**المحور الثالث: نشأة وتطور النظام البنكي الجزائري منذ الاستقلال 1962-1988.**

**ثانيا: إصلاحات النظام المصرفي الجزائري خلال الفترة 1971-1988.**

**تمهيد:** شهد القطاع المصرفي الجزائري العديد من الإصلاحات خلال هذه الفترة، أهمها الإصلاح المالي لسنة 1971 في إطار المخطط الرباعي الأول 1970-1973، والتي تم التراجع عن جزء مهم منها في قانون المالية لسنة 1978، والهدف كان إزالة الاختلال وتخفيف الضغط على الخزينة العمومية في تمويلها للاستثمارات، ثم جاءت إصلاحات إعادة هيكلة البنوك عام 1980 وعام 1981، والتي جاءت في إطار إعادة هيكلة المؤسسات الاقتصادية العمومية خلال تلك الفترة. بعدها جاءت إصلاحات سنة 1986 و1988.

**أولا: الإصلاح المالي والمصرفي لعام 1971:** جاءت في إطار المخطط الرباعي الأول والذي شهد تضاعفا سريعا لعمليات الاستثمار، وهدفت إلى:

\* تعميم القروض

\* لا مركزية تمويل الاستثمارات.

\* مركزية الموارد.

**1- البنك الجزائري للتنمية يخلف الخزينة في تمويل الاستثمارات المخططة:** بموجب المرسوم رقم 71/47 المؤرخ في 30/06/1971 تم تحويل الصندوق الجزائري للتنمية إلى البنك الجزائري للتنمية باعتباره بنك متخصص في التنمية، فبعد أن كانت الخزينة تتدخل مباشرة في الوظيفة الائتمانية من خلال تنفيذ الاستثمارات المخططة عن طريق القروض طويلة الاجل والتي هي أصلا من مهام البنوك التجارية جاء الاصلاح المالي لسنة 1971 ليبعد الخزينة ويكلف البنك الجزائري للتنمية بتمويل الاستثمارات المخططة في إطار المخطط الرباعي الاول والمخططات التي تليه واستمر العمل بهذا النهج إلى غاية عام 1978؛ حيث تم التراجع عن هذا الاجراء في المادة السابعة من قانون المالية لعام 1978 لتعود الخزينة العمومية مجددا إلى ضمان تمويل الاستثمارات المخططة وكذلك باستعمال الأموال الذاتية للمؤسسات العمومية، فتعاظم دور الخزينة العمومية على حساب باقي البنوك التجارية.

**2- ضمان تمويل المؤسسات من طرف البنوك مع إخضاع نشاطها لرقابة البنوك:** قانون المالية لعام 1971 حدد طرق تمويل الاستثمارات العمومية المخططة كما يلي:

- قروض بنكية متوسطة الأجل تتم بإصدار سندات قابلة لإعادة الخصم لدى البنك المركزي.

- قروض طويلة الأجل ممنوحة من طرف مؤسسات مالية متخصصة مثل البنك الجزائري للتنمية(BAD).

- التمويل عن طريق القروض الخارجية وذلك من خلال تصريح مسبق من وزارة المالية.

- إقرار مبدأ التوطين البنكي الاجباري بحيث لا يحق للمؤسسات التعامل مع أكثر من بنك واحد يتم التمويل البنكي للمؤسسات العمومية بقيام هذه الأخيرة إجباريا بتوطين كل عملياتها في بنك واحد، وهنا البنوك والمؤسسات ليس مخيرة في عملية التوطين بإعتبار أن المؤسسات الموجودة وزعت بقرار من وزارة المالية على البنوك التجارية الموجودة، إقرار مبدأ التخصص القطاعي للبنوك، بحيث كل بنك متخصص في التعامل وتمويل قطاع اقتصادي محدد.

- دعم المؤسسات العمومية التي تواجه عجزا في التسيير، بحيث تم إعداد مخطط لإعادة هيكلة المؤسسات العمومية التي سجلت عجزا ناتجا عن قيود مفروضة من طرف الدولة.

- إمكانية إستعمال السحب على المكشوف من طرف المؤسسات العمومية لتمويل عمليات الاستغلال، وذلك من خلال المادة 30 من قانون المالية لعام 1971، ونتج عن ذلك تراكم ديون البنوك على المؤسسات العمومية بشكل أثر على التوازن الداخلي للاقتصاد بشكل عام.

- إلزام المؤسسات بفتح حسابين فقط هما حساب الاستغلال، وحساب الاستثمار؛ حيث أن:

\* حساب الاستغلال: مخصص لحركة تدفق الأموال المختلفة للمؤسسات العمومية والمتمثلة في القروض المتوسطة وقصيرة الأجل التي تقدمها البنوك لهذه المؤسسات على أساس دراسة وإقرار الخطة التمويلية السنوية للمؤسسات.

\* حساب الاستثمار: الذي يشتمل على جميع العمليات المتعلقة بالمشاريع المصادق عليها من وزارة التخطيط، فيقدم البنك قرضا إجمالي أو جزئي لكل مشروع، يسدد القرض في مدة 05 خمس سنوات حسب جداول تمويلية مهيأة من طرف وزارة المالية، ومعدل الفائدة باختلاف مدة الاستحقاق.

- إلغاء التمويل الذاتي والقرض التجاري فيما بين المؤسسات، وبين هذه الأخيرة والإدارات أي منع التعامل بين المؤسسات في مجال تقديم القروض والتسبيقات المالية لبعضها البعض وبهذا أصبحت المؤسسات العمومية مجبرة على التعامل مباشرة مع البنك.

- تقوية دور المؤسسات المالية في تعبئة الادخار الوطني عن طريق المساهمة الإجبارية للمؤسسات العمومية في ميزانية الدولة؛ وذلك بمقتضى المادة 26 من التعليمة 71/93 لـ ديسمبر 1971 والتي تقضي بتخصيص مبالغ الإهتلاكات والاحتياطات في حساب لدى الخزينة العمومية، ولكن هذا القرار طرح مشكلا يتمثل في عجز المؤسسات العمومية الوطنية عن تحقيق نتائج إيجابية للمساهمة في ميزانية الدولة.

إن هذه الاجراءات كانت لها إنعكاسات سلبية على عمل البنوك وكذا المؤسسات، وامتدت إلى سنوات لاحقة، أصبحت المؤسسة مجبرة على التعامل مع بنك واحد يضمن لها التمويل ويراقب نشاطاتها من خلال التوطين في بنك واحد وفتح حسابين به واستعمال ألية السحب المكشوف من جهة وإجبار المؤسسة على المساهمة في الخزينة العمومية من جهة أخرى، هذه الإجراءات أدت إلى تراكم الديون البنكية على المؤسسات، وقد تم إلغاء هذا الإلزام في قانون المالية عام 1978. وحلت الخزينة العمومية محل البنوك في تمويل المؤسسات عن طريق القروض متوسطة الأجل، فأصبحت البنوك مجرد قناة لنقل الأموال من الخزينة العمومية إلى المؤسسات الاقتصادية العمومية دون أن يكون لها أي دور في قرار تمويل المؤسسات الاقتصادية.

**3- إنشاء هيئات استشارية:** في هذه المرحلة تم إنشاء هيئات تتكفل بمراقبة وإدارة القرض في إطار دعم التخطيط المالي لكن هذه الهيئات غلب عليها الطابع الاستشاري باعتبارها تحت وصاية وزير المالية. وهي:

**» مجلس القرض:** أنشئ بمقتضى الأمر 71/47 المؤرخ في 30/06/1970 وهو هيئة رقابية تحت سلطة وزير المالية يتلخص دوره في:

\* إجراء دراسات حول سياسة القرض والنقود والمسائل المتعلقة بالحجم والطبيعة والتكلفة في إطار خطط وبرامج التنمية الوطنية.

\* البحث عن السبل الكفيلة لتنمية الموارد المالية، واقتراح إجراءات لتطوير استعمال النقود الائتمانية وتخفيض حجم النقود الموجودة لصناديق الأعوان الاقتصاديين.

\* تعزيز علاقات النظام المصرفي مع جميع أعوان النشاط الاقتصادي وتشجيع وتطوير سياسة القرض في إطار تمويل الاقتصاد الوطني.

\* تقديم تقارير سنوية تشمل وضع وتوازن مجموع النظام المصرفي، وتقديم تقرير دوري لوزير المالية عن وضع النقود والقرض والتطورات المحتملة، واقتراح التدابير الفعلية لتلبية الأوضاع المرتقبة.

**» اللجنة التقنية للمؤسسات المصرفية:** تأسست هذه اللجنة بموجب الأمر 71-47 المؤرخ في 30/06/1971 تحت سلطة وزير المالية وتتولى المهام التالية:

- تقديم الأراء والتوصيات بشأن جميع المسائل التي تهم المهنة المصرفية والمهن المرتبطة بها.

- تقوم بتسهيل تنسيق النشاط الذي تمارسه المؤسسات المالية وتكييف النشاط مع الاحتياجات المخططة للأعوان الاقتصاديين.

- اقتراح الإجراءات التي تعمل على:

• تعجيل تنفيذ المخططات التنموية والإنتاجية.

• تحقيق المراقبة على العمليات المالية للمؤسسات العمومية.

• توجيه الموارد المتوفرة تبعا لتوازن النظام المالي ونظام المؤسسات.

• البحث عن السبل لجعل تسيير المؤسسات المالية تخضع لقواعد عقلانية وموحدة.

• دراسة حسابات وميزانيات المؤسسات المالية.

**ثانيا- إعادة هيكلة البنوك:** مع مطلع الثمانينيات باشرت الدولة إعادة هيكلة المؤسسات الاقتصادية، وتم على إثرها إعادة هيكلة البنوك وإضفاء المزيد من التخصص في مجال نشاطها، فتم إعادة هيكلة كل من البنك الوطني الجزائري القرض الشعبي الجزائري باعتبارهما أكبر بنكين في تلك الفترة حيث انبثق عنهما بنكان هما:

**1- بنك الفلاحة والتنمية الريفية BADR:** تأسس بموجب المرسوم206-82 المؤرخ في 16/03/1982 بعد إعادة هيكلة البنك الوطني برأسمال قدره مليار دينار جزائري، وأوكلت له إلى جانب قيامه بجميع العمليات المصرفية التقليدية مهام تمويل:

**\*** هيكل وأنشطة الإنتاج الفلاحي وكل الأنشطة المتعلقة بهذا القطاع.

\* هياكل وأنشطة الصناعات الفلاحية.

\*هياكل وأنشطة الصناعات التقليدية والحرفية.

**ب- بنك التنمية المحليةBDL:** أنشئ هذا البنك بموجب المرسوم 85-85 المؤرخ في 30/04/1585 بعد إعادة هيكلة القرض الشعبي الجزائري وهو بنك إيداع واستثمار، أوكلت له مهمة تمويل الاستثمارات المخططة من قبل الجماعات المحلية. بالإضافة إلى قيامه ببعض النشاطات كمنح القروض بالرهن وتمويل القطاع الخاص، وقد بلغت فروع البنك 160 وكالة في بداية عام 2000.

**ثالثا: الإصلاح المصرفي من خلال قانون القرض والبنك لعام 1986:** نتيجة للأزمة المزدوجة التي عاشها الاقتصاد الجزائري في منتصف الثمانينيات بسبب انخفاض أسعار البترول وانهيار سعر صرف الدولار، ظهرت إصلاحات 1986 بموجب القانون رقم86-12 المؤرخ في 19/08/1986 المتعلق بنظام البنوك والقرض؛ حيث تم إدخال إصلاح جذري على الوظيفة البنكية من أجل إرساء المبادئ العامة للبنوك العمومية وتوحيد الإطار القانوني الذي يسير المؤسسات المصرفية؛ إذ تم اعتماد مقاييس الربحية والمردودية والأمان في تسيير البنوك العمومية خاصة في مجال منح القروض بمختلف أنواعها ومن هنا ظهر ما يسمى بالخطر البنكي كمفهوم جديد دخل عالم إدارة البنوك التجارية الجزائرية.

وفي ما يلي نوجز أهم مبادئ والقواعد التي تضمنها القانون في إطار إصلاح المنظومة المصرفي كما يلي:

\* تقليص دور الخزينة العامة في مجال تمويل الاستثمارات وإشراك الجهاز المصرفي في توفير الموارد المالية الضرورية للتنمية الاقتصادية، إلا أن القانون لم يضع آليات ذلك.

\* استعادة البنك المركزي لوظائفه التقليدية ودوره كبنك للبنوك.

\* تم الفصل بين البنك المركزي كمقرض أخير وبين نشاطات البنوك التجارية.

\* استعادة البنوك ومؤسسات التمويل لدورها في تعبئة الادخار وتوزيع القروض في إطار المخطط الوطني للقرض، وأصبح بإمكانها خلق الائتمان دون تحديد مدته أو الأشكال التي يأخذها، كما استعادت البنوك حق متابعة استخدام القروض وكيفية استرجاعها والحد من مخاطرها.

وادخل قانون 86-12 في المادة 26 مفهوم جديد في مجال ضبط وتسيير القروض يتمثل في المخطط الوطني للقرض الذي يعمل على تحديد ما يلي:

- حجم وطبيعة مصادر القروض الداخلية والقروض التي تمنحها كل مؤسسة قرض.

- حجم القروض الخارجية المجندة.

- مستوى تدخل البنك المركزي لتمويل الاقتصاد.

- كيفية ونمط تسيير مديونية الدولة.

وبهدف إعطاء دور هام لضبط وتوجيه النظام المصرفي فقد أنشأت بموجب هذا القانون هيئات الإشراف والرقابة تتمثل فيما يلي:

**\* المجلس الوطني للقرض:** يستشار المجلس الوطني للقرض في تحديد السياسة العامة للقرض بالأخذ بعين الاعتبار احتياجات الاقتصاد الوطني، وخصوصا ما تعلق بتمويل المخططات وبرامج التنمية الاقتصادية والوضعية النقدية للبلد، ويقوم هذا المجلس بإعداد الدراسات المرتبطة بسياسة القرض والنقد، وكل الأمور المرتبطة بطبيعة وحجم وتكلفة القرض في إطار مخططات وبرامج التنمية الاقتصادية الوطنية. تجدر الإشارة إلى أن المجلس عمل تحت وصاية وزارة المالية.

**\* اللجنة التقنية للبنك:** يرأس اللجنة التقنية للبنك محافظ البنك المركزي، واللجنة مكلفة بمتابعة جميع المقاييس ذات العلاقة بتنظيم الوظيفة البنكية، كما تسهر اللجنة على ضمان تطبيق التنظيمات والتشريعات القانونية والبنكية تبعا لسلطات المراقبة المخولة لها، وتهدف الصلاحيات المخولة للجنة إلى تشجيع الادخار ومراقبة توزيع القرض.

لم يستطع القانون 86-12 التكيف مع الإصلاحات التي قامت بها السلطات العمومية، خاصة بعد صدور القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية سنة 1988، كما أنه لم يأخذ بعين المستجدات التي طرأت على مستوى التنظيم الجديد للاقتصاد.

**رابعا: تكييف النظام المصرفي مع قوانين الإصلاحات الاقتصادية الصادرة سنة 1988:** على الرغم من الإصلاحات المصرفية الواردة في القانون 86-12 إلا أن استمرار الأزمة الاقتصادية دفع بالسلطات الجزائرية إلى تطبيق برنامج إصلاحي واسع مس مجموع القطاعات الاقتصادية بما فيها البنوك العمومية ابتدءا من عام 1988؛ وذلك بصدور القانون رقم 88-01 المؤرخ في 12/01/1988 والمتضمن توجيه المؤسسات العمومية؛ حيث أصبحت البنوك أكثر استقلالية في إدارة مواردها المالية وفي منح القروض وبذلك أصبحت البنوك مؤسسات اقتصادية تهدف إلى تحقيق الربح والمردودية.

وبما أن البنوك مؤسسات مالية عمومية معنية بهذا القانون، حيث تفاعلت مع الإجراءات التي جاء بها، لذلك شكلت المصادقة على القانونين 88-01 و88-06 بالنسبة للبنوك العمومية مرحلة هامة في تطورها، وانتقالها إلى الاستقلالية بمنحها القدرة وحتى الالتزام بالتدخل في السوق حسب قواعد المتاجرة، وعليه أصبحت البنوك تتمتع بكامل استقلاليتها فيما يخص منحها للقروض ودراستها للمشاريع ومتابعتها لديونها وتسييرها لشؤونها الداخلية.

لقد كان قانون 88-06 يهدف إلى إصلاح المنظومة المصرفية وفق المتغيرات الجديدة التي يعيشها الاقتصاد الوطني من خلال:

- تأكيد دور البنك المركزي في الاشراف على السياسة النقدية وتوجيهها.

- تحديد سقوف القروض المصرفية الموجهة للاقتصاد الوطني.

- السماح للبنوك العمومية بتقديم القروض المتوسطة والطويلة الاجل في إطار مخطط القرض.

- عدم إلزام المؤسسات بمبدأ إجبارية التوطين البنكي.

- إلغاء النظام الخاص برخص الاستيراد وتعويضه بنظام ميزانية العملة الصعبة.

وعرفت البنوك تحولات هامة كرست استقلاليتها المالية وأصبحت تتمتع بالشخصية المعنوية، لها رأسمال خاص موزعا على مختلف صناديق المساهمة التي تأسست بموجب القانون 88-03 المتعلق بإنشاء صناديق المساهمة، كما عرفت البنوك العمومية تحولات مست جوانبها الادارية والتنظيمية، حيث أصبحت عبارة عن شركات مساهمة تتمتع بالاستقلالية المالية وتخضع لأحكام القانون التجاري والتزامها بتوجيهات البنك المركزي.

وعلى الرغم من هذه الإصلاحات المشار إليها إلا أن ما يمكن قوله أن البنوك العمومية لم ترقى إلى الدور الجديد المنوط بها، لذلك جاء إصلاح عام 1990 والذي سنتناوله في المحور القادم.