

الفصل الثاني : الإصلاحات المصرفية في الجزائر المستقلة

إن الفلسفة المعتمدة في تنظيم الإقتصاد في سنوات السبعينات كانت قائمة على التخطيط المركزي و قواعد النظام الإشتراكي الذي ينادي بضرورة أن تكون الدولة الفاعل الرئيسي في الإقتصاد ، و هذا ما يعني أن كل القرارات المالية و الإستثمارية تكون من صلاحيات الدولة (الإدارة) مما ساعد على تنامي ظاهرة الخلط بين المهام الرئيسية لأهم مكونات الجهاز المصرفي في تلك الفترة ، و هو ما أدى إلى إدخال بعض التعديلات على السياسة النقدية و المصرفية تماشياً و السياسة العامة للدولة ، و الظروف التي إقتضتها مصلحة الإقتصاد الوطني _ خاصة البنوك الوطنية التي كان عليها تمويل الإقتصاد تماشياً مع خطة الدولة ، و قد جاءت هذه التعديلات وفقاً و في إطار المخطط الرباعي الأول و أهدافه المعتمدة ، بهدف إزالة الإختلال و تخفيف الضغط على الخزينة العمومية في تمويلها للإستثمارات

الإصلاحات المصرفية (1970-1971)

إبتداءً من سنة 1971 تم إدخال بعض التعديلات و الإصلاحات على السياسة النقدية و المصرفية و خاصة البنوك الوطنية ، بهدف إعطاء دور بارز للوساطة المالية و ذلك لوجود العديد من النقائص أهمها النقائص التي خلفتها أساليب التمويل المعتمدة في الفترة الممتدة بين 1962_1970 حيث كانت إحتياجات التمويل تفوق موارد تعبئته و يمكن إختصار أهم أسباب الإصلاحات في النقاط التالية :

1 _ تدخل الخزينة العمومية بصفة مباشرة في عمليات التمويل خاصة تمويل عمليات الإستثمار و حصر نشاط البنوك في من قروض الإستغلال فقط

2_ لم يظهر أي قانون موحد ينظم الوساطة المالية و لكن كانت هناك قوانين مبعثرة

3_ وجود نزعات على المستويين :

3_1 على مستوى السلطات النقدية : حيث كان هناك تداخل و تناقض في المهام و الأوامر المتخذة من طرف

البنك المركزي ووزارة المالية

3_2 على مستوى البنوك : لم تحترم البنوك مبدأ التخصص حيث كانت بعض البنوك تتدخل في تمويل قطاعات

ليست من تخصصاتها

أولاً : محتوى الإصلاح المالي والمصرفي لعامي (1970 و 1971) و خصائصه

لقد جاء الإصلاح المالي والمصرفي لعام 1971 ليكرس منطق تخطيط عمليات التمويل و مركزتها، و في الحقيقة

فان هذه الممركزة تستجيب لإعتبارات أساسية من بينها :

1- ضرورة أن ينسجم نظام التمويل مع الفلسفة العامة للتنظيم الاقتصادي، باعتباره مجرد أداة لتنفيذ التنمية التي تترجم في شكل مخططات،

2- تعاضم مركزة قرارات الاستثمار مباشرة مع بداية المخطط الرباعي الأول، و يجب أن يتبع نظام التمويل هذا الاتجاه ضمناً لمبدأ الانسجام،

لقد حدد الإصلاح المالي والمصرفي 1970-1971 طرق تمويل الاستثمارات العمومية المخططة وفق العديد من الأسس و المبادئ و من بين طرق التمويل نذكر:

- قروض مصرفية متوسطة الأجل تتم بواسطة إصدار سندات قابلة لإعادة الخصم لدى البنك المركزي.
- قروض طويلة الأجل ممنوحة من طرف مؤسسات مالية متخصصة مثل: البنك الجزائري للتنمية الذي برمج لتمويل مشاريع تنموية و تتمثل مصادر القروض في الإيرادات الجبائية و موارد الادخارات المعبأة من طرف الخزينة و التي منح أمر تسييرها إلى المؤسسات المتخصصة.
- التمويل عن طريق القروض الخارجية المكتتبه من طرف الخزينة و المصارف الأولية و المؤسسات.

ثانياً: المبادئ التي حكمت السياسة التمويلية (1970 – 1971)

إرتكز الإصلاح المصرفي لسنة (1970 – 1971) على مبادئ تحكم السياسة التمويلية هي :

1- التوزيع المخطط للإئتمان : حيث أسندت عملية الوساطة المالية إلى البنوك و قسمت الإستثمارات إلى

✓ إستثمارات المشاريع العامة تمول مباشرة من طرف الخزينة

✓ إستثمارات منتجة طويلة الأجل يتم تمويلها على حساب الخزينة العمومية

✓ إستثمارات منتجة متوسطة و قصيرة الأجل تمول بواسطة البنوك

2- مبدأ منع التمويل الذاتي للإستثمارات : حتى تتمكن الدولة من تطبيق التخطيط المركزي. (يعني لا تستطيع المؤسسات الإستثمار بدون ترخيص مسبق من وزارة التخطيط كما لا يسمح لبنكين بتمويل مؤسسة و هذا المبدأ يكرس مبدأ مركزية الموارد المالية بهدف توفيرها لإنجاز فرص الإستثمارات المخططة

2- مبدأ التوطن البنكي الواحد. ويعني فتح كل مؤسسة حساباً مالياً لدى بنك معين

3- مبدأ تخصص البنوك : إجبرت المؤسسات العمومية على مركزة حساباتها الجارية و كل عملياتها الإستغلالية على مستوى بنك واحد تحدده الدولة حسب إختصاص البنك في القطاع ، بهذا الإجراء يستطيع البنك مراقبة كل الحركات و التدفقات المالية لنشاط المؤسسة بفتح كل مؤسسة حساب لدى بنك واحد ، فيقوم هذا الأخير بمراقبة

حركات نشاطهاو تسيير حساباتها و تمويلها في حالة إحتياج قروض بهدف تمويل رأس المال العامل ،ويسمح للمؤسسة أن تفتح حسابين ، حساب خاص بدورة استغلال، وحساب خاص بعمليات الاستثمار وبممع التداخل بين الحسابين

4-مبدأ مراقبة إستعمال الموارد المالية : حيث تقوم البنوك بوظيفة المراقبة كونها هي الوسط التي تمر عبره الأموال الممنوحة للمؤسسات و تلتزم البنوك بتقديم محاضر ووثائق للبنك المركزي ووزارة المالية تتضمن إستعمالات المؤسسات للأموال

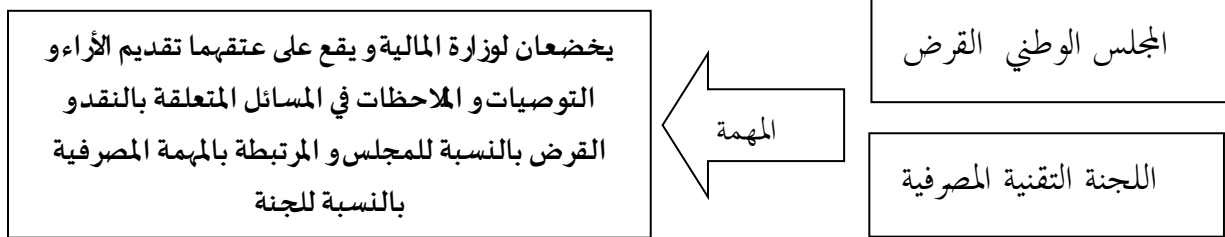
5-مبدأ مركزية الموارد المالية : و نعني به حصر الموارد المالية في الخزينة العمومية و البنوك التجارية و ذلك لإستغلالها إستغلالاً أمثلاً

صارت الخزينة العمومية في السبعينات عنصر أساسا في الاستثمار، و تقوم بتمويل الاستثمارات العمومية من عائدات البترول أو عن طريق الإصدار النقدي، كما أدى تضاعف الموارد من صادرات النفط إلى إهمال تعبئة الادخار الخاص.

● - الإصلاحات التي فرضت على المصارف تمويل المؤسسات العمومية، جعل قرارات التمويل ترتبط بقرارات الاستثمار التي تخضع لمبدأ التخطيط المركزي.

هيكل النظام المصرفي على ضوء الإصلاحات:

بعد عملية تأميم للمصارف الأجنبية قامت السلطة العمومية بإنشاء هيئات تتكفل بمراقبة و إدارة القروض هي هيئات إستشارية تم إنشائها في 30 جوان 1970 تمثلت في :



و لقد أوكل للنظام المصرفي مهمتين أساسيتين هما : تمويل الاقتصاد الوطني وإحكام الرقابة، حيث أعطى المشرع للمؤسسات المصرفية صلاحية مراقبة المشاريع التي قامت بتمويلها، و يمكن أن ترفض التمويل أصلا.

فإبتداء من الاصلاح المالي لعام 1971 أصبح القطاع المالي الجزائري يتميز بثلاث خصائص هي :

— التمركز

— هيمنة دور الخزينة

— إزالة تخصص البنوك التجارية من خلال الممارسة .

كما تميزت فترة ما بعد الإصلاحات بإعادة هيكلة القطاع المصرفي بهدف تقوية التخصص المصرفي و بالفعل فقد تم إنشاء مصارف جديدة تتكفل بقطاعات معينة، وهي :

1- بنك الفلاحة و التنمية الريفية، تم إنشائه في 13 مارس 1982 و أوكلت له مهمة تطوير القطاع الفلاحي و تنمية الريفية بصفة عامة.

2- بنك التنمية المحلية: تم إنشائه في 30 ابريل 1985 و كلف بتمويل المؤسسات العمومية المحلية و هو مصرف ودائع و استثمار حيث انبثق عن القرض الشعبي الجزائري

لم تكن آثار الإصلاح المالي لعام 1971 محدودة من الناحية العملية , حيث أدت الى الانتقال التدريجي للنظام المالي الى وصاية وزارة المالية , وبالتالي تراجع دور البنك المركزي الجزائري وأصبح ينحصر في عمليات أطلق عليها "عمليات السوق النقدية " . كما تراجع دور البنك المركزي الجزائري عن التحديد المباشر للسياسة النقدية . وخلال هذه الفترة , أصبح عرض النقود يشكل في اطار التخطيط , متغيرا داخليا يجب أن يتكيف حتما مع متطلبات الاقتصاد , وهكذا ارتبط اصدار النقود لصالح الخزينة , الوسيط المالي الرئيسي للاقتصاد , بشكل هائل بالاحتياجات المصرح بها لهذا الأخير .

الإصلاحات المصرفية و النقدية لسنة 1986.

لقد أظهرت الإصلاحات المصرفية لسنة 1971 محدوديتها فيما يخص تحقيق الأهداف المرجوة مما إستلزم تبني إستراتيجية مالية جديدة تتماشى مع سلسلة الإصلاحات الإقتصادية التي مست جميع القطاعات الإقتصادية الحيوية في البلاد في هذه الفترة , وقد كان التراجع عن أهم مبادئ الإصلاح الذي جاء في سنة 1971 الهدف الرئيسي لإصلاحات 1986 من بينها

1- إختلال وظيفة البنوك : حلت الخزينة محل النظام البنكي في تمويل الاستثمارات العمومية المخططة بواسطة قروض طويلة الأجل مما أدى إلغاء تمويل المؤسسات بواسطة القروض البنكية متوسطة الأجل و أدى هذا إلى اختزال وظيفة البنوك

2 - تميزت هذه الفترة ببداية التخلي عن النهج الاشتراكي ولو كانت التصريحات الرسمية للمسؤولين تؤكد دائما أن الاختيار الاشتراكي لا رجعة فيه

وقد تضمنت الإصلاحات المصرفية و النقدية لسنة 1986 العناصر الأولى لتحرير النظام المصرفي و المالي ككل مؤكداً ضرورة إقامة نظام مصرفي يوضح مهام البنك المركزي و البنوك التجارية ، كما جاء ليضع الأليات الجديدة لتسيير دور الجهاز المصرفي ، و كان هدف الإصلاح بالأساس هو مراجعة نظام تمويل الإقتصاد و رد الإعتبار للوساطة المالية

المطلب الأول : صدور قانون النقد و البنك 1986

شهد عام 1986 إصلاحاً مالياً تمت فيه المصادقة على نظام المصارف و القرض بموجب القانون 86-12 حيث جاء هذا الإصلاح ليضع الأليات الجديدة لتسيير دور النظام المصرفي ، و إرجاع السلطة النقدية التي تسمح بتحقيق تمويل التنمية بدور فعال و إقتصادي من خلال متابعة الوضعية المالية للمؤسسات ، و إتخاذ جميع التدابير الضرورية للتقليل من خطر عدم إسترداد القرض

صدور القانون رقم (86 - 12) الصادر في 19 أوت 1986 المتعلق بنظام البنوك و القروض، و قد تم فيه إدخال إصلاح جذري على الوضعية المصرفية، و قد كان روح هذا القانون يسير في اتجاه إرساء المبادئ العامة و القواعد الكلاسيكية للنشاط المصرفي،

المطلب الثاني: الإصلاحات التي جاء بها قانون 1986

جاء القانون 86-12 المؤرخ في 19 أوت 1986 الذي حاول أن يعيد للبنك المركزي مهامه وصلاحياته على الأقل في إدارة و تسيير السياسة النقدية , كما أعاد النظر في العلاقة التي تربط هذه المؤسسة بالخزينة العمومية و تتمثل العناصر الأساسية للإصلاح المصرفي و التي جاء بها قانون 1986 فيما يلي :

1- استعاد بموجبه البنك المركزي لصلاحيته فيما يخص تطبيق السياسة النقدية حيث كلف بإعداد و تسيير أدواتها بما في ذلك تحديد سقف إعادة الخصم الممنوحة لمؤسسات القرض

2- تقليل دور الخزينة في النظام الوطني للتمويل. و تعبئة الموارد المالية. وإقتصار تمويل البنية الأساسية و بعض القطاعات الإستراتيجية بمعنى تقليل دور الخزينة في تمويل النشاط الإقتصادي

3- كما عرفت هذه المرحلة بداية تطبيق قواعد الحذر على نشاط التمويل البنكي " معامل كوك"

4- رد الإعتبار لوظيفة البنوك الحقيقية في ميدان الوساطة المالية، و إعطاء دور أكبر لأهمية البنوك التجارية و توسيع البنية و الصلاحية

5- أعطى للبنوك الحق في الإطلاع على الوضعية المالية للمؤسسات قبل الموافقة على منح القروض و حق المتابعة للتخلص من خطر عدم الإسترداد القروض

● قام هذا القانون ببعض التغييرات على مستوى الهياكل الإستشارية و المتمثلة في إنشاء مجلس وطني للقرض بدلا من مجلس القرض، و لجنة رقابة العمليات المصرفية بدلا من اللجنة التقنية للمؤسسات المصرفية.

● مراقبة القروض قصد قصد إثارة الإنعاش عن طريق حسن توجيه التمويل

من خلال هذه الإصلاحات تبين أنها أتت لإعادة تجديد مهام الجهاز المصرفي ، و تنظيم سير المنظومة المصرفية وفق آليات جديدة و فعالة تختلف عن المعمول بها سابق في ظل التخطيط المركزي ، لكن عدم إصدار مراسيم تطبيقية لهذا القانون أدى إلى عدم فعاليته على المستوى المصارف و المؤسسات الإقتصادية مما أدى إلى تعديله بنصوص جديدة ف جاء الإصلاح النقدي لسنة 1988

إصلاحات قانون 88-06 المعدلة والمتممة للقانون 86-12 المتعلق بنظام البنوك و القرض

جاء قانون 88-06 مدعما للقانون 86-12 ليتماشى مع متطلبات الإصلاحات الجديدة و يسمح بانسجام البنوك كمؤسسات مع القانون

لقد كانت الغاية الأساسية لقانون 88-06 المتعلق بالنظام الجديد للبنوك و القرض هي ملائمة القانون المصرفي رقم 86-12 مع الإصلاح الموجه نحو إستقلالية المؤسسات ، و ذلك بإعادة تجديد القانون الأساسي لمؤسسات القرض و للبنك المركزي طبقاً لقانون لتوجيه المؤسسات العمومية ، و في إطار تدابير هذا القانون فإن المؤسسة المصرفية وجدت نفسها مندمجة كلياً في الصنف الخاص بالجانب التشريعي للمؤسسة العمومية الإقتصادية و إنتقلت بفعل هذا القانون من وضعية المؤسسة الوطنية إلى وضعية المؤسسة العمومية الإقتصادية المستقلة

المطلب الأول : مبادئ و قواعد القانون

● إعطاء إستقلالية البنوك في إطار التنظيم الجديد للإقتصاد و المؤسسات العمومية ، و بموجبه أصبح للبنوك

الصلاحية في عملية التمويل و التنمية و جمع الودائع ما عدا البنك المركزي

● دعم دور البنك المركزي لضبط و تسيير السياسة النقدية لإحداث التوازن في الإقتصاد الكلي . و ذلك من

خلال المادة 03 ، كما خول للبنك المركزي في تحديد الحدود القصوى لعمليات إعادة الخصم المخصصة

لمؤسسات القرض ، مع إحترام مبادئ المجلس الوطني للقرض

● يعتبر البنك شخصية معنوية تجارية تخضع لمبدأ الإستقلال المالي و التوازن المحاسبي، و هذا يعني أن نشاط

البنك يخضع ابتداء من هذا التاريخ إلى قواعد التجارة، و يجب الأخذ بالإعتبار أثناء نشاطه لمبدئي الربحية

و المردودية لذلك يجب أن يكيف نشاطه.

● يمكن للمؤسسات المالية غير المصرفية أن تقوم بتوظيف نسبة من أصولها المالية في اقتناء أسهم أو سندات صادرة عن مؤسسات تعمل داخل أو خارج الوطن، و يمكن لمؤسسات القرض أن تلجأ إلى الجمهور من أجل الإقتراض طويل المدى، و يمكنها أن تلجأ إلى الديون الخارجية.

● سمح القانون في المادة 07 لمؤسسات القرض أو المؤسسات المالية الأخرى – في حدود النصوص التنظيمية – إصدار إقتراضات لأجل الجمهور عبر كل التراب الوطني و تعبئة الأموال

● كما قامت الحكومة الفترة بين 1987-1988 بإلغاء قرار تخصيص بنوك معينة تتعامل مع قطاعات معينة و السماح للمؤسسات المالية بأن تعمل في مجالات معينة، و في ماي من سنة 1989 تم إنشاء السوق النقدي بين البنوك التجارية التي منحها الدولة الإستقلالية

● أصبحت البنوك تملك شخصية تجارية و إستقلالية مالية، و أصبحت تعمل على أساس الربحية أي ان العمليات البنكية أصبحت كالعمليات التجارية

● تم الفصل بين ملكية رأس المال و التسيير في المؤسسة العمومية، و تبقى الدولة مالكة و مساهمة اساسية، و هذه الملكية لا تمنح لها حق التدخل في الإدارة

و في هذه الفترة إزدادت المنافسة بين البنوك لإثبات فعاليتها في مجال تمويل الإستثمارات و التجارة الخارجية و جمع الودائع، كما أن بيئة الجهاز المصرفي و هيكله لم تتغير و بقيت تتكون من البنوك التي ظهرت في فترة التأمينات بعد أن أعيد النظر في تخصصاتها