المحور الثاني: ماهية قانون النقد والقرض

المحور الثاني: ماهية قانون النقد والقرض

لقد بات واضحا للعيان ان الإصلاحات البنكية، التي أقيمت بموجب القوانين السابقة، وكذا مساعي الدولة الجزائرية في مجال ضبط وتسيير جهازها البنكي، لم تكلل بالنجاح واتسمت بعدم نجاعتها ومحدوديتها.

كل ذلك دفع بالسلطات الجزائرية للتفكير في ادراج إصلاحات بنكية جديدة، وتغيير جذري لأسس المنظومة البنكية، تتسم بالدقة والتطور، وضرورة افراغها في قانون شامل ومتكامل، يحكم العمل البنكي في الجزائر ويساير أوضاعها الجديدة.

إن رغبة السلطات الجزائرية في تفادي سلبيات المرحلة السابقة، وتجاوز قصور الإصلاحات وتماشيا مع سياسة التحول إلى اقتصاد السوق، ومحاولة الاندماج في الاقتصاد العالمي، تم اصدار القانون رقم 90-10 المؤرخ في 14 أفريل 1990 المتعلق بالنقد والقرض[1].

ان اصدار القانون رقم 90-10 يعتبر منعطفا حاسما، في سياق الإصلاحات البنكية المتبعة في الجزائر، فحررت بموجبه المهنة البنكية، التي كانت محتكرة من طرف القطاع العام، وجعلها تتماشى مع منطق التحول إلى نظام اقتصاد السوق، بغية القضاء على نظام تمويل الاقتصاد الوطني، القائم على المديونية والتضخم، حيث وضع هذا القانون، النظام البنكي على مسار تطور جديد، تميز بإعادة تنشيط وظيفة الوساطة المالية، وإبراز دور النقد والسياسة النقدية، ونتج عنه تأسيس نظام مصرفي ذو مستويين.

ان القانون 90-10 يحتوي على 215 مادة قانونية، مقسمة على النحو التالي:

- الكتاب الأول المتعلق بالنقد،
- الكتاب الثاني المتعلق بهياكل البنك المركزي وتنظيم عملياته،
- الكتاب الثالث المتعلق بالتنظيم البنكي،
- الكتاب الرابع المتعلق بمراقبة البنوك والمؤسسات المالية،
- الكتاب الخامس المتعلق بحماية المودعين والمقترضين،
- الكتاب السادس المتعلق بتنظيم سوق الصرف وحركة رؤوس الأموال،
- الكتاب السابع المتعلق بالعقوبات الجزائية،
- واختتم القانون بباب ثامن تعلق بأحكام انتقالية ومختلفة.

(1) جريدة رسمية عدد 16، لسنة 1990.

-1-تدابير القانون رقم 90 -10

لقد سعى القانون رقم 90-10 الى تكريس التدابير التالية:

- منح الاستقلالية للبنك المركزي، واعتباره سلطة نقدية حقيقية مستقلة عن السلطات المالية، التي تتولى إدارة وتوجيه السياسة النقدية في البلاد، الى جانب إعادة تنظيمه وذلك بظهور هيئات جديدة تتولى تسيير البنك وادارته ومراقبته.
- تعديل مهام البنوك العمومية لزيادة فعاليتها في النشاط البنكي، من خلال تمويل الاقتصاد الوطني، والغاء مبدأ تخصص البنوك، وتشجيعها على تقديم منتجات وخدمات بنكية جديدة، ودخول الأسواق المالية ومواجهة المنافسة، نتيجة انفتاح السوق البنكية على القطاع المصرفي الخاص الوطني والاجنبي.
- تفعيل دور السوق البنكية في تحقيق التنمية، وتمويل الاقتصاد الوطني، وفتحه أمام البنوك الخاصة والبنوك الأجنبية لمزاولة أنشطتها البنكية، الى جانب اقراره بإنشاء سوق للقيم المنقولة.

-2-أهداف القانون رقم 90-10

لقد تولى القانون رقم 90-10 تحقيق جملة من الأهداف يمكن ايجازها فيما يلي:

- وضع حد لكل تدخل إداري في القطاع البنكي والمالي.
- رد الاعتبار لدور البنك المركزي في تسيير شؤون النقد والقرض.
- إعادة تقييم العملة الوطنية،
- ضمان تسيير مصرفي جيد للنقود،
- تشجيع الاستثمارات الخارجية والسماح بإنشاء بنوك خاصة وطنية وأجنبية،
- تطهير الوضعية المالية لمؤسسات القطاع العام،
- إلغاء مبدأ تخصص البنوك وتحديد وتوضيح النشاطات المنوطة بالبنوك والمؤسسات المالية،
- تنويع مصادر التمويل للمتعاملين الاقتصاديين، خاصة بالنسبة للمؤسسات من خلال انشاء السوق المالية أو ما يعرف بسوق القيم المنقولة،
- إيجاد مرونة نسبية في تحديد سعر الفائدة من قبل البنوك.

وفي الأخير يمكن القول أن القانون رقم 90-10، قد وضع وبشكل تام المنظومة المصرفية والنظام النقدي، على مسار الانتقال من اقتصاد مسير مركزيا الى اقتصاد موجه باليات السوق.

-3-مبادئ القانون رقم 90-10

لقد كرس القانون رقم 90-10 وضع جملة من المبادئ الهامة، والتي اعادت التوازن للمنظومة البنكية، وضبطت أسس العمل فيها.

ان هذه المبادئ هي عملة واحدة بوجهين، فمن جهة تعتبر مظاهرا لتقليص تدخل الخزينة العمومية في تمويل الاقتصاد، ومن جهة أخرى تمثل مظاهرا لرد الاعتبار أو تعزيز استقلالية البنك المركزي.

وقبل الخوض في شرح وتفصيل المبادئ التي جاء بها القانون 90-10، ارتأينا توضيح المغزى من الدوائر المعنية بالمبادئ محل الدراسة:

- الدائرة النقدية: وتتمثل في دائرة سريان النقود، التي تنطلق من البنك المركزي كمصدر للنقود، الى مؤسساته والمتمثلة في البنوك، ليخرج للاقتصاد ثم يعود الى الدائرة النقدية، عن طريق البنوك، من خلال تعاملاتهم مع المستثمرين أو الافراد، في صور ودائع أو استرداد للديون وفوائدها، وفي الأخير يرجع الى البنك المركزي من خلال التعاملات بين البنك المركزي والبنوك، إذا هي دائرة يترأسها البنك المركزي ويسيرها من أدوات السياسة النقدية مع مؤسساته.

- الدائرة الحقيقة: وتتمثل في دائرة مشاريع الحكومة، حيث تنطلق الأموال من الخزينة العمومية لتمويل مشاريعها، فإذا كانت المشاريع مدرة للأرباح تعود للخزينة العمومية، وإذا كانت غير مدرة للأرباح فليس من الواجب أن تعود النقود للخزينة العمومية، إذا هي دائرة تترأسها الخزينة العمومية تتمثل في تمويل مشاريعها.

- دائرة ميزانية الدولة: وتسمى أيضا بدائرة المالية، أو دائرة المالية العامة، كلها مسميات للدائرة المتمثلة في دائرة الإيرادات والنفقات لدى الخزينة العمومية، فهي تحدد أولا إيراداتها السنوية التقديرية التي يمكن أن تجمعها، ثم تحدد نفقاتها وفقا لتلك الإيرادات المجموعة، ولا يمكن أن تكون النفقات التقديرية أكبر من الإيرادات التقديرية وإلا كان هناك اختلال، فهذه الدائرة تترأسها الخزينة وتتمثل في إيراداتها ونفقاتها.

- دائرة الائتمان: وهي الدائرة التي تحكم العلاقة بين الدائن والمدين، والمتمثلان في البنوك التجارية والمستثمرين، فتكون هذه العلاقة قائمة وفق ربحية الدائن، من خلال دراسة جدوى المشروع، وكذا من خلال ملاءمة تكاليف الدين بالنسبة للمدين، فهذه الدائرة تترأسها البنوك وتتمثل في الأموال المنتقلة من البنوك للاقتصاد والعائدة إليها.

3-1-مبدأ الفصل بين الدائرة النقدية والدائرة الحقيقية

- قبل صدور القانون رقم 90-10

كانت القرارات النقدية، تتخذ تبعا للقرارات الحقيقية، على أساس كمي حقيقي، من طرف هيئة التخطيط، وتبعا لذلك لم تكن ترمي الى تحقيق أهداف نقدية بحتة، بل الهدف الأساسي هو تعبئة الموارد اللازمة لتمويل البرامج الاستثمارية المخططة.

- بعد صدور القانون رقم 90-10

تم تبني مبدأ الفصل بين الدائرة النقدية والدائرة الحقيقية، ومفاد هذا المبدأ أن القرارات أصبحت تتخذ على أساس الأهداف النقدية، التي تحددها السلطة النقدية، وبناء على الوضع النقدي السائد.

-3-2-مبدأ الفصل بين الدائرة النقدية ودائرة ميزانية الدولة

- قبل صدور القانون رقم 90-10

كانت الخزينة العمومية في السابق وقبل صدور القانون رقم 90-10، حرة في اللجوء الى البنك المركزي كلما سجلت عجزا، بهدف تمويل هذا العجز، حيث كانت الخزينة العمومية بمثابة المجمع الرئيسي للأموال، وموزعها عن طريق القروض، واللجوء بصفة مستمرة الى البنك المركزي، وذلك لتمويل الاستثمارات طويلة الأجل.

هذا الامر أدى الى التداخل بين صلاحيات الخزينة العمومية وصلاحيات السلطة النقدية، وخلق تداخلا بين أهدافهما التي لا تكون متجانسة بالضرورة.

- بعد صدور القانون رقم 90-10

بهدف إضفاء فعالية في تسيير الدين العمومي الداخلي، بغية التحكم في الاستقرار النقدي والمالي، فصل القانون رقم 90-10 بين الدائرة النقدية ودائرة ميزانية الدولة، بإعادة تنظيم السلطة النقدية من جهة، وفصل الخزينة العمومية عن النظام النقدي القرضي البحت من جهة أخرى، فلم تعد الخزينة العمومية بموجب هذا القانون، تعتمد على اللجوء التلقائي إلى البنك المركزي لتمويل عجزها، بل أخضعه لقواعد وشروط.

لقد غير القانون رقم 90-10 في أسلوب التمويل، وفرض على الخزينة العمومية ضرورة تغيير أسلوب تمويلها، وأصبحت تتكفل بالاستثمارات الاستراتيجية فقط كالسكن، عمليات البريد والمواصلات، تسيير ميزانية الدولة...هذا من جهة، ومن جهة أخرى قيد لجوء الخزينة العمومية الى البنك المركزي بشروط وضوابط صارمة، لا استثناء في تطبيقها، بتحديد سقف القرض ومدته،

وذلك طبقا للمادة 78 من القانون 90-10، حيث سمح للبنك المركزي بمنح الخزينة العمومية مكشوفات بالحساب الجاري بشرطين:

- من حيث مدة القرض: يمنح القرض لمدة أقصاها 240 يوما، متتالية أو غير متتالية خلال السنة الواحدة، على أن يتم ذلك على أساس تعاقدي، كما يجب تسديد هذه التسبيقات قبل نهاية كل سنة مالية.
- من حيث قيمة القرض: حددت قيمة ومبلغ القرض، الذي يمكن للخزينة العمومية الحصول عليه من البنك المركزي، في حد أقصاه لا يتجاوز 10 بالمئة من الايرادات العادية للدولة، المحققة خلال السنة المالية السابقة.

كما فرض أيضا على الخزينة العمومية ضرورة ارجاع الديون السابقة للبنك المركزي، وفقا لرزنامة تمتد على مدار خمسة عشر سنة، ابتداء من 14 أفريل 1990.

وبهدف إضفاء صرامة أكبر في تسيير السيولة النقدية، اشترطت المادة 77 من القانون رقم 90-10، شرطا بموجبه يتم تحديد قيمة السندات العمومية، التي يمكن للبنك المركزي أن يقبلها في محفظته، والتي لا يجب ان تتعدى قيمتها 20 بالمئة من قيمة الإيرادات العادية للسنة المالية السابقة، كما توقفت لنفس الهدف عملية الاكتتاب الاجباري للسندات العمومية من طرف البنوك لمراقبة سيولة هذه الأخيرة من طرف البنك المركزي.

لقد أتاح مبدأ الفصل بين الدائرة النقدية ودائرة ميزانية الدولة تحقيق الأهداف التالية:

- استقلالية البنك المركزي عن الدور المتعاظم للخزينة العمومية،
- تقليص ديون الخزينة العمومية اتجاه البنك المركزي، وتسديد الديون السابقة المتراكمة عليها،
- الحد من الاثار السلبية للمالية العامة على التوازنات النقدية،
- تراجع التزامات الخزينة العمومية في تمويل الاقتصاد.

أ-3-3-مبدأ الفصل بين دائرة ميزانية الدولة ودائرة الائتمان

- قبل صدور القانون رقم 90-10

تولت الخزينة العمومية قبل صدور القانون 90-10 تمويل الاقتصاد، بهدف تحقيق التنمية الاقتصادية، حيث أبعدت البنوك عن ممارسة الوساطة المالية، وعن تمويل الاستثمارات، وكانت مجرد قنوات لتسجيل عبور تلك الأموال محاسبيا للمؤسسات العمومية، وبالتالي كان هناك تداخل بين دائرة ميزانية الدولة ودائرة الائتمان، ما أدى الى خلق تداخل في صلاحياتهما.

- بعد صدور القانون رقم 90-10

بموجب القانون رقم 90-10 أبعدت الخزينة العمومية عن تمويل الاقتصاد ومنح القروض، ليبقى دورها مقتصرا على تمويل الاستثمارات العمومية المخططة من طرف الدولة، وبهذا أعيد للنظام البنكي دوره بمنح الائتمان للاقتصاد، مرتكزا في ذلك على أسس ومفاهيم الجدوى الاقتصادية للمشاريع الطالبة للتمويل، واستعادت البنوك احقيتها في تولي الوساطة المالية ومنح القروض.

وفي الأخير يمكن القول أن القانون رقم 90-10، قد أعاد النظر في أهمية السياسية النقدية وتكفل برد الاعتبار لها، باعتبارها متغيرا أساسيا في الاقتصاد، بعدما كانت مهمشة ومغيبة عن ممارسة دورها الحقيقي خلال ثلاثة عقود من الزمن، باسترجاع البنك المركزي لمهامه ووظائفه التقليدية.

كما ان القانون رقم 90-10 قد عمل على وضع نظام بنكي على مستويين، وذلك من خلال التمييز بين نشاط البنك المركزي كسلطة نقدية، ونشاط البنوك التجارية كموزعة للقروض، وبذلك ترأس البنك المركزي النظام النقدي، وأصبح بإمكانه توظيف مركزه كملجأ أخير للإقراض، وكذا تحديد القواعد العامة للنشاط البنكي تماشيا مع أهدافه النقدية.