

دور مجلس النقد في ضبط القطاع المصرفي

إقرشاح فاطمة

أستاذة مساعدة "أ"

كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو

مقدمة:

يلعب النظام المصرفي دورا أساسيا لما يقوم به في سبيل توفير الظروف الملائمة التي تسمح للنظام الاقتصادي بالتطور في وضع يتميز بالاستقرار، إلى جانب اعتباره القطاع الذي يعمل على تدبير وسائل التمويل، بالخصوص الدور الذي يلعبه هذا القطاع في الوقت الحالي في ظل انفتاح داخلي واسع على اقتصاد السوق وعولمة مالية متزايدة، سمتها الأساسية اندماج الأسواق المالية الدولية وترابطها. وسط هذا المحيط المالي المتغير، أصبح التحكم في القواعد المالية وأدوات العمل البنكية ووسائل التدخل في الأسواق المالية والنقدية وطنية كانت أم دولية ضرورة أكيدة، مما جعل الأنظمة المصرفية في مختلف الدول تعيد النظر في أنظمتها الداخلية بما يؤهلها لمواجهة المخاطر المصرفية، التي تشعبت نتيجة العولمة والتقدم التكنولوجي اللذان فرضا على القطاع المصرفي تطورات منها ظهور البنوك الإلكترونية (وسائل الدفع الإلكترونية... الخ)، فالأمر يستدعي إدارة وتحكم في المخاطر المصرفية التقليدية والحديثة، كما يستدعي الاندماج والتقييد بالمعايير الدولية في الرقابة المصرفية، خاصة ما يتعلق بكفاية رأس مال

البنوك وإدارة المخاطر المصرفية من أجل تدعيم وحماية حقوق المودعين وتحقيق الاستقرار المالي (الحفاظ على السيولة والملاءة المصرفية) من أجل تجنب خطر إفلاس البنوك والمؤسسات المالية.

فكل هذه العوامل دفعت بالدولة الجزائرية إلى إدخال العديد من الإصلاحات على النظام المصرفي وأهمها إصلاحات 1990، حاول المشرع الجزائري من خلال إصداره لقانون رقم 10/90 المتعلق بالنقد والقرض وضع النظام المصرفي الجزائري وفقا لمتطلبات اقتصاد السوق الحر تماشيا مع الإصلاحات الاقتصادية التي عرفت الجزائر، إذ تم إنشاء هيئة إدارية مستقلة في المجال المالي والمصرفي، والمتمثلة في مجلس النقد والقرض كسلطة نقدية وتنظيمية تتولى مهمة تأطير القطاع المصرفي على وجه يتماشى مع المعايير الدولية، بالخصوص معايير ومقررات لجنة بازل. تم إلى جانب ذلك تعزيز رقابة البنك المركزي على البنوك التجارية العاملة في الجزائر، خاصة بفتح القطاع المصرفي الجزائري للقطاع الخاص وظهور بنوك أجنبية خاصة في الجزائر، إذ يعد بنك البركة أول بنك خاص أنشأ في الجزائر سنة 1991 إلى جانب ذلك نجد ...Union bank – City bank

والإشكالية المطروحة باعتبار مجلس النقد والقرض هيئة ضبط في تأطير القطاع المصرفي فما مدى تمكنه من تنظيم هذا القطاع وفق متطلبات السوق والمعايير الدولية خاصة؟

لمعالجة هذه الإشكالية تم تقسيم الموضوع إلى نقطتين أساسيتين:

المبحث الأول: ضبط شروط الالتحاق بالمهنة المصرفية.

المبحث الثاني: ضبط شروط مباشرة النشاط المصرفي.

المبحث الأول: ضبط شروط الالتحاق بالمهنة المصرفية

خول قانون النقد والقرض لمجلس النقد والقرض⁽¹⁾ سلطة تأطير القطاع المصرفي، إذ يصدر أنظمة تتماشى مع مختلف التطورات التي طرأت على الساحة الاقتصادية والتي مست أغلب المواضيع المتعلقة بالنظام المصرفي، كما يصدر قرارات فردية (الاعتماد والترخيص) باعتباره القطاع المصرفي من النشاطات المقننة.

المطلب الأول: الشروط الموضوعية

تتمثل الشروط الموضوعية التي اشترطها قانون النقد والقرض لتأسيس البنوك والمؤسسات المالية، في الحد الأدنى للرأسمال الواجب توافره نتيجة الدور الأساسي الذي تلعبه البنوك والمؤسسات المالية والتزامها بالمحافظة على الاستقرار المالي (الملاءة المصرفية)، وكذلك الشروط الخاصة بالمؤسسين والمسيرين إذ يتم اختيارهم لكفاءتهم واختصاصهم في المجال المالي.

¹ - أمر رقم 11/03 المؤرخ في 26 أوت 2003، المتعلق بالنقد والقرض، ج.ر.ج.ج، العدد 52، 2003 المعدل والمتمم بموجب أمر رقم 04/10 المؤرخ في 26 أوت 2010، ج.ر.ج.ج، العدد 50، 2010.

الفرع الأول: التزام البنوك والمؤسسات المالية بالحد الأدنى للرأس مال

لغرض المحافظة على ملاءة البنوك والمؤسسات المالية، أخضع النظام المصرفي الجزائري البنوك والمؤسسات المالية لقواعد خاصة وفق أحكام قانون النقد والقرض، إذ يجب أن يكون رأس مالها يساوي على الأقل الحد الأدنى الذي يحدده مجلس النقد والقرض⁽¹⁾، وهذا على خلاف الشركات التجارية الأخرى التي تخضع لأحكام القانون التجاري رغم اعتبار المؤسسات المالية والبنوك شركات مساهمة⁽²⁾، حيث قام مجلس النقد والقرض بتحديد الحد الأدنى للرأس مال الواجب توافره عند تأسيس هذه المؤسسات وذلك من أجل المحافظة على الملاءة المصرفية، حيث اشترط في ظل نظام رقم 01/90⁽³⁾ 500 مليون دينار جزائري كحد أدنى لرأس مال البنوك و 100 مليون دينار جزائري بالنسبة للمؤسسات المالية، ومن أجل تدعيم الاستقرار المالي تم رفع الحد الأدنى بموجب نظام رقم 01/04 بالنسبة للبنوك ارتفع إلى 2,5 مليار دينار جزائري، أما بالنسبة للمؤسسات المالية ارتفع إلى 500.000.000 دج جزائري.

¹ - DIB Said, "Actionnariat et capital des banques et des établissements financières", Media bank, N° 42, Août – Septembre, 1999, p 54 et 85.

² - تنص المادة 83 من أمر رقم 11/03 المعدل والمتمم: « يجب أن تؤسس البنوك والمؤسسات المالية الخاضعة للقانون الجزائري في شكل شركات مساهمة... ».

³ - نظام رقم 01/90 مؤرخ في جويلية 1990، يتعلق برأس المال الأدنى للبنوك والمؤسسات المالية العاملة في الجزائر، ج.ر.ج.ج، العدد 39، 1990، المعدل والمتمم بنظام رقم 01/04 مؤرخ في 2004/03/04، يتعلق بالحد الأدنى للرأس مال للبنوك والمؤسسات المالية العاملة في الجزائر، ج.ر.ج.ج، العدد 27، 2004.

ومن أجل تدعيم الاستقرار المالي للجهاز المصرفي خاصة بعد إفلاس بعض البنوك العاملة في الجزائر، كذلك تشعب المخاطر المصرفية الناتجة عن تطور الخدمات المصرفية، قام بنك الجزائر عن طريق السلطة التنظيمية بمراجعة الحد الأدنى للرأس مال الواجب توافره في هذه المؤسسات، وذلك بموجب نظام رقم 04/08⁽¹⁾ بالنسبة للبنوك ارتفع إلى 10 مليار دينار جزائري، أما بالنسبة للمؤسسات المالية ارتفع إلى 3,5 مليار دينار جزائري، كما منح هذا النظام أجل 12 شهرا لتطبيق هذا الإجراء، وذلك على خلاف نظام 2004 الذي منح مدة سنتين لرفع الرأس مال.

ما تجدر الإشارة إليه أنه بعد صدور نظام 2004 لوحظ أن عدد كبير من البنوك والمؤسسات المالية تقدمت بطلبات ترخيص أمام مجلس النقد والقرض لرفع رأس مالها إلى نسبة تفوق كثيرا رأس المال المطلوب، حيث تمكن بنك الفلاحة والتنمية الريفية من رفع رأس ماله إلى 33 مليار دج، بنك الخليج إلى 6,6 مليار دج، أن بي. أن. بي باريبا الجزائر إلى 4,5 مليار دج، فرع أش. أس. بي. سي الجزائر إلى 3,3 مليار دج.

ما تجدر الإشارة إليه أيضا أن هذا الحد الأدنى للرأس مال تلتزم به كل البنوك والمؤسسات المالية العاملة في الجزائر، سواء كانت عمومية أو خاصة، كما تلتزم البنوك والمؤسسات المالية التي يتواجد مقرها الرئيسي في الخارج أن تمنح لفروعها التي رخص لها مجلس النقد والقرض القيام بالمهام المصرفية في

¹ - نظام رقم 04/08 مؤرخ في 2008/12/23، يتعلق بالحد الأدنى للرأس مال، ج.ر.ج.ج، عدد 72، 2008، الذي يعدل ويتم النظام رقم 01/04 مؤرخ في 2004/03/04.

الجزائر تخصيصا يساوي على الأقل الحد الأدنى للرأس مال المطلوب عند تأسيس البنوك المالية العاملة في الجزائر.

الفرع الثاني: الشروط المتعلقة بمؤسسي البنوك والمؤسسات المالية ومسيرها وممثليها

حدد نظام رقم 05/92⁽¹⁾، إلى جانب الشروط المتعلقة بالبنوك والمؤسسات المالية، الشروط الواجب توافرها في مؤسسي هذه المؤسسات والمتمثلة أساسا في الشروط التالية:

- عدم ارتكاب المؤسسين والمديرين لأخطاء مهنية تسبب خسائر للمؤسسة وزبائنها لا سيما المودعين لديها.
- أن تتوفر فيهم صفات كافية كالکفاءة والتقنية والقدرة على التسيير في المجال المالي، من أجل التدخل عن طريق خطة وإستراتيجية في التسيير والإدارة خاصة عندما تتعرض لصعوبات مالية.

وما تجدر الإشارة إليه أن اللجنة المصرفية تتمتع بصلاحيات إيقاف مسير عن العمل لفترة تتراوح بين 03 أشهر بعد إثبات الخطأ المهني (خطأ التسيير)، كما يمكن أن يطرد نهائيا من القطاع المصرفي والمالي، تلجأ اللجنة المصرفية إلى مثل هذا الإجراء عندما تلاحظ التسيير العشوائي السيئ.

¹ - نظام رقم 05/92 مؤرخ في 22 مارس 1992، يتعلق بالشروط التي يجب أن تتوفر في مؤسسي البنوك والمؤسسات المالية ومسيرها وممثليها، ج.ر.ج.ج، العدد 08، 1993.

ولعل تشدد مجلس النقد والقرض في تحديد هذه الشروط يعد حماية لإستراتيجية القطاع المصرفي من جهة، ومن جهة ثانية حماية المودعين من تشعب الجرائم المالية.

المطلب الثاني: الشروط الشكلية

رغم تكريس المشرع الجزائري لمبدأ حرية الاستثمار في ظل المرسوم التشريعي رقم 12/93⁽¹⁾، والذي تم التأكيد عليه في نص المادة 04 فقرة أولى من أمر رقم 03/01⁽²⁾ « تنجز الاستثمارات في حرية تامة مع مراعاة التشريع والتنظيمات المتعلقة بالنشاطات المقننة... » وكذلك مبدأ حرية التجارة والصناعة في المادة 37 من دستور 96، إلا أن تراجع هذه الحرية في القطاع المصرفي كونه من النشاطات المقننة التي يشترط فيها الحصول على الاعتماد والترخيص من قبل مجلس النقد والقرض⁽³⁾، لهذا ستتم دراسة هذه القرارات من حيث الشروط الواجب توافرها والجهة المختصة بمنحها، وتحديد طبيعتها.

¹ - مرسوم تشريعي رقم 93-12 مؤرخ في 05 أكتوبر 1993، يتعلق بترقية الاستثمار، ج.ر.ج.ج، عدد 64، 1993.

² - أمر رقم 03/01 مؤرخ في 20 أوت 2001، يتعلق بتطوير الاستثمار، ج.ر.ج.ج، عدد 47، 2001.

³ - غالبا ما يشترط هذا الإجراء لطبيعة النشاط، وهذا راجع للسياسة المتبعة من طرف الدولة والتي تهدف من ورائها إلى ممارسة نوع من الرقابة على هذا النشاط الاستراتيجي.

الفرع الأول: الترخيص أول إجراء لتأسيس البنوك والمؤسسات المالية

يعتبر الترخيص من الإجراءات الأساسية لتأسيس البنوك والمؤسسات المالية، إذ يقتصر هذا الإجراء على البنوك والمؤسسات المصرفية الجزائرية، والفروع الأجنبية المقيمة في الجزائر⁽¹⁾ وكذا فتح مكاتب التمثيل في الجزائر.

اعتبر قانون النقد والقرض الترخيص أول إجراء عند طلب تأسيس البنوك والمؤسسات المالية⁽²⁾، ففي هذه المرحلة يتم فحص مدى توفر الشروط الأساسية لإنشاء هذه المؤسسات المذكورة أعلاه، وهي تلك المتعلقة بمدى توفر الحد الأدنى للرأس المال، والمتعلقة أيضا بالمسيرين واتخاذ الشركة شكل شركة مساهمة، إلى جانب توفر شروط أخرى.

¹ - د. محفوظ لعشب، الوجيز في القانون المصرفي، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2006، ص 18 - 19.

² - نظام رقم 91-10 مؤرخ في 14 أوت 1991، يتضمن شروط فتح مكاتب تمثيل البنوك والمؤسسات المالية الأجنبية، ج.ر.ج.ج، العدد 25، 1992.

1 - الشروط الواجب توافرها عند طلب تأسيس البنوك والمؤسسات المالية:

لقد حدد مجلس النقد والقرض الشروط الواجب توافرها عند طلب تأسيس بنك أو مؤسسة مالية بموجب نظام رقم 93-01⁽¹⁾، إلى جانب شرط التزام هذه المؤسسة بالحد الأدنى للرأس مال، واتخاذها الشكل القانوني وفق مفهوم أحكام للقانون الجاري (شكل شركة مساهمة)، ألزمها مجلس النقد والقرض عند تقديم طلب الحصول على ترخيص التأسيس أن يتضمن الملف كل عناصر التقييم المتعلقة ببرنامج النشاط والوسائل المالية والتقنيات المالية المرتقبة، صفة وملاءة المساهمين وضامنوهم إذا اقتضى الأمر، قائمة المديرين الرئيسيين⁽²⁾.

2 - طبيعة قرار الترخيص: يعتبر الترخيص من القرارات الإدارية الصادرة عن شخص إداري (الهيئة الإدارية المستقلة) وبمفهوم قانون النقد والقرض قرار الترخيص يصدر عن مجلس النقد والقرض⁽³⁾.

إلى جانب ذلك يجوز الطعن في هذا القرار أمام مجلس الدولة ولكن باحترام الإجراءات المنصوص عليها في المادة 87 من الأمر رقم 11/03: « لا

¹ - نظام رقم 93/01 مؤرخ في 03 يناير 1993، يحدد شروط تأسيس بنك ومؤسسة مالية وشروط إقامة فرع ومؤسسة مالية أجنبية، ج.ر.ج.ج، العدد 17، 1993 المعدل والمتمم بالنظام رقم 2000-02 المؤرخ في 02 أبريل 2000، ج.ر.ج.ج، العدد 27، 2000.

² - انظر في هذا الصدد المادة 03 من نظام رقم 93/01 المذكور أعلاه.

³ - المادة 82 من أمر رقم 11/03 المعدل والمتمم: « يجب أن يرخص المجلس بإنشاء أي بنك وأي مؤسسة مالية يحكمها القانون الجزائري على أساس ملف يحتوي خصوصا على نتائج تحقيق يتعلق بمراعاة أحكام المادة 80 أعلاه ».

يمكن الطعن أمام مجلس الدولة في القرارات التي يتخذها المجلس، إلا بعد قرارين بالرفض، كما لا يجوز تقديم الطعن إلا بعد مضي أكثر من 10 أشهر من تاريخ التبليغ برفض الطلب الأول.»

الفرع الثاني: إجراء الاعتماد

منح اختصاص منح الاعتماد المسبق لمجلس النقد والقرض بصفته سلطة ضبط تتدخل بشكل مسبق في تأطير القطاع المصرفي، وذلك بهدف مراقبة مدى توفير الشروط الأساسية للاستثمار في هذا القطاع، وهذا الإجراء يعتبر الثاني بعد الترخيص الذي يمكن البنوك والمؤسسات المالية من إنشاء الاستثمار (مباشرة العمليات المصرفية المحددة في قانون النقد والقرض)، وهذا الإجراء يمكن بنك الجزائر من مراقبة مدى احترام المستثمر للقواعد السارية.

فإذا كان قانون النقد والقرض منح مجلس النقد والقرض صلاحية منح الترخيص، إلا أنه بخصوص قرار الاعتماد ينفرد به محافظ بنك الجزائر، وذلك وفق المادة 89/أخيرة من الأمر رقم 11/03⁽¹⁾.

ما تجدر الإشارة إليه أن المشرع الجزائري أخضع هذه القرارات لرقابة القاضي، وذلك تكريسا لمبدأ مشروعية القرارات الإدارية ومنع تجاوز السلطة من قبل الهيئات الإدارية (مجلس النقد والقرض)، لذلك يجوز الطعن في قرار الاعتماد أمام مجلس

¹ - تنص المادة 89/أخيرة من الأمر رقم 11/03 المعدل والمتمم: « يمنح الاعتماد بمقرر من المحافظ وينشر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ».

الدولة من قبل كل شخص طبيعي أو معنوي معني بهذا القرار على أن يقوم الطعن في أجل 60 يوما من يوم التبليغ بقرار الرفض⁽¹⁾.

إذا كان المشرع الجزائري قد منح سلطة منح الاعتماد لمحافظ بنك الجزائر، إلا أن سلطة سحب الاعتماد ذو طابع مزدوج بين السلطة التنظيمية (مجلس النقد والقرض) واللجنة المصرفية بحكم اعتبارها سلطة شبه قضائية تتمتع بصلاحيات توقيع العقوبات، إذ يتدخل مجلس النقد والقرض باستعمال سلطة في سحب الاعتماد وفق الحالات المحددة في المادة 95 من الأمر رقم 11/03 وهي:

1 - بناء على طلب من البنك أو المؤسسة المالية.

2 - تلقائيا:

- إذا لم تصبح الشروط التي يخضع لها الاعتماد متوفرة.

- إذا لم يتم استغلال الاعتماد لمدة 12 شهرا.

- إذا توقف النشاط موضوع الاعتماد لمدة 06 أشهر.

كما منح المشرع للجنة المصرفية حق سحب الاعتماد وفق أحكام المادة 114 من أمر رقم 11/03، وذلك في حالة إخلال البنوك أو المؤسسات المالية بالأحكام التشريعية أو التنظيمية المتعلقة بنشاطه⁽²⁾.

وما تجدر الإشارة إليه أن اللجنة المصرفية في السنوات الأخيرة قامت بسحب اعتماد العديد من البنوك والمؤسسات المالية العاملة في الجزائر من بينها بنك الخليفة، البنك التجاري الصناعي الجزائري (BCIA)، موني بنك (Mouna)

¹ - ZOUAIMIA Rachid, "Les autorités indépendantes", revue Idara, N° 02, 2004, p 37.

² - انظر في هذا الصدد المادة 95 و 114 من أمر رقم 11/03 المعدل والمتمم السابق ذكره.

Bank - CA bank، بنك الاتحاد (Union Bank) Algérienne international bank ... الخ⁽¹⁾.

المبحث الثاني: ضبط شروط مباشرة النشاط المصرفي

إن كثرة الأخطار الناتجة عن مباشرة العمليات المصرفية خاصة تلك الناتجة عن منح قروض للبلدان الكثيرة الاستدانة أو إلى القطاعات الاقتصادية السيئة، أدت بالمؤسسات النقدية لوضع إطار يتم فيه اتخاذ قوانين وطرق موحدة لقياس رؤوس الأموال الخاصة والتأكد من كفايتها، وكذا فرض معايير تسيير البنوك والمؤسسات المالية، فساير المشرع الجزائري هذه التطورات إذ منح قانون مجلس النقد والقرض سلطة ضبط وتحديد شروط مباشرة المهنة المصرفية، فألزم البنوك والمؤسسات المالية التقيد بالنشاطات المحددة في المواد 66 إلى 69 من أمر رقم 11/03، إلى جانب التزامها بالنظم المصرفية المتعلقة بقواعد الحذر في التسيير ونظام الاحتياطي الإلزامي من أجل المحافظة على الاستقرار المالي لهذه المؤسسات.

المطلب الأول: التزام البنوك والمؤسسات بمبدأ التخصص

تلتزم البنوك والمؤسسات المالية العاملة في الجزائر القيام بالعمليات المصرفية المحددة في قانون النقد والقرض، كما أجاز لها المشرع القيام ببعض النشاطات الأخرى (القيام بالنشاطات التابعة).

¹ - وليد بوجملين، سلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري، مرجع سابق، ص 137.

الفرع الأول: تكريس مبدأ التخصص في النشاط المصرفي

يقصد بمبدأ التخصص قيام البنوك والمؤسسات المالية بالعمليات المحددة في المواد 66 إلى 69 المذكورة أعلاه، والمتمثلة في تلقي الأموال من الجمهور⁽¹⁾، عملية القرض⁽²⁾، ووضع وسائل الدفع تحت تصرف الزبائن⁽³⁾.

1 - تلقي الأموال من الجمهور: تشكل الودائع الجزء الأكبر من موارد الوساطة المالية، وعلى هذه الودائع يتوقف الكثير من عمليات هذه الوساطة مثل منح القروض وإنشاء النقود⁽⁴⁾.

2 - منح القروض: تعتبر هذه العملية من أهم الوظائف التي تقوم عليها الوساطة المالية في منح القروض سواء للمؤسسات عمومية كانت أم خاصة، وعادة ما يتم منح هذه القروض تماشياً مع خصائص النشاط، فقد تأخذ شكل قروض قصيرة الأجل وهي تلك القروض المتعلقة بالاستغلال، أو قروض متوسطة وطويلة الأجل عادة ما تكون تلك القروض المتعلقة بالاستثمار.

3 - وضع وسائل الدفع تحت تصرف الزبائن: تعتبر وسائل الدفع مختلف الوسائل المستعملة في القيام بالعمليات الاقتصادية والتجارية والائتمانية بين

¹ - انظر المادة 67 من أمر رقم 11/03 المذكورة سابقاً. 68 من الأمر نفسه.

² - انظر المادة 68 من الأمر نفسه.

³ - انظر المادة 69 من الأمر نفسه.

⁴ - الطاهر لطرش، تقنيات البنوك، الطبعة السادسة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر،

2007، ص 13.

الأفراد والمؤسسات ومختلف الهيئات الحكومية، وتأخذ وسائل الدفع أشكالاً متعددة، مثل السند لأمر، السفتجة، الشيك إضافة إلى وسائل الدفع المستحدثة مؤخراً (الوسائل الالكترونية).

ما تجدر الإشارة إليه أن عملية تلقي الأموال من الجمهور تقتصر على البنوك فقط دون المؤسسات المالية، كذلك الأمر بالنسبة لإدارة وسائل الدفع الذي تنفرد به البنوك وذلك وفق أحكام المادة 71 من أمر رقم 11/03⁽¹⁾.

وما تجدر الإشارة إليه أن قانون رقم 10/90 (الملغى) كان يمنح للمؤسسات المالية حق القيام بعملية القرض وإدارة وسائل الدفع، وذلك على خلاف الأمر رقم 11/03 الذي قلص من نطاق العمليات المسموح بها في المؤسسات المالية والذي اقتصر على عملية القرض فقط.

ثانياً - الاستثناءات الواردة على مبدأ التخصص:

أجاز المشرع الجزائري للبنوك والمؤسسات المالية القيام بنشاطات أخرى خارج إطار النشاطات الرئيسية، وهي ما يسمى بالنشاطات التابعة المحددة في المادة 72 من أمر رقم 11/03، مع العلم أن هذه النشاطات تعتبر من الاستثناءات الواردة على مبدأ التزام البنوك والمؤسسات المالية بمبدأ التخصص.

¹ - تنص المادة 71 من الأمر رقم 11-03 « لا يمكن للمؤسسات المالية تلقي الأموال من العموم ولا إدارة وسائل الدفع أو وضعها تحت تصرف زبائنهم وبإمكانها القيام بسائر العمليات الأخرى ».

ومن أهم هذه العمليات:

- عمليات الصرف.
- عمليات على الذهب والمعادن الثمينة والقطع المعدنية الثمينة.
- توظيف القيم المنقولة وكل منتج مالي واكتتاب وشراء وتسييرها وحفظها وبيعها.
- الاستشارة والمساعدة في مجال تسيير الممتلكات.
- الاستشارة والتسيير المالي والهندسة المالية وبشكل عام كل الخدمات الموجهة لتسهيل إنشاء المؤسسات أو التجهيزات وإنمائها.

المطلب الثاني: التقيد بالنظم المصرفية

إن تفاقم الأزمات المالية، جعل المؤسسات المالية الدولية تبحث عن تقنيات فعالة لمسايرة مختلف التطورات التي طرأت على القطاع المالي والذي نتج عنه كثرة المخاطر التي تتعرض لها البنوك والمؤسسات المالية، وفي هذا الإطار ظهر لأول مرة سنة 1988 تقرير لجنة بازل⁽¹⁾ حول معايير تسيير وإدارة البنوك

¹ - نشأت لجنة بازل (لجنة كوك) ابتداءً من عام 1975 بعد إفلاس الكثير من البنوك من بينها بنك Henstatt وذلك من أجل اقتراح إجراءات لمتابعة البنوك من أجل تجنبها إخفاقات جديدة، بسبب قيامها بمبادرات تضاربية ومقر هذه اللجنة سويسرا، ينشط من ممثلون عن البنوك المركزية وسلطات المراقبة للبلدان الأوروبية بما فيها الولايات المتحدة الأمريكية، وممثلين عن مجموعة العشرة (G10)، بلجيكا، كندا، فرنسا، ألمانيا... الخ.

وفق المعايير الدولية وفرض أنظمة رقابية حول كفاية الرأس مال وإدارة المخاطر، فحاول المشرع الجزائري أن يوطر القطاع المصرفي الجزائري وفق هذه المعايير الدولية فكرس قواعد خاصة في تسيير البنوك والمؤسسات المالية، وذلك بإلزام هذه المؤسسات بقواعد الحذر في التسيير إلى جانب التزامها بنظام الاحتياطي الإلزامي.

الفرع الأول: قواعد الحذر في التسيير

عملت لجنة بازل التي تعتبر هيئة دائمة في مجال التعاون الدولي في إطار الرقابة المصرفية والتي كان هدفها الأساسي وضع قواعد خاصة من أجل تحقيق التوازن والاستقرار المصرفي، وأكدت اللجنة على ضرورة إخضاع البنوك والمؤسسات المالية لقواعد خاصة من أجل ضمان الملاءة والسيولة المصرفية على مستوى التسيير وقد انصبت هذه القواعد على قاعدة الحد الأدنى للرأس مال، الأحوال الخاصة، نسبة الملاءة، نسبة السيولة⁽¹⁾، وذلك لغرض ضمان الاستقرار المالي ودعم الائتمان المصرفي لمواجهة الأزمات المالية والمخاطر المصرفية⁽²⁾.

¹ - صلاح الدين حسن السيسي، معايير لجنة بازل لكفاية رأس المال والرقابة الفعالة للمخاطر المصرفية، الهيئة المصرية العامة للكتاب، مصر، 2005، ص 31 - 32.

² - د. أحمد سليمان خصاونة، المصارف الإسلامية (مقررات لجنة بازل، تحديات العولمة، استراتيجية مواجهتها)، عالم الكتب الحديث، وجدار الكتاب العالمي، الأردن، 2008، ص 115.

فحاول المشرع الجزائري إخضاع البنوك والمؤسسات للمعايير الدولية نفسها، حيث ألزم هذه المؤسسات احترام مقاييس التسيير الموجهة لضمان سيولتها وقدرتها على الوفاء تجاه المودعين والغير كذا توازن بنيتها المالية، ولم يكتفِ المشرع بذلك بل ألزم هذه المؤسسات بالانخراط في مركزية المخاطر⁽¹⁾.

ولقد شرع في تطبيق المعايير المتعلقة باستعمال الأموال الخاصة، نسب السيولة، النسب بين الأموال الخاصة والتسهيلات الممنوحة لكل مدين، توظيفات الخزينة العامة... الخ، وذلك ابتداء من سنة 1992 بموجب النظام رقم 09/91⁽²⁾. أين تم إخضاع المؤسسات السابقة للقواعد الخاصة، بالحد الأدنى للرأس مال (تم دراسته في شروط الالتحاق بالنشاط المصرفي)، نسبة الملاءة، نسبة السيولة.

1 - التزام البنوك بنسبة الملاءة.

2 - التزام البنوك بنسبة السيولة.

1 - التزام البنوك والمؤسسات المالية بنسبة الملاءة Ratio de solvabilité :

تهدف هذه النسبة إلى ضمان ملاءة المؤسسات المصرفية والمالية عن طريق ملائمة الأموال الخاصة لهذه المؤسسات للمخاطر المصرفية⁽³⁾.

¹ - انظر المواد 97 - 98 من الأمر رقم 03-11، مرجع سابق.

² - نظام رقم 09/91 مؤرخ في 14 أوت 1991، يتعلق بقواعد الحذر في تسيير البنوك والمؤسسات المالية، ج.ر.ج.ج، العدد 39، 1991.

³ - AMMOUR Rachid, Régulation, risques et contrôle bancaire, édition Bibliopolis, Alger, 2004, p 116.

فالأمر يستدعي إدارة أصول وخصوم البنوك والمؤسسات المالية مع وضع سياسات لإدارة مختلف المخاطر التي تتعرض لها البنوك. ومن أهم المخاطر التي تتعرض لها:

1 - مخاطر الائتمان: وهي تلك المخاطر الناتجة عن عجز المقرض عن الوفاء بديونه في ميعاد الاستحقاق.

2 - مخاطر السيولة: تنشأ مخاطر السيولة نتيجة عن عدم قدرة البنك على الوفاء بالتزاماته في الأجل القصير بدون تحقيق خسائر ملموسة أو عدم القدرة على توظيف الأموال السائلة بشكل مناسب، نتيجة عدة عوامل منها ضعف تخطيط السيولة من حيث التناسب بين الأصول والتزامات من حيث آجال الاستحقاق.

كذلك يلاحظ حالة الركود الاقتصادي الذي يطرأ على الاقتصاد القومي مما يؤدي إلى عدم قدرة البنك على سداد التزاماته للبنوك الدائنة في مواعيد استحقاقها⁽¹⁾.

3 - مخاطر السوق: هي تلك المخاطر التي قد تكون في شكل مخاطر سعر الفائدة الناتج عن التحركات غير المواتية لأسعار الفائدة وتنشأ هذه المخاطر نتيجة تقلبات معدلات العائد سواء المعاملات بالعملة المحلية أو بالعملات الأجنبية.

¹ - سمير الخطيب، قياس وإدارة المخاطر بالبنوك، الطبعة الثانية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2008، ص 124 - 129.

4 - مخاطر سعر الصرف: تنشأ هذه المخاطر عن الحركات غير المواتية لأسعار الصرف.

5 - مخاطر التشغيل: تلك المخاطر الناتجة عن سياسات التشغيل المتبعة من قبل البنوك⁽¹⁾، منها الأخطاء المرتكبة نتيجة ممارسة العمل المصرفي⁽²⁾.

6 - مخاطر الرأس مال: يتمثل خطر الرأس مال بمخاطرة جودة الأصول، كما تتأثر بسياسة توزيع الأرباح التي يتبعها البنك.

2 - التزام البنوك والمؤسسات المالية بنسبة السيولة:

تقاس نسبة السيولة للبنوك والمؤسسات المالية بمدى قدرتها على الوفاء بالتزامات قصيرة الأجل، مما لديه من سيولة نقدية أو أصول أخرى سريعة التحويل إلى سيولة نقدية.

نظرا لأهمية توفر السيولة لدى البنوك لقد قام البنك المركزي بتحديد نسبة الأموال السائلة على أن تكون مقبولة عندما تساوي 100% أو أكثر، لهذا يجب

¹ - AMMOUR Rachid, op.cit, p 115 à 129.

² - علاء نعيم عبد القادر، زياد محمد عرمان، عامر الخطيب، مفاهيم حديثة في إدارة مخاطر البنوك، الطبعة الأولى، دار البداية، (د.ب.ن)، 2009، ص 132.

على البنوك إدارة السيولة من أجل الاحتفاظ بالنسبة المحددة من قبل البنك المركزي مع التزامها بتقدير احتياطات السيولة⁽¹⁾.

من خلال الدراسة لقواعد الحذر في الجزائر، يتضح أنه من خلال النظام رقم 01/91 المتعلق بقواعد الحذر في تسيير البنوك والمؤسسات المالية، قد سايرت المنظومة المصرفية (اتفاقية بازل I) المتعلقة بملاءة الرأس مال المقدرة بنسبة تساوي 8% أو أكثر، والدراسة الإحصائية تؤكد أخذ البنوك العاملة في الجزائر سواء كانت عمومية أو خاصة بهذه النسبة رغم التأخير في تطبيق هذا الاتفاق، يمكن ذكر، على سبيل المثال، البنك الوطني الجزائري BNA قدرت نسبة ملاءة الرأس مال بـ 64.7% سنة 2000، بنك الصندوق الوطني للتوفير والاحتياط CNEP قدرت النسبة بـ 14% لسنة 2001، والبنك الخاص الأجنبي المتمثل في المجموعة العربية المصرفية ABC قدرت النسبة بـ 62.5% سنة 2002⁽²⁾.

كما سائر النظام المصرفي الجزائري المعايير الرقابية وإدارة المخاطر المصرفية المقررة في اتفاقية بازل II، من خلال نظام رقم 03/02⁽³⁾ إذ ركز

¹ - NAAS Abdelkarim, Le système bancaire algérien, de la décolonisation à l'économie de marché, édition INAS, Paris, 2003, p 171 - 179.

² - د. سليمان ناصر، النظام المصرفي الجزائري وتحديات العولمة، النشرة المصرفية العربية، سبتمبر 2003، ص 41 - 43.

³ - نظام رقم 03/02 مؤرخ في 2002/11/14، يتضمن المراقبة الداخلية للبنوك والمؤسسات المالية، ج.ر.ج.ج العدد 84، 2002.

على التزام البنوك والمؤسسات المالية العاملة في الجزائر بالرقابة المصرفية بالخصوص الرقابة الداخلية، التي يجب تجسيدها من خلال وضع أنظمة وتدابير إدارة المخاطر بمختلف أنواعها ووضع آليات واستراتيجيات التحكم فيها.

الفرع الثاني: التزام البنوك والمؤسسات المالية بنظام الاحتياطي الإلزامي

تلتزم كل مؤسسة مصرفية ومالية بالاحتفاظ بجزء أو نسبة معينة من أصولها النقدية ودوافعها في شكل رصيد نقدي (سائل) دائم لدى البنك المركزي، فتعد نسبة الاحتياطي النقدي الإلزامي من أحد التقنيات المعتمدة من قبل بنك الجزائر لمراقبة السيولة والملاءة المصرفية⁽¹⁾.

فإن فكرة الاحتياط الإلزامي لا تقتصر على الغاية التقليدية التي تتمثل في مواجهة المخاطر المستقبلية، بل تأكيد قدرة البنك على خلق الائتمان والتأكد من ملاءمتها⁽²⁾.

أ - سلطة بنك الجزائر في تحديد نسبة الاحتياطي الإلزامي:

بعد الإصلاح المصرفي لسنة 1990، تم إلغاء سياسة الاكتتاب الإجباري للبنوك لسندات الخزينة العامة وتم تعويضه بسياسة الاحتياطي الإلزامي، إذ يلزم كل بنك الاحتفاظ بنسبة محددة من أصوله النقدية ودوائعه في شكل رصيد نقدي

¹ - مريم عدة، المظاهر القانونية للإصلاح المصرفي في الجزائر، رسالة ماجستير جامعة الجزائر، 2001، ص 114.

² - مراد ربحي، الجهاز المصرفي الجزائري، واقع وآفاق، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر، 2001، ص 138 - 140.

لدى البنك المركزي. فحسب نظام رقم 02/04⁽¹⁾ لا يمكن أن تتجاوز هذه النسبة 15%، إذ حددت في البنوك العاملة في الجزائر بنسبة 8%، لمواجهة المخاطر بمختلف أنواعها.

ويتكون الاحتياطي الإلزامي من مجموع الاستحقاقات المجمعة أو المقرضة بالدينار الجزائري والاستحقاقات المرتبطة بالعمليات خارج الميزانية باستثناء الاستحقاقات إزاء بنك الجزائر.

وعندما لا يستوفي البنك كليا أو جزئيا شرط تكوين الاحتياطي الإلزامي تطبق عليه عقوبة تتمثل في دفع فوائد الاحتياطي الإلزامي بنسبة تتراوح بين نقطتين وخمس نقاط، كما يتم تحديد العقوبة بموجب تعليمة بنك الجزائر⁽²⁾.

ب - عقبات سياسة نظام الاحتياطي الإلزامي:

إذا كانت سياسة الاحتياطي الإلزامي تعد وسيلة لمراقبة سيولة البنوك والمؤسسات المالية، إلا أن اختلاف مصادر التمويل المصرفي من بنك لآخر يجعل تطبيق معدل الاحتياطي الإلزامي على الودائع المصرفية يكون له تأثير على مردودية البنوك. إذ أن البنوك التي لها قاعدة ودائع قوية تتأثر مقارنة بالبنوك التي لديها قاعدة ودائع ضعيفة، يصعب كذلك استعمال الاحتياطي الإلزامي في ظرف يسجل فيه تأخير على مستوى تبليغ المعلومات، مما يشكل

¹ - نظام رقم 02/04 مؤرخ في 04 مارس 2004، الذي يحدد شروط تكوين الحد الأدنى للاحتياطي الإلزامي، ج.ر.ج.ج، عدد 27، 2004.

² - انظر في هذا الصدد المادة 14 من نظام رقم 02/04، مرجع سابق.

عائقا للبنك المركزي من التأكد من مدى احترام البنوك للنسبة المفروضة على الاحتياطات، ومن ثم أخذ التدابير الضرورية قصد المعالجة.

خاتمة:

يعتبر مجلس النقد والقرض من ضمن الهيئات الإدارية المستقلة التي خول لها قانون النقد والقرض صلاحية ضبط وتأطير القطاع المصرفي، وذلك بموجب أنظمة وقرارات فردية، والتي تخضع لمبدأ المشروعية الإدارية، إذ يمكن الطعن فيها أمام مجلس الدولة.

فجعل نطاق تدخله من أجل المحافظة على الاستقرار والتوازن المالي في ظل الأزمات المالية، إذ حاول أن يساير المعايير الدولية من حيث الرقابة وإدارة المخاطر المصرفية والتأكيد على رأس المال وكفايته المقرر في اتفاقية بازل، إذ قام في 2008 برفع الحد الأدنى لرأسمال البنوك والمؤسسات المالية، باعتباره الضمان العام لتفادي خطر الإفلاس خاصة بعد بنك الخليفة إلى غير ذلك.

رغم هذه المجهودات المبذولة من قبل هذا الجهاز إلا أنه يمكن له أن يتدخل بوضع استراتيجيات أخرى، كذلك كونه جهاز لا يتمتع باستقلالية مطلقة خاصة بعد تعديل 2001 لقانون النقد والقرض، الذي أدى إلى فقدان السياسة النقدية لجزء من مصداقيتها، وما يثبت تدخل الحكومة في السياسة النقدية قرار إلغاء القروض الاستهلاكية بموجب قانون المالية التكميلي لسنة 2009، وذلك من أجل تدعيم القروض العقارية وتمويل المؤسسات الصغيرة والمتوسطة.