النظام المصرفي الجزائري في ظل الامر 11/03 المتعلق بالنقد والقرض والتحديات الراهنة له

بهناس العباس
أستاذ مساعد بكلية العلوم الاقتصادية والتسيير والعلوم التجارية
جامعة الجلفة

بن أحمد لخضر
أستاذ محاضر بكلية العلوم الاقتصادية والتسيير والعلوم التجارية
جامعة الجلفة

ملخص:

عرف النظام المصرفي الجزائري بنهاية سنوات الثمانينات عدة اصلاحات عميقة وجوهرية كان لها الاثر الكبير في اعادة النظر في اليات عمله وطرق تسييره وذلك تماشيا مع التحولات المحلية والدولية التي عرفها الاقتصاد الجزائري في اطار التوجه نحو اقتصاد السوق ، وكانت البداية مع قانون النقد والقرض 10/90 ، الا انه وبعد عشرية من تبني هذا القانون لجأت السلطات النقدية في الجزائر الى اجراء عدة تعديلات على هذا القانون وإصدار قوانين جديدة لتسيير الشأن المصرفي في الجزائر وتمثلت على الخصوص في الامر 11/03 الذي الغي من خلاله قانون النقد والقرض 10/90 . يأتي هذا المقال لإلقاء الضوء على اهم الاصلاحات التي ميزت النظام المصرفي من خلال الامر 11/03 والقوانين التالية له وتوضيح اهم التحديات والسلبيات التي مازال يعاني منها .

Résumé

Le système bancaire algérien a connu vers la fin des années 80 de profondes réformes qui ont influées son fonctionnement et ses méthodes de gestion ,et ceci vue les mutations locales et internationales qu' a connu l'économiealgérienne dans le cadre de la transition à l'économie du marché.

Le début de ces réformes bancaires était par l'adoption de la loi 90/10 de la monnaie et du crédit, mais après presque une décennie,l'autorité monétaire a recourue a l'abrogation de cette loi par l'ordonnance 03/11 en essayant de remédier l'environnement bancaire des défaillances qui l'ont touchées.

Cet article a pour but d'éclaireret d'analyser le contenu de cette ordonnance et faire ressortir aussi les défis et les obstacles qu'affrontent maintenant le système bancaire algérienaprès toutes les réformes engagées.

مقدمة:

لم يتوقف مسار اصلاح النظام المصرفي الجزائري على تبني قانون النقد والقرض 90/ 10 رغم ما حمله من تغييرات جوهرية على الاطار التشريعي للنظام المصرفي الجزائري واليات تسييره ، ولكن تواصل هذا الاصلاح من خلال تبني قوانين وتشريعات مصرفية جديدة شملت على الخصوص الامر 11/03 المتعلق بالنقد والقرض والذي الغى قانون النقد والقرض 10/90 ثم تلاه الامر 10 /04 .

يعتبر اصدار هذه النصوص التشريعية نتاجا لما عانى منه النظام المصرفي الجزائري من سلبيات وتجاوزات في احترام قواعد العمل المصرفي وعدم الالتزام بها من طرف بعض البنوك الخاصة على الخصوص مما تطلب مراجعة التشريعات المصرفية ووضع اسس رقابية جديدة تعمل على وضع نظام ردعي صارم للمخالفات، وكذا ضمان امن واستقرار النظام المصرفي بصورة عامة،وتظهر لنا بذالك اشكالية البحث المتمثلة في السؤال التالي:ماهي أهم التدابير والإجراءات التي عرفها النظام المصرفي الجزائري في ظل الامر11/03 على الخصوص واهم التحديات التي مازالت تواجهه رغم كل ما تم القيام به من اصلاحات ، ولمعالجة هذه الاشكالية تم تقسيم هذا البحث الى المحاور التالية :

I- النظام المصرفي وتعديلات قانون النقد والقرض 10/90

II- الامر 11/03 وإعادة صياغة القانون المصرفي

III- الامر 04/10 وتعديل قانون النقد والقرض

VI- تحديات ومعوقات القطاع المصرفي الجزائري

I- النظام المصرفي وتعديلات قانون النقد والقرض 10/90

لم تتوقف الإصلاحات التي عرفها النظام المصرفي على قانون النقد والقرض 10/90 وانما عرفت ديناميكية جديدة في ظل التغيرات والمستجدات التي عرفها الاقتصاد الجزائري خاصة

I-1 الإصلاحات المصرفية في ظل برنامج التعديل الهيكلي

لم تكن التدابير المالية المعتمدة سابقا كافية لجعل القطاع المالي والمصرفي يتماشى مع ما يتطلبه قواعد السوق في هذا المجال ، حيث كان من الضروري تحويل النظام المالي من مجرد ناقل للأموال من الخزانة العامة إلى المؤسسات العامة إلى نظام يلعب دورا نشطا في تعبئة الموارد وتخصيصها وذلك عن طريق استخدام أدوات السياسة النقدية القائمة على اعتبارات السوق[1] .

في هذا الإطار لجأت الجزائر ابتداءا من سنة 1994 بالاتفاق مع صندوق النقد الدولي إلى تبني مجموعة إصلاحات في إطار برنامج يهدف إلى إعادة هيكلة الاقتصاد الجزائري وتصحيح الاختلالات وخلق بيئة اقتصادية ملائمة للتحول إلى اقتصاد السوق .

نشير أولا انه رغم تبني قانون يتعلق بالخوصصة في ظل هذا البرنامج إلا انه لم يشر في نصوصه إلى إمكانية فتح رأسمال البنوك أو خوصصتها ، ولعل من المفيد التذكير ان بنك الجزائر عين ابتداءا من سنة 1992 مكاتب دراسات دولية بتمويل

من بنوك يابانية وأوروبية أوكلت لها مهمة مراجعة حسابات البنوك العمومية في الجزائر وذلك تمهيدا لخصخصتها او لفتح رأسمالها[2].

أما بالنسبة لإعادة رسملة البنوك التجارية فابتداءا من 1994 طلب من جميع البنوك التقدم من جديد لبنك الجزائر للحصول على ترخيص لمزاولة العمل المصرفي كما تمت إعادة رسملة البنوك بعد إجراء عمليات التدقيق بالتعاون مع البنك الدولي وذلك على أساس نسبة الحد الأدنى لرأس المال إلى الأصول المرجحة بمخاطر والتي بلغت نسبة 5 %سنة 1996 ، كما تم التوقيع على عقود أداء بين الحكومة ومدراء البنوك يتحمل بموجبها هؤلاء مسؤولية احترام نسبة كفاية رأس المال المحددة من طرف بنك الجزائر كما تم في إطار إعادة الهيكلة تحويل الصندوق الوطني للتوفير والاحتياط إلى بنك تجاري للقروض العقارية بهدف تحفيز الادخار[3] .

نذكر هنا وفي إطار إعادة الرسملة أن بعض البنوك استفادت في 1995 من تحويلات الخزينة قدرت ب 10 مليار دينار، كما قامت السلطات بمجهودات مالية لإعادة تمويل البنوك على النحوالتالي[4]:

- تقديم 24.9 مليار دينار لتمويل البنوك العمومية باستثناء(بنك الجزائر الخارجي) في عام 1996 ، ذات حصص مالية تمتد على عشرين سنة .
- تقديم8 مليار دينار في عام1997 لإعادة رسملة الصندوق الوطني للتوفير والاحتياط،وهذا بهدف تحويله إلى بنك متخصص في تمويل السكن.
- من جانب أخر تم وضع مشروع في عام 1996 بتمويل من البنك العالمي وتحت إشراف مكاتب دراسات دولية قصد فتح رأسمال بعض البنوك العمومية وخاصة القرض الشعبي الجزائري،إلا أن المجلس الوطني الانتقالي(المجلس التشريعي) لم يصادق على هذا المشروع.

I-2 تعديل سنة 2001 وإعادة تنظيم بنك الجزائر

بعد أكثر من عشر سنوات من إصدار قانون النقد والقرض 10/90 جاء أول تعديل له عن طريق الأمر الرئاسي 01/01 المؤرخ في 27 فيفري 2001 ، وقد مس هذا التعديل بصفة خاصة الجوانب الإدارية لتسيير وإدارة بنك الجزائر دون أن يكون له أي اثر على جوهر قانون النقد والقرض 10/90 والمواد الأساسية فيه .

إن التعديلات التي أدخلت على قانون النقد والقرض خلال عام 2001 من خلال الأمر 01/01 تهدف أساسا إلى تقسيم مجلس النقد و القرض إلى جهازين[5]:

ـ الأول يتكون من مجلس الإدارة الذي يشرف على إدارة وتسيير شؤون البنك المركزي ضمن الحدود المنصوص عليها في القانون .

ـ الثاني يتكون من مجلس النقد والقرض وهو مكلف بأداء دور السلطة النقدية والتخلي عن دوره كمجلس إدارة لبنك الجزائر .

لقد تم تبعا للأمر رقم 01/01 رفع عدد أعضاء مجلس النقد والقرض المعينين من طرف رئيس الحكومة من ثلاثة (03) إلى ستة(06) أعضاء وذلك طبقا للمادة 10 من هذا الأمر ، كما تم بالإضافة إلى ذلك إلغاء المادة 22 من قانون

النقد والقرض 10/90 التي تحدد مدة ولاية محافظ بنك الجزائر ونوابه وكذا شروط إنهائها وذلك من خلال المادة 13 من الأمر رقم 01/01 .

أصبحبموجبهذاالتعديل يقوم بتسييربنكالجزائروإدارتهومراقبتهعلىالتواليمحافظيساعدهثلاث(3)نوابومجلسإدارةومراقبان، ويتكونمجلس الإدارةمنالمحافظرئيساونوابالمحافظ كأعضاءوثلاثموظفينساميينيعينهمرئيسالحكومة.

أخيرا وفي إطار التعديلات التي تضمنها الأمر 01/01 نشير إلى أنه تم إلغاء الفقرة الثالثة من المادة 23 من قانون النقد والقرض ، وهذه الفقرة كانت تتضمن عدم السماح للمحافظ ونوابه الاقتراض 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 حاجزا لعدم استغلال 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[6].

إن الملاحظة العامة التي يمكن إبداؤها من خلال هذا التعديل هي انه قلل من درجة استقلالية بنك الجزائر والرفع من مستوى تدخل الحكومة في تسيير النظام المصرفي وهو الأمر الذي تعكسه تركيبة مجلس النقد والقرض وطرق تعيين الأعضاء فيه .

II–الامر 11/03 وإعادة صياغة القانون المصرفي

يعتبر تعديل سنة 2003 صياغة جديدة للقانون المصرفي الجزائري حيث تم من خلاله اعتماد آليات جديدة في تسيير الجهاز المصرفي والغاء قانون النقد والقرض 10/90 .

II–1 دوافع تبني الامر 11/03

لقد اختلفت الأسباب والدوافع التي أدت بالسلطة إلى تبني الأمر 11/03 وكانت ذات أبعاد مختلفة إلا أننا يمكن أن نحصر أهمها في الأسباب التالية[7]:

1- سبب سياسي : حيث أن التشريع الجديد يحقق الانسجام المطلوب بين تصورات الحكومة وتصورات السلطة النقدية ممثلة في بنك الجزائر وهذا الانسجام شرط ضروري لتكريس التضامن داخل الجهاز التنفيذي عكس ما أحدثه القانون السابق من تنازع في الاختصاص وتداخل في الصلاحيات واحتكار أرثوذكسي للسلطة النقدية من مجلس النقد والقرض الأمر الذي جعل الحكومة مجرد تابع له وهذا الاحتكار هو تطبيق سيئ للاستقلالية لكونه لا يراعي متطلبات برنامج الحكومة ، ويفرغ الإصلاحات الاقتصادية من جدواها .

2- سبب اقتصادي : إن القانون الجديد للنقد والقرض يجعل من السياسة النقدية جزء مندمج في السياسة الاقتصادية للدولة وهذا الاندماج لا يعني فقدان السلطة النقدية لاستقلاليتها بل على العكس يدعمها من ناحية اعتبارها كأداة للتحكم في التوازنات الكبرى للاقتصاد الكلي .

3- سبب تقني : إن قانون النقد والقرض السابق خلاف التشريع الحالي احتوى على عدة ثغرات خاصة في مجال الصرف ، اعتماد البنوك الخاصة ، والرقابة عليها وهو ما أثر على مصداقية النظام المصرفي الوطني و الذي جعله عرضة

لمخاطر لا تمس فقط أموال المودعين ولكنها تشكل أيضا خطرا على الأمن والسلم الاجتماعي ويستدلون في ذلك بمضاعفات قضية بنك الخليفة كما عبر عنها رئيس الحكومة (باحتيال القرن) وهذه الأسباب مجتمعة كافية في نظر السلطة للتخلي عن القانون رقم 10/90 المؤرخ في :1990/04/14 واستبداله بالأمر رقم 30/11 المؤرخ في 2003/08/26.

II-2 أهداف الأمر 11/03

لقد جاء هذا النص مباشرة بعد سلسلة المشاكل المالية التي عرفتها بعض المؤسسات المصرفية والتي نتج عنها إفلاس بنكين خاصين وتعلق الأمر خاصة بالخليفة بنك، والبنك التجاري الصناعي ، ويهدف النص التشريعي الجديد إلى ما يأتي[8] :

1- السماح لبنك الجزائر بالقيام بصلاحياته وهذا عن طريق:

- الفصل، ضمن بنك الجزائر، بين مجلس الإدارة ومجلس النقد والقرض،
- توسيع صلاحيات مجلس النقد والقرض،
- تدعيم استقلالية اللجنة المصرفية التي أسند إليها أمانة عامة.

2- تدعيم التعاون بين بنك الجزائر والحكومة في الميدان المالي من خلال:

- إثراء مضمون التقارير المالية والاقتصادية لبنك الجزائر،
- إنشاء لجنة مختلطة بنك الجزائر –وزارة المالية من أجل تسيير الأرصدة الخارجية والديون الخارجية،
- تمويل إعادة الإنشاء المتعلقة بالأحداث الوخيمة المحتملة التي قد يعيشها البلد،
- ضمان اتصال ملائم للمعلومة المالية وتدفقها.

3- توفير الحماية اللازمة للبنوك بالإضافة إلى ادخارات الجمهور، وهذا من خلال:

- تقوية شروط ومعايير الاعتماد للبنوك ومسيريها،
- معاقبة قصوى لكل الممارسات التي تتعارض والنشاطات البنكية،
- منع تمويل نشاطات المؤسسات المملوكة من طرف مؤسسي ومسيري البنوك،
- تدعيم وتوضيح شروط تسيير مركزية المخاطر.

من خلال السعي إلى تحقيق هذه الأهداف يمكن اعتبار أن القانون 11/03 يعتبر خطوة تصحيحية للثغرات التي تضمنها قانون النقد والقرض 10/90 وفي نفس الوقت محاولة للتماشي مع المعطيات الجديدة التي أفرزتها التطورات الاقتصادية والمصرفية في الجزائر والعمل على المحافظة على تقوية الجانب العقابي والردعي لضمان سلامة واستقرار النظام المالي .

II-3 مضمون الأمر 11/03

جاء الأمر 11/03 المعدل والمتمم لقانون النقد والقرض 10/90 ليدخل تغييرات جوهرية عميقة في مجال تسيير النظام المصرفي الجزائري وكذا صلاحيات ومكونات الهيئات المكلفة بتنظيمه ومراقبته وهذا في إطار إصلاح النظام المصرفي ليتجاوب مع التغيرات التي يعرفها الواقع الاقتصادي ، ومحاولة من المشرع لمكافحة كل أشكال التسيير الخاطئ وعمليات

الفساد والفضائح المصرفية التي عرفتها مؤسسات النظام المصرفي ، ومست بذلك التعديلات التي تضمنها القانون 11/03 جانبين أساسيين الأول يتعلق بالجانب التنظيمي للهيئات المنظمة والمسيرة للعمل المصرفي أما الجانب الثاني فقد اشتمل على تقوية الإطار الردعي ضد الممارسات التي تضر بحسن سير الجهاز المصرفي بكل أشكالها .

اولا : الجانب التنظيمي : ويتعلق هذا الجانب على الخصوص بإجراء تعديلات على تركيبة أعضاء هيئات بنك الجزائر وكذا الصلاحيات المخولة لها .

فبالنسبة لتسيير بنك الجزائر فقد أكد الأمر 11/03 على الفصل بين مجلس إدارة بنك الجزائر ومجلس النقد والقرض وأصبحت تركيبة كل منهما كالتالي :

مجلس إدارة بنك الجزائر : يتكون من المحافظ رئيسا وثلاثة نواب بالإضافة إلى ثلاثة موظفين من الدرجات العليا يعينون بمرسوم رئاسي والغاية من التعيين بهذه الطريقة هي تقوية المركز القانوني للمجلس من جهة واستعادة الصلاحيات الدستورية لرئيس الجمهورية من جهة أخرى والملاحظ على هذه التركيبة تبعيتها المطلقة للجهاز التنفيذي[9].

أما من حيث صلاحيات هذا المجلس فقد ألغى المشرع بموجب المادة 19 حرية أعضاء المجلس في التداول وهي الحرية التي كانت مقررة في نص المادة 35 من القانون رقم 10/90 ، ويمكن تفسير هذا الإلغاء على انه تراجع عن هاته الحرية الغرض منها تكريس التبعية الوظيفية تجاه السلطة التنفيذية ، وقد عددت المادة 19 من الأمر 11/03 صلاحيات المجلس التي جردته من بعض الصلاحيات التي استحوذ عليها بموجب القانون 10/90 أين كان مجلس النقد والقرض هو نفسه مجلس إدارة بنك الجزائر .

مجلس النقد والقرض : يتشكل من 09 أعضاء وهم أعضاء مجلس الإدارة السبعة (07) بالإضافة إلى عضوين يختاران نظرا لمؤهلاتهما في مجال النقد والمال ، ويكون بذلك مجلس النقد والقرض قد احتفظ بنفس التشكيلة السابقة الواردة في القانون 10/90 إلا أن الاختلاف يكمن في كيفية تعيين الأعضاء حيث انه في ظل القانون السابق كان يتم تعيينهما بناء على مرسوم تنفيذي يوقعه رئيس الحكومة أما في ظل التعديل الجديد فقد أصبح يتم تعيينهم بموجب مرسوم رئاسي[10].

أما فيما يتعلق بصلاحيات مجلس النقد والقرض فان الأمر رقم 11/03 حصرها في المادة 62 في شؤون النقد فقط أي كسلطة نقدية ليس لها أي دور في مجال الاستثمار وتم هذا الحصر بعد إلغاء المادة 183 من القانون رقم 10/90 ، كما أصبحت أنظمة المجلس خاضعة لرقابة مجلس الدولة بموجب دعوى إلغاء ترفع من قبل وزير المالية* ، ويعتبر مجلس النقد والقرض حسب نص المادة 62 الفقرة الأخيرة المستشار الوجوبي للحكومة في المسائل النقدية دون المسائل الاقتصادية عكس ما هو منصوص عليه في القانون رقم 10/90 السابق .

وفي إطار تنظيم المهنة المصرفية فقد أسس بنك الجزائر من خلال المادة 96 من الأمر 11/03 جمعية مصرفيين جزائريين يتعين على كل بنك أو مؤسسة مالية عاملة في الجزائر الانخراط فيها ، ويمكن للوزير المكلف بالمالية أو محافظ بنك الجزائر أن يستشير هذه الجمعية في كل المسائل التي تتعلق بالمهنة المصرفية .

ثانيا : تقوية الطابع الردعي لقانون النقد والقرض : ما يلاحظ على القانون الجديد للنقد والقرض وكأنه قانون عقوبات مكرر حيث احتوى على أكثر من 11 مادة لها بعد جزائي بصفة مباشرة أو بصفة غير مباشرة ويتجسد الطابع الردعي بصفة خاصة فيما يلي[11]:

– قمع جريمة تبييض الأموال : حيث ألزم المشرع في نص المادة 80 من الأمر رقم 03/11 مجلس النقد والقرض بضرورة إجراء تحقيق حول مصدر أموال الشخص المترشح لإنشاء بنك وفي هذا الإطار لا يجوز منح الاعتماد لهذا المترشح إذا ارتكب جرائم متصلة بتجارة المخدرات أو تبيض الأموال، كما ألزمت المادة 91 من نفس القانون هذا الشخص بتبرير مصدر المال وهي إشارة إلى تبني المشرع لفكرة محاربة تبيض الأموال خلاف القانون رقم 10/90 الذي لم ينص على هذا الشرط .

– قمع جريمة إفشاء السر المصرفي : ألزمت المادة 177 موظفي البنك بضرورة الحفاظ على السر المصرفي تحت طائلة المتابعة الجزائية المنصوص عليها في المادة 301 من قانون العقوبات نظرا لما يحدثه إفشاء السر من مخاطر على عنصر الائتمان والثقة الذي يعد الركيزة الأساسية لأي نظام مصرفي غير أنه لا يمكن الاحتجاج بهذا السر في مواجهة الهيئات التالية :

– الهيئات العمومية المكلفة بتعيين إدارة البنك والهيئة المالية .

– السلطات القضائية التي تتحرك في إطار متابعة جزائية .

– السلطات العمومية الملزمة بتقديم معلومات إلى الهيئات الدولية المؤهلة في إطار مكافحة الرشوة ، تبييض الأموال أو تمويل الإرهاب .

– اللجنة المصرفية.

– بنك الجزائر في تعامله مع بنوك أجنبية شريطة احترام مبدأ المعاملة بالمثل .

– قمع جريمة النصب والاحتيال وخيانة الأمانة : وهذه الجرائم تخضع لأحكام المواد 134 الى 135 من الأمر رقم 03/11 كما تقع هذه الجرائم تحت طائلة قانون العقوبات .وقد جاء في المادة 135 من هذا الأمر انه يمنع كل من حكم عليه بموجب المادة 134 نتيجة ارتكابه لإحدى الجرائم السابقة ، من ممارسة نشاط بأي شكل من الأشكال في بنك أو مؤسسة مالية أو في أي فرع من فروع هذه البنوك أو المؤسسات المالية .

– عرقلة اللجنة المصرفية : نصت على هذه الجريمة المواد 136و137 من الأمر رقم 03/11 وتمثل العرقلة كل امتناع عن تقديم معلومات إلى اللجنة أو عرقلة عملياتها الرقابية أو يقدم لها معلومات خاطئة قصد تضليلها بحيث يعاقب بالسجن من سنة إلى ثلاث سنوات وبغرامة من 5 مليون دينار إلى 10 مليون دينار.

– جريمة استغلال أموال البنك لأغراض شخصية : نصت على هذه الجريمة المادة 131 من الأمر رقم 03/11 وتشترط لقيامها توافر سوء النية في المرتكب لها ويعاقب بالسجن من سنة إلى ثلاث سنوات وبغرامة من خمس ملايين إلى عشر ملايين دينار.

وعموما فان التعديلات التي تضمنها الأمر 11/03 لم تقتصر فقط على الجوانب التي تمت الإشارة إليها سابقا بل تعدتها إلى جوانب أخرى تتعلق بمجالات الرقابة المصرفية وسلامة النظامالمالي.

III–الامر 04/10 وتعديل قانون النقد والقرض

لقد جاء الأمر 04/10 الصادر في26 أوت 2010 ليؤكد على مسؤولية بنك الجزائر على ضمان سلامة وأمن النظام المصرفي وذلك من خلال تقوية الإطار القانوني للمحافظة على الاستقرار المالي[12] ، وهذا ما أكدت عليه المادة رقم 02 من الأمر 04/10 حيث أنه بالإضافة إلى المهام التي يتكفل بها بنك الجزائر والمشار إليها في المادة 35 من الأمر 11/03 أضيفت له مهمة التأكد من سلامة النظام المصرفي وصلابته .

ان التدابير التشريعية الجديدة المتخذة في إطار الأمر رقم 10–04 تعزز بشكل كبير الإطار القانوني الذي ينظم القطاع المصرفي في الجزائر و تقوي الإرساء القانوني للاستقرار المالي كمهمة صريحة لبنك الجزائر، خاصة من زاوية مراقبة الخطر النظامي، و يأتي هذا لتعزيز الإجراءات التنظيمية المتخذة في هذه السنوات الأخيرة على ضوء بعض نقاط الضعف التي تمت معاينتها لا سيما النظام رقم 08–04 المؤرخ في ديسمبر 2008 الذي رفع بصفة جوهرية الرأس مال الأدنى للبنوك و المؤسسات المالية و النظام رقم 09–03 المؤرخ في ماي 2009 المتضمن القواعد العامة الخاصة بشروط البنوك والمتعلقة بالمخاطر على المنتجات المالية، وبهذا فقد اصبح لبنك الجزائر صلاحيات أوسع من حيث القيام بأي تحقيق على مستوى البنوك و المؤسسات المالية، خصوصا أن لمفتشي بنك الجزائر مهمة قيادة كل رقابة على مستوى هذه الهيئات و بالأخص لحساب اللجنة المصرفية. و عليه، فإن تعزيز صلاحيات بنك الجزائر يسمح بقدرة أكبر على الكشف المبكر لنقاط الضعف، و ذلك عبر متابعة أفضل للبنوك و المؤسسات المالية في سبيل تحقيق أفضل رقابة للمخاطر المصرفية (إشراف موجه نحو المخاطر)[13].

من جهة أخرى فقد أعطى الأمر 04/10 لبنك الجزائر صلاحيات واسعة جدا في مجال ضمان عمل ومراقبة وسلامة أنظمة الدفع المعتمدة حيث عليه أن يتأكد من سلامة وسائل الدفع وكذا إعداد المعايير المطبقة في هذا المجال وملاءتها ، كما أن له الحق في رفض إدخال أي وسيلة دفع لاسيما إذا كانت لا تقدم ضمانات سلامة كافية ، ويمكن لبنك الجزائر أن يطلب من مقدم طلب إدخال هذه الوسيلة و اتخاذ كل التدابير لتدارك ذلك[14].

ويلاحظ في إطار هذا التعديل أن مجلس النقد والقرض وبنك الجزائر قد أعطيت لهما صلاحيات لتقوية وتمتين شروط ممارسة النشاط المصرفي وكذا ضمان حقوق الزبائن لدى المصارف والمؤسسات المالية .

أما فيما يتعلق بترخيص مساهمة رأس المال الأجنبي في البنوك والمؤسسات المالية التي تعمل على التراب الجزائري فقد بين الأمر 04/10 بأن هذه المساهمة لا يمكن أن تتم إلا في إطار شراكة مع رأس المال المحلي حيث يجب أن تمثل المساهمة الوطنية المقيمة 51% على الأقل من رأس مال المؤسسة المالية والبنكية ،كما يشترط زيادة على ذلك أن تملك الدولة سهما نوعيا في رأس مال هذه المؤسسات ذات رأس المال الخاص.

بالإضافة إلى هذا فقد جاء هذا التعديل أساسا لدعم الإطار التنظيمي والقانوني لممارسة الرقابة المصرفية بشقيها الداخلي والخارجي والحرص على احترام المؤسسات المصرفية للمبادئ والمعايير الدولية في مجال التسيير المصرفي[15].

VI- تحديات ومعوقات القطاع المصرفي الجزائري

رغم كل ما ميز النظام المصرفي من إصلاحات والتي لا يمكن بأي حال إنكار نتائجها الايجابية وخاصة في مجال تسيير وإدارة المخاطر المصرفية ، إلا أننا نرى بان وتيرة الإصلاحات يجب أن تبقى متواصلة ودلك بالنظر للتحديات الكبيرة والمتنوعة التي مازالت تواجه القطاع المصرفي في الجزائر وهي تحديات ذات مستويين محلي او داخلي وأخرى ذات بعد دولي او خارجي .

VI-1 التحديات الداخلية

وتشمل هذه التحديات الكثير من السلبيات التي مازال يعاني منها الجهاز المصرفي الجزائري والتي لم تستطع مختلف الاصلاحات المصرفية التي تم تبنيها جعله يتخطاها ومن اهمها :

- **صغر حجم المصارف الجزائرية :**

رغم التطور الذي عرفته المصارف الجزائرية فيما يتعلق بزيادة أصولها ورؤوس أموالها الا أنها مازالت تعتبر صغيرة الحجم اذا ما قورنت بالمصارف العربية والدولية الأخرى وهو أمر سيجد لا محالة من قدرتها على التمويل طويل الاجل وكبير الحجم وفي نفس الوقت يقلل من مستوى الخدمات والمنتجات التي يمكن أن تقدمها للعملاء وبالتالي تخفض من قدرتها التنافسية خاصة في ظل التحولات المحلية والدولية التي تعرفها البيئة المصرفية.

- **هيكل ملكية المصارف :**

رغم مرور أكثر من 20 سنة على اجراء الاصلاحات المصرفية في الجزائر وفتح القطاع المصرفي أمام القطاع الخاص إلا أننا نلاحظ أن هيكل ملكية القطاع المصرفي الجزائري مازال يسيطر عليه القطاع العام ويمثل نسبة كبيرة منه فنجد أن من بين حوالي 20 مصرفا معتمدا يمتلك القطاع العام 08 مصارف وهي الأكبر حجما على الساحة المصرفية .

ان هذه الهيمنة للبنوك العمومية على النشاط المصرفي لا تتيح الظروف المناسبة للمنافسة التي تعمل على تطور النشاط المصرفي ،ورغم أنه تم التفكير في خوصصة البنوك العمومية الا أن هذه العملية لم تعرف أي تقدم يذكر ،حيث نجد أنه تم الشروعفي طرح فكرة خوصصة أول بنك عمومي و هو القرض الشعبي الجزائري CPA منذ سنة 2001 إلا أن العملية لم يكتب لها النجاح بسبب الوضعية المالية للبنك و ثقل محفظته بالقروض المتعثرة، من جهة، و من جهة أخرى بسبب محدودية نسبة ملكية الطرف الأجنبي التي حددت بـ 49% فقط، و هذا ما اعتبر عائقا أمام الشركاء الأجانب ، كما تم إبداء الرغبة في خصخصة كل من بنك التنمية المحلية و البنك الوطني الجزائري، و يبقى مجرد مشروع في الوقت الراهن[16].

- **التركز في نصيب المصارف :**

من بين أهم السمات التي تميز الجهاز المصرفي الجزائري هو ارتفاع درجة التركز الذي يتمثل في ارتفاع نصيب عدد قليل من المصارف من مجمل الأصول المصرفية حيث نجد المصارف العمومية 7 تمتلك أكثر من 95 % من اجمالي الأصول المصرفية ،وهذا الأمر يحد من المنافسة نظرا الا أنه في مثل هذه الحالات فإن لممارسات بعض المصارف انعكاسات هامة على المصارف الأخرى[17].

- **القروض المتعثرة :**

ما زالت البنوك الجزائرية خاصة العمومية منها تعاني من ارتفاع نسبة القروض المتعثرة وذلك رغم الجهود الكبيرة المبذولة لوضع اليات واسس وتشريعات لتسيير مخاطر القروض وتفادي مشاكل عدم السداد ، وكما أشرنا سابقا فقد انخفض معدل القروض المتعثرة من 65 % سنة 1989 الى ما يقارب 20 % الى 21% سنة 2010 من اجمالي القروض ، ومع ذلك تبقى هذه النسب مرتفعة اذا ما قورنت بمثيلاتها في دول أخرى.

نشير هنا الى أن مشكل القروض المتعثرة في الجزائر كان نتيجة ممارسات الاقراض غير المدروسة والتي لا تخضع لقواعد العمل المصرفي التجاري المتمثلة في الربحية والمردودية المالية بالاضافة الى التدخل الاداري في تسيير عمل المصارف وارتبطت هذه القروض في أغلبها بالمؤسسات الاقتصادية العمومية.

- **ضعف كفاءة أنظمة المدفوعات :**

على الرغم من اهمية الاصلاحات والتدابير المعتمدة في مجال نظام المدفوعات الا أننا نلاحظ أن مستوى تطوير هذا الاخير بطيء جدا وهو ضعيف اذا ما قورن بمثيله في دول أخرى عربية وأجنبية ونلاحظ أن انظمة تسوية المدفوعات تعانيمن ضعف كبير في تسوية المعاملات بين البنوك، و استخدام المقاصة اليدوية و البطء في تحصيل الشيكات و التحويلات المالية حيث تقدر المدة المتوسطة لتحصيل الشيك بين البنوك بأكثر من 21 يوما في المتوسط و تصل أحيانا مدة ثلاثة أشهر، مما شجع المتعاملين الإقتصاديين بالتعامل خارج الجهاز المصرفي بحيث قدر حجم المعاملات التي تتم نقدا بـ 80%، كذلك ضعف الربط الشبكي بين فروع البنك الواحد و فيما بين البنوك، و رغم إحساس السلطات المعنية بأهمية هذا الجانب، إلا انه يلاحظ تعثر مشروع الربط الشبكي بين البنوك منذ إعلان انطلاق مشروع "ريس Ris " سنة 2001 و قد كان يفترض بان تكون سنة 2006 هي السنة التي يتم فيها تطبيق المقاصة الإلكترونية بين البنوك و الانتهاء من عملية الربط الشبكي بين مختلف البنوك و الهيئات المالية الأخرى، و تألية نظام الدفع و تعميم استخدام النقد الآلي[18] ، الا ان هذا الامر ما زال بعيد المنال ولم يتم تطبيقه على ارض الواقع حتى الان .

- **ضعف استخدام التكنولوجيا :**

لقد خطت الجزائر خطوات قليلة في مجال تطور واستخدام التكنولوجيا في العمل المصرفي الا أنها مازالت تحتاج الى زيادة مستوى الاستثمار في التكنولوجيا المصرفية الحديثة وتطبيق الانظمة والبرامج العصرية لتكون قادرة على مواكبة المنافسة في الأسواق الداخلية والخارجية .

ويزيد استخدام التكنولوجيا من سرعة التسويات وزيادة الشفافية ،اذ يسمح بنشر كافة المعلومات الموجودة فورا مما يزيد ثقة المستثمرين بالمصارف. كذلك ،فإن استخدام التقنيات الحديثة يمكن المصارف من التوسع وتنويع الخدمات التي تقدمها لعملائها ويساهم بالتالي في رفع كفاءة الوساطة المالية.

- **ضعف الافصاح والرقابة :**

ما زالت المؤسسات المصرفية العاملة في الجزائر خاصة العمومية منها تفتقر الى الحد الأدنى المطلوب للإفصاح ،وهو ما يلاحظ من خلال غياب البيانات وصعوبة الحصول عليها لاجراء الدراسات والمقارنات بينها وبين المصارف الدولية .

ونلاحظ في هذا الاطار مثلا أن المواقع الالكترونية لأغلب البنوك لا تحتوي على معلومات وبيانات ذات أهمية تذكر وهذا الأمر يفرض تحديا كبيرا خاصة في ظل التطور التكنولوجي الذي يعرفه العالم .

اضافة الى هذا فإن الاطار الرقابي ورغم ما يعرفه من تحسن متواصل في جانبه التشريعي إلا أنه يجب تفعيله من طرف هيئات البنك المركزي الرقابية من خلال عمليات التفتيش الميدانية الدورية والمفاجئة لضمان حسن تطبيق هذه القوانين والتشريعات والتأكد من استخدامها للمعايير المعمول بها في مجال المحاسبة والتدقيق والافصاح .

- **تجزئة النشاط المصرفي:**

لقد أدت السياسة التنموية المتبعة في الجزائر و المرتكزة على تخصيص الموارد بطريقة مخططة لتشمل مختلف أوجه النشاط الإقتصادي لتحقيق التنمية الشاملة، إلى خلق نوع من التخصص في النشاط المصرفي و سيطرة الإدارة الروتينية على عمل البنوك، و انعكس ذلك على تجزئة النشاط المصرفي و ما ترتب عنه من كبت العمل بآلية أساسية تعتبر بمثابة محرك النشاط المصرفي بشكل عام ألا و هي المنافسة في السوق المصرفية و كذا تقليل الحوافز أمام تلك المؤسسات لتنويع محافظها المالية و تسيير المخاطر المترتبة عنها[19].

- **ضيق السوق النقدي الأولي والثانوي:**

يحتاج الجهاز البنكي إلى وجود سوق نقدية منظمة ومتطورة لما لها من أهمية بالغة لا يمكن تجاهلها، حيث يتم من خلالها تأمين السيولة النقدية وتوفير أدوات الدفع للبنوك، ومن خلال ذلك تستطيع هذه البنوك تمويل النشاط الاقتصادي بمختلف قطاعاته، وتتمكن كذلك السلطات النقدية من ممارسة رقابة فعالة على الائتمان والنقود في الاقتصاد. وتقاس درجة نمو السوق النقدي بعدة مؤشرات لعل أهمها الحجم الكلي للودائع، تطور الحجم الكلي للقروض، تعدد وتنوع الأصول النقدية والمالية، تعدد وتنوع البنوك المتعاملة في السوق وقدرتها على توفير أدوات الدفع، والقيام بعملية تمويل النشاط الاقتصادي بأقل تكلفة ممكنة. في حين يعتبر السوق المالي سوق الإدخار شبه السائل والائتمان طويل الأجل.

- **قيود مالية، محاسبية ، تنظيمية وقانونية :**

ومنها عدم ملاءمة المخطط المحاسبي القطاعي الخاص بالبنوك في تغطية الحسابات وطرق معالجة العمليات البنكية وكذلك غياب محاسبة تحليلية بنكية دقيقة مكيفة مع واقع هذه البنوك.

بالإضافة إلى ضعف منظومة الاتصال التنظيمي، بين مختلف المصالح مما يصعب من التنسيق والتعاون بين المصالح بسبب انعدام التفاهم بين العاملين بالبنوك خاصة بين الإطارات والعمال. كما أن صعوبة تدفق المعلومات بالكمية المناسبة وفي الوقت المناسب ينعكس سلبا على عملية اتخاذ القرار.

كما نلاحظ انه لا يتم الاخذ بعين الاعتبار لبعض النصوص القانونية والتشريعية، والتعليمات التنظيمية التي تؤطر النشاط البنكي، حيث أننا لا نلمس في الواقع الاستقلالية والتعامل على أساس المردودية التي نص عليها قانون 88-06 المعدل والمتمم لقانون 86-12، بل نجد في الواقع العملي التدخل الدائم للدولة في توجيه سياسات البنوك التجارية[20].

VI-2 التحديات الخارجية

تتمثل التحديات التي يواجهها النظام البنكي الجزائري في التغيرات السريعة في المحيط الدولي الذي يتعامل معه، والذي من شأنه أن يؤثر بصورة عميقة حاضرا ومستقبلا على البنوك التجارية وقدرتها على دعم التنمية في البلاد. ومن أبرز هذه التحديات نذكر:

- **الانضمام الى منظمة التجارة العالمية وتحرير الخدمات المصرفية :**

نتيجة لتواضع إمكانيات الجهاز المصرفي الجزائري في مجال الخدمات المصرفية والمالية ، و إنخفاض كفاءته و قدرته التنافسية فانه في ظل تحرير الخدمات المالية والمصرفية سيواجه عدة تحديات أهمها[21]:

– حدة المنافسة: خاصة في مجال الفنون الحديثة في العمل المصرفي، مما يؤدي إلى خروج بعض الوحدات المصرفية من السوق المصرفي، و إحتكار سوق الأدوات الحديثة في العمل المصرفي لفترة من الزمن في ضوء خبرة البنوك الأجنبية نسبيا في هذه الأنشطة.

– لا شك أن تحرير التجارة الدولية في الخدمات المصرفية بما يعنيه من إتاحة الفرصة للبنوك الأجنبية لتقديم خدماتها في السوق المحلية سواء عبر الحدود أو عن طريق إنشاء فروع لها ينتج عنه العديد من الآثار السلبية على رأسها تأثير سياسات البنك الأجنبي على السياسة الكلية للدولة، و بالتالي على سياسة التنمية عند وجود أشكال من المنافسة الضارة خاصة في مجالات الرقابة على النقد و السياسة الإئتمانية، فإذا أضفنا إلى ذلك قدرة البنوك الدولية على إستخدام شبكاتها الدولية للتهريب الضريبي و تسهيل عمليات هروب رؤوس الأموال و حجب عملياتها عن السلطة الرقابية لاتضحت خطورة هذه المسألة، فيمكن أن يقلل التحرر بدرجة حادة أو يلغي دعم الصناعات المالية الناشئة من المؤسسات الوطنية و يضر بتنمية النظم المصرفية المحلية.

– إن مخاطر تزايد المنافسة المحلية نتيجة توافر المصارف الأجنبية قد يؤدي إلى وضع المصارف ذات مخاطر عالية مما يعرضها و الجهاز المصرفي لإحتمالات الخسارة، خصوصا في ظل عدم قدرتها على خفض تكلفة الخدمات المصرفية التي ترتبط إلى حد كبير بالسياسة النقدية و الأهداف الوطنية.

– هناك تخوف كبير بأن لا تقوم البنوك و المؤسسات المصرفية الأجنبية سوى بخدمة القطاعات المربحة من السوق فقط ، و التي يشار إليها بالاختيار المفضل بما يحمله ذلك من مخاطر عدم وصول الخدمة المصرفية إلى قطاعات و أقاليم معينة.

- **ظاهرة اندماج الأسواق الدولية والبنوك :**

انتشرت هذه الظاهرة إثر إزالة القيود الدولية أمام توريد الخدمات البنكية والمالية بسبب تزايد التدفقات الرأسمالية التي فاق حجمها التجارة العالمية للسلع، مما أدى إلى ارتفاع عدد فروع البنوك ومن ثم ارتفاع حصة البنوك التجارية الأجنبية في الأسواق البنكية المحلية في العديد من دول العالم.

كما ان ظاهرة اندماج البنوك تعد كذلك من التحديات الخارجية التي تواجهها البنوك التجارية الجزائرية في شكل بنوك عملاقة ذات رؤوس اموال ضخمة .

- **ظاهرة البنوك الإلكترونية:**

تعد هذه البنوك تحد من الدرجة الأولى لنظامنا البنكي والذي عليه مواجهته بكل حزم وجدية، بحيث تتميز البنوك الإلكترونية بقدرتها الفائقة والسريعة جدا على تقديم الخدمات البنكية في أي وقت وبدون انقطاع (24/24 ساعة)، وحتى أيام العطل، ومن أي مكان، وبأي وسيلة كانت[22].

الخلاصـــــة :

ان استعراضنا للإصلاحات التالية لقانون النقد والقرض10/90 والمتمثلة على الخصوص في الامر 11/03جاءت في إطار إصلاح النظام المصرفي ليتجاوب مع التغيرات التي عرفها الواقع الاقتصادي وما افرزته البيئة المصرفية من معطيات جديدة ، ومحاولة من المشرع لمكافحة كل أشكال التسيير الخاطئ وعمليات الفساد والفضائح المصرفية التي عرفتها مؤسسات النظام المصرفي ، ومست بذلك التعديلات التي تضمنها القانون 11/03 جانبين أساسيين الأول يتعلق بالجانب التنظيمي للهيئات المنظمة والمسيرة للعمل المصرفي أما الجانب الثاني فقد اشتمل على تقوية الإطار الردعي ضد الممارسات التي تضر بحسن سير الجهاز المصرفي بكل أشكالها .

كما نستخلص من جهة اخرى ورغم كل ما عرفه النظام المصرفي الجزائري من اصلاحات فانه مازال يواجه تحديات كبيرة ومتنوعة ويعاني من سلبيات جمة تفرض دائما مواصلة هذه الاصلاحات لجعله يتماشى مع التحولات والتغيرات التي تعرفها البيئة المصرفية المحلية والدولية .

الهوامش:

[1]كريم النشاشيبي واخرون،الجزائر تحقيق الاستقرار والتحول إلى اقتصاد السوق، واشنطن :صندوق النقد الدولي ،1998 ص 54

[2]بوغزالة محمد عبد الكريم ، آثار تحرير تجارة الخدمات المالية على القطاع المالي بالجزائر في ظل الانضمام الى منظمة التجارة العالمية ، رسالة ماجستيرغير منشورة كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير ، جامعة الجزائر ،2006/2005 ، ص87

[3]كريم النشاشيبي واخرون ، مرجع سابق ، ص 68

[4]بوغزالة محمد عبد الكريم ، مرجع سابق ، ص 87

[5]بطاهر علي ، إصلاحات النظام المصرفي الجزائري وأثارها على تعبئة المدخرات وتمويل التنمية ، أطروحة دكتوراه دولة ، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير جامعة الجزائر، 2005، ص 49

[6]بطاهر علي ، مرجع سابق ، ص 50

[7]عجة الجيلالي ، الاصلاحات المصرفية في القانون الجزائري في إطار التسيير الصارم لشؤون النقد والمال ، مجلة اقتصاديات شمال افريقيا ، العدد 4 ، مخبر العولمة وشمال افريقيا ، جامعة حسيبة بن بوعلي ، الجزائر ، ص 318

[8]محرزي جلال ، نحو تطوير وعصرنة القطاع المصرفي في الجزائر ، رسالة دكتوراة ، جامعة الجزائر ، 2006 ، ص 81

[9]عجة الجيلالي ، مرجع سابق ، ص 319

[10]انظر المادة 58 من الامر 11/03 الصادر بتاريخ 27 اوت 2003

*مجلس الدولة هو هيئة قضائية ادارية أي محكمة تبت في المنازعات الادارية وجهاز او هيئة استشارية لدى السلطات الادارية المركزية في الجزائر انشا هذا المجلس سنة 1996 .

[11]عجة الجيلالي ، مرجع سابق ، ص 323

[12]الأمر رقم 04/10 المؤرخ في 26 أوت 2010 المعدل والمتمم للأمر رقم 11/03 المؤرخ في 26 أوت 2003 ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، العدد رقم 11 .

[13]محافظ البنك المركزي ، التطورات الاقتصادية و النقدية لسنة 2010 و عناصر التوجه للسداسي الأول من سنة 2011 [14]انظر المادة رقم 5 من الأمر 04/10

[15]LaBanque d'Algerie , rapport sur l'évaluation économique et monétaire en Algérie ,Juillet 2011 ,p 68 .

[16]بريش عبد القادر،التحريرالمصرفيومتطلباتتطويرالخدماتالمصرفيةوزيادة القدرةالتنافسيةللبنوكالجزائرية،مرجع سابق،ص 91

[17]صندوق النقد العربي ، التقرير الاقتصادي العربي الموحد لسنة 2000 ، مرجع سابق ، 168

[18]بريش عبد القادر ، مرجع سابق ، ص 92

[19]بريش عبد القادر ، نفس المرجع السابق ، ص 90

[20]مليكة زغيب ،حياة نجار ، النظام البنكي الجزائري ، تشخيص الواقع وتحديات المستقبل ، ملتقى المنظومة المصرفية الجزائرية والتحولات الاقتصادية:الواقع والتحديات،جامعة حسيبة بن بوعلي بالشلف14 و15 ديسمبر2004، ص 404

[21]بريش عبد القادر ، مرجع سابق ، ص 110

[22]مليكة زغيب ، حياة نجار ، مرجع سابق ، 412