دور مجلس المنافسة في ضبط النشاط البنكي وفقا للتشريع الجزائري

طالب الدكتوراه: عصام العايب

طالب دكتوراه، جامعة باتنة، الجزائر

ملخص:

أنيط بمجلس المنافسة كسلطة إدارية مستقلة ذات اختصاص عام، السهر على ضمان حسن سير المنافسة. ولأجل ذلك كلف بصد الممارسات المقيدة والمعرقلة للمنافسة وكذا التجميعات الاقتصادية الماسة بها في مختلف قطاعات النشاط الاقتصادي، غير أن هذا الدور يبدو غير واضح المعالم في القطاع البنكي أكثر من أي قطاع اقتصادي آخر، كون القطاع البنكي يخضع لتنظيم خاص ورقابة مشددة تمارسها أجهزة متخصصة.

Résume :

Le conseil de la concurrence – comme autorité administrative à compétence générale – est chargé de garantir le bon fonctionnement de la concurrence. Pour ce but, il est chargé d'empêcher les pratiques restrictives de la concurrence, ainsi les concentrations économiques ayant rapport avec les différents secteurs de l'activité économique. En revanche, ce rôle semble ambigu dans le secteur bancaire plus que tous autres secteurs économiques; tant que le secteur bancaire subit une réglementation spéciale et un contrôle strict exercé par des organismes spécialisés

مقدمة:

في إطار التحول من الاقتصاد الموجه إلى الاقتصاد الحر أواخر ثمانينيات القرن الماضي، كان لزاما على الجزائر الأخذ بمبادئ الاقتصاد الحر وتكريسها تشريعيا، وذلك بإصدار النصوص القانونية التي تتلاءم والتوجه الجديد، فكانت البداية بإقرار أحد أهم مبادئ الرأسمالية ألا وهو مبدأ حرية المنافسة[1]، ثم أصدرت بعد ذلك قانونا يعنى بحمايتها وترقيتها " قانون المنافسة[2]، وأوكلت مهمة السهر على احترامه والتقيد بأحكامه لجهاز متخصص يتمثل في " مجلس المنافسة"[3].

وباعتبار، أن المنافسة هي سمة كل نشاط اقتصادي، فإن نطاق تطبيق قانون المنافسة وبالتبعية مجال اختصاص مجلس المنافسة كان واسعا جدا، حيث أنه يشمل كافة قطاعات النشاط الاقتصادي من إنتاج وتوزيع وخدمات، لذلك لم تكن التطورات التي شهدها قانون المنافسة وكذا مجلس المنافسة بمعزل عما شهدته قطاعات النشاط الاقتصادي الأخرى على اختلافها من تطورات، حيث وتزامنا مع صدور قانون المنافسة وإنشاء مجلس المنافسة، وحتى قبل ذلك، استحدثت سلطات ضبط قطاعية تعنى كل واحدة منها بضبط نشاط اقتصادي معين.

تتمتع سلطات الضبط القطاعية بسلطات واسعة ومهمة في مجال اختصاصها، منها سلطة التأديب، سلطة التحكيم، سلطة التنظيم (اصدار الأنظمة)، مما جعل دور مجلس المنافسة في ضبط بعض قطاعات النشاط الاقتصادي غير واضح المعالم، في ظل خضوع هذه القطاعات لقوانين خاصة ورقابة أجهزة متخصصة. ولعل ابرز مثال على هذه القطاعات هو قطاع البنوك الذي يخضع بصورة كبيرة للأنظمة التي يصدرها مجلس النقد والقرض، ورقابة مشددة تمارسها اللجنة المصرفية، كونه قطاعا حساسا يؤدي اختلاله إلى آثار وخيمة تتعدى الإضرار بمصالح البنك لتمس مصالح عملائه، وأكثر من ذلك قد يؤدي إلى المساس بالسمعة المالية للدولة.

إن ما تتمتع به سلطات الضبط المصرفية من صلاحيات واسعة ومهمة في مجال اختصاصها هو ما يدعونا إلى طرح الاشكالية التالية: **على اعتبار أن النشاط البنكي يخضع لتنظيم خاص ورقابة مشددة تمارسها أجهزة متخصصة، فإلى أي مدى تخضع المنافسة في القطاع البنكي لرقابة مجلس المنافسة؟**

للإجابة على هذه الإشكالية قمنا بتقسيم الموضوع إلى محورين: فأما المحور الأول فسيتطرق إلى المنافسة البنكية في الجزائر، حيث سيتم بيان مفهوم المنافسة البنكية بوجه عام، ومن ثم واقع المنافسة البنكية في الجزائر باعتبارها موضوع الدراسة، أما المحور الثاني فسنعالج من خلاله مدى خضوع المنافسة في القطاع البنكي لرقابة مجلس المنافسة، وذلك ببيان صور تدخل مجلس المنافسة لضبط مختلف قطاعات النشاط الاقتصادي، وذلك لاستخلاص معوقات خضوع النشاط البنكي لرقابة مجلس المنافسة.

المحور الأول: المنافسة البنكية في الجزائر.

على غرار العديد من الدول، تخلت الجزائر عن الاشتراكية كنظام اقتصادي يقوم على التخطيط المركزي والملكية الجماعية لوسائل الإنتاج، وفي المقابل تبنت الرأسمالية كنظام اقتصادي يقوم على تكريس الملكية الخاصة وحرية السوق، و هو ما جعل المنافسة البنكية (أولا) في الجزائر تعرف واقعا جديدا مغايرا لما كان عليه الوضع في السابق(ثانيا).

أولا: مفهوم المنافسة البنكية.

تطلق المنافسة في اللغة العربية على الرغبة في الشيء وحب الاستئثار به، أما في النظم الوضعية، الاشتراكية منها والرأسمالية فقد ارتبط مفهومها بحب التفوق في مجال الأعمال بما يعود بالنفع على المنافس والمستهلك في نفس الوقت، ولارتباط المنافسة الوثيق بالنشاط الاقتصادي أصبحت تعد لازمة من لوازم احترافه[4].

من بين تعاريف المنافسة، نجد تعريف "آدم سميث" (Adam Smith) لها بأنها: "عملية ديناميكية أو سلوك تمليه المزاحمة الاقتصادية." ، و المقصود بالمزاحمة هنا، هو وجود عدة مؤسسات تنشط في قطاع واحد وتقدم منتجات مماثلة أو بديلة، حيث تسعى كل مؤسسة إلى التفوق على باقي المؤسسات للاستئثار بالسوق أو السيطرة عليه[5].

من جهة أخرى تعرف القدرة التنافسية بأنها: " المهارة أو التقنية أو المورد المتميز الذي يتيح للمنظمة إنتاج قيم ومنافع للعملاء تزيد عما يقدمه المنافسون، أو يؤكد تميزها واختلافها عن هؤلاء المنافسون من وجهة نظر العملاء الذين يتقبلون هذا الاختلاف والتميز حيث يحقق لهم المزيد من المنافع والقيم التي تتفوق على ما يقدمه لهم المنافسون الآخرون"[6]. من خلال هذا التعريف يتضح، أن مدى قدرة أي مؤسسة على التنافس

والاستمرار مرتبط أساسا بما يتوفر لديها من تقنيات ووسائل تضمن لها التمييز عن باقي المؤسسات.

قياسا على ما تقدم يمكن تعريف المنافسة البنكية على أنها: ذلك التعدد والتنوع في مكونات الجهاز البنكي، الذي يؤدي بكل بنك إلى محاولة التمييز عن باقي البنوك في ما يقدمه من منتوجات وخدمات تمكنه من الاستحواذ على أكبر حصة في السوق تضمن له الاستمرار وتوسيع نشاطه وتعظيم أرباحه.

إذا كان هدف البنك من التنافس مع باقي البنوك هو الاستحواذ على أكبر حصة من السوق، بجلب أكبر عدد من العملاء، فإن الأدوات والتقنيات التي يستعملها في سبيل تحقيق ذلك كثيرة ومتنوعة، فقد يلجأ البنك إلى تحسين جودة المنتجات التي يقدمها لعملائه، أو تقديم خدمات نوعية أحسن مما تقدمه باقي البنوك، أو نسب فوائد مغرية، كما أن استقبال ومعاملة الزبائن يعد أحد أدوات المنافسة البنكية.

ثانيا: واقع المنافسة البنكية في الجزائر.

لقد كان للتطورات والمستجدات المصرفية والاقتصادية العالمية تأثيرا كبيرا على المنافسة بين البنوك في شتى دول العالم، كما كان لهذه التطورات والمستجدات تأثير واضح على المنافسة البنكية في الجزائر، خاصة بعدما قررت فتح أسواقها والأخذ بالمبادئ الرأسمالية وتكريسها تشريعيا.

فعلى المستوى العالمي شهدت الساحة المصرفية عديد التطورات والمستجدات التي كان لها أثر كبير في اشتداد المنافسة البنكية، وتتمثل أهم هذه التطورات في:

1- عولمة وتحرير تجارة الخدمات المالية: تعتبر الخدمات المالية من أهم المجالات التي طالتها العولمة الاقتصادية، حيث ظهرت ما تسمى بالعولمة المالية نتيجة لتحرير تجارة الخدمات، هذا التحرير الذي أقرّته ووقعت عليه الاتفاقية العامة للتجارة والتعريفات بعدما كان تطبيق القواعد الدولية للتجارة المتعددة الأطراف مقصورا على التجارة في السلع[7]، وهو ما أدى إلى اشتداد المنافسة بين البنوك عالميا ومحليا وفقد البنوك الصغيرة القدرة على الاستمرار بسبب ضعف قدرتها التنافسية[8].

2- اندماج البنوك: تعد ظاهرة تكوين الكيانات المصرفية العملاقة عن طريق الاندماج البنكي أحدى أهم سمات العمل المصرفي العالمي المعاصر[9]، والتي برزت من

أجل مواجهة العولمة المالية واشتداد المنافسة على المستوى العالمي، كما يعتبر الاندماج البنكي أحد الحلول المعتمدة لتفادي الأثار السلبية لتعثر بنك من البنوك أو إفلاسه[10]، والاندماج البنكي بصفة عامة هو اتحاد بنكين أو أكثر في بنك واحد بحيث يفقد البنك المندمِج وجوده القانوني وتضاف أصوله وخصومه إلى أصول وخصوم البنك الدامج، وقد يكون هذا الاندماج بين بنوك صغيرة وأخرى كبيرة أو بين البنوك الكبيرة فيما بينها، وتؤدي ظاهرة اندماج البنوك إلى زيادة القدرة على المنافسة العالمية لدى البنوك الناتجة عن الاندماج.

3- التحديث و الابتكار في الصناعة البنكية: من أهم التحولات التي شهدها القطاع المالي عموما والقطاع البنكي خاصة أواخر ثمانينيات القرن الماضي، ظهور عمليات التطوير والتحديث والابتكار في الصناعة البنكية[11]. وأكثر من ذلك، لم تقتصر الابتكارات المالية على المشتقات المالية والمشتقات الائتمانية، بل تعدتها إلى الكيفية التي يتم بها تقديم الخدمات المصرفية التقليدية، وذلك نتيجة استغلال البنوك للتطور التكنولوجي في تطوير خدماتها والرفع من قدرتها التنافسية، ومن أهم الابتكارات المالية في الصناعة البنكية أجهزة الصرف الآلي، البطاقات الائتمانية والمقاصة بين البنوك إلكترونيا و التحويل الالكتروني للأموال[12].

أما في الجزائر، فيمكن تسجيل العديد من التطورات المصرفية التي ساهمت في اشتداد المنافسة بين البنوك الخاضعة للقانون الجزائري، وهذه التطورات في مجملها هي نتاج الانفتاح الاقتصادي الذي شهدته الجزائر أواخر ثمانينيات القرن الماضي، وتتمثل أهم المستجدات والتطورات التي ساهمت في اشتداد المنافسة بين البنوك الجزائرية في النقاط التالية:

1- إزالة احتكار الدولة للنشاط الاقتصادي: قبل صدور القانون 90-10 المتعلق بالنقد والقرض[13] لم يكن ثمة مجال للحديث عن المنافسة بين البنوك، فكافة البنوك الجزائرية قبل ذلك الوقت كانت عمومية، كما أن وظيفتها كانت تنحصر فقط في تنفيذ المخططات التنموية للدولة وتمويل عمليات التجارة الخارجية باسم ولحساب الدولة، والسبب في ذلك هو احتكار الدولة للنشاط الاقتصادي بما في ذلك عمليات التجارة الداخلية منها والخارجية، وبصدور قانون 90-10 الملغى، ومن بعده الأمر رقم 03-11 المتعلق بالنقد والقرض، المعدل والمتمم[14]، فتح النشاط البنكي للخواص، موازاة مع إزالة احتكار الدولة

للنشاط الاقتصادي، مما خلق تزاحما في السوق المصرفية على نحو أدى إلى اشتداد المنافسة بين البنوك.

2- إزالة التخصيص وتبني فكرة البنك الشامل: فضلا عن كون كافة البنوك الجزائرية عمومية قبل صدور قانون 90-10 الملغى، فإنها كذلك كانت تخضع أيضا لمبدأ التخصص[15]، ما جعل المنافسة بينها شبه معدومة، وإن كان قانون المالية لسنة 1971 قد نزع فكرة تخصص البنوك، إلا أنه في المقابل منح الخزينة العمومية صلاحيات واسعة في توجيه الائتمان وتمويل الاستثمارات المخططة، كما أن تحديد سعر الفائدة و مختلف العمولات المستحقة للبنوك عن عملية القرض كانت تحدد من طرف وزير المالية[16]. أما حاليا فلا وجود لفكرة التخصص البنكي، وفضلا عن ذلك فإن المشرع الجزائري قد تبنى فكرة البنك الشامل[17]، حيث لم يعد نشاط البنوك ينحصر في تمويل قطاعات اقتصادية دون أخرى، أو ممارسة العمليات المصرفية دون غيرها من العمليات، بل تعداه ليشمل عمليات أخرى كثيرة يصعب حصرها كالمساهمات وتقديم الاستشارات، و التسيير المالي والهندسة المالية وغيرها من الخدمات المالية المتنوعة[18].

3- التنوع في مكونات الجهاز البنكي: شهد الجهاز البنكي[19] الجزائري تنوعا في مكوناته اثر فتح النشاط البنكي للخواص، فبعدما كانت البنوك العمومية هي السائدة في الساحة المصرفية ، ظهرت أنواع جديدة من البنوك يختلف بعضها عن بعض من حيث الإمكانيات والوسائل، وكذا من حيث الخدمات التي تقدمها، فإلى جانب البنوك العمومية أنشأت بنوك خاصة وطنية وأجنبية، وكذلك ظهر ما يعرف بالبنوك الإسلامية[20] والبنوك الالكترونية، وكل بنك من هذه البنوك يسعى إلى توسيع نشاطه وتعظيم أرباحه والاستحواذ على أكبر حصة من السوق.

المحور الثاني

مدى خضوع النشاط البنكي لرقابة مجلس المنافسة.

تدخل عمليات البنوك ضمن النشاطات المنصوص عليها في المادة 02 من الأمر 03-03 المتعلق بالمنافسة المعدل و المتمم[21]، وعليه فهي تخضع مبدئيا لرقابة مجلس المنافسة. غير أنه بالنظر، إلى أحكام قانون النقد والقرض والأنظمة الصادرة تطبيقا له، نلاحظ وجود عدة معوقات قانونية تحول دون تدخل مجلس المنافسة لضبط النشاط البنكي (

ثانيا)، ولبيان هذه المعوقات وتوضيحها لابد من بيان صور تدخل مجلس المنافسة لضبط مختلف قطاعات النشاط الاقتصادي (أولا) على اعتبار أن القطاع البنكي يعد واحد من هذه القطاعات.

أولا: صور تدخل مجلس المنافسة لضبط قطاعات النشاط الاقتصادي.

إن مجلس المنافسة كسلطة إدارية مستقلة ذات اختصاص عام تسهر على ضمان حسن سير المنافسة، قد أنيط به التدخل في شتى قطاعات النشاط الاقتصادي لصد الممارسات المقيدة للمنافسة[22] و التجميعات الاقتصادية الماسة بها، ولأجل ذلك زود بصلاحيات واسعة تظهر من خلال صور تدخله في شتى قطاعات النشاط الاقتصادي، والتي تأخذ صورتين أساسيتين: تدخل مسبق، وتدخل لاحق[23].

1- التدخل المسبق لمجلس المنافسة: يظهر التدخل المسبق لمجلس المنافسة بغرض ضبط قطاعات النشاطات الاقتصادي، من خلال ما يتمتع به من صلاحيات نص عليها قانون المنافسة والتي تعتبر بمثابة رقابة قبلية، والمتمثلة أساسا في الصلاحيات الاستشارية، حيث يبدي مجلس المنافسة رأيه في كل مسألة ترتبط بالمنافسة متى طلبت منه الحكومة ذلك، كما يمكن أن تستشيره الجماعات المحلية والهيئات الاقتصادية والمالية والمؤسسات والجمعيات المهنية والنقابية وكذا جمعيات حماية المستهلكين، كما يمكن للجهات القضائية أن تطلب رأي مجلس المنافسة عند معالجتها لقضايا متصلة بالممارسات المقيدة للمنافسة، وفضلا عما تقدم فإن لمجلس المنافسة أن يبدي أي اقتراح في مجال المنافسة[24].

إذا كان ما تقدم ذكره من استشارات، غير ملزمة سواء من حيث المبادرة بها أو الأخذ برأي مجلس المنافسة في حال استشارته، فإن مجلس المنافسة يستشار وجوبا في كل مشروع نص تشريعي وتنظيمي له صلة بالمنافسة، أو في حالة اتخاذ تدابير من شأنها إخضاع ممارسة مهنة ما أو نشاط ما، أو دخول سوق ما إلى قيود من ناحية الكم، وكذلك عند وضع رسوم حصرية في بعض المناطق أو النشاطات، أو فرض شروط خاصة لممارسة نشاطات الإنتاج والتوزيع والخدمات، أو تحديد ممارسات موحدة في ميدان شروط البيع[25].

2- التدخل اللاحق لمجلس المنافسة: يظهر التدخل اللاحق لمجلس المنافسة من خلال ممارسته لصلاحياته التنازعية والقمعية، فمجلس المنافسة وإن كان لا يختص بالنظر في دعاوى التعويض عن الأضرار الناجمة عن الممارسات المقيدة للمنافسة أو إبطال

الاتفاقات والعقود المبرمة بين المؤسسات الاقتصادية، لأن ذلك من اختصاص القضاء [26]، إلا أنه ومع ذلك يتمتع بصلاحيات تنازعية وقمعية واسعة خوله اياها المشرع، حيث أن مجلس المنافسة يملك صلاحية النظر في القضايا التي تدخل في مجال اختصاصه، سواء من تلقاء نفسه أو بإخطار من الوزير المكلف بالتجارة أو بإخطار من المؤسسات والجماعات المحلية والجمعيات المهنية والنقابية وكذا جمعيات حماية المستهلكين[27]، كما يملك مجلس المنافسة صلاحية القيام بكل تحقيق أو خبرة حول القضايا التي تدخل ضمن اختصاصه أو طلب القيام بها من المصالح المكلفة بالتحقيقات الاقتصادية[28]. وإضافة إلى ما تقدم فإن مجلس المنافسة يملك صلاحية توقيع عقوبات مالية على المؤسسات التي تثبت التحقيقات أنها قامت بممارسات مقيدة للمنافسة، وكذلك تقرير غرامات تهديدية على المؤسسات التي لم تحترم الأوامر والاجراءات المؤقتة التي يتخذها المجلس[29].

ثانيا: معوقات خضوع المنافسة البنكية لرقابة مجلس المنافسة.

لطالما كان التحريف والاخلال بالمنافسة في القطاع البنكي جليا أكثر من أي قطاع من قطاعات النشاط الاقتصادي الأخرى، كما أن السلطات العمومية لم تعمل دائما باتجاه ترقية المنافسة في المجال البنكي[30]. وباستقراء مختلف النصوص القانونية الناظمة للنشاط البنكي والنصوص ذات الصلة بها، نجد معوقات قانونية عدة تحول دون تدخل مجلس المنافسة لضبط النشاط البنكي أهمها:

1- محدودية خضوع النشاط البنكي لقواعد قانون المنافسة: تشكل عمليات البنوك في مجموعها ما يعرف بالنشاط البنكي. و بالنظر إلى عمليات البنوك من حيث تصنيفها وشروط ممارستها من طرف البنوك في التشريع الجزائري، نلاحظ أن المشرع يميز بين نوعين من العمليات؛ عمليات مصرفية وعمليات تابعة للمهنة المصرفية.

أما العمليات المصرفية فقد حددتها وعددتها المادة 66 من الأمر 03-11 المتعلق بالنقد والقرض المعدل والمتمم، وبينت المواد 67، 68، و69 من نفس الأمر المقصود بكل عملية وهي على التوالي: تلقي الأموال من الجمهور، عمليات القرض، وضع وسائل الدفع تحت تصرف الجمهور وإدارتها. إن ممارسة جميع العمليات المصرفية بشكل اعتيادي يعتبر مجالا محفوظا للبنوك دون غيرها من المؤسسات[31]، حيث أن المؤسسات المالية على خلاف

البنوك لا يمكنها أن تمارس بشكل اعتيادي سوى عملية واحدة من هذه العمليات والمتمثلة في منح القروض[32].

أما العمليات التابعة للمهنة المصرفية فتتمثل في ما نصت عليه المواد 72، 74، و75 من الأمر 03-11 المعدل والمتمم وهي: العمليات ذات العلاقة بالنشاط البنكي، المساهمات، وعمليات أخرى[33]. إن هذه العمليات على خلاف العمليات المصرفية لا يمكن للبنوك والمؤسسات المالية أن تمارسها بشكل اعتيادي حيث أوجب المشرع لممارسة هاته العمليات توافر مجموعة من الشروط نص عليها الأمر 03-11 المعدل والمتمم وتتمثل في:

-ألا تتجاوز هذه العمليات الحدود التي يضعها مجلس النقد والقرض.

-أن تكون هذه العمليات مهما يكن من أمر محدودة الأهمية بالمقارنة بمجموع نشاطات البنك. وهنا تجدر الاشارة إلى أنه إذا كان مجلس النقد والقرض هو من يرخص بممارسة هذه العمليات، فإنه لا الأمر 11/03 ولا النصوص الصادرة تطبيقا له قد بينت المعيار المعتمد في تقدير أهمية هذه العمليات مقارنة بمجموع نشاطات البنك.

-ألا تمنع ممارسة هذه النشاطات المنافسة أو تحد منها أو تحرفها[34]، وهو الشرط الذي لم يوجبه المشرع لممارسة العمليات المصرفية.

إن ما تقدم ذكره من شروط، تظهر محدودية خضوع النشاط البنكي لقواعد قانون المنافسة. ولعل السبب في ذلك هو، أن تعاطي العمليات المصرفية بشكل اعتيادي حكر على البنوك والمؤسسات المالية[35] في حين أن العمليات التابعة للمهنة المصرفية لا تخضع لمبدأ الاحتكار، لأنها تمارس بشكل اعتيادي من قبل مؤسسات أخرى من غير البنوك، وهذه المؤسسات قد لا ترقى إلى مستوى البنوك من حيث الإمكانيات المالية والمادية، لذلك ومن أجل حمايتها، ألزم المشرع البنوك لدى ممارستها لهذه العمليات بعدم المساس بالمنافسة أو تقييدها.

2- خضوع النشاط البنكي لتنظيم خاص ورقابة مشددة: يتضح من خلال الأمر 03-11 المتعلق بالنقد والقرض المعدل والمتمم والنصوص التنظيمية الصادرة تطبيقا له، أن العديد من صور الممارسات المقيدة للمنافسة[36] بمفهوم الأمر 03-03 المتعلق بالمنافسة المعدل والمتمم، تخضع في المجال البنكي للأنظمة التي يصدرها مجلس النقد والقرض وكذلك هو الحال بالنسبة للتجميعات الاقتصادية.

فيما يتعلق بالممارسات المقيدة للمنافسة، فإن العديد من هذه الصور في المجال البنكي لا تخضع لمبدأ المنافسة الحرة وقوى السوق ورقابة مجلس المنافسة بقدر خضوعها لرقابة البنك المركزي واللجنة المصرفية والأنظمة التي يصدرها مجلس النقد والقرض، حيث يتمتع هذا الأخير بصلاحيات واسعة في تنظيم نشاط البنوك، إذ يؤول إليه الاختصاص بتحديد شروط اعتماد البنوك وفروع البنوك، وكذا شروط إقامة شبكاتها وشروط فتح مكاتب تمثيل البنوك الأجنبية. وفضلا عن كونه المحدد لهذه الشروط فإنه كذلك المختص بالترخيص بفتح البنوك وفروع البنوك ومكاتب التمثيل وتعديل قوانينها الأساسية[37]. هذا وإذا كان للبنوك الحرية في تحديد نسب الفوائد التي تمنحها لقاء ما تتلقاه من ودائع وما تتقاضاه لقاء القروض التي تمنحها للغير، فإن تسقيف معدلات الفائدة هو من اختصاص بنك الجزائر طبقا للمادة 09 من النظام رقم 01-13 المحدد للقواعد العامة المتعلقة بشروط البنوك المطبقة على العمليات المصرفية[38]، وأكثر من ذلك فإن عرض البنوك لأي منتوج جديد في السوق البنكية يستوجب الحصول على ترخيص مسبق بذلك من بنك الجزائر وكذلك هو الحال بالنسبة لوسائل الدفع.

أما فيما يتعلق بالتجميعات المصرفية (البنكية)، فالأصل أن تخضع البنوك باعتبارها شركات مساهمة لذات الأحكام الناظمة لاندماج شركات المساهمة، والذي يجد أساسه القانوني في نصوص القانون التجاري[39]، الذي نص على مشروعية الاندماج والانفصال، وأخذ المساهمات في شركات أخرى [40]. غير أنه وبالرجوع إلى الأمر 03-11 المتعلق بالنقد والقرض المعدل والمتمم نجد أن الرقابة على الاندماج البنكي كصورة من صور التجميعات الاقتصادية يكتنفه الغموض، خاصة في مرحلة التأسيس. فإذا كان قانون المنافسة يخضع إنشاء كل تجميع يرمي إلى تحقيق حد يفوق 40% من المبيعات أو المشتريات المنجزة في سوق معينة أو كل تجميع من شأنه المساس بالمنافسة لترخيص مسبق من مجلس المنافسة[41]، فإن قانون النقد والقرض هو الآخر يخضع تأسيس كل بنك خاضع للقانون الجزائري لوجوب الترخيص المسبق من مجلس النقد والقرض[42]، والتجميع البنكي عن طريق الاندماج يجب لتحقيقه كما هو الحال بالنسبة للبنوك، استيفاء شروط واجراءات التأسيس. ويزداد الأمر تعقيدا إذا ما علمنا أن اندماج الشركات في القانون التجاري الجزائري يمكن أن يتم في صور مختلفة[43]، فقد يتم الاندماج بطريق بالضم، أو المزج، أو الانفصال.

3- غياب ضبط دقيق لعلاقة مجلس المنافسة بسلطات الضبط المصرفية: من خلال ما تقدم يتضح جليا، أن خضوع النشاط البنكي لقواعد قانون المنافسة هو خضوع نسبي، حيث أن العديد من الممارسات التي تعتبر مقيدة للمنافسة تخضع في المجال البنكي للأنظمة التي يصدرها مجلس النقد والقرض وكذلك هو الحال بالنسبة للتجميعات الاقتصادية.

إن القول بما تقدم لا يعني إخراج المنافسة البنكية من مجال اختصاص مجلس المنافسة، وعدم ممارسة هذا الأخير سلطاته في هذا المجال، طالما أنه لا يوجد إطار قانوني يضبط بدقة العلاقة بين مجلس المنافسة وسلطات الضبط المصرفية خاصة منها مجلس النقد والقرض و اللجنة المصرفية، فالمشرع الجزائري على خلاف بعض التشريعات المقارنة[44]، لم يضع حدودا فاصلة بين مجال اختصاص مجلس المنافسة ومجال اختصاص سلطات الضبط المصرفية، هذا من جهة. ومن جهة أخرى فإن الأمر 03-11 المتعلق بالنقد والقرض وحتى الأنظمة الصادرة عن مجلس النقد والقرض عاجزة عن احتواء جميع صور الممارسات التي يمكن أن تقيد المنافسة أو تعرقلها في المجال البنكي.

إن الوقوف على طبيعة العلاقة بين مجلس المنافسة وسلطات الضبط المصرفية تقتضي الرجوع إلى النصوص القانونية المنظمة لمهام وصلاحيات هذه السلطات[45]، والمتمثلة أساسا في قانون المنافسة وقانون النقد والقرض وكذا النصوص التطبيقية لهذا الأخير.

بالرجوع إلى الأمر 03-03 المتعلق بالمنافسة المعدل والمتم، نجد أنه تضمن نصوصا تعنى بضبط العلاقة بين مجلس المنافسة وباقي سلطات الضبط الاقتصادية بوجه عام، حيث نصت المادة 39 من الأمر 03-03 المتعلق بالمنافسة والمعدلة بالمادة 21 من القانون 08-12 على أنه: "**عندما ترفع قضية أمام مجلس المنافسة حول ممارسة تتعلق بقطاع نشاط يكون تحت مراقبة سلطة ضبط، فإن مجلس المنافسة يرسل نسخة من الملف إلى السلطة المعنية لإبداء الرأي .**

يقوم مجلس المنافسة، في إطار مهامه، بتوطيد علاقات التعاون والتشاور وتبادل المعلومات مع سلطات الضبط "، كما نصت المادة 2/34 من نفس الأمر على أنه: "**يمكن أن يستعين مجلس المنافسة بأي خبير أو يستمع إلى أي شخص بإمكانه تقديم معلومات**"، ومن خلال هاتين المادتين يتضح أن المشرع قد تفطن لضبط العلاقة بين مجلس

المنافسة وباقي سلطات الضبط، غير أنه لم يورد نصا يلزم سلطات الضبط القطاعية بالتعاون وتبادل المعلومات والتشاور مع مجلس المنافسة.

أما الأمر 03-11 المتعلق بالنقد والقرض المعدل والمتمم، فلم يتضمن أية قواعد ناظمة للعلاقة ما بين سلطات الضبط المصرفية ومجلس المنافسة، وكذلك هو الحال بالنسبة للأنظمة الصادرة تطبيقا له عن مجلس النقد والقرض. وأكثر من ذلك جاء الأمر 03-11 المتعلق بالنقد والقرض المعدل والمتمم شبه خال من القواعد القانونية التي تلزم البنوك بالامتثال لقواعد قانون المنافسة، ما عدا ما نصت عليه الفقرة 02 من المادة 75 التي نصت، على أن ممارسة العمليات التابعة للمهنة المصرفية ينبغي ألا تمنع المنافسة أو تحد منها أو تحرفها، والمادة 129 منه التي نصت على حظر كل عملية صرف أو تحويل أموال إلى الخارج قد تؤدي إلى احداث وضع في الجزائر يتسم بطابع الاحتكار أو الكارتل أو التحالف، وكذلك المادة 96 التي ورد فيها أن تحفيز المنافسة ومحاربة العراقيل التي تعترض المنافسة هي احدى مهام جمعية المصرفيين الجزائريين.

الخاتمة:

وفي الأخير نصل إلى القول، أن النشاط البنكي يعتبر مجالا خصبا للمنافسة كغيره من النشاطات الاقتصادية الأخرى ، سواء على المستوى العالمي أو الوطني، وأن المنافسة بين البنوك الجزائرية قد زادت حدتها مند أواخر ثمانينيات القرن الماضي إلى وقتنا الحالي بسبب إزالة احتكار الدولة للنشاط الاقتصادي وفتح أسواقها أمام الخواص والأجانب، كنتيجة لتبنيها الرأسمالية كنظام اقتصادي مقابل التخلي عن الاشتراكية.

هذا الوضع جعل المشرع الجزائري يحاول مواكبة التطورات الاقتصادية والمصرفية العالمية، بأن استحدث مجلس المنافسة لضمان حسن سير المنافسة حيث تعد هذه الأخيرة مبدأ جوهري في القطاع البنكي كباقي القطاعات الاقتصادية الأخرى. غير أن النصوص القانونية الناظمة لصلاحيات مجلس المنافسة من جهة وصلاحيات سلطات الضبط المصرفية من جهة أخرى كشفت عن قصورها في تحقيق تكامل وظيفي في ما بين هذه السلطات.

إن حماية المنافسة بين البنوك الجزائرية وضمان حسن سيرها، صار يشكل أكثر من ضرورة وهذا لا يتأتى دون إزالة الغموض القائم حول مدى خضوع النشاط البنكي لقواعد قانون المنافسة من جهة، و وضع إطار قانوني يضبط بدقة العلاقة بين مجلس المنافسة كسلطة ضبط ذات اختصاص عام و بين سلطات الضبط المصرفية من جهة ثانية.

الهوامش:

1)- ظهرت ملامح هذا التوجه بصور القانون 88-01، المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية (الجريدة الرسمية عدد 02 لسنة 1988)، ثم صدرت بعد ذلك عديد النصوص القانونية المكرسة لهذا المبدأ، إلى غاية تكريسه دستوريا بموجب دستور 1996 (الجريدة الرسمية عدد 76 لسنة 1996).

2)- أول قانون خاص بالمنافسة هو الأمر رقم 95- 06، المؤرخ في 25 جانفي 1995 المتعلق بالمنافسة، ج ر عدد 16، صادرة في 18 افريل 1995، (ملغى).

3)- استحدث مجلس المنافسة أول مرة في الجزائر بموجب الأمر 95- 06 المتعلق بالمنافسة ، دون تعريفه أو تحديد طبيعته القانونية، وبصدور الأمر 03-03 المتعلق بالمنافسة المعدل والمتمم نصت المادة 23 منه على أن: " تنشأ لدى رئيس الحكومة سلطة إدارية تدعى في صلب النص " مجلس المنافسة" تتمتع بالشخصية القانونية والاستقلال المالي"، وقد عدلت هذه المادة بموجب القانون 08-12 وصيغت على نحو يقطع كل شك حول الطبيعة القانونية لمجلس المنافسة حيث جاء فيها: " تنشأ سلطة إدارية مستقلة تدعى في صلب النص " مجلس المنافسة" تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي توضع لدى الوزير المكلف بالتجارة ".

4)- حسن محمد محمد بودى: حرية المنافسة التجارية وضرورة حمايتها من الممارسات الاحتكارية " دراسة مقارنة"، دار الكتب القانونية مطابع شتات، القاهرة، 2011، ص. 07.

5)- تعريف آدم سميث

- نقلا عن: بوخلالة سهام، " المنافسة البنكية في الجزائر في ظل الإصلاحات الاقتصادية بعد 1990، دراسة حالة عينة من البنوك التجارية"، (مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير)، قسم العلوم الاقتصادية، جامعة قاصدي مرباح، السنة الجامعية 2006/2005، ص. 28.

6)- محمد سمير أحمد: الجودة الشاملة وتحقيق الرقابة في البنوك التجارية، الطبعة الأولى، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان، 2009، ص. 139.

7)- عمار بو زعرور: السياسة النقدية وأثرها على المتغيرات الاقتصادية الكلية – حالة الجزائر-، الطبعة الأولى، دار قرطبة للنشر والتوزيع، الجزائر، 2015، ص. 75.

8)- بوخلالة سهام، المرجع السابق، ص. 31.

9)- محمد أحمد عبد النبي: الرقابة المصرفية، الطبعة الأولى، زمزم ناشرون وموزعون، عمان، 2010، ص. 22.

10)- تقوم هذه الفكرة على دمج الكيانات التي تعاني عدم القدرة على المنافسة مع كيانات أخرى قادرة على الاستمرار، لتشكيل كيان جديد له قدرة تنافسية أكبر، واجتناب الأثار السلبية لحل الكيان المتعثر.

- هبال عادل، "اشكالية القروض المصرفية المتعثرة"، (مدكرة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة ماجستير في العلوم الاقتصادية، " تخصص تحليل اقتصادي")، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر 03، 2011، ص. 101.

11)- بوخلالة سهام، المرجع سابق، ص. 32.

12)- محمد أحمد عبد النبي: المرجع سابق، ص. 31.

13)- قانون رقم 90 – 10، مؤرخ في 14 ابريل 1990، يتعلق بالنقد والقرض، ج ر عدد 16 صادرة في 18 ابريل 1990.

14)- مؤرخ في غشت 2003، يتعلق بالنقد والقرض المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية عدد 52، صادرة في 27 غشت 2003.

15)- يقصد بمبدأ التخصص أن يقوم البنك بممارسة مجموعة من العمليات، وتمويل قطاعات معينة دون أخرى.

16)- محفوظ لعشب: الوجيز في القانون المصرفي الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، 2004الجزائر، ص- ص. 35-36.

17)- البنك الشامل هو ذلك البنك الذي لا ينحصر نشاطه في ممارسة بعض العمليات المصرفية، وإنما يمكنه ممارسة كافة عمليات البنوك.

- سامر جلدة: البنوك التجارية والتسويق المصرفي، الطبعة الأولى، دار أسامة للنشر والتوزيع، عمان، 2009، ص. 224.

18)- المواد 72 إلى 75، من الأمر رقم 03-11 المتعلق بالنقد والقرض المعدل والمتمم.

19)- يقصد بالجهاز البنكي، مجموع البنوك العاملة في بلد ما، وهو جزء من النظام المالي الذي يشمل فضلا عن البنوك المؤسسات المالية والسلطات المسؤولة عن السياسة النقدية، و كذا مختلف الهيئات المكلفة بضمان السير الحسن للجهاز البنكي.

- فضيلة ملهاق: وقاية النظام البنكي الجزائري من تبييض الأموال، (دراسة على ضوء التشريعات والأنظمة القانونية سارية المفعول)، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر 2013، ص. 24.

20)- يعتبر بنك البركة أول بنك اسلامي في الجزائر، وقد أسس هذا البنك بتاريخ 6 ديسمبر 1990 بالاكتتاب في رأس مال البنك بنسبة 49 % من بنك البركة الدولي، و51 % من بنك الفلاحة والتنمية الريفية.

21)- أمر رقم 03 – 03، مؤرخ في 19 يوليو 2003، يتعلق بالمنافسة المعدل والمتمم، عدد 43، مؤرخة في 20- 07- 2003.

22)- تتمثل الممارسات المقيدة للمنافسة في ما نصت عليه المادة 14 من الأمر 03- 03، المتعلق بالمنافسة المعدل و المتمم وهي: الممارسات والأعمال المدبرة والاتفاقيات التي يمكن أن تعرقل حرية المنافة أو

تحد منها أو تخل بها، التعسف في وضعية الهيمنة، عرقلة حرية المنافسة أو الحد منها، التعسف في استغلال وضعية التبعية، عرض الأسعار أو ممارسة أسعار بيع منخفضة بشكل تعسفي.

23)- عدنان فارس: " العلاقة الوظيفية بين مجلس المنافسة وسلطات الضبط الأخرى"، الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، جامعة عبد الرحمان ميرة ببجاية، يومي 23 و24 ماي 2007.

24)- المواد35، 36، و،38 الأمر رقم 03- 03، المتعلق بالمنافسة المعدل والمتمم.

25)- المادة 36، الأمر رقم 03-03، المتعلق بالمنافسة المعدل والمتمم.

26)- المادة 48، الأمر رقم 03- 03، المتعلق بالمنافسة المعدل والمتمم.

27)- المادة 44، الأمر رقم 03- 03، المتعلق بالمنافسة المعدل والمتمم.

28)- الماد 34 والمادة 37، الأمر رقم 03- 03، المتعلق بالمنافسة المعدل والمتمم.

29)- المواد 56 إلى 62، الأمر رقم 03- 03، المتعلق بالمنافسة المعدل والمتمم.

30) GAVALD Christian – STOUFFLET Jean, Droit bancaire " Institutions- Comptes- Opérations- Services" , édition Lexis Nexis, Paris, 2010, p 145.

31)- أجاز المشرع الجزائري بموجب الأمر لبعض المؤسسات من غير البنوك تعاطي بعض العمليات المصرفية، تحقيقا لأهداف اجتماعية، واقتصادية، المواد 77 إلى 97 الأمر 11/03 المتعلق بالنقد و القرض المعدل والمتمم.

32)- المادة 70 و المادة 71 من الأمر رقم 03-11 المتعلق بالنقد والقرض المعدل والمتمم.

33)- يقصد "بعمليات أخرى" ما نصت عليه الفقرة الأولى من المادة 75 من الأمر 11/03 المعدل والمتمم، حيث أجاز المشرع للبنوك والمؤسسات المالية ممارسة عمليات من غير العمليات المصرفية و العمليات التابعة لنشاطها، وكذا المساهمات، غير أن الملفت للانتباه هو أن المشرع لم يحدد هذه العمليات ومضمونها.

34)- الفقرة 02، المادة 75، الأمر رقم 03-11، المتعلق بالنقد والقرض المعدل والمتمم.

35)- المادة 76، الأمر رقم 03-11، المتعلق بالنقد والقرض المعدل والمتمم.

36)- عدد المشرع من خلال مواد الأمر رقم 03-11 المتعلق بالمنافسة صورا لكل ممارسة مقيدة للمنافسة، وقد جاء هذا التعداد على سبيل التمثيل لا الحصر حيث أن كل صورة من صور الممارسات المقيدة للمنافسة يمكن أن تضم بداتها عدة صور أخرى يصعب حصرها، وقد نصت على هذه الصور المواد 6، 7، 10، 11،و12 من الأمر 11/03 المعدل والمتمم.

37)- المادة 62، الأمر رقم03-11، المتعلق بالنقد والقرض المعدل والمتمم.

38)- نظام رقم 13-01، مؤرخ في 08 ابريل 2013، يحدد القواعد العامة المتعلقة بالشروط البنكية المطبقة على العمليات المصرفية.

39)- أمر رقم 75- 59، مؤرخ في 26 سبتمبر 1975، المتضمن القانون التجاري المعدل والمتمم، ج ر عدد 101.

40)- تضمنت المواد من 744 إلى 748 من الأمر 75- 59 المتضمن القانون التجاري الأحكام العامة لاندماج شركات المساهمة أما المواد من 749 إلى 762 منه فتضمنت شروط وإجراءات الاندماج.

41)- المواد 17، 18، و19، الأمر رقم 03- 03، المتعلق بالمنافسة المعدل والمتم.

42)- المواد 82 و 94، الأمر رقم 03-11، المتعلق بالنقد والقرض المعدل والمتمم.

43)- بن حملة سامي، "مفهوم اندماج الشركات التجارية في القانون التجاري"، (مجلة العلوم الانسانية)، العدد 28، جامعة منتوري، قسنطينة، ديسمبر 2007، ص - ص. 251- 252.

44)- نخص بالذكر في هذا المجال التشريع الفرنسي، الذي منح الاختصاص بالنظر في الممارسات المقيدة للمنافسة ووضعيات التعسف والهيمنة في المجال البنكي لمجلس المنافسة سواء تعلق الأمر بالعمليات المصرفية أو بالعمليات التابعة للمهنة المصرفية، بعدما كان هذا الاختصاص يؤول للجنة المصرفية، غير أنه في المقابل أبقى على الغموض القائم حول الاختصاص بمراقبة التجميعات البنكية.

- GAVALDA Christian – STOUFFLET Jean, op.cit., pp.145-146.

45)- عدنان فارس: " العلاقة الوظيفية بين مجلس المنافسة وسلطات الضبط الأخرى"، الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، مرجع سابق.