرض 10/90 البنك المركزي صلاحيات أوسع، لكن التغييرات التي حدثت في النظام البنكي الجزائري مؤخرا أدت بالسلطات إلى اعادة النظر في هذا الجهاز البنكي بصدور الأمر 11/03 المنظم والمعدل لقانون 10/90 والذي أعطى البنك المركزي أكثر فعالية من حيث المراقبة والتنظيم والاشراف على السياسة النقدية.

وفي هذا الفصل سيتم التطرق إلى دراسة استقلالية بنك الجزائر في ضل الفساد المالي و الإداري من خلال تقسيمه إلى مبحثين يتم التطرق في المبحث الأول إلى ماهية بنك الجزائر ووظائفه المبحث الثاني يتم التطرق إلى استقلالية بنك الجزائر من خلال قانون النقد و القرض 10/90.

المبحث الأول: ماهية بنك الجزائر ووظائفه.

لقد أدخل قانون النقد والقرض تعديلات مهمة في هيكل القطاع المصرفي الجزائري كما سمح بموجب الأحكام الواردة فيه بإنشاء بنوك خاصة محلية وأجنبية.

المطلب الأول: نشأة بنك الجزائر.

إنّ البنك المركزي مر بعدة مراحل قبل أن يصبح مستقلا، فلم يكن للجزائر خلال الحقبة الاستعمارية جهاز مصرفي مشغل يقوم بمهام الاصدار النقدي والاشراف على النظام المصرفي، بل كان تابعا للجهاز المركزي الفرنسي، أين كانت السياسة النقدية تشرف عليها وزارة المالية الفرنسية مع البنك المركزي الفرنسي، بحيث تعتمد قواعد النظام المصرفي الجزائري أساسا على قواعد النظام الفرنسي لذا عملت الجزائر كل مل في وسعها منذ الاستقلال على استرجاع سيادتها المالية والنقدية، فقامت بإنشاء الهياكل اللازمة للخروج من دائرة الفرنك الفرنسي، ولتستقل بالسلطة النقدية، كما أعلنت أيضا استقلال خزينتها العمومية عن نظيرتها الفرنسية، فتم إنشاء البنك المركزي الجزائري بموجب قانون 62-144، المؤرخ في 13 ديسمبر 1962 (أولا)، كما عرف هذا البنك تطورا من خلال¹. صدور القانون رقم 06-12 المتعلق بنظام البنوك والقروض(ثانيا) وكذلك من خلال الاصلاحات الجذرية للنظام المصرفي التي باشرتها الجزائر بموجب قانون النقد والقرض رقم 90-10 والأمر رقم 03-11 ثالثا².

المطلب الثاني: مفهوم بنك الجزائر.

يعرف الأمر رقم 03-11 الصادر في 26 أوت 2003 والمتعلق بالنقد والقرض البنك المركزي الجزائري على أنه مؤسسة وطنية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي ويدعى في علاقته مع الغير بنك الجزائر ويتعامل بصفته تاجر ويخضع لأحكام القوانين التي ترعى التجارة بقدر ما تنص الآجال القانونية الخاصة به، إلا أنه لا يخضع للتسجيل في السجل التجاري، كما لا يخضع للأحكام القانونية التنظيمية المتعلقة بالمحاسبة العمومية ولمراقبة مجلس المحاسبة، بل يتبع القواعد المادية التي تطبق في المحاسبة التجارية، وتعود ملكية رأسماله كاملة للدولة وموقعه بمدينة الجزائر إلا أنه يمكن أن يفتح فروعاً ووكالات ويختار مراسلين متى رأى ذلك مناسبا³.

المطلب الثالث: وظائف بنك الجزائر.

تتمثل مهام بنك الجزائر في إطار قانون 90-10 فيما يلي:

¹ شيخ عبد الحق، الرقابة على البنوك التجارية، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون، فرع قانون الأعمال، جامعة أحمد بوقرة، بومرداس 2009-2010، ص 87

² مرجع نفسه، ص 87.

³ مريم ماطي، البنك المركزي وإدارة السياسة النقدية في ضل الاقتصاد الرقمي، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم تخصص نقود وتمويل، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2016-2017، ص 200-201.

- يقوم بتنظيم التداول النقدي، تسيير ومراقبة منح الائتمان تسيير المديونية الخارجية ومراقبة تنظيم سوق الصرف.
- كما أن له الحق في احتكار الاصدار النقدي والذي يجب أن تقابله سبائك ذهبية و عملات أجنبية وسندات الخزينة العمومية.
- يستطيع القيام بجميع العمليات المتعلقة بإعادة الخصم و اقراض البنوك والمؤسسات المالية.
- يمنح البنك المركزي قروض للبنوك التجارية والمؤسسات المالية في أجل أقصاه سنة واحدة مقابل سبائك ذهبية، عملات أجنبية مع عدم القابلية لإعادة تمويل البنوك التي كانت سائدة سابقا.
- تحديد التنسيقات التي يقدمها بنك الجزائر للخزينة العمومية بنسبة 10% من الاجراءات العادية لآخر سنة مالية تقاديا للإصدار النقدي الزائد¹.

■ المبحث الثاني: التطور الفعلي والقانوني لاستقلالية بنك الجزائر.

عملت السلطات العمومية الجزائرية منذ الاستقلال على انشاء نظام بنكي ومالي يواكب التطورات

الاقتصادية والمالية العالمية، وذلك بإجراء عدة اصلاحات تهدف في مجملها إلى الاعتماد على قوى السوق والمنافسة، وقد شكل قانون النقد والقرض 10/90 المنعرج الأساسي في هذه الاصلاحات، حيث جاء بمنهج وقواعد تنظيمية رقابية وأخرى توجيهية تتناسب وخصوصيات اقتصاد السوق، لذا سناحول من خلال هذا المبحث التعرض لأهم الاصلاحات البنكية في الجزائر وذلك للفترة ما قبل 1990، وأيضا الاصلاحات البنكية ما بعد سنة 1990.

المطلب الأول: استقلالية بنك الجزائر من خلال قانون النقد والقرض 10/90.

● الفرع الأول: استقلالية بنك الجزائر قبل صدور قانون النقد والقرض (10/90)

- المرحلة الأولى ما بين 71/62 التي تتميز بمواصلة القواعد النقدية في تسيير العملة استثناء لذلك قام البنك المركزي الجزائري بتدخل مباشر في الاقتصاد الوطني لاسيما بربط علاقات مباشرة مع قطاع التسيير الذاتي من 1967/63².
- المرحلة التي تنطلق بعد اصلاح 1971 والتي ستغير قواعد تمويل النشاط بالانتقال من تمويل ميزاني إلى تمويل غير ميزاني وتعطي أهمية رئيسية للخزينة العمومية في احداث القرض والعملية حيث قبل 1971 كانت الشبكة البدائية للبنوك تقوم بوظائف تقليدية أي جمع ودائع الزبائن وخصم السندات التجارية واعادة خصمها لدى البنك المركزي.

¹ بحوصي مجدوب، استقلالية بنك الجزائر (مؤسسة الرقابة الأولى) بين قانون النقد والقرض 10/90 والأمر 11/03، مجلة الواحات للبحوث والدراسات، العدد 16، 2012، ص99.

² منصور زين، استقلالية البنك المركزي وأثرها على السياسة النقدية ملتقى المنظومة المصرفية الجزائرية والتحول الاقتصادي - واقع وتحديات، جامعة الشلف، ص430.

- المرحلة التي تنطلق من 79/78 والتي تتميز بإعادة النظر في دور الخزينة العمومية في تمويل النشاط وتكليف البنوك بهذا التمويل أي محاولة التمييز ما بين شبكة البنك وشبكة الخزينة العمومية و أصبحت الخزينة العمومية في فترة معينة الهيئة الرئيسية في اصدار وتسيير العملة حيث أن تمويل الاستثمارات يقع عن طريق احداث عملة اضافية من طرف البنك المركزي لحساب الخزينة.
- وبعد 1978 وقعت اعادة النظر في قواعد احداث القرض لاجتناب طابعها التضخمي السابق حيث كان تمويل الاستثمارات يقع بطريقة غير ميزانية، وانما يقع بأحداث عملة اضافية، دون مقابل من الواردات الميزانية، ثم نجد في الثمانينات الرجوع إلى التمويل من طرف البنوك والتقليص من تدخل البنك الجزائري للتنمية الذي كان من يقوم بتسيير تمويل الاستثمارات المخططة وبذلك كان مركز عملية أحداث العملة ذاتها.
- يتميز حتى 1986 الاقتصاد الجزائري بطابعه المخطط مركزيا وبوجود قطاع عمومي هام وتتمثل مهام النظام البنكي في خصم وإعادة خصم النفقات المتعلقة بتمويل الاستثمارات المخططة، أما صاحب الضغط النقدي وزارة التخطيط والدائن في نهاية الأمر هو الخزينة العمومية لذا تظهر الخزينة العمومية مركز نظام أحداث العملة ووزارة التخطيط مكان مبادرة احدثها!

المطلب الثاني: استقلالية بنك الجزائر بعد صدور قانون 10/90.

● الفرع الأول: مفهوم ومبادئ قانون النقد والقرض 10/90.

أولاً: المفهوم: في اطار تحديث واصلاح النظام المصرفي تمت المصادقة على قانون 90-10 المتعلق بالنقد والقرض. ويعتبر أهم حدث ميز النظام المصرفي والمالي ابتداء من 1990 والذي وضع النظام المصرفي والمالي في الجزائر على مسار تطور جديد تميز بتغيرات جذرية في تنظيم النشاط المصرفي ومقاييس تصحيح الوضعية المالية للبنوك². ولقد أرسى هذا النظام القواعد التنظيمية والتسييرية للبنوك والمؤسسات المالية فنص على ما يلي:³

- الغاء تبعية السياسة النقدية للقطاع السلمي التي كانت مرسخة في ضل التخطيط المركزي.
- عدم التمييز في منح القروض ما بين القطاع العام والقطاع الخاص.
- اعتماد المرونة في تحديد معدلات الفائدة بالنسبة للبنوك من قبل البنك المركزي.
- تم الفصل بين البنك المركزي صاحب السلطة في اصدار النقد و الخزينة العمومية صاحبة الحجز في التمويل.

¹ مرجع نفسه، ص430.

² كمال عياشي، أداء النظام المصرفي الجزائري في ضوء التحولات الاقتصادية، الجزائر، مجلة العلوم الانسانية، العدد العاشر، 2006.

³ تركي لحسن، مخلوفي عبد السلام، معوقات تطوير النظام البنكي في الجزائر، المركز الجامعي بشار.

- تقليص ديون الخزينة تجاه البنك المركزي والقيام بتسديد الديون السابقة المتركمة عليها.
- استعادة البنوك والمؤسسات المالية لوظائفها التقليدية خاصة تلك المتمثلة في منح القروض التي كانت محتكرة من قبل الخزينة العمومية.
- أصبح توزيع القروض لا يخضع إلى قواعد ادارية، وانما يرتكز على مفهوم الجدوى الاقتصادية للمشاريع.
- أصبح مجلس النقد والقرض يمثل السلطة النقدية الوحيدة والمستقلة بعدما كانت مشتتة بين البنك المركزي والخزينة العمومية ووزارة المالية.
- اعادة تأهيل دور البنك المركزي في تسيير النقد والقرض.
- تولي مجلس النقد والقرض ادارة وتسيير البنك المركزي.
- اقامة نظام مصرفي قادر على اجتناب وتوجيه مصادر التمويل.
- حماية الودائع.
- ترقية الاستثمار الأجنبي.
- اعادة الاعتبار لبنك الجزائر والدور المنوط به كبنك مركزي.
- تحديد نوعية العلاقة بين البنك المركزي والخزينة العمومية.
- تحديد نوعية العلاقة بين البنك المركزي والبنوك التجارية.

ثانيا: مبادئ قانون النقد والقرض 10/90.

يقوم قانون النقد والقرض على مجموعة من المبادئ:

1- الفصل بين الدائرة النقدية والدائرة الحقيقية:

تبنى قانون النقد والقرض مبدأ الفصل بين السلطة النقدية والسلطة الحقيقية ومعنى ذلك أن القرارات النقدية لم تعد تتخذ تبعا للقرارات المتخذة على أساس كمي من طرف هيئة التخطيط، ولكن تتخذ على أساس الوضع النقدي السائد الذي تقدره السلطة النقدية.

2- الفصل بين الدائرة النقدية ودائرة ميزانية الدولة:

بعد تبني قانون النقد والقرض لهذا المبدأ، أصبحت الخزينة مقيدة في لجوئها إلى عملية الاصدار النقدي، أي منع تداخل صلاحيات الخزينة مع صلاحيات البنك المركزي. فالخزينة في السابق كانت تلعب دورا أساسيا في

الحصول على التمويل اللازم وذلك باللجوء إلى الموارد المتأنية عن طريق الاصدار النقدي، مما خلق كما أشرنا تداخلا بين الصلاحيات وبين الأهداف¹.

3- الفصل بين الدائرة النقدية والدائرة المالية:

وفق هذا المبدأ أصبحت الخزينة لا تستطيع اللجوء إلى البنك المركزي لتمويل عجزها بلا حدود، فأصبحت هذه العملية تخضع لضوابط، حيث أن البنك المركزي لا يستطيع أن يمنح للخزينة كتسبيق مالي إلا 10% كحد². أقصى من الإيرادات العادية لميزانية الدولة للسنة السابقة ويجب ألا تتجاوز هذه التسبيقات 240 يوما متتالية أو غير متتالية خلال السنة الواحدة كما يجب تسديدها قبل انقضاء هذه المدة، وسمح هذا المبدأ بتحقيق الأهداف التالية:

- استقلال البنك المركزي عن الدور المتعاطف للخزينة.
- تخليق ديون الخزينة اتجاه البنك المركزي، وتسديد الديون السابقة المتركمة عليها.
- الحد من الآثار السلبية للمالية العامة على التوازنات النقدية.
- تراجع التزامات الخزينة في تمويل الاقتصاد³.

4- انشاء سلطة نقدية وحيدة ومستقلة:

كانت السلطة النقدية سابقا مشتتة في مستويات عديدة فوزارة المالية كانت تتحرك على أساس أنها السلطة النقدية والخزينة كانت تلجأ في أي وقت إلى البنك المركزي لتمويل عجزها وكانت تنصرف كما لو كانت هي السلطة النقدية، والبنك المركزي كان يمثل بطبيعة الحال سلطة نقدية لاحتكاره امتياز اصدار النقود، ولذلك جاء قانون النقد والقرض 10/90 لسنة 1990 ليلغي هذا التعدد في مراكز السلطة النقدية وكان ذلك بأنه أنشأ سلطة نقدية وحيدة ومستقلة عن أي جهة كانت وقد وضع هذه السلطة النقدية في الدائرة النقدية، وبالذات في هيئة جديدة أسماها مجلس النقد والقرض، وجعل قانون النقد والقرض هذه السلطة النقدية:

- وحيدة ليضمن انسجام السياسة النقدية.
- مستقل ليضمن تنفيذ السياسة من أجل تحقيق الأهداف النقدية.
- وموجودة في الدائرة النقدية لكي يضمن التحكم في تسيير النقد ويتفادى الشعار من بين الأهداف⁴.

¹ صوفان العيد، دور الجهاز المصرفي في تدعيم وتنشيط برنامج الخصخصة-دراسة التجربة الجزائرية، مذكرة مقدمة كجزء من متطلبات نيل شهادة الماجستير في علوم التسيير، جامعة قسنطينة، 2010-2011، ص11.

² بوروشة كريم، دور السياسة النقدية والمالية في تحقيق التوازن الخارجي دراسة حالة الجزائر(2016-1990) أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، 2018-2019، ص128-129.

³ مرجع نفسه، ص129.

⁴ سهام محمد السويدي، استقلالية البنوك المركزية ودورها في فعالية السياسة النقدية في الدول العربية، الطبعة الأولى، الدار الجامعية، الاسكندرية 2010، ص171.

5- وضع نظام بنكي على مستويين:

كما أن قانون النقد والقرض قد كرس مبدأ وضع نظام بنكي على مستويين ويعني ذلك التميز بين نشاط البنك المركزي كسلطة نقدية ونشاط البنوك التجارية كموزعة للقرض. وبموجب هذا الفصل أصبح البنك المركزي يمثل فعلا بنكا للبنوك، يراقب نشاطها ويتابع عملياتها، كما أصبح بإمكانه أن يوظف مركزه كملجأ أخير للإقراض في التأثير على السياسات الإقراضية للبنوك وفقا لما يقتضيه الوضع النقدي، وبموجب ترأسه للنظام النقدي وتواجده فوق كل البنوك، بإمكانه أن يحدد القواعد العامة للنشاط البنكي ومعايير تقييم هذا النشاط في اتجاه خدمة أهدافه النقدية وتحكمه في السياسة النقدية.

وقد ألغى قانون النقد والقرض كل القوانين والأحكام التي تتعارض مع الأحكام الواردة فيه، وألغى صراحة الأحكام الواردة في قانوني أوت 1986 وجانفي 1988، اللذان كانا يمثلان قانونا مرحلة معينة وباعتباره القانون الوحيد الذي ينظم الوظيفة البنكية ويضبط قواعد العمل البنكي مند صدوره في أفريل 1990، لذلك فإن دراسة هيكل النظام البنكي وآليات عمله سوف تتم في اطار أحكامه¹.

الفرع الثاني: الهيكل التنظيمي لبنك الجزائر على ضوء قانون النقد والقرض 10/90

منح القانون 90-10 للبنك المركزي نسبة من الاستقلالية في التسيير والادارة والمراقبة، عن طريق ارساء هيئات منحها المشرع عدة صلاحيات.

■ ادارة ومراقبة البنك المركزي: يقوم بتسيير البنك المركزي وادارته ومراقبته محافظ يعاونه ثلاثة نواب له، ومجلس النقد والقرض ومراقبان.

يتصرف مجلس النقد والقرض المسمى فيما يلي المجلس كمجلس ادارة البنك المركزي وكسلطة ادارية تصدر تنظيمات نقدية ومالية ومصرفية².

■ المحافظ: يعين المحافظ بمرسوم من رئيس الجمهورية³.

■ نواب المحافظ: يعين نواب المحافظ بمرسوم من رئيس الجمهورية يحدد فيه رتبة كل واحد منهم.

وتتم كل سنة وبصفة تلقائية تبديل رتبة كل نائب محافظ حسب ترتيب معاكس للترتيب المنصوص عليه في

مرسوم التعيين⁴.

¹ الطاهر لطرش، تقنيات البنوك، الطبعة السابعة، ديوان المطبوعات الجامعية، 2010، ص 199.

² المادة 19 من قانون رقم 90-10 المؤرخ في 19 رمضان عام 1410 الموافق ل14 أفريل لسنة 1990 يتعلق بالنقض والقرض- الجريدة الرسمية-العدد16-الصادرة بتاريخ 23 رمضان عام 1410هـ.

³ المادة 20 من قانون 90-10 المؤرخ في 19 رمضان عام 1410 الموافق ل14 أفريل سنة 1990 يتعلق بالنقد والقرض-الجريدة الرسمية-العدد16-الصادرة بتاريخ 23 رمضان عام 1410هـ.

⁴ المادة 21 من قانون رقم 90-10 المؤرخ في 19 رمضان عام 1410 الموافق ل14 أفريل لسنة 1990 يتعلق بالنقض والقرض- الجريدة الرسمية-العدد16-الصادرة بتاريخ 23 رمضان عام 1410هـ.

▪ يعين المحافظ لمدة ست سنوات ويعين كل من نواب المحافظ لمدة خمس سنوات.

يمكن تجديد ولاية المحافظ ونوابه مرة واحدة.

تتم اقالة المحافظ ونواب المحافظ في حالة العجز الصحي المخبت قانونا أو الخطأ الفادح بموجب مرسوم يصدره رئيس الجمهورية

لا يخضع المحافظ ونوابه لقواعد الوظيفة العمومية¹.

▪ مجلس النقد والقرض: يتكون المجلس من:

المحافظ رئيس.

نواب المحافظ الثلاثة كأعضاء.

ثلاثة موظفين ساميين معينين بموجب مرسوم من رئيس الحكومة نظرا لقدراتهم في الشؤون الاقتصادية والمالية ويتم تعيين ثلاثة مستخلفين ليحلو محل الموظفين المذكورين عند الاقتضاء².

▪ الحراسة والمراقبة: يقوم بمراقبة البنك المركزي مراقبان يعينان بمرسوم يصدر من رئيس الجمهورية بناء على اقتراح الوزير المكلف بالمالية.

تتهي مهام المراقبين بمرسوم يصدره رئيس الجمهورية بناء على

المطلب الثالث: استقلالية بنك الجزائر في ضل قانون 10/90 وأهم التعديلات التي طرأت عليه.

تعتبر استقلالية بنك الجزائر من أهم ما جاء به قانون النقد والقرض 10/90، وعليه سيتم في هذا المطلب دراسة استقلالية بنك الجزائر في ضل هذا القانون، ومختلف التعديلات التي دخلت عليه مست استقلالية بنك الجزائر والمتمثلة في الأمر 01/01 والأمر 11/03 و القانون 10/17.

● **الفرع الأول: استقلالية بنك الجزائر في ضل قانون النقد والقرض 10/90.**

حتى نستطيع تقييم استقلالية بنك الجزائر في ضل قانون النقد والقرض 10/90، علينا أن نعتمد على

مجموعة من المعايير التي تستخدم في قياس استقلالية البنوك المركزية وذلك كما يوضح الجدول التالي³:

¹ المادة 22 من قانون رقم 90-10 المؤرخ في 19 رمضان عام 1410 الموافق ل14 أفريل لسنة 1990 يتعلق بالنقض والقرض- الجريدة الرسمية-العدد16-الصادرة بتاريخ 23 رمضان عام 1410هـ.

² المادة 32 من قانون رقم 90-10 المؤرخ في 19 رمضان عام 1410 الموافق ل14 أفريل لسنة 1990 يتعلق بالنقض والقرض- الجريدة الرسمية-العدد16-الصادرة بتاريخ 23 رمضان عام 1410هـ.

³ خالفي سهام وقراق صافية، فعالية السياسة النقدية في ضل استقلالية البنك المركزي على الأهداف النهائية للسياسة النقدية-دراسة حالة بنك الجزائر للفترة 1990-2017، مذكرة ضمن متطلبات نيل شهادة الماستر في العلوم الاقتصادية، جامعة أكلي محند أولجاح البويرة، 2018-2019، ص112-113.

معايير استقلالية بنك الجزائر في ضل قانون النقد والقرض

المعايير	ما يتضمن عليه القانون في الجزائر
مدى سلطة الحكومة في تعيين وعزل محافظ البنوك المركزية وأعضاء مجلس ادارتها وكذلك مدة عهدتهم.	يعين المحافظ لمدة ست سنوات ويعين كل من نواب المحافظ لمدة 5سنوات، ويمكن تجديد ولاية المحافظ ونوابه مرة واحدة تتم اقالة المحافظ ونواب المحافظ في حالة العجز الصحي المثبت قانونا أو الخطأ الفادح بموجب مرسومي صدره الجمهورية
مدى سلطة وحرية البنك المركزي في وضع التنفيذ السياسة النقدية ومدى حدود التدخل الحكومي في ذلك، ومن هو صاحب القرار النهائي في حالة وجود خلاف بين البنك المركزي والحكومة.	تستشير الحكومة بنك الجزائر في كل مشروع قانون أو نص تنظيمي يتعلق بالأمر المالية والنقدية أي أن الحكومة تستشير بنك الجزائر في كل قرار تتخذه يتعلق بالسياسة النقدية.
المكانة الخاصة بهدف المحافظة على استقرار الأسعار وقيمة العملة كهدف السياسة النقدية، وما اذا كان هو الهدف الوحيد أم هو الهدف الأول والرئيسي مع أهداف أخرى	تتمثل مهمة بنك الجزائر في مجال النقد والقرض والصرف في توفير أفضل الشروط لنمو منتظم للاقتصاد الوطني، والحفاظ عليهما بإنماء جميع الطاقات الانتاجية الوطنية مع السهر على الاستقرار الداخلي والخارجي للنقد.

المصدر: خالفي سهام وقران صافية، مرجع نفسه، ص112-113.

حيث حدد قانون النقد والقرض 10/90 في المادة 55 مجموعة من الأهداف لبنك الجزائر تتمثل في: -نمو اقتصادي منتظم. -انماء الطاقات الانتاجية. الاستقرار الداخلي والخارجي للنقد.	
مدى التزام البنك المركزي بتمويل العجز في الانفاق الحكومي، ومدى التزامه بشراء أدوات دين حكومية	يمكن لبنك الجزائر ضمن الحدود ووفق الشروط التي يحددها المجلس أن يدخل في سوق النقد وأن يشتري و

<p>يبيع على الخصوص سندات عامة تستحق في أقل من ستة أشهر، وسندات خاصة يمكن قبولها للخصم أو لمنح قروض ولا يجوز في أي حال من الأحوال أن تتم هذه العمليات لصالح الخزينة أو لصالح الجماعات المحلية.</p> <p>يمكن لبنك الجزائر أن يمنح للخزينة مكشوفات بالحساب الجاري لمدة أقصاها 240 يوم متتالية أو غير متتالية خلال السنة الواحدة على أن يتم ذلك على أساس تعاقدية وفي حد أقصاه 10% من الإيرادات العادية للدولة المثبتة خلال السنة المالية السابقة، يجب تسديد هذه التسبيقات قبل نهاية كل سنة مالية.</p>	<p>بشكل مباشر، ومدى التزامه بمنح تسهيلات ائتمانية للحكومة والهيئات والمؤسسات.</p>
--	---

المصدر: مرجع نفسه، ص 112-113.

• الفرع الثاني: استقلالية بنك الجزائر في ضل الأمر 01/01:

إنّ التعديلات التي أدخلت على قانون النقد والعرض خلال عام 2001 م خلال الأمر 01/01 تهدف أساسا إلى تقسيم مجلس النقد والقرض إلى جهازين:

- الأول: يتكون من مجلس الإدارة الذي يشرف على إدارة وتسيير شؤون البنك المركزي ضمن الحدود المنصوص عليها في القانون.
- الثاني: يتكون من مجلس النقد والقرض وهو مكلف بأداء دور السلطة النقدية والتخلي عن دوره كمجلس ادارة لبنك الجزائر.

والمادة 03 من الأمر 01/01 تعدل المادة 23 من قانون النقد والقرض اذ تعدل أحكام الفقرتين الأولى والثانية من المادة 23 التي تنص على أنه لا تخضع وظائف المحافظ ونواب المحافظ إلى قواعد الوظيف العمومي وتتنافى مع كل نيابة تشريعية أو مهمة حكومية أو وظيفة عمومية، ولا يمكن للمحافظ أو نوابه أن يمارسوا أي نشاط أو وظيفة أو مهنة مهما تكن أثناء ممارسة وظائفهم ماعدا تمثيل الدولة لدى مؤسسات عمومية دولية ذات طابع مالي أو نقدي أو اقتصادي، ومما يلاحظ هو أن تعديل 2001 ألغى الفقرة الثالثة من المادة 23 من قانون النقد والقرض، وهذه الفقرة كانت تتضمن عدم السماح للمحافظ ونوابه الاقتراض¹.

¹ بوكرة كميلية، تأثير استقلالية البنك المركزي على فعالية تنفيذ السياسة النقدية-دراسة حالة بنك الجزائر، مذكرة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة ماجستير في العلوم الاقتصادية، جامعة العربي بن مهيدي-أم البواقي-الجزائر، 2009-2010، ص 185-186.

من أية مؤسسة جزائرية كانت أو أجنبية، كما لا تقبل التعهدات الصادرة في محفظة البنك المركزي ولا في محفظة أي بنك عامل داخل التراب الوطني، وقد يكون هذا الإجراء حاجز لعدم استقلال المحافظ ونوابه للمنصب في الحصول على قروض أو تمويلات بتعهدات شخصية، وبزوال هذا القيد وفق تعديل 2001 قد يتاح للمحافظ ونوابه تحصيل قروض وتمويلات سواء من مؤسسات أجنبية أو جزائرية، وكذا التعامل في محفظة بنك الجزائر ومحافظ بقية البنوك العاملة في الجزائر.

أما بالنسبة للمادة 13 من الأمر رقم 01/01 فهي تلغي أحكام المادة 22 من القانون 10/90 والتي تنص على أنه يعين المحافظ لمدة ستة سنوات ويعين كل من نواب المحافظ لمدة خمس سنوات ويمكن تجديد ولاية المحافظ ونوابه مرة واحدة كما تتم اقالة المحافظ ونوابه في حالة العجز الصحي المثبت قانونا أو الخطأ الفادح بموجب مرسوم يصدره رئيس الجمهورية ولا يخضع المحافظ ونوابه لقواعد الوظيفة العمومية.

إن إلغاء هذه المادة له تأثير واضح على درجة استقلالية بنك الجزائر ناهيك عن التغييرات والتعديلات التي عرفها قانون النقد والقرض وفقا للأمر 01/01 فبالنسبة للعلاقة بين البنك المركزي والخزينة العمومية إذ أصبح البنك المركزي مجبرا على تقديم تسبيقات للخزينة العمومية من أجل تغطية المديونية الخارجية¹.

• الفرع الثالث: واقع استقلالية بنك الجزائر وفق الأمر 11/3.

صادق نواب المجلس الشعبي يوم 2003/10/7 بالأغلبية على الأمر 11/3 المؤرخ في 2003/08/26 المتعلق بالنقد والقرض.

حيث يهدف التعديل القانوني إلى تحقيق الأهداف التالية:²

1- تمكين بنك الجزائر بين ممارسة صلاحياته بشكل أفضل؛ وهذا بـ:

- الفصل بين مجلس الإدارة المكلفة بتسيير البنك للاحتياطات، والمديونية الخارجية ومتابعتها وتقييمها
- إقامة هيئة رقابية لمتابعة نشاطات البنك المتصلة بتسيير مركزية المخاطر ومركزية المستحقات غير المدفوعة والسوق النقدية
- تعزيز استقلال اللجنة المصرفية وصلاحياتها وتنظيمها وذلك بإحداث أمانة عامة للجنة المصرفية تتولى المتابعة اليومية لنشاطات الاشراف.

¹ مرجع نفسه، ص 185-186.

² صايم محمد الأمين وناصر الحبيب، أثر استقلالية البنك المركزي على فعالية السياسة النقدية-دراسة حالة الجزائر-، مذكرة تخرج تدرج ضمن متطلبات نيل شهادة الماستر في علوم التسيير، 2017-2018، ص 89-90-91.

2- تعزيز التشاور بين بنك الجزائر والحكومة في المجال المالي: وذلك ب:

- إثراء مضمون وشروط عرض التقارير الاقتصادية والمالية والتقارير المتصلة بالتسيير التي يرفضها بنك الجزائر إلى مختلف مؤسسات الدولة وخصوصا إلى رئيس الجمهورية.
- إنشاء لجنة مشتركة بين بنك الجزائر ووزارة المالية لتسيير الأرصدة الخارجية والمديونية الخارجية.
- توسيع وسائل ميزانية الدولة بتسيير نشاط الاحتياطي وللمديونية العمومية الداخلية والخارجية من أجل تمويل عمليات الاعمار¹ المتصلة بالأحداث المأساوية التي عاشتها الجزائر أثناء السنوات الأخيرة
- سهولة أفضل في انساب المعلومات المالية التي أصبحت ضرورة بحكم مكافحة الكوارث الكبرى المعاصرة وظروف أمنية مالية أحسن لفائدة المؤسسات الاقتصادية والأمة.

3- ضمان حماية أفضل للبنوك والساحة المالية والادخار العمومي: وذلك:

- دعم شروط ومقياس اعتماد البنوك ومسيرها والعقوبات الجزائية التي يتعرض لها مرتكبو المخالفات.
- زيادة العقوبات التي يتعرض لها المخالفون للتشريع والتنظيم القانوني المتعلق بممارسة النشاطات المصرفية.
- منع تمويل نشاطات المؤسسات التابعة لمؤسس البنك ومسيريه
- تقرير وتوضيح شروط سير مركزية المخاطر.

وأهم ما جاء في الأمر 11/03 مايلي:

- العمل على الفصل بين مجلس ادارة البنك الجزائر ومجلس النقد والقرض(المواد13، 18، 19، 58).
- عدم تحديد عهدة محافظ البنك الجزائر أي تم التخلي عن ما نصت عليه المادة(22) من القانون 10/90 التي حددت مدة تعيين المحافظ ب(06) سنوات ونوابه ب(05) سنوات
- يتكون مجلس ادارة البنك من المحافظ رئيس، نواب المحافظ ثلاثة موظفين ذوي درجات عالية يعينون بموجب مرسوم رئاسي بحكم كفاءتها في المجالين المالي والاقتصادي.
- يتكون مجلس النقد والقرض الذي يدعى في صلب النص "المجلس" من أعضاء مجلس الادارة بنك الجزائر شخصيتهم تختاران بحكم كفاءتها في المسائل الاقتصادية والنقدية.

¹ مرجع نفسه، ص89-90-91.

- تتكون اللجنة المصرفية من المحافظ رئيسا و 3 أعضاء يختارون بحكم كفاءتهم في المجال المصرفي والمالي والمحاسبي قاضيان ينتدبان من المحكمة العليا يختارها الرئيس الأول لهذه المحكمة بعد استشارة المجلس الأعلى للقضاء بحيث يتم بتعيين هؤلاء الأعضاء من طرف رئيس الجمهورية لمدة 5 سنوات.
- تتمثل مهمة بنك الجزائر في ميادين النقد والقرض والصرف في توفير أفضل الشروط والحفاظ عليها لنمو سريع للاقتصاد مع السهر على الاستقرار الداخلي والخارجي للنقد.
- ولهذا الغرض يكلف بتنظيم الحركة النقدية، ويوجه ويراقب بكل الوسائل الملائمة توزيع القرض، والسهر على حسن ادارة التعهدات المالية اتجاه الخارج وضبط سوق الصرف.

كما يمكن لبنك الجزائر أن يمنح الخزينة العمومية بصفة استثنائية تسبيق يوجه حصريا للتسيير النشط للمديونية الخارجية وذلك حسب المادة(46) من الأمر 11/03 يرتبط تقرير النظام الذي يعمل به البنك مع الحكومة وفق للمبدأ الذي أقرته المادة(63) من الأمر 11/03 التي تقتضي ابلاغ المحافظ مشاريع الأنظمة إلى الوزير المكلف بالمالية الذي يتاح له من أجل (10) أيام لطلب تعديلها قبل اصدارها خلال اليومين اللذين يليان مرافقة المجلس عليها إذ يجب على المحافظ حينئذ استدعاء المجلس للاجتماع من أجل (05) أيام ليعرض عليه التعديل المقترح على أن يكون القرار الجديد الذي يتخذه المجلس نافدا مهما يكن مضمونه.

● الفرع الرابع: استقلالية بنك الجزائر في ضل القانون 10/17.

جاء القانون رقم 10/17 المؤرخ في 11 أكتوبر 2017 ليعدل ويتمم الأمر 11/03 المتعلق بالنقد والقرض وقد تضمن هذا القانون تعديل واحد تمثل فيما يلي¹:

المادة 45 مكرر للقانون المتعلق بالنقد والقرض وقد تضمن 10/17 تعدل المادة 45 من الأمر 11/03 فبموجب هذه المادة يقوم بنك الجزائر وبشكل استثنائي ولمدة خمس سنوات بشراء السندات المالية التي تصدرها الخزينة بشكل استثنائي ولمدة خمس سنوات بشراء السندات المالية التي تصدرها الخزينة بشكل مباشر، وذلك بغرض تغطية احتياجات تمويل الخزينة وتمويل الدين العمومي الداخلي وتمويل الصندوق الوطني للاستثمار.

من خلال هذه المادة يرخص القانون لبنك الجزائر بصفة استثنائية وخلال فترة لا تتعدى خمس سنوات القيام بالشراء المباشر للسندات التي تصدرها الخزينة قصد تغطية حاجيات تمويل الخزينة وتمويل تسديد الدين العمومي الداخلي والسماح للخزينة عند الحاجة بتزويد الصندوق الوطني للاستثمارات بموارد في اطار مساهمات الدولة في الاستثمارات أو التمويلات طويلة المدى لبرامج الاستثمار العمومي.

هاذا ما لم يتم السماح به في الأمر 11/03 وتلك من خلال المادة 45 والتي تنص على "يمكن لبنك الجزائر ضمن الحدود ووفق الشروط التي يحددها مجلس النقد والقرض أن يدخل في سوق النقد وأن يشتري ويبيع على

¹ خالفي سهام، قراق صفية، مرجع سبق ذكره، ص116-117.

الخصوص سندات عمومية وسندات خاصة يمكن قبولها لإعادة الخصم أو لمنح التسبيقات ولا يجوز بأي حال من الأحوال أن تتم هذه العمليات لصالح الخزينة أو الجماعات المحلية المصدرة للسندات.

المطلب الرابع: محاولة وضع نموذج مقترح للمدى القانوني لاستقلالية بنك الجزائر.

بعد القيام بتحديد العناصر والمتغيرات المرتبطة بالمدى القانوني لاستقلالية البنك المركزي الجزائري والموجودة فعلا في قانون النقد والقرض (القانون 10/90) والقوانين المكملة له، حيث تم التعرف على أوجه النقائص الموجودة والتي يترتب عليها خفض المدى القانوني للاستقلالية والتي تنعكس سلبا على مستوى معيشة الفرد الجزائري.

- العناصر المرتبطة بجانب السلطة في النظام الأساسي للبنك:
- عنصر استقلالية الأشخاص القائمين على صياغة السياسة النقدية (استقلالية شخصية) وتشمل نسبة عدد الأعضاء في مجلس الادارة المحتمل انحيازهم للحكومة والذين يعينهم رئيس الجمهورية ومدة بقاء أعضاء مجلس الادارة في الوظيفة وامكانية العزل منها، يجب أن تكون طويلة نسبيا.
- الاستقلال في صياغة السياسة النقدية(استقلالية مؤسسية): ويتضمن متغيرين:
- من يقوم بصياغة السياسة النقدية ؟
- من يكون له الكلمة الأخيرة في حل التعرض؟

بحيث يجب أن يقوم مجلس إدارة البنك المركزي بصياغة السياسة النقدية والاشراف على تنفيذها، أما فيما يخص حل التعارض فإنه يجب أن ينص القانون على أنه لا يحق للحكومة أو أي مؤسسة¹ أخرى الاعتراض على قرارات البنك المركزي التي تتعلق بسياسته النقدية.

- حدود التمويل المقدم من البنك المركزي للحكومة (استقلالية الأدوات):

وتتضمن المتغيرات التالية:

- أن لا يجوز منح تسهيلات ائتمانية تمثل سحبا على المكشوف للحكومة أو لأي جهة أخرى.
- يجوز للبنك منح ضمان قروض للحكومة لتغطية العجز الموسمي بالميزانية بشرط أن يوافق مجلس ادارة البنك المركزي على منحها وبحيث لا يتعارض ذلك مع مسؤولية البنك في تحقيق استقرار الأسعار.
- لا يجوز أن يقوم البنك المركزي بشراء أوراق مالية من السوق الأولية ويجوز له ذلك بغرض تنظيم السوق.
- العناصر المرتبطة بجانب المسؤولية.

¹ كريمة شلغوم، دور البنوك المركزية في التأثير على السياسة النقدية، دراسة حالة الجزائر، مذكرة مقدمة لاستعمال شهادة الماستر الأكاديمي في علوم التسيير تخصص مالية، جامعة العربي بن مهيدي، أم البواقي، 2011-2012، ص114-115.

وتشمل:

- أولوية تحقيق استقرار الأسعار كهدف للسياسة النقدية للبنك المركزي.
- مدى وجود آلية مساءلة قوية عن تحقيق استقرار الأسعار وتتم من طرف مجلس الشعب عن طريق التقرير السنوي للبنك قصد توفير الشفافية والمصداقية للسياسة النقدية ان الهدف الأول والأخير هو وضع سياسة نقدية فعالة لتحقيق الأهداف النهائية للمجتمع وعلى رأسها استقرار الأسعار كمسؤولية أولى¹

¹ مرجع نفسه، ص114-115.

ملخص الفصل الثاني:

لقد شهد النظام المصرفي تطورات مختلفة لعب فيها البنك المركزي الجزائري أدوارا متفاوتة بدء من انشائه بموجب القانون 42-44 المتضمن إنشاء البنك وقانونه الأساسي مرورا بالإصلاحات التي شهدها ليصبح مؤسسة اصدار تمويل العجز في الخزينة.

ونظرا للمشكلة التي خلفتها الإصلاحات السابقة اضطرت الجزائر إلى تبني اصلاح جديد في سنة 1990، حيث استعاد فيه بنك الجزائر العديد من الصلاحيات كسلطة نقدية في اتخاذ القرارات المتعلقة بالنقد والقرض، ولكن ما يعاب على هذا القانون هو طريقة فهمه نتيجة لسوء استخدامه الصلاحيات الممنوحة التي يدعمها نقص فعالية المسيرين، هذا جعل السلطة النقدية تعيد النظر في ذلك بموجب الأمر 01/01 وكذلك الأمر 11/03 والذي وضع حدودا إلى تعزيز صلاحياته من خلال المهام الموكلة إليه اصدار قانون 10/17 الذي عمل في طياته امكانية تمويل بنك الجزائر للخزينة، مما أدى إلى تراجع استقلالية بنك الجزائر.

يمثل البنك المركزي مظهر من مظاهر السيادة الاقتصادية، إذ يتولى عملية وضع وتنفيذ السياسة النقدية، ورغم أن البنوك المركزية في العالم تختلف من حيث الشكل والوظائف من دولة لأخرى.

ويتبع التطورات الحديثة لوظائف البنوك المركزية نحو استخدام الأدوات غير المباشرة، والتركيز على سياسة استهداف التضخم والتوجه نحو منح البنوك المركزية استقلالية أكبر لتأكيد مصداقيتها.

وبالنسبة للجزائر فقد تبنت اصلاح 1990 من خلال صدور قانون النقد والقرض 10/90، الذي يعتبر نقله نوعية للنظام المصرفي، حيث استرجع من خلاله بنك الجزائر استقلاليته، والعديد من صلاحياته كسلطة نقدية في اتخاذ القرارات المتعلقة بالنقد والقرض، وبسبب قلة الخبرة في التسيير أدى إلى حدوث فضائح مالية متمثلة في الخليفة والبنك التجاري الصناعي، مما جعل السلطة النقدية تعيد النظر في حدود هذه الاستقلالية بموجب الأمر 01/01، كما قامت بإجراء آخر متمثل في صدور الأمر 11/03، لوضع حدود واضحة المعالم لاستقلالية بنك الجزائر، ولم يتوقف عند هذا الحد بل قام بنك الجزائر بإصدار قانون 10/17 الذي حمل في طياته امكانية تمويل بنك الجزائر للخرينة، مما أدى إلى تراجع استقلالية بنك الجزائر.

ومن خلال ما سبق يتضح لنا أن الجزائر قد بذلت جهودا معتبرة لتوفير المحيط الملائم للنشاط المصرفي، وذلك عن طريق توفير الاطار المؤسسي والتشريعي من خلال الاصلاحات المصرفية ومدى انعكاسها في إعطاء آثار في العديد من الجوانب وتفعيل السياسة النقدية وجعلها أكثر وضوحا.

ومن خلال دراستنا للموضوع تحصلنا على إجابة للفرضيات على النحو التالي:

- بخصوص الفرضية الأولى أن استقلالية البنك المركزي تعني الانفصال التام بين البنك المركزي والحكومة وهي غير صحيحة إذ أنها لا تعني الانفصال التام عن الحكومة فقد لاحظنا أن الاستقلالية الممنوحة للبنك المركزي ليست مطلقة أي لا يكون البنك المركزي منفصل بشكل نهائي عن الحكومة، وإنما هي درجة من الاستقلال لأن التدخلات بين سياسات البنك والسياسة الاقتصادية للدولة لا مفر منه، وذلك من أجل تحقيق أهداف مهمة، كما أنه في النهاية البنك المركزي مؤسسة تعمل في الاطار المؤسسي للدولة فالاستقلالية تعني أن قراراته تكون مستقلة بالنسبة للسياسة النقدية لكن تكون منسقة بشكل كبير مع السياسة الاقتصادية للدولة حيث يكون هناك تكامل وعدم وجود اختلاف في الأهداف التي تسعى الدولة لتحقيقها.
- أما بالنسبة للفرضية الثانية أن الفساد المالي والاداري على أنه استخدام النفوذ العام لتحقيق أرباح خاصة أي الاساءة في استخدام السلطة العامة لتحقيق كسب خاص فهي صحيحة.
- أما فيما يخص الفرضية الثالثة أن البنك المركزي (بنك الجزائر) لا يتمتع بكامل استقلاليته فهي صحيحة.

النتائج العامة للدراسة:

- تعد استقلالية البنك المركزي مطلبا ضروريا خاصة مع تطور وظائفه بالتزامن مع التطورات الاقتصادية
- هناك تراجع في درجة استقلالية بنك الجزائر في الأمر 11/03 مقارنة بالقانون 10/90، وهذا نظرا للتعديلات التي مست المعيار المحافظ لعدم وجود مادة تنص على فترة تعيين المحافظ.
- منح الاستقلالية لهيئات مكافحة الفساد وتزويدها بمسؤوليات عقابية، فيجب عدم انهاءها حال كشفها ملابسات الفساد.
- تفعيل قوانين مكافحة الفساد عن طريق اصلاح حقيقي للعدالة وبناء دولة القانون ومتابعة المتورطين فيه مهما كان نفوذهم.
- أهم ما جاء به قانون النقد والقرض، يتمثل في قضية استقلالية بنك الجزائر واعطائه كافة الصلاحيات لمجلس النقد والقرض بصفته السلطة النقدية الوحيدة التي لها حق اتخاذ القرارات المتعلقة بالأمر النقدي بعيدا عن ضغط أي جهة، وقد حدد هذا القانون أسسا جديدة تنظم العلاقة بين بنك الجزائر والحكومة، بينه وبين الخزينة وجعلها تشاور وتبادل وتنسيق فقط، بينما أدى صدور الأمر 01/01 إلى خفض درجة استقلالية السلطة النقدية نتيجة الغاء مدة تعيين المحافظ ونوابه، مما أدى إلى تراجع سلطاته وبالتالي زيادة تدخل وزير المالية في صلاحيات المحافظ، لكن الأمر 11/03، عمل على إعادة بعض صلاحيات بنك الجزائر، وبصفة عامة أعطى قانون النقد والقرض والأمران المعدلان له درجة استقلالية معتبرة لبنك الجزائر.

الاقتراحات والتوصيات:

- ضرورة إعطاء استقلالية أكبر لبنك الجزائر في مجال رسم وممارسة وتنفيذ السياسة النقدية، بما يضمن له التحكم الفعال في ضبط العرض النقدي.
- ضرورة تعزيز بنك الجزائر في الرقابة والاشراف على أعمال البنوك والمؤسسات المالية، في ضل تدعيم النظام المصرفي كأولوية على الصعيد العالمي.
- الاستقلالية ليست هي الهدف بحد ذاته وإنما هي وسيلة لتحقيق الاستقرار النقدي، لذا يجب التأكد من أهلية البنك المركزي عند منحه الاستقلالية، أي مدى قدرته في تحقيق الأهداف المتوصلة به.

أفاق الدراسة:

تناولت هذه الدراسة موضوع استقلالية بنك الجزائر في ضل الفساد المالي والاداري، وبعد الوصول إلى نتائج الدراسة تبين أن هناك جوانب لا تزال تحتاج إلى بحث ودراسة، ولكن نترك مجال البحث مفتوحا نقترح المواضيع التالية.

- أثر استقلالية بنك الجزائر في فعالية السياسة النقدية؟
- علاقة استقلالية البنك المركزي بسياسة سعر الصرف؟
- دور استقلالية البنك المركزي في تجنب الأزمات المالية والنقدية؟.

الكتب:

- الطاهر لطرش، تقنيات البنوك، الطبعة السابعة، ديوان المطبوعات الجامعية، 2010.
- ابراهيم توهامي وفريد كورتل، الفساد الإداري والمالي، المشكلة وسبل العلاج، الوكالة الوطنية لتطوير البحث الجامعي، الجزائر، 2012.
- رحيم حسين، الاقتصاد المصرفي، الطبعة الأولى، دار بهاء الدين للنشر والتوزيع، قسنطينة، 2008.
- سهام محمد السويدي، استقلالية البنوك المركزية ودورها فعالية السياسة النقدية في الدول العربية، الطبعة الأولى، الدار الجامعية، الاسكندرية، 2010.

الأطروحات

- بورشة كريم، دور السياسة النقدية والمالية في تحقيق التوازن الخارجي، دراسة حالة الجزائر (1990-2018)، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، 2018-2019.
- مريم ماطي، البنك المركزي وإدارة السياسة النقدية في ظل الاقتصاد الرقمي، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم تخصص نقود وتمويل، جامعة محمد خيضر، بسكرة 2016-2017.

المذكرات:

- آكن لونيس، السياسة النقدية ودورها في ضبط العرض النقدي في الجزائر خلال الفترة (2000-2009)، مذكرة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة الماجستير في علوم الاقتصاد، جامعة الجزائر 3، 2010-2001.
- بن نافلة نصيرة، تقييم السياسة النقدية في الجزائر، دراسة قياسية للفترة الممتدة من 1980-2014، مذكرة تخرج لنيل شهادة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، 2017-2018.
- بوكرة كميلية، بعنوان تأثير استقلالية البنك على فعالية تنفيذ السياسة النقدية، دراسة حالة بنك الجزائر، مذكرة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة ماجستير في العلوم الاقتصادية، جامعة العربي بن مهيدي أم البواقي، الجزائر، سنة 2009 / 2010.
- حورية حمني، آليات رقابة البنك المركزي على البنوك التجارية وفعاليتها، حالة الجزائر، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية جامعة منتوري قسنطينة، 2005-2006.
- خالفي سهام وقراق صفية، فعالية السياسة النقدية في ظل استقلالية البنك المركزي على الأهداف النهائية للسياسة النقدية-دراسة حالة بنك الجزائر للفترة 1990-2017، مذكرة ضمن متطلبات نيل شهادة الماستر في العلوم الاقتصادية، جامعة أكلي محند أولجاح البويرة، 2018-2019.

- شيخ عبد الحق، الرقابة على البنوك التجارية، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون، فرع قانون الأعمال، جامعة أحمد بوقرة، بومرداس 2009-2010
- صايم محمد الأمين و ناصري الحبيب، أثر استقلالية البنك المركزي على فعالية السياسة النقدية-دراسة حالة الجزائر-، مذكرة تخرج تدرج ضمن متطلبات نيل شهادة الماستر في علوم التسيير، 2017-2018.
- صوفان العيد، دور الجهاز المصرفي في تدعيم وتنشيط برنامج الخصخصة-دراسة التجربة الجزائرية، مذكرة مقدمة كجزء من متطلبات نيل شهادة الماجستير في علوم التسيير، جامعة قسنطينة، 2010-2011.
- مجبور خازية، اصلاح الدولة ومكافحة الفساد في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية، فرع التنظيم والسياسات العامة، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2015.
- نهى عيسى، يوسف عبد الله، الحوكمة والفساد الإداري والمالي، بحث استكمال لمتطلبات الحصول على دبلوم عالي في الادارة العامة، جامعة الكويت، 2014-2015.

الملتقيات والمداخلات:

- بورش زين الدين ودهيمي جابر، دور آليات الحوكمة في الحد من الفساد المالي والإداري، ملتقى حول حوكمة الشركات كآلية للحد من الفساد المالي والإداري، جامعة محمد خيضر بسكرة، 6-7 ماي 2012.
- تركي لحسن، مخلوفي عبد السلام، معوقات تطوير النظام البنكي في الجزائر، المركز الجامعي بشار.
- دادان عبد الغاني وسعيدة تلي، فعالية الحوكمة ودورها في الحد من الفساد المالي والإداري، ملتقى حول حوكمة الشركات كآلية للحد من الفساد المالي والإداري، جامعة محمد خيضر بسكرة، 6-7 ماي 2012.
- عبد العالي محمدي، دور محافظ الحسابات في تفعيل آليات حوكمة البنوك للحد من الفساد المالي والإداري، ملتقى حول حوكمة الشركات كآلية للحد من الفساد المالي والإداري، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 6-7 ماي 2012.
- عزوز علي، قياس استقلالية البنك المركزي في ظل الاصلاحات المصرفية الحديثة، اصلاح النظام المصرفي الجزائري في ظل التطورات العالمية الراهنة، جامعة حسيبة بن بوعلي، الشلف، 11-12 مارس 2008.
- عياش قويدر و ابراهيم عبد الله، أثر استقلالية البنك المركزي على أداء السياسة النقدية حقيقية بين النظرية والتطبيق، ملتقى المنظومة المصرفية الجزائرية والتحول الاقتصادي، واقع وتحديات، جامعة الأغواط.
- منصور زين، استقلالية البنك المركزي وأثرها على السياسة النقدية ملتقى المنظومة المصرفية الجزائرية والتحول الاقتصادي - واقع وتحديات، جامعة الشلف.

- نقماري سفيان، الاطار الفلسفي والتنظيمي للفساد المالي والإداري، ملتقى حول حوكمة الشركات كآلية للحد من الفساد المالي والإداري، جامعة محمد خيضر بسكرة، 6-7 ماي 2012.

المجلات:

- أديب قاسم شندي وضياء عبد صيدان، أثر استقلالية البنك المركزي العراقي على بعض المتغيرات الاقتصادية للمدة (1991-2014)، مجلة الكوت للعلوم الاقتصادية والادارية، العدد 25، آذار، 2017.

- بحوصي مجدوب، استقلالية بنك الجزائر(مؤسسة الرقابة الأولى) بين قانون النقد والقرض 10/90 والأمر 11/03، مجلة الواحات للبحوث والدراسات، العدد 16، 2012.

- خلف محمد حمد الجبوري، دور استقلالية البنوك المركزية في تحقيق أهداف السياسة النقدية مع الاشارة إلى التجربة العراقية في ضوء قانون البنك المركزي العراقي، مجلة تكريت للعلوم الإدارية والاقتصادية، العدد 33، 2011.

- ستار جبار خليل البياتي ومشتاق لطيف سعيد، استقلالية البنوك المركزية مع اشارة خاصة إلى مدى استقلالية البنك المركزي العراقي، مجلة الادارة والاقتصاد، العدد مئة وستة عشر، 2018.

- شهيدة قادة، التجربة الجزائرية لمكافحة الفساد ومفاراتها اطار قانوني ومؤسستي طموح يفتقد لآليات انفاذه، الجزائر، مجلة مراكز حكم القانون ومكافحة الفساد، العدد 5، 2019.

- عبد الله البحري وعلي صاري، تقييم مدى مساهمة السياسة النقدية لبنك الجزائر في تسيير العرض النقدي والحد من التضخم، مجلة التكامل الاقتصادي، العدد 13، ديسمبر، 2017.

- كمال عياشي، أداء النظام المصرفي الجزائري في ضوء التحولات الاقتصادية، الجزائر، مجلة العلوم الانسانية، العدد العاشر، 2006.

المواد والقوانين:

- المادة 19 من قانون رقم 90-10 المؤرخ في 19 رمضان عام 1410 الموافق لـ 14 أفريل لسنة 1990 يتعلق بالنقض والقرض-الجريدة الرسمية-العدد16-الصادرة بتاريخ 23 رمضان عام 1410هـ.

- المادة 20 من قانون 90-10 المؤرخ في 19 رمضان عام 1410 الموافق لـ 14أفريل سنة 1990 يتعلق بالنقض والقرض-الجريدة الرسمية-العدد16-الصادرة بتاريخ 23 رمضان عام 1410هـ.

- المادة 21 من قانون رقم 90-10 المؤرخ في 19 رمضان عام 1410 الموافق لـ 14 أفريل لسنة 1990 يتعلق بالنقض والقرض-الجريدة الرسمية-العدد16-الصادرة بتاريخ 23 رمضان عام 1410هـ.

- المادة 22 من قانون رقم 90-10 المؤرخ في 19 رمضان عام 1410 الموافق لـ 14 أبريل لسنة 1990 يتعلق بالنقض والقرض-الجريدة الرسمية-العدد16-الصادرة بتاريخ 23 رمضان عام 1410هـ.
- المادة 32 من قانون رقم 90-10 المؤرخ في 19 رمضان عام 1410 الموافق لـ 14 أبريل لسنة 1990 يتعلق بالنقض والقرض-الجريدة الرسمية-العدد16-الصادرة بتاريخ 23 رمضان عام 1410هـ.

مراجع الأترنت:

- 56: 18 (13/08/2020), www.aljazeera.net.

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ



وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة 20 أوت 1955 سكيكدة
كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير



استقلالية بنك الجزائر في ظل
الفساد المالي والإداري

تحت إشراف:
د قصاص شريفة

من إعداد الطالبة:
أمال السبتي

السنة الجامعية 2019-2020

تمهيد :

يعتبر بنك الجزائر من البنوك المركزية التي تمارس اختصاصها في إطار الاقتصاد الحر، فقد أنيط به عدة مهام لأجل الاشراف على النظام المصرفي ورقابته بشكل يجعله يصمد أمام مخاطر الفساد المالي والاداري .

وبغية تحصيل معارف أكثرها فيما يخص هذا الموضوع قمنا بصياغة الاشكالية التالية :

ماهي انعكاسات قانون النقد والقرض وأهم تعديلاته على استقلالية بنك الجزائر في وجود الفساد المالي والاداري؟

وبهدف الاجابة على الاشكالية الرئيسية وضعنا الأسئلة الفرعية التالية :

- ✓ ما المقصود باستقلالية البنك المركزي ؟
- ✓ ما المقصود بالفساد المالي والاداري ؟
- ✓ هل يتمتع البنك المركزي الجزائري(بنك الجزائر) باستقلاليته ؟

وكما تعلمون أن لكل دراسة فرضيات وفرضيات هذه الدراسة هي:

- استقلالية البنك المركزي تعني الانفصال التام بين السلطة النقدية(البنك المركزي) والسلطة الاقتصادية (الحكومة) سواء من ناحية تصميم وتنفيذ السياسة النقدية، أو من ناحية الهيكل التنظيمي.
- يعرف الفساد المالي والاداري على أنه استخدام النفود العام لتحقيق أرباح خاصة، أي الاساءة في استخدام السلطة العامة لتحقيق كسب خاص.
- لا يتمتع البنك المركزي الجزائري بكامل الاستقلالية وفقا للمعايير الدالة عن استقلالية البنك المركزي.

هذا فيما يخص الفرضيات أما بالنسبة لأسباب اختيار الموضوع فمن بين أهم الأسباب الدافعة لاختيار الموضوع هي :

- ❖ أن موضوع استقلالية البنك المركزي حديث خاصة بالنسبة للدول النامية الأمر الذي يستلزم الحذر في منح بنوكها المركزية الاستقلالية نظرا لتباين الظروف فيها عن تلك الخاصة بالجول المتقدمة .
- ❖ تفشي ظاهرة الفساد في الجزائر وبلوغه أرقام قياسية فحسب التقارير السنوية التي تعدها منظمة الشفافية العالمية في الجزائر منذ سنة 2003 إلى غاية 2012 قد حلت في مراتب متأخرة جدا من حيث الشفافية ونقص الفساد مما يدل على خطورة الوضع في الجزائر .
- ❖ البنك المركزي يحتل صدارة الجهاز المصرفي وزيادة قدرته على المنافسة والتطور ويساعد على القيام بدوره في ادارة السياسة النقدية والمصرفية والحفاظ على الاستقرار المالي والنقدي وبالتالي ارساء أسس نمو اقتصادي قابل للاستمرار ، هذا ما يتطلب منا الوقوف عند موضوع استقلالية البنك المركزي كأحد الشروط لزيادة فعالية تنفيذ السياسة النقدية .
- ❖ قلة الدراسات المتعلقة بظاهرة الفساد المالي في النظام المصرفي .

هذا فيما يخص الأسباب الآن ننتقل إلى أهداف الموضوع وهي :

- ❖ تحديد مفهوم كل من استقلالية البنك المركزي والفساد المالي والاداري .
- ❖ معرفة معايير وأسباب استقلالية البنك المركزي الجزائري .
- ❖ تحديد درجة استقلالية بنك الجزائر وفق قانون النقد والقرض .
- ❖ تقييم مدى فعالية تطبيق القواعد الاحترازية في ضل استقلالية بنك الجزائر .
- ❖ وضع حلول وأليات للحد من الفساد المالي والاداري .

أما هيكله البحث فقد قسمنا هذه الدراسة إلى جزأين جزء نظري وآخر تطبيقي تسبقهم مقدمة عامة وتليهم خاتمة عامة .

نبدأ أولاً بالجزء النظري والذي يتكون من فصل بعنوان الاطار النظري لاستقلالية بنك الجزائر في ظل الفساد المالي والاداري، قسمناه إلى ثلاثة مباحث:

✓ المبحث الأول : تحديد مفهوم استقلالية البنك المركزي ومفهوم الفساد المالي والاداري .

✓ المبحث الثاني : الاستقلالية في ظل الفساد المالي والاداري .

✓ المبحث الثالث : الدراسات السابقة .

وقد توصلنا في هذا الفصل إلى أن الدعوى لاستقلالية البنك المركزي تلعب دورا هاما في رفع معدلات الادخار والاستثمار والانتاج ، وبالتالي رفع معدلات النمو والعمالة ومستوى المعيشة بصفة عامة، والتحكم في معدلات التضخم للحفاظ على استقرار الاسعار وقيمة العملة وقوتها الشرائية، إلا أن هناك انتقادات موجهة لاستقلالية البنوك المركزية الخاصة في نتائج الدراسات الخاصة بالاستقلالية، فعند متابعة استقلالية البنك المركزي في الواقع العملي، تبين أنه لا توجد استقلالية مطلقة عن الحكومة ، وانما هناك حد معين تتجح فيه الحكومة في فرض سياستها، وهناك العديد من العوامل التي تحد من مفعول الاستقلالية القانونية، غالبا ما تتجمع في الدول النامية، ومن بين هذه العوامل ظاهرة الفساد .

أما فيما يخص الجانب التطبيقي يتكون من فصل بعنوان :

دراسة استقلالية بنك الجزائر في ظل الفساد المالي والاداري، قسمناه إلى مبحثين :

✓ المبحث الأول : ماهية بنك الجزائر ووظائفه

✓ المبحث الثاني : تطور الفعلي والقانوني للاستقلالية بنك الجزائر

وتوصلنا في هذا الفصل إلى أن النظام المصرفي الجزائري شهد تطورات مختلفة لعب فيها البنك المركزي الجزائري أدوارا متفاوتة بدء من انشائه بموجب القانون 42-44 المتضمن إنشاء البنك وقانونه الأساسي مروراً بالإصلاحات التي شهدتها ليصبح مؤسسة اصدار تمويل العجز في الخزينة.

ونظراً للمشكلة التي خلفتها الإصلاحات السابقة اضطرت الجزائر إلى تبني اصلاح جديد في سنة 1990، حيث استعاد فيه بنك الجزائر العديد من الصلاحيات كسلطة نقدية في اتخاذ القرارات المتعلقة بالنقد والقرض، ولكن ما يعاب على هذا القانون هو طريقة فهمه نتيجة لسوء استخدامه

الصلاحيات الممنوحة التي يدعمها نقص فعالية المسيرين، هذا جعل السلطة النقدية تعيد النظر في ذلك بموجب الأمر 01/01

وكذلك الأمر 03/11 والذي وضع حدودا إلى تعزيز صلاحياته من خلال المهام الموكلة إليه اصدار قانون 17/10 الذي عمل في طياته امكانية تمويل بنك الجزائر للخرينة، مما أدى إلى تراجع استقلالية بنك الجزائر

وهنا نكون قد أنهينا هيكله البحث لنشره في التحقيق من مدى صحة الفرضيات :

- الفرضية الأولى أن استقلالية البنك المركزي تعني الانفصال التام بين البنك المركزي والحكومة وهي غير صحيحة إذ أنها لا تعني الانفصال التام عن الحكومة فقد لاحظنا أن الاستقلالية الممنوحة للبنك المركزي ليست مطلقة أي لا يكون البنك المركزي منفصل بشكل نهائي عن الحكومة، وإنما هي درجة من الاستقلال لأن التدخلات بين سياسات البنك والسياسة الاقتصادية للدولة لا مفر منه، وذلك من أجل تحقيق أهداف مهمة، كما أنه في النهاية البنك المركزي مؤسسة تعمل في الاطار المؤسسي للدولة فالاستقلالية تعني أن قراراته تكون مستقلة بالنسبة للسياسة النقدية لكن تكون منسقة بشكل كبير مع السياسة الاقتصادية للدولة حيث يكون هناك تكامل وعدم وجود اختلاف في الأهداف التي تسعى الدولة لتحقيقها.
- للفرضية الثانية أن الفساد المالي والإداري على أنه استخدام النفوذ العام لتحقيق أرباح خاصة أي الاساءة في استخدام السلطة العامة لتحقيق كسب خاص فهي صحيحة.
- الفرضية الثالثة أن البنك المركزي (بنك الجزائر) لا يتمتع بكامل استقلاليته فهي صحيحة.

أما فيما يخص الاقتراحات فهي كالتالي:

- ✓ ضرورة إعطاء استقلالية أكبر لبنك الجزائر في مجال رسم وممارسة وتنفيذ السياسة النقدية، بما يضمن له التحكم الفعال في ضبط العرض النقدي.
- ✓ ضرورة تعزيز بنك الجزائر في الرقابة والاشراف على أعمال البنوك والمؤسسات المالية، في ضل تدعيم النظام المصرفي كأولوية على الصعيد العالمي.
- ✓ الاستقلالية ليست هي الهدف بحد ذاته وإنما هي وسيلة لتحقيق الاستقرار النقدي، لذا يجب التأكد من أهلية البنك المركزي عند منحه الاستقلالية، أي مدى قدرته في تحقيق الأهداف المتصلة به.

وأخيرا نلخص بعض النتائج المتوصل إليها في هذه الدراسة:

- ✓ تعد استقلالية البنك المركزي مطلبا ضروريا خاصة مع تطور وظائفه بالتزامن مع التطورات الاقتصادية.
- ✓ هناك تراجع في درجة استقلالية بنك الجزائر في الأمر 03/11 مقارنة بالقانون 90/10، وهذا نظرا للتعديلات التي مست المعيار المحافظ لعدم وجود مادة تنص على فترة تعيين المحافظ.
- ✓ منح الاستقلالية لهيئات مكافحة الفساد وتزويدها بمسؤوليات عقابية، فيجب عدم انهاءها حال كشفها لملايسات الفساد.
- ✓ تفعيل قوانين مكافحة الفساد عن طريق اصلاح حقيقي للعدالة وبناء دولة القانون ومتابعة المتورطين فيه مهما كان نفوذهم.
- ✓ أهم ما جاء به قانون النقد والقرض، يتمثل في قضية استقلالية بنك الجزائر واعطاؤه كافة الصلاحيات لمجلس النقد والقرض بصفته السلطة النقدية الوحيدة التي لها حق اتخاذ القرارات المتعلقة بالأمور النقدية بعيدا عن ضغط أي جهة، وقد حدد هذا القانون أسسا جديدة لتنظم العلاقة بين بنك الجزائر والحكومة، بينه وبين الخزينة وجعلها تشاور وتبادل وتنسيق فقط، بينما أدى صدور الأمر 01/01 إلى خفض درجة استقلالية السلطة النقدية نتيجة الغاء مدة تعيين المحافظ ونوابه، مما أدى إلى تراجع سلطاته وبالتالي زيادة تدخل وزير المالية في صلاحيات المحافظ، لكن الأمر 03/11، عمل على إعادة بعض صلاحيات بنك الجزائر، وبصفة عامة أعطى قانون النقد والقرض والأمران المعدلان له درجة استقلالية معتبرة لبنك الجزائر.



شكرا على حسن الاصفاء