



جامعة الشهيد حمه لخضر الوادي
كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير
قسم العلوم الاقتصادية



محاضرات في النظام المصرفي الجزائري
موجهة لطلبة السنة الثالثة ليسانس تخصص: اقتصاد نقدي وبنكي

الفصل الأول: نشأة وتطور النظام المصرفي في الجزائر منذ الاستقلال (1962-1990)

الدكتور: عادل زقير



الفصل الأول: نشأة وتطور النظام المصرفي الجزائري منذ الاستقلال (1962-1990)

- أولا - المرحلة الأولى (1962-1970): تكوين نظام مصرفي وطني وإضفاء السيادة.
- ثانيا- المرحلة الثانية (1971-1985): تطبيق الإصلاحات المصرفية والمالية الأولى.
- ثالثا- المرحلة الثالثة (1986-1989): تطبيق الإصلاحات المصرفية والمالية الثانية.



تمهيد:

يهدف هذا الفصل إلى تحديد أبرز محطات مسار النشأة والتطور التي عرفها النظام المصرفي الجزائري خلال الفترة 1962 - 1990. وذلك بهدف الوقوف على أهداف الإصلاحات المتعاقبة وتداعياتها على هذا النظام، وذلك من خلال التطرق إلى ما يلي:

- أولا - المرحلة الأولى (1962 - 1970): تكوين نظام مصرفي وطني جزائري من خلال إضفاء السيادة.
- ثانيا- المرحلة الثانية (1971 - 1985): تطبيق الإصلاحات المصرفية والمالية الأولى.
- ثالثا- المرحلة الثالثة (1986 - 1989): تطبيق الإصلاحات المصرفية والمالية الثانية.



أولا - المرحلة الأولى (1962-1970): تكوين نظام مصرفي وطني وإضفاء السيادة

في ظل افتقار الدولة الجزائرية لأدنى شروط التنمية، فقد كانت جل التعاملات المالية والاقتصادية تتم مع المتعاملين الفرنسيين. فضلا عن عرقلة الأنشطة الاقتصادية بسبب عدم حصولها على مصادر تمويلية، وذلك بسبب رفض البنوك الأجنبية تمويل استثمارات القطاع العام. أصبح لزاما إرساء قواعد وأسس نظام مصرفي جزائري وطني، والذي يكون قادرا على الوفاء بمتطلبات تمويل التنمية الاقتصادية. علاوة على فرض السيادة من خلال اصدار العملة الوطنية، وجزارة وحدات القطاع المصرفي. ومن بين أهم هذه الجهود التي هدفت ترسيخ السيادة الوطنية للدولة الجزائرية نذكر ما يلي:



(1) فصل الخزينة العمومية الجزائرية عن الخزينة العمومية الفرنسية في 29 أوت 1962:

وهو ما سمح للخزينة القيام ببعض المهام التقليدية لوظائف الخزينة العامة، مع صلاحيات واسعة في بعض الميادين الاقتصادية كالتكفل بتمويل الأنشطة الزراعية والصناعية استجابة لمتطلبات الاقتصاد.

(2) إنشاء البنك المركزي الجزائري "BCA":

أنشأ البنك المركزي الجزائري من طرف المجلس التأسيسي بموجب القانون 62-144 المؤرخ بتاريخ 13 ديسمبر 1962 كمؤسسة عمومية وطنية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وذلك ليحل ابتداء من أول جانفي 1963 محل معهد الإصدار أو بنك الجزائر والذي أنشأته فرنسا خلال الفترة الاستعمارية في 4 أوت 1851 بمقتضى القانون المؤرخ في 19 جويلية 1851. ومن الناحية القانونية، اعتبر البنك المركزي الجزائري مؤسسة عامة وطنية لها شخصية معنوية واستقلالية مالية. هذا، وطبقا لقانون تأسيسه له حق فتح فروع في البلاد حسب الحاجة، وله فرع في كل ولاية. ومن اختصاصات المجلس، يذكر: تقرير الخصم وشروطه، تحديد نسبة الفائدة، إصدار وسحب النقود الورقية، وهو المسؤول عن كل من: التداول النقدي والسياسة النقدية والغطاء النقدي، وتوزيع الائتمان وشروطه ونسب الاحتياطي القانوني للبنوك، كما أنه يعتبر بمثابة المقرض الأخير للنظام المصرفي، وهو بنك الدولة في جميع أمورها المتعلقة بالقروض والضمانات والاستشارات المالية والاقتصادية، بالإضافة إلى كونه الرقيب على التحويلات الخارجي ومراقبة ميزان المدفوعات.



(3) إنشاء الصندوق الجزائري للتنمية "CAD":

والذي تأسس في 07 ماي 1963 بموجب القانون رقم 63-165، وبعد التغيير الذي طرأ على نظامه الأساسي تغير اسمه ليصبح البنك الجزائري للتنمية "BAD"، والذي وضع مباشرة تحت وصاية وزارة المالية، وهو مكلف بتمويل الاستثمارات المنتجة في إطار البرامج والمخططات الخاصة بالاستثمارات في جميع القطاعات (الصناعة، الزراعة، المناجم والصيد البحري...).

(4) إصدار العملة الوطنية «الدينار الجزائري» في أبريل 1964:

تمكنت الجزائر في 10 أبريل 1964 من إصدار عملتها الوطنية، والتي تمثل السيادة الوطنية، حيث تم استهداف وضع حوالي ملياري دينار للتداول في السوق غير أن قدرات مطبعة النقود الوطنية لم تكن تتجاوز 60 ألف ورقة في اليوم لهذا تم في بادئ الأمر الاستعانة ببعض الدول لتكملة عملية الإصدار، وقد تم إصدار الدينار بقيمة 18 غرام ذهب وهذه القيمة كانت مساوية لقيمة الفرنك الفرنسي في ذلك الوقت، وقد قرر البنك المركزي آنذاك اختيار أربعة فئات من الأوراق النقدية لاستبدال عملة المستعمر وهي أوراق 5 و10 و50 و100 دينار.



4 إنشاء الصندوق الوطني للتوفير والاحتياط "CNEP":

والذي تأسس في 10 أوت 1964 بموجب القانون رقم 64-227 وقد أسندت إليه مهمة جمع المدخرات الصغيرة للعائلات والأفراد أما في مجال القرض فإن الصندوق مدعو لتمويل ثلاثة أنواع من العمليات هي تمويل البناء والجمعيات المحلية وبعض العمليات الخاصة ذات المنفعة الوطنية. وفي إطار العمليات الأخيرة، فإن الصندوق بإمكانه القيام بشراء سندات التجهيز التي تصدرها الخزينة العمومية. وابتداء من سنة 1971 وبقرار من وزارة المالية تم تكريس الصندوق الوطني للتوفير والاحتياط كبنك وطني للسكن، وقد شملت السياسة الإقراضية لهذا الصندوق منح القروض إما لبناء سكن أو شراء سكن جديد أو تمويل مشاركة المقترض في تعاونية عقارية.



5 تأميم البنوك الأجنبية وإقامة بنوك وطنية:

لقد ظلت البنوك الأجنبية تمارس نشاطها في الفترة الممتدة من 1963 تاريخ بداية نشاط البنك المركزي إلى غاية عام 1966 بداية مرحلة تأميم البنوك الأجنبية، التي نتج عنه ظهور نظام مصرفي وطني يتكون من مجموعة من البنوك التجارية العمومية لسد الفراغ الناشئ عن استقالة البنوك الأجنبية. وهذه البنوك هي:



أنشئ هذا البنك في 13 جوان 1966 ليكون أداة للتخطيط المالي ودعامة للفكر الاشتراكي والزراعي بموجب الأمر رقم 66-178 المؤرخ في 13 جوان 1966. كما ضم بعد ذلك جميع البنوك ذات الأنظمة المشابهة له والتي تتمثل في: (أ) بنك التسليف العقاري الجزائري التونسي في شهر جويلية 1966. (ب) بنك التسليف الصناعي والتجاري في شهر جويلية 1967. (ج) بنك باريس الوطني في شهر جانفي 1968. (د) بنك باريس والبلاد المنخفضة في شهر جوان 1968. ومن أهم أنشطة البنك الوطني الجزائري تمويل القطاع الاقتصادي العمومي صناعيا كان أو زراعيا، إلى جانب العمليات المصرفية التقليدية الخاصة بنوك الإيداع.



أنشئ في 29 ديسمبر 1966 بموجب المرسوم رقم 66-36 المؤرخ في 29 ديسمبر 1966 المعدل والمتمم بالأمر رقم 67-75 المؤرخ في 11 ماي 1967 ليخلف البنوك الشعبية العديدة التي كانت متواجدة في الجزائر قبل هذا التاريخ، وهذه البنوك هي: البنك التجاري والصناعي بوهران، البنك التجاري والصناعي بالجزائر العاصمة، البنك التجاري والصناعي بعنابة، والبنك الجهوي للقرض الشعبي الجزائري. وقد تم دمج جميع هذه البنوك وأنشئ على إثرها القرض الشعبي الجزائري الذي تم تدعيمه بعد ذلك بضم البنك الجزائري المصري في أول جانفي 1968، وضم الشركة المارسلية للبنوك في 30 جوان 1968، والشركة الفرنسية للتسليف والبنك في سنة 1971. ويبارس هذا البنك جميع العمليات المصرفية التقليدية، بالإضافة إلى تمويل القطاع العمومي وخاصة السياحة والأشغال العمومية والبناء والري والصيد البحري كما أنه يقوم بتمويل عدد كبير من المؤسسات الخاصة قصد تدعيم الصناعة المحلية والتقليدية والمهن الحرة.



أنشئ في 01 أكتوبر 1967، حيث امتلك بنك كريدي الليوني في 12 أكتوبر 1967، والذي كان بدوره قد ضم البنك الفرنسي للتجارة الخارجية. وفي سنة 1968، تملك البنك الخارجي الجزائري الشركة العامة وبنك باركلين والبنك الصناعي للجزائر وبنك البحر الأبيض المتوسط وبنك تسليف الشمال. ويعتبر البنك الخارجي الجزائري بنك ودائع أوكلت إليه مهمة تسهيل العلاقات الاقتصادية الجزائرية مع مختلف دول العالم، ويشمل على قسمين واحد للائتمان الداخلي والثاني للعلاقات الخارجية مكلف بتمويل التجهيز بالإضافة إلى مشاريع المحروقات والتعدين، ومنذ عام 1970 أصبح البنك الجزائري الخارجي مكلف بمسك حسابات الشركات الصناعية الكبرى في ميادين المحروقات ومشتقاتها، النقل ومواد البناء ليمدها بالقروض.

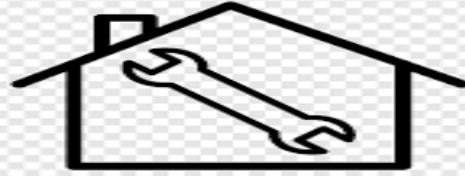
ويمكن القول، أن ما سبق ذكره يعتبر بمثابة مرحلة التأسيس الفعلي لنظام مصرفي وطني تسيطر عليه الدولة من خلال تكريس البنوك الجزائرية التي قامت على أنقاض البنوك الأجنبية لخدمة أغراض التنمية، حيث تم تطبيق فكرة التخصيص القطاعي لتلك البنوك. حيث كل واحد من البنوك التجارية الثلاثة التي تم تأميمها تخصص في مجال معين من النشاط الاقتصادي. وقد سجلت خلال هذه المرحلة جملة من الاختلالات، استدعت القيام بجهود الإصلاح.

ثانيا- المرحلة الثانية (1971-1985): تطبيق الإصلاحات المصرفية والمالية الأولى

تجسدت الإصلاحات المصرفية الأولى في الإصلاح المالي سنة 1971، والذي يخص الجانب التنظيمي للوساطة المالية، وإعادة النظر في قنوات التمويل، وتزامن هذا الإصلاح مع انطلاق أول مخطط رباعي 1970 - 1973، فكان من الضروري وضع نظام تمويل مخطط بهدف تعزيز التخطيط المادي بنظام تخطيط مالي، كأداة لتنفيذ التنمية التي تترجم في شكل مخططات خاصة على صعيد الاستثمار. وهكذا، صدر قانون المالية لسنة 1971 والنصوص التي تلتها لتوضح طريقة ودور البنوك في تمويل النشاط الاقتصادي. كما كان يهدف الإصلاح إلى تخفيض عجز التمويل العام بتوجيه منح القروض الاستثمارية من الخزينة إلى البنوك حتى يصبح للتمويل البنكي دور حيوي في تقييم الناتج الوطني. وفي هذا السياق، يتم عرض أهم الأمور التي تعلق بهذا الإصلاح فيما يلي:

1. دوافع الإصلاح المالي والمصرفي لسنة 1971:

وتعزى إصلاحات سنة 1971 لوجود عدد من النقائص نذكر من أهمها:



غياب قانون مصرفي عضوي: لم تعرف الفترة قبل سنة 1986 أي قانون متماسك يتعلق بتنظيم دور الوساطة المالية، ولكن كانت هناك قوانين مبعثرة وعدم انسجام في القانون التشريعي، وهو ما انعكس على الجانب التطبيقي.

وجود نزاعات: لقد كانت هناك عدة تناقضات ونزاعات على مستويين وهما: (أ) السلطة النقدية: وذلك لأن القانون لم يحدد بالضبط مهام البنك المركزي وحالات تدخل وزارة المالية، والتي كانت تضم هيئتين هما مجلس القرض واللجنة التقنية للمؤسسات المصرفية الوطنية، حيث كان هناك تناقض بين وزارة المالية والبنك المركزي في الأوامر المتخذة من طرفها. (ب) البنوك الأولية: وذلك بسبب جمع الودائع ومنح القروض، ولم يحترم مبدأ التخصص لكل بنك، وبالتالي سادت الفوضى في تحديد مهام البنك التجاري بشكل دقيق، بالإضافة إلى وجود خلل في توزيع الشبايك المصرفية عبر القطر الوطن.

التدخل المباشر للوساطة المالية: وذلك فيما يتعلق التمويل الاقتصادي، وكانت الخزينة العامة تتدخل مباشرة في منح القروض لتمويل الاستثمار، أما البنوك فكانت عملياتها الاقراضية خاصة بقروض الاستغلال رغم أهمية الموارد المالية التي كانت تتمتع بها ولكنها توظف في مجالات محدودة.

2. مميزات الإصلاح المالي والمصرفي لسنة 1971:

لقد جاء هذا الإصلاح ليكرس منطق تخطيط عمليات التمويل ومركزتها وذلك استجابة لثلاثة اعتبارات أساسية هي:

ضرورة تكريس نظام التمويل والاعتماد عليه لتحقيق أعلى مستوى من الأهداف على صعيد الاستثمار، على أن يتم ذلك على أساس مركزية قرارات التمويل ومراقبة التدفقات النقدية.

ضرورة التوافق مع الفلسفة العامة للتنظيم الاقتصادي وكذلك ضرورة انسجام نظام التمويل مع هذا التوجه باعتباره أداة لتنفيذ التنمية التي تترجم في شكل مخططات.

ضرورة الاتجاه نحو مركزية قرارات الاستثمارات وكذلك ضرورة إتباع نظام التمويل المتوافق مع هذا الاتجاه ضماناً لمبدأ الانسجام، ولكون أن التحكم في التدفقات الحقيقية يجب أن يرافقه التحكم في التدفقات النقدية.

وخلال فترة الإصلاح التي ميزت فترة السبعينات، تم إنشاء هيئتين استشاريتين منفصلتين لتسيير البنوك وللمراقبة وإدارة القرض تحقيقاً لأهداف الإصلاحات وذلك بمقتضى الأمر رقم 71/47 المؤرخ في 30/06/1971، وهما:

مجلس القرض:

□ يتمثل دور مجلس القرض الذي يعمل تحت وصاية وزارة المالية في إعداد الدراسات المتعلقة بسياسة القرض والنقود والمسائل المتعلقة بطبيعة وحجم وكلفة القرض وذلك في إطار مخططات وبرامج تنمية الاقتصاد الوطني، ويهتم كذلك ببحث فرص تنوع مصادر الادخار والتمويل للاقتصاد الوطني، كما يساعد على تعزيز علاقات القطاع المصرفي مع القطاعات الاقتصادية في البلاد وتشجيع تمويل البنوك للمشاريع الاقتصادية.

اللجنة التقنية للمؤسسات المصرفية:

□ تأسست بموجب المادة 09 من الأمر 71/47 المؤرخ في 30/06/1971 ترأس هذه اللجنة وزارة المالية وتقوم بتقديم الآراء والتوصيات لوزير المالية في كافة الأمور المصرفية والمجالات المرتبطة بهذه المهنة، كما عملت اللجنة على اقتراح جميع المقاييس التي تخص سرعة تنفيذ الخطط الاستشارية وتحقيق المراقبة الفعالة وتوجيه الموارد المتاحة تبعاً لتوازن النظام المالي في ميدان التسيير المصرفي والرقابة. هذا بالإضافة إلى دراسة واقتراح التدابير الكفيلة، بتوحيد المناهج الحسابية الإدارية، والتقنيات الخاصة بتقدير حاجيات التمويل التي تهم المؤسسات المالية مستقبلاً، فضلاً عن دراسة حسابات وميزانيات المؤسسات المالية وعرضها على وزير المالية.

ولقد أدى أيضا الإصلاح المالي لسنة 1971 إلى تفعيل دور الصندوق الجزائري للتنمية، هذا الأخير لم يتمكن عند إنشائه من تنشيط الادخار عمليا، فاقصر نشاطه في البداية على دور أمين الصندوق يدار تحت وصاية وزارة المالية، ولكنه منذ 1970 أصبح يحتفظ لوحده بحق تسيير عمليات ميزانية برامج التجهيز وتحولت هذه المؤسسة رسميا سنة 1972 إلى البنك الجزائري للتنمية B.A.D.

3. مبادئ السياسة التمويلية التي حكمت اصلاح 1971:

تضمن هذا الإصلاح رؤية جديدة لعلاقات التمويل كما حدد طرق وآليات تمويل الاستثمارات العمومية وفق العديد من الأسس والمبادئ، ومن بين تلك الطرق نذكر: أ- قروض بنكية متوسطة الأجل تتم بواسطة إصدار سندات قابلة لإعادة الخصم لدى البنك المركزي، ب- قروض طويلة الأجل ممنوحة من طرف مؤسسات مالية متخصصة مثل البنك الجزائري للتنمية، وتتمثل مصادر هذه القروض في الإيرادات الجبائية وموارد الادخار المعبأة من طرف الخزينة العمومية، والتي منح أمر تسييرها إلى هذه المؤسسات المالية المتخصصة. وجمع التمويل عن طريق القروض الخارجية المكتتبة من طرف الخزينة العمومية والبنوك الأولية والمؤسسات. أما بالنسبة للمبادئ والآليات التي حكمت السياسة التمويلية في هذه المرحلة فتتمثل في:

مبدأ مركزية الموارد
المالية:

• يهدف هذا المبدأ إلى تجنب حالات عدم استعمال أو عدم استغلال الأموال المتوفرة لضمان التحكم فيها وحسن تسييرها، ولهذا يجب أن تكون الموارد المتاحة الداخلية منها والخارجية مركزة ومحولة على مستويين الخزينة والبنوك من أجل توفير احتياجات تنفيذ البرامج المحددة من قبل المخطط. ويتعلق الأمر بالنسبة إلى: (أ) مستوى الخزينة بفائض أموال صناديق المعاش، الادخار، وشركات التأمين، الجمارك واحتياطات هذه المؤسسات تحول إجباريا إلى الخزينة لمدة خمس سنوات قابلة للتجديد أوتوماتيكيا. وتجبر المؤسسات العمومية على إيداع أموال الاحتياطات والاهتلاك في حساب خاص بالخبزينة العمومية ودفع مساهمات محددة كمشاركة في ميزانية الدولة. (ب) مستوى البنوك التجارية يتم تركيز الموارد الجارية للمؤسسات العمومية، الودائع تحت الطلب ولأجل للمؤسسات الخاصة والأفراد.

مبدأ التوزيع المخطط
للائتمان:

• اعتبر البنك كوسيلة تخطيط في يد الدولة، وبناء على ذلك عملية توزيع الموارد على مختلف القطاعات الاقتصادية تكون مركزية لتمكين الدولة من تحديد حجم الموارد المالية الضرورية لكل مشروع اقتصادي، ومن ثم فإن تحديد نسب مختلف القروض قصيرة ومتوسطة وطويلة المدى الداخلية والخارجية وكذا توزيعها على مستوى إدارة المالية والتخطيط. حيث يحدد نظام التخطيط الأهداف الحقيقية ويقوم بحصر الموارد المالية وتوجيهها إلى تحقيق الأهداف المبينة في الخطة، فحاولت السلطات تنظيم الوساطة المالية عن طريق تخطيط وتوزيع الائتمان فحددت مهام البنوك ومهام الخزينة وعملية الوساطة المالية أسندت إلى البنوك وقسمت الاستشارات إلى مجموعتين: (أ) الاستشارات العامة: وتتعلق بالمشاريع العامة التي تقوم بها الدولة ضمن ميزانيتها العامة في حساب التجهيز ويتم تمويلها من طرف الخزينة العامة للدولة. (ب) الاستشارات المنتجة: والتي تتدخل الخزينة بصفة غير مباشرة - وذلك عن طريق البنك للتنمية - في تمويلها، فإذا كانت طويلة الأجل يتم تمويلها على حساب موارد الخزينة، أما إذا كانت الاستشارات متوسطة أو قصيرة الأجل فيتم تمويلها عن طريق البنوك.

مبدأ مراقبة استعمال الموارد المالية:

• يتعلق هذا المبدأ بمراقبة الأموال الممنوحة للمؤسسات العامة في شكل اعتمادات وقروض، حيث حاولت السلطة مراقبة استعمال هذه الموارد وتوجيهها حسب الأهداف المحددة وأسندت وظيفة المراقبة للبنوك لأنها تمثل همزة وصل بين الخزينة العمومية والبنك المركزي من جهة وبين المؤسسات العامة من جهة أخرى، فالبنوك تتمتع بموقع استراتيجي لمراقبة استعمال الموارد المالية لأنها تعتبر القناة التي تمر عبرها الأموال الممنوحة للمؤسسات لإنجاز المشاريع، وألزمت البنوك بتقديم محاضر تتضمن استعمالات المؤسسات العامة للأموال سواء بالعملة الوطنية أو الأجنبية، الاعتمادات تستعمل على أقساط مبيّنة في وثائق تقدم للبنك المركزي ووزارة المالية. كما تم اتخاذ جملة من الإجراءات: أ- إجبارية التعامل بتحويل أو شيك بنكي. ب- عمليات المراقبة (المسبقة، الجارية، علاوة على المتعلقة بنتائج المؤسسة).

التوطين البنكي الموحد:

• والذي يلزم المؤسسات بتركيز حساباتها وعملياتها البنكية على مستوى بنك وحيد، وتجسيد مبدأ البنك الأحادي، ولم يكن اختيار بنك التوطين لا من صلاحيات المؤسسات ولا البنك بل بقرار من وزارة المالية التي وجهت كل بنك إلى تمويل المؤسسات التي تنتمي إلى نفس القطاع الاقتصادي كالتالي: (أ) البنك الوطني الجزائري يهتم بالقطاع الزراعي والصناعي العمومي. (ب) البنك الشعبي الجزائري يختص بالصناعات التقليدية كالسياحة والفندقة. (ج) البنك الخارجي الجزائري يختص بكل ما يتعلق بالعمليات القائمة مع الخارج. وهذا ما سمح لكل مؤسسة عامة أن تفتح حسابين، حساب خاص بدورة الاستغلال، وحساب خاص بعمليات الاستثمار ويمنع التداخل بين الحسابين وهذا لتدعيم مبدأ الرقابة.

منع التمويل الذاتي:

تخصيص البنوك:

• يهدف هذا المبدأ تمكين الدولة من تخطيط مركزي للتحكم في الموارد وتوزيعها على المؤسسات التي تراها في حاجة ماسة لها، فلا يمكن للمؤسسة الاستثمار بمواردها الخاصة. وعليه فالبنك التجاري هو المسير لحسابات المؤسسة فيما يخص القروض قصيرة الأجل، بينما البنك الجزائري للتنمية يزودها بالقروض الطويلة. وللحصول على التمويل الخارجي على المؤسسة الحصول على رخصة مسبقة من البنك المركزي على أن تقدم البنوك ضمانا. كما تم منع التمويل بين المؤسسات فيما عدا القروض التجارية الجارية، قرض مؤسسة لمؤسسة أخرى غير مسموح حسب ما ينص عليه القانون المالي لسنة 1972 المادة 22، هذا الإجراء يهدف أيضا إلى مركزية الموارد أمام البنوك حتى تتمكن من منح القروض متوسط المدى الاستثمارات المخططة، كما تسمح للبنوك بمراقبة نشاط المؤسسات.

• حيث يتخصص كل بنك في تمويل قطاعات معينة أو مؤسسات تعمل في نفس القطاع.

وتجدر الإشارة إلى أنه قد شهدت الفترة 1982-1985 إصلاحات هيكلية تزامنت مع المخطط الخماسي الأول 1980-1984 كان من نتائجها إعادة هيكلة كل من البنك الوطني الجزائري والقرض الشعبي الجزائري اللذين نتج عنها بنكيين جديدين هما :



والذي أنشئ في 13 مارس 1982 بموجب المرسوم 82-106 المؤرخ في 13 مارس 1982، وقد اضطلع هذا البنك بوظيفة تمويل كل من الهياكل والأنشطة ذات الصلة بالإنتاج الفلاحي. الهياكل والأنشطة الصناعية والفلاحية. هياكل وأنشطة الصناعات التقليدية والحرف الريفية. بالإضافة إلى قيامه بجميع العمليات المصرفية التقليدية.



والذي أنشئ في 30 أبريل 1985 بموجب المرسوم 85-85 المؤرخ في 30 أبريل 1985 وقد اضطلع هذا البنك بالإضافة إلى القيام بجميع العمليات المصرفية التقليدية بمهمتي تمويل عمليات الاستثمار الإنتاجي المخططة من طرف الجماعات المحلية وتمويل عمليات الرهن.

ويمكن القول، بأن هذه المرحلة تميزت بعدة نقائص من أهمها:

- لم يسند للبنك المركزي سوى المهام التنفيذية العادية، وذلك بسبب انحصار القرار والسلطة النقدية في وزارتي التخطيط والمالية، كما لم يترك للنقد أي دور فعال في النشاط الاقتصادي بحيث كان مجرد مصدر للتمويل المحلي للمخططات التنموية. ناهيك عن احتكار الخزينة العمومية لعملية تمويل الاقتصاد الوطني وهيمنتها على أوجه النشاط المالي والمصرفي.
 - وجود نظام مصرفي ذو مستوى واحد يتداخل فيه دور البنوك التجارية والبنك المركزي في تمويل النشاط الاقتصادي.
 - قصور كبير ميز دور النظام المصرفي لكون هذا النظام كان مجرد وسيط إداري لنقل التدفقات المالية من الخزينة العمومية إلى المؤسسات الاقتصادية العمومية.
- وهذا ما استدعى السلطات النقدية لإجراء إصلاحات مصرفية عميقة تجسدت في إصلاحات سنة 1986.

ثالثا- المرحلة الثالثة (1986-1989): تطبيق الإصلاحات المصرفية والمالية الثانية

تزامنت الإصلاحات الهيكلية للقطاع الاقتصادي مع المخطط الخماسي الأول (1980-1984)، وذلك مع تغيير نظام اتخاذ القرار الذي كان مركزيا إلى نظام لا مركزي، حيث عرفت هذه الفترة إعادة هيكلة بعض المؤسسات المصرفية، ثم الشروع في الإصلاح المالي بعد الصعوبات المالية التي عرفها الاقتصاد الوطني في نهاية 1985 نتيجة لانخفاض إيرادات الدولة من العملة الصعبة بسبب تدهور أسعار المحروقات وانخفاض قيمة الدولار، والذي تسبب في اختلال على مستوى ميزان المدفوعات وارتفاع حاد في حجم المديونية الخارجية ونسبة خدمات الدين، بالإضافة إلى توقف معظم المخططات التنموية، وهذا ما دفع إلى إعادة النظر في مبادئ تسيير الاقتصاد وبالخصوص الجانب المصرفي والمالي. وهذا ما تجسد على شكل مراجعة نظام تمويل الاقتصاد ورد الاعتبار لوظيفة الوساطة المالية للبنوك، وتحول هذه الأخيرة إلى كيانات قانونية مستقلة. وقد تعاقب إصدار عدة قوانين قصد تنظيم سير عمل البنوك داخل النظام القانون المتعلق بنظام البنوك والقرض الصادر في 1986 وقانون استقلالية البنوك الصادر في 1988.

(1) قانون نظام البنوك والقرض 1986:

تحت ضغط أزمة النفط الخانقة، سعت الحكومة الجزائرية إلى تحويل النظام الاقتصادي بمبادئه ومؤسساته نحو اقتصاد يقوم على أسس وقواعد السوق هو إصدارها لقانون بنكي جديد هو القانون رقم 86-12 المؤرخ في 19 أوت 1986 المتعلق بنظام البنوك والقرض، الذي حدد بوضوح مهام ودور البنك المركزي والبنوك التجارية كما تقتضيه المبادئ العامة والقواعد التقليدية للنشاط المصرفي، مع إعادة الاعتبار لدور وأهمية السياسة النقدية في تنظيمها لحجم الكتلة النقدية المتداولة ومراقبتها تماشياً وتحقيق أهداف السياسة الاقتصادية الكلية. واستناداً إلى المخطط الوطني للقرض. الأمر الذي نتج عنه نوع من الاستقلالية والمرونة في تعديل أسعار الفائدة الاسمية المطبقة من طرف البنوك، مع ضبط وتعديل إجراءات التعامل مع المؤسسات فيما يتعلق بشروط منح الائتمان. كما قام القانون 86-12 بإعطاء تعريف دقيق للتحويلات التي أحدثت على مستوى نظام التمويل. فمن خلال المواد التي جاءت في هذا القانون والتي يمكن توضيحها من خلال ما يلي:



أ) المخطط الوطني للقرض:

تم اعداده بهدف القيام بالتسويات المالية للاقتصاد على المستوى الكلي، ووفقا للقانون 86-12 فإن المخطط الوطني للقرض الذي يدخل ضمن الخطة الوطنية للتنمية يحدد الأهداف التي يجب بلوغها لتحقيق التوازنات في مجال جمع الموارد ومصادر النقد، والأولويات في ميدان توزيع القروض. ففي مجال جمع الموارد، تم التقليل من التمويل النقدي من خلال التخفيض المتزايد للموارد التي تأتي من الإصدار النقدي، وتعويضه بتعبئة الادخار، كما يحدد حجم وطبيعة الموارد الداخلية الواجب تجميعها. أما في مجال توزيع القروض يحدد القروض الواجب توزيعها على المؤسسات العمومية حسب القطاعات القابلة للإنعاش، ويبين نصيب كل بنك أو مؤسسة قرض ومدى تدخل البنك المركزي في عملية التمويل، كما يساهم البنك المركزي ومؤسسات القرض في إطار الأهداف التنموية في دراسة وإعداد المخطط الوطني للقرض وكذا تنفيذه ومتابعته.

ب) المجلس الوطني للقرض:

من أجل تطبيق القانون وتنفيذ المخطط الوطني للقرض، أنشأ المشرع "المجلس الوطني للقرض"، يقوم هذا المجلس بعدة مهام في توجيه السياسة النقدية والمالية من خلال: (أ) إعداد توجيهات السياسة النقدية والقرض في إطار الخطة الوطنية للقرض. (ب) مراجعة ومراقبة وتحليل الشروط الخاصة بتسيير وتطوير المؤسسة المالية. (ج) اقتراح النصوص التشريعية الخاصة بالنظام المالي والنقدي. (د) متابعة وضع وتنمية وإعادة التصحيح المادي للخطة الوطنية للقرض. و(ه) اقتراح الشروط المتعلقة بمؤسسات القرض.

ب) المجلس الوطني للقرض - تابع -:

وفي هذا السياق، اعتبر النظام المصرفي أداة لتطبيق للسياسة التي تقرها الحكومة في مجال جمع الموارد المالية والنقدية وترقية الادخار وتمويل الاقتصاد الجزائري، وذلك تماشيا مع القواعد المحددة في المخطط الوطني للقرض. وأوكلت مهمة السهر على تطابق تخصيص الموارد في إطار إنجاز هذا المخطط مع أهداف المخططات الوطنية للتنمية إلى النظام المصرفي، وهذا ما دعمه المخطط الخماسي 1985 - 1989 الذي أوصى بتكييف هذا النظام مع أهداف التنمية الاقتصادية والاجتماعية ومع أهداف المخطط الوطني السنوي، وذلك عبر شروط منح القروض، ومعدلات القرض، وتطوير آليات تأطير النقد وأشكال التمويل الذاتي، وهذا ما تدعمه المادة رقم 12 من قانون البنوك والقرض. كما يجب أن يقترن تنظيم النظام المصرفي قدراته بلا مركزية تسيير الاقتصاد الجزائري، لهذا كل ما يعد بنكا يقوم لحسابه الخاص يحكم وظيفة الاعتيادية بالعمليات الآتية: (1) توفير أنسب الظروف لاستقرار العملة وحسن تسيير النظام المصرفي. (2) جمع الأموال بصفقتها ودائع كيفما كانت مدتها وشكلها، منح القروض كيفما كانت مدتها وشكلها أيضا. بالإضافة إلى تسيير وسائل الدفع، والعمل على تسهيل نشاط العملاء. (3) القيام بعمليات الصرف والتجارة الخارجية مع مراعاة التنظيم والتشريع المعمول به. وأخيرا (4) توظيف القيم المنقولة وجميع العوائد المالية والاكتتاب فيها وشرائها وتسييرها وحفظها وبيعها.

ب) المجلس الوطني للقرض - تابع -:

وفي نفس الإطار، يتولى بالخصوص مخطط الوطني للقرض تسيير أدوات السياسة النقدية وتحديد الحدود القصوى لعمليات إعادة الخصم المخصصة لمؤسسات القرض، حيث بلغ معدله ما بين 01/10/1986 إلى غاية 01/05/1989 المخطط الخماسي 5%. وبالنسبة لأغراض المخطط الوطني للقرض، يحدد المخطط الوطني للقرض في إطار المخطط الوطني للتنمية الأهداف المطلوب تحقيقها في مجال جمع الموارد والعملة، وفي مجال الأولويات والقواعد التي ينبغي مراعاتها في توزيع القرض، وذلك من خلال تحديد ما يلي: (أ) حجم الموارد الداخلية المطلوب جمعها وطبيعتها، والقروض الواجب منحها حيث قدرت سنة 1986 بـ 176.9 مليار دج ثم ارتفعت سنة 1989 إلى 209.3 مليار دج. (ب) مستوى تدخل البنك المركزي في تمويل الاقتصاد. و(ج) استدامة الدولة وكيفيات تمويلها.

كما يشارك البنك المركزي وهيئات القرض في دراسة المخطط الوطني للقرض وإعداده، وتنفيذه، ومتابعته، وفي إيجاد الأدوات التقنية، وكيفيات تحقيق الأهداف النقدية المقررة، كما يقترح أي إجراء تعديلي ضروري يضمن تحقيق التوازنات النقدية الداخلية والخارجية.

ج) لجنة مراقبة عمليات البنوك:

من أجل تطبيق القانون المذكور، فقد أنشأ المشرع أيضا "لجنة لمراقبة عمليات البنوك" عوضا عن اللجنة التقنية التي اختفت بمقتضى هذا القانون، أهداف وامتيازات هذه اللجنة لم توضع بصفة مدققة، إلا أنه يمكن القول إن دور هذه اللجنة يتمثل في مراقبة عمليات النظام المصرفي أي وضع إطار لتنظيم وتحديد العلاقة بين البنك المركزي والبنوك التجارية من خلال عملية إعادة التمويل عن طريق الإصدار النقدي.

د) مهام البنك المركزي في إطار قانون البنوك والقروض 86-12 :

أعاد قانون البنوك والقروض للبنك المركزي دوره الحيوي في النظام المصرفي، ووظائفه التقليدية بصفته بنك الإصدار وبنك البنوك ووكيلا ماليا للدولة، إلى جانب إدارة السياسة النقدية وتسيير أدواتها، وبموجب هذا القانون تم فصل البنك المركزي كمقرض أخير وبين نشاطات البنوك التجارية، وأوكلت إليه العديد من المهام وإن كانت تعوزها الآليات التنفيذية، أهمها: (1) إعداد وتنفيذ ومتابعة المخطط الوطني للقروض ووضع الوسائل اللازمة لتحقيق أهدافه المالية والنقدية. ناهيك عن مساعدة الخزينة العمومية ومنحها تسبيقات في الحساب الجاري على ألا يفوق الحد الأقصى المحدد في المخطط الوطني للقروض. (2) موازنة ومراقبة توزيع القروض على الاقتصاد باعتباره بنك امتياز في الإصدار النقدي. (3) المساهمة في إعداد وتطبيق التشريعات والتنظيمات المتعلقة بالصرف والتجارة الخارجية وتقييم آثارها على التوازن الخارجي والاستقرار النقدي، مع ضمان تسيير احتياطات الصرف مركزيا وتوفير الظروف الملائمة لاستقرار العملة والقيام بصفة منفردة بكل العمليات الخارجية الواردة على الذهب والمعادن الثمينة. علاوة على ذلك، إقامة عقود خاصة بقروض مع الخارج أو الاقتراض لدى مؤسسات مالية أو مصرفية دولية في إطار القواعد التشريعية والتنظيمية بهدف تحقيق الأهداف المسطرة في المخطط الوطني للقروض. و(4) تسيير أدوات السياسة النقدية وتحديد شروط البنك مثل سقف سعر إعادة الخصم المفتوح لمؤسسات القروض.

هـ) مهام البنوك التجارية في إطار قانون البنوك والقروض:

أعطى قانون البنوك والقروض للبنوك التجارية شخصية معنوية واستقلالية مالية، وأصبحت مؤسسات عمومية اقتصادية، تعمل كوسيط مالي مع حرية التصرف بمواردها الخاصة، وتم إبعاد الخزينة العمومية عن توزيع القروض طويلة الأجل لصالح البنك الجزائري للتنمية. هذا، وتسهر البنوك ومؤسسات التمويل على تعبئة الادخار وتوزيع القروض في إطار المخطط الوطني للقروض وتطوير العلاقة بين المؤسسات المصرفية والمؤسسات العمومية الاقتصادية في مجال التمويل، وعلى العموم حددت مهام هذه المؤسسات في إطار الخطة الوطنية للقروض لتحقيق أكثر فعالية وحرية في التصرف في جمع الموارد من مصادر داخلية وخارجية مهما كان شكلها، وإعطاء فرصة لمؤسسات القروض لزيادة أشكال الإقراض في السوق المحلي أو الخارجي مع تحسين سياسة التوفير لديها. هذا إلى جانب تنوع القروض للمؤسسات العمومية بمختلف الآجال، وذلك بغرض تمويل نشاطها الاستغلالي والاستثماري، فضلا عن المشاركة في تمويل الاقتصاد الوطني بالمساهمة في شركات مالية محلية أو أجنبية حسب أهداف المخطط الوطني للتنمية، واستعدادات البنوك حسب هذا القانون حق متابعة استخدام القروض المصرفية وكيفية استرجاعها، والحد من مخاطر عدم السداد.

وهكذا، فبموجب القانون 86-12 المؤرخ في 19 أوت 1986 تم إدخال إصلاح جذري على الوظيفة البنكية حيث جاء القانون بما يلي: (أ) استعادة البنك المركزي لدوره كبنك للبنوك، وأصبح يتكفل بمهامه التقليدية من حيث الرقابة والإشراف عليها، وإن كانت هذه المهام تبدو في أحيان كثيرة مقيدة لأنها لم تتعزز بتطبيق صارم في الميدان خاصة في ظل النظام الاقتصادي الموجه. (ب) وضع نظام بنكي ذي مستويين، وبموجب ذلك تم الفصل بين البنك المركزي كملجأ أخير للإقراض وبين نشاطات البنوك التجارية. (ج) استعادة مؤسسات التمويل لدورها داخل النظام المصرفي الجزائري من خلال تعبئة الادخار وتوزيع القروض في إطار المخطط الوطني للقرض. (د) تقليل دور الخزينة في نظام التمويل، وتغيب الطابع المركزي للموارد المالية. (هـ) إنشاء هيئات رقابة على النظام البنكي، وهيئات استشارية أخرى، حيث نص القانون على إنشاء مجلس أعلى للقرض، مهمته ضبط التطور في ميدان النقود والقروض وإنجاز خطة وطنية في هذا المجال، كما تم تأسيس لجنة مراقبة أعمال البنوك لتحل مكان اللجنة التقنية للبنوك سنة 1971، وقد أوكلت لها نفس المهام.

(و) سياسة الإقراض والتغيرات الجديدة في ظل هذا القانون:

تكون المساهمات التي تمنحها هيئات القرض في إطار المخطط الوطني للقرض وحدوده، موضوع اتفاقية مع المستفيدين، وتخصص هذه المساهمات بصفة رئيسية لتمويل الاستغلال للمؤسسات واستثماراتها وصادراتها واحتياجات الصرف في حدود هدف كل منها، وتنقسم هذه المساهمات إلى قروض قصيرة الأجل ومتوسطة وطويلة، وترد هذه القروض حسب الكيفيات المتفق على إقرارها، كما يجب أن تسمح هيئات القرض بفتح حساب لأي شخص يطلب ذلك طبقاً للإجراءات القانونية والتنظيمية المعمول بها، فيمكن أن تكون الحسابات للأفراد أو الجماعات، كما تتولى هيئات القرض المعينة في إطار تقييم استثمارات المؤسسات قبل اتخاذ أي قرار استثماري من خلال التحليل المالي للمشاريع.

(2) قانون نظام البنوك والقروض 1988:

بالرغم من مما سبق ذكره فيما يتعلق بالإصلاحات التي جاء بها قانون المخطط والقروض والبنوك 86 / 12، إلا أن ذلك لم يساهم في إنعاش دور النظام المصرفي فجاء قانون 88 / 06 المتعلق بالمؤسسات الاقتصادية العمومية كأداة دعم لسابقه، حيث أصبحت البنوك أكثر استقلالية في إدارة مواردها المالية، وتسعى لتحقيق الربح والمردودية. وقد أعطى مضمون قانون 1988 هو الاستقلالية للبنوك في إطار التنظيم الجديد للاقتصاد والمؤسسات، حيث لها رأس مال خاص موزع على مختلف صناديق المساهمة التي تأسست بموجب القانون 88 / 03 المتعلق بإنشاء صناديق المساهمة . ناهيك عن أنه هذا القانون سعى للتوافق مع المستجدات التي طرأت على مستوى التنظيم الجديد للاقتصاد بحيث يسمح للبنوك كمؤسسات بالانسجام مع القانون 88 - 01 الصادر في 12 جانفي 1988 والمتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات الاقتصادية. وفي هذا الإطار بالذات جاء القانون 88 - 06 الصادر في 12 جانفي 1988 المعدل والمتمم للقانون 86 - 12 السالف الذكر.

اعتبار البنك شخصية معنوية تجارية تخضع لمبدأ الاستقلالية المالية والتوازن المحاسبي، وهذا يعني أن نشاط البنك يخضع ابتداء من هذا التاريخ للقواعد التجارية، ويجب أن يبنى نشاطه على مبدأ الربحية والمردودية.

مضمون قانون سنة 1988 هو

إعطاء الاستقلالية للبنوك في إطار التنظيم الجديد للاقتصاد والمؤسسات كما يمكن استنتاج جملة من العناصر الأساسية التي جاء بها هذا القانون والتي تتمثل فيما يلي:

يمكن للمؤسسات المالية غير المصرفية أن تقوم بعمليات التوظيف المالي كالحصول على أسهم أو سندات صادرة عن مؤسسات تعمل داخل التراب الوطني أو خارجه، ويمكن أيضا لمؤسسات القرض أن تلجأ إلى الجمهور من أجل الاقتراض على المدى الطويل، كما يمكنها أن تلجأ إلى طلب ديون خارجية.

تدعيم دور البنك المركزي في تسيير السياسة النقدية أي الدور الذي استعاده من خلال قانون 1986، وذلك بعدم تمويل الخزينة العمومية دون ضوابط، والتحكم أكثر في شؤون النقد والائتمان.

والنتيجة هي أن الإصلاحات الاقتصادية والمالية عرفت مرحلة نوعية هامة سنة 1988 بعد إصدار النصوص القانونية المتعلقة باستقلالية المؤسسات العمومية، بما فيها البنوك والتي أصبحت تسيير وفقا للمبادئ التجارية والمردودية، على اعتبار أن هذا القانون يعتبر مؤسسات القرض هي مؤسسات اقتصادية عمومية ذات رأس مال مقسم على مختلف صناديق المساهمة التي جاء بها القانون 88-03 المؤرخ في 12/01/1988 البنوك أصبحت شركات مساهمة. وفي نفس الإطار، أصبحت البنوك في تعاملها مع المؤسسات العمومية تراعي عاملي المردودية والمخاطرة. ويمكن القول إن استقلالية البنوك قد تمت فعلا في سنة 1988، وهي نفس الفترة التي تم فيها إلغاء تخصص البنوك وإعطائها حرية لتوطين المؤسسات العمومية لديها، ويعني ذلك أن البنوك التجارية أصبحت تستخدم مواردها لتمويل كل القطاعات الاقتصادية دون تخصص أو تركيز في تدعيم نشاط اقتصادي محدد، وأن المؤسسات العمومية الاقتصادية أصبحت تملك الحرية المطلقة في اختيار البنك أو البنوك التي تسيير حساباتها الجارية وتوفر لها كافة الخدمات المالية والمصرفية التي تحتاجها. وعلى الرغم من الإصلاحات المشار إليها إلا أنه ما يمكن قوله أن البنوك العمومية لم ترق إلى الدور المنوط بها، بسبب الإجراءات والقوانين المقيدة لأنشطتها ولم يتعد دورها كونه أن أصبحت مجرد أداة لعبور ومحاسبة التدفقات النقدية التي تنتقل من الخزينة إلى المؤسسات الاقتصادية العمومية، كما أن التسهيلات الائتمانية تمنح بموجب قرارات إدارية مما ترتب على زيادة أعباء القروض المشكوك فيها، مما أدى إلى عجز البنوك في تقديم السيولة إلى المؤسسات العمومية، بل لجأت إلى طلب تسهيلات من البنك المركزي لمواجهة الوضع، هذه الوضعية المزرية التي عايشتها المنظومة المصرفية جعل السلطات المعنية تتدخل لإصدار قانون شامل ينظم العمل المصرفي ويحدد العلاقة بين مختلف مكونات المنظومة المصرفية الجزائرية .

وفي الأخير، عموما تميزت هذه المرحلة بما يلي:

- نقص السيولة لدى البنوك من أجل القيام بعمليات التمويل، والذي نتج عن ضعف قدرة النظام المصرفي على تعبئة الادخار والموارد اللازمة لتمويل الاقتصاد الوطني.
- عرف الدينار الجزائري تخفيضات متتالية خلال هذه الفترة.
- إلغاء التوطين الإجباري الوحيد كما تحلت الخزينة العمومية عن تمويل المؤسسات العمومية الاقتصادية ليسند ذلك إلى النظام المصرفي.

توضح النقطتين الأولى والثانية وجود بعض الاختلالات على مستوى النظام المصرفي والسياسات التمويلية وهذا ما استدعى القيام بإصلاحات أخرى تتجسد أساسا في إصلاحات سنة 1990. والتي تمهيدا لها تم إنشاء السوق النقدية في الجزائر في 18 يونيو 1989، والتي فتحت المجال للمؤسسات المالية غير المصرفية للتدخل في هذه السوق بصفتها مقرضة، كما سمحت هذه العملية بعد أن كانت حكرا على الخزينة العمومية - للبنك المركزي بمراقبة هذه السوق وذلك باستعمال أسعار للخصم تفوق أسعار الفائدة.

وهكذا، سارعت الجزائر بعد الاستقلال إلى بناء نظام مصرفي وطني، وذلك من خلال إنشاء البنوك، وبتبني جملة من الإصلاحات المصرفية المتعاقبة، وذلك بهدف إصلاح الوظيفة التمويلية لهذا النظام. غير أن النقائص المسجلة لا زالت تستدعي المزيد من الإصلاح والتعديل ولعل من أبرز محطات الإصلاح قانون النقد والقرض 90-10، وفي الفصل الموالي سيتم التطرق لهذا القانون وما تبعه من تعديلات.