المحور الثالث: تطور النظام البنكي الجزائري في ظل الإصلاحات والتعديلات المتتالية

قامت السلطات بداية من 1990 بإدخال تغييرات جديدة تتماشى أكثر واقتصاد السوق وذلك من خلال قانون النقد والقرض، وما تبعه من تعديلات نذكرها فيما يلي:

أولا–النظرة الجديدة وإصلاح 1990: تميز النظام البنكي الجزائري ابتداءا من سنة 1990، بالمصادقة على القانون 90- 10 المؤرخ في 14 أفريل1990 والمتعلق بالنقد والقرض، والذي أدخل تغييرات جذرية على تنظيم النشاط البنكي تتمثل أهمها في:

–إزالة العراقيل أمام الاستثمار الأجنبي.

– تغيير تسمية البنك المركزي إلى بنك الجزائر ومنحه حق ممارسة جميع الصلاحيات التقليدية الخاصة بالبنوك المركزية.

– فتح مكاتب معتمدة في الجزائر لممثلي البنوك والمؤسسات المالية الأجنبية.

–الاحتفاظ بنفس المؤسسات البنكية السابقة مع بعض التعديلات فيما يخص الاختصاصات وتسيير العمليات البنكية.

1: مبادئ قانون النقد والقرض: تتمثل أهم المبادئ التي يقوم عليها هذا القانون في:

أ – الفصل بين الدائرة النقدية والدائرة الحقيقية: حيث لم تعد القرارات النقدية تتخذ تبعا للقرارات المتخذة على أساس كمي من طرف هيئة التخطيط كما كان سائدا من قبل، بل أصبحت تتخذ على أساس الأهداف النقدية التي تحددها السلطة النقدية، وبناءا على الوضع النقدي السائد والذي يتم تقديره من طرف السلطة ذاتها، ويهدف هذا المبدأ عموما إلى استعادة البنك المركزي لدوره في قمة النظام النقدي باعتباره المسؤول الأول عن تسيير السياسة النقدية.

ب – الفصل بين الدائرة النقدية ودائرة ميزانية الدولة: كانت الخزينة تمول عجزها عن طريق اللجوء إلى عملية القرض أي الموارد المتأتية عن طريق الإصدار النقدي الجديد، وقد جاء هذا المبدأ لتقييد حرية الخزينة وتحديد علاقتها بالبنك المركزي، حيث أصبح تمويل عجزها يخضع إلى بعض القواعد حددت في المادة 78 من هذا القانون، وبالتالي أبعدت الخزينة العمومية عن مركز التمويل واستقل البنك المركزي عن الدور المتعاظم للخزينة، إضافة إلى تقليص ديون هذه الأخيرة اتجاه البنك المركزي والقيام بتسديد الديون السابقة المتراكمة عليها.

ج– الفصل بين ميزانية الدولة ودائرة القرض: أصبح النظام البنكي بموجب هذا القانون هو المسؤول عن منح القروض للاقتصاد عكس ما كان سائدا من قبل، بحيث كان يكتفي بتسجيل عبور الأموال من دائرة الخزينة إلى المؤسسات، وأبعدت بذلك الخزينة عن منح القروض ليبقى دورها يقتصر على تمويل الاستثمارات الاستراتيجية المخططة من طرف الدولة، وسمح اعتماد هذا المبدأ ببلوغ الأهداف التالية:

– أصبح توزيع القروض يرتكز بصفة أساسية على مبدأ الجدوى الاقتصادية للمشاريع.

– تناقص التزامات الخزينة في تمويل الاقتصاد.

– استعادة البنوك والمؤسسات لوظائفها الأساسية المتمثلة في منح القروض.

د– وضع نظام بنكي على مستويين: كرس قانون النقد والقرض مبدأ وضع نظام بنكي على مستويين، يقوم على أساس التمييز بين نشاط البنك المركزي كسلطة نقدية ونشاط البنوك التجارية كموزعة للقرض، وبذلك أصبح البنك المركزي يمثل فعلا بنكا للبنوك يراقب نشاطها وينظم ويتابع عملياتها، كما أصبح بإمكانه أن يوظف مركزه كملجأ للإقراض في التأثير على السياسات الإقراضية للبنوك وفق ما يقتضيه الوضع النقدي.

2– هيكل النظام البنكي الجزائري: هيكل النظام على ضوء قانون النقد والفرض:

أ– البنك المركزي: وهو مؤسسة وطنية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، يدعى البنك المركزي في علاقاته مع الغير – بنك الجزائر–.

يعتبر البنك المركزي تاجرا في علاقاته مع الغير، وهو يخضع لأحكام القوانين التي ترعى التجارة بقدر ما تنص الآجال القانونية الخاصة به على خلاف ذلك، إلا أنه لا يخضع للتسجيل في السجل التجاري، كما لا يخضع للأحكام القانونية والتنظيمية المتعلقة بالمحاسبة العامة، ولمراقبة مجلس المحاسبة، بل يتبع القواعد المادية التي تطبق في المحاسبة التجارية، وهو لا يخضع أيضا لأحكام القانون رقم 88–01 المؤرخ في 12 يناير سنة 1988 المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية.

يقوم بتسيير البنك المركزي وإدارته ومراقبته محافظ يعاونه ثلاثة نواب له، ومجلس النقد والقرض ومراقبان.

يتصرف مجلس النقد والقرض المسمى فيما يلي – المجلس– كمجلس إدارة البنك المركزي وكسلطة إدارية تصدر تنظيمات نقدية ومالية ومصرفية.

ب– البنوك التجارية: يعرف قانون النقد والقرض البنوك التجارية بأنها: "أشخاص معنوية مهمتها العادية والأساسية إجراء العمليات الموضحة في المواد 110 إلى 113 من هذا القانون".

وتتمثل وظائف البنوك التجارية في تلقي الأموال من الجمهور في شكل ودائع وعمليات القرض ووضع وسائل الدفع تحت تصرف الزبائن وإدارة هذه الوسائل.

ج– المؤسسات المالية: يعرف قانون النقد والقرض المؤسسات المالية بأنها: "أشخاص معنوية مهمتها العادية والرئيسية القيام بالأعمال المصرفية ما عدا تلقي الأموال من الجمهور ".

ويعني ذلك أن المؤسسات المالية تقوم بالقرض على غرار البنوك التجارية، ولكن دون أن تستعمل أموال الغير.

د– الأجهزة التنظيمية والهيئات الرقابية الجديدة: كما تم طبقا لهذا القانون إنشاء مؤسسات لمراقبة ومتابعة البنوك والمؤسسات المالية نجد منها:

– المجلس الوطني للقروض: ويتكون هذا المجلس من محافظ وثلاث نواب له يعينونه بمرسوم رئاسي، وثلاثة موظفين سامين يعينون من رئيس الحكومة باعتبار كفاءتهم في الميدان المالي والاقتصادي، ويكلف المجلس بالقيام بثلاثة أنواع من المهام:

– مهمة تسيير وإدارة بنك الجزائر، وفي هذا الإطار، يقوم مجلس النقد والقرض بإدارة شؤون بنك الجزائر، كما يمكنه أن ينشئ لجانا استشارية، فروع ووكالات.

– مهمة ثانية يكلف بها مجلس النقد والقرض تكمن في صلاحيات إصدار عدد من الأنظمة المتعلقة مثلا بإصدار وتغطية النقود، معايير الخصم وتنظيم الصرف.

– لمجلس النقد والقرض عدة صلاحيات متميزة، تتمثل في تقديم وسحب الاعتماد للبنوك والمؤسسات المالية الوطنية والأجنبية، كما يسمح بفتح مكاتب تمثيليات البنوك والمؤسسات المالية الأجنبية في الجزائر.

– اللجنة المصرفية: تتكون اللجنة المصرفية من محافظ بنك الجزائر أو نائب المحافظ بالنيابة(الرئيس)، ومن أربع أعضاء: عضوان تابعان للمحكمة العليا يعينان باقتراح من رئيس المحكمة والعضوان الباقيان يختاران باعتبار كفاءاتهم في الميدان المالي والمحاسبي ويعنيان باقتراح من وزير المالية.

إن اللجنة البنكية تمارس الرقابة على البنوك والمؤسسات المالية وتراقب أيضا كيفية ممارسة المهنة المصرفية، فمن حيث الرقابة على النظام البنكي:

* **الرقابة في احترام القوانين والأنظمة:** ينص قانون النقد والقرض على أن اللجنة المصرفية تكلف بمراقبة احترام البنوك والمؤسسات المالية للنصوص التشريعية والتنظيمية السارية المفعول وترتيب الجزاء على مخالفاتها، وتكون هذه الرقابة ضمن إطار النصوص التشريعية والتنظيمية في المجال المصرفي وكذلك مع نصوص مختلف التقنيات (القانون المدني، القانون التجاري وقانون العقوبات).

* **رقابة شروط الاستغلال:** وفي هذا الإطار، تعمل اللجنة المصرفية على فحص شروط الاستغلال للبنوك والمؤسسات المالية، كما تراقب نوعية وضعيتها المالية.

وترتكز هذه اللجنة في مهامها على مختلف التقارير والوثائق المعدة من طرف محافظي الحسابات، وتجدر الإشارة أن هؤلاء ملزمون، إضافة إلى التزاماتهم القانونية، بالتنويه عن كل مخالفة مرتكبة من طرف المؤسسة محل الرقابة.

ومن حيث رقابة أخلاقيات المهنة البنكية فإن قانون النقد والقرض يشترط أن تحترم قواعد السير الحسن في ممارسة المهنة البنكية من طرف الأعضاء المؤسسين ومسيري المؤسسات المصرفية والمالية.

د– مركزية الأخطار، عوارض الدفع والميزانيات: يدير بنك الجزائر وينظم ثلاث مركزيات(الأخطار، عوارض الدفع والميزانيات) وتمثل هذه المركزيات الثلاث قاعدة للمعطيات، ومراكز للمعلومات الضرورية لاتخاذ الحذر من قبل البنوك والمؤسسات المالية، ويتم تغذيتها من قبل هذه الأخيرة، كما تقوم بتوزيع تقارير إعلامية عمّا تم تسجيله في نهاية كل سنة.

* **مركزية الأخطار:** زادت أهمية مفهوم الخطر من خلال قانون النقد والقرض، كما تدعمت بأوامر التطبيق 92– 70، وابتداءا من عام 1994 تطورت مركزية المخاطر فيما يتعلق بالتبليغ عن القروض الممنوحة من قبل البنوك والمؤسسات المالية ويرجع ذلك لاستخدام تكنولوجيا حديثة تسهل عمليات التبليغ، وتتم هذه الأخيرة كل شهرين على قرص ممغنط، وقد حددت عتبة التبليغ بـ 2 مليون دينار سواء للقروض قصيرة أو متوسطة أو

طويلة الأجل أو قروض بالإمضاء، وذلك حتى تتمكن هذه المركزية من ضمان سيولة وملاءة النظام البنكي، حيث تجمع معلومات عن أسماء المستفيدين من القروض وطبيعة ضماناتهم وإمكانية تسديد القرض بناءا على تحليل المعلومات المجمعة على أساس نوعية القرض، قطاع أو فرع نشاط المستفيد وحسب المنطقة الجغرافية التي ينشط بها.

*** مركزية عوارض الدفع وجهاز مكافحة إصدار الشيكات دون مؤونة:**

أوكلت لمركزية عوارض الدفع مهمة تزويد البنوك والمؤسسات المالية والسلطات الرقابية بمعلومات عن عدد عوارض الدفع، خاصة المرتبطة بإصدار صكوك دون رصيد أو عدم كفاية الرصيد لتغطيتها، وقد حدّد هذا الدور في المادة رقم 92- 02، حيث تشترط أن تقوم بتنظيم وتسيير الملف المركزي لعوارض الدفع، إلى جانب النشر الدوري لقائمة عوارض الدفع مع توابعها المحتملة لدى كل البنوك والمؤسسات المالية وكل السلطات المعنية ، وقد دعّمت هذه المركزية بجهاز متابعة إصدار الصكوك دون رصيد وذلك من خلال المادة 92-03 المتعلقة بكيفية الوقاية ومقاومة إصدار هذا النوع من الصكوك، حيث يتّم الاتصال بهذا الجهاز قبل تسليم دفاتر الصكوك، وفي حالة تسجيل عارضة دفع (إصدار صك دون رصيد أو برصيد غير كافي) تبلغ مركزية عوارض الدفع، وإن لم يتم تسوية الوضعية في فترة تقدر بـ 20 يوم، سيتم وقف دفتر الصكوك للشخص المعني لفترة تقدر بسنة أو سنتين في حالة تكرير المخالفة، إلا أن البنوك والمؤسسات المالية لا تبلغ إلا جزئيا عن عوارض الدفع خوفا من فقدان عملائها،

كما قام بنك الجزائر بوضع جهاز تشاور عن بعد عن طريق شبكة:"x25" والذي يمكن من خلاله لـ 8 بنوك أن ترتبط بالملف المركزي لدفاتر الصكوك الموقوفة، وسيتم ربط البنوك الأخرى فيما بعد.

هـ- البنوك والمؤسسات المالية الأجنبية:

وابتدءا من صدور قانون النقد والقرض أصبح بإمكان البنوك والمؤسسات المالية الأجنبية أن تفتح فروعها في الجزائر إلى جانب السماح للخواص باقتحام النشاط البنكي وقد تجسد ذلك من خلال إنشاء:

- بنك البركة: تأسس في 6 ديسمبر 1990، وهو مؤسسة مختلطة بين بنك الفلاحة والتنمية الريفية بـ 51% من رأسمال المكتب عن الجانب الجزائري، وبنك البركة الدولي بـ 49% من رأس المال عن الجانب السعودي.

- بنك الاتحاد: تأسس في 7 ماي 1995 بمساهمة رؤوس أموال خاصة وأجنبية، وترتكز أعماله على جمع الإدخار، تمويل العمليات الدولية، المساهمة في إنشاء رؤوس الأموال الموجودة أو إنشاء رؤوس أموال جديدة، كما يقوم أيضا بتقديم النصائح والإرشادات والاستثمارات المالية إلى الزبائن.

يتضح مما سبق أنّ قانون النقد والقرض هو برنامج طموح للإصلاحات خاصة فيما يتعلق بإعادة هيكلة القطاع البنكي، فهو يعمل على محاربة الاحتكار وإرساء قواعد المنافسة بين البنوك في الميدان المالي، كما ان هذا القانون سعى الى تحقيق عدة اهداف نذكر أهمها في النقاط التالية:

-انشاء نظام بنكي يعتمد على القواعد التقليدية في تمويل الاقتصاد الوطني ليحرر الخزينة من عبء منح الائتمان ويكون فعالا وقادرا على تعبئة وتوجيه الموارد.

-إرساء قواعد اقتصاد السوق لتطوير عملية تخصيص الموارد وإعادة تأسيس ملاءة مؤسسات الدولة والبنوك.

-رد الاعتبار للبنك المركزي فيما يتعلق بتسيير النقد، حيث يمنح هذا القانون صلاحيات واسعة لبنك الجزائر كإصدار النقود، المحافظة على استقرار قيمتها، تنظيم تداولها، ضبط سوق الصرف، الدخول بالسوق النقدية، المشاركة في العقود الخارجية عن طريق التفاوض، بالإضافة الى وظيفة الرقابة النقدية.

- تشجيع الاستثمارات الأجنبية وعدم التفرقة بين المتعاملين الاقتصاديين العموميين والخواص في ميدان الإقراض والنقد.

- إقامة نظام بنكي متطور وقادر على ممارسة المهنة البنكية بشكل يضمن تحقيق تراكم رأس المال وتوجيه مصادر التمويل مع توسيع شبكة البنوك التجارية.

– تدعيم استقرار النظام المالي بسن مجموعة من القواعد الاحترازية التي تساير التوجهات العالمية وتضمن الانفتاح السليم على العالم.

ثانيا– الإصلاحات البنكية في ظل برامج التعديل الهيكلي 1994:

اعتمدت الجزائر سنة 1994 برنامجا للتثبيت أو الاستقرار الاقتصادي لمدة سنة مدعوما ببرنامج التسهيلات الموسع (برنامج التصحيح الهيكلي) لفترة ثلاثة سنوات(95-1998) من خلال اتفاق أبرمته مع صندوق النقد الدولي بهدف تحقيق إصلاح اقتصادي عام، الأمر الذي انعكس مباشرة على المجال النقدي والمالي لما يحتاجه هذا القطاع من إصلاحات وباعتباره حجز الزاوية فيها، وعلى الرغم من تبني قانون يتعلق بالخوصصة حينها الا انه لم يحمل ضمن طياته إشارة واضحة بضرورة فتح رأسمال البنوك او خوصصتها، كما يجب الإشارة الى 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 لخصختها أو لفتح رأسمالها.

ويمكن تقسيم هذه الإصلاحات إلى مرحلتين أساسيتين:

– **المرحلة الأولى:** تميزت هذه المرحلة بالتخلي عن أدوات السياسة النقدية المباشرة وتعويضها بأدوات السياسة النقدية غير المباشرة وذلك بهدف معالجة أوجه الضعف التي برزت خلال الفترة السابقة والمتمثلة أساسا في العمل بالحدود القصوى المفروضة على كل بنك على حدا، ولتجاوز هذه النقائص شرع بنك الجزائر في اتخاذ مجموعة من التدابير يمكن حصرها في النقاط التالية:

* فرض احتياطي إجباري على البنوك التجارية بنسبة 3% من الودائع المصرفية عدا العملات الأجنبية وذلك خلال سنة 1994.
* تحرير أسعار الفائدة سواء تلك المتعلقة بالقروض أو الودائع.
* اعتماد سياسات مرنة لسعر الصرف، وقد تم إنشاء سوق الصرف الأجنبي بين البنوك في نهاية 1995.
* إلغاء التمويل الإجباري للخزينة من خلال إلغاء إلزام البنوك بشراء أذونات الخزينة، وحل محله نظام المزادات العلنية.

– **المرحلة الثانية:** ركّزت هذه المرحلة على إعادة تأهيل وحدات النظام البنكي بما ينسجم وطبيعة المرحلة الجديدة التي تمتاز بمحيط اقتصادي مفتوح ومنافسة غير متكافئة في ظل الدور الفعال الذي تقوم به هذه المؤسسات في تعبئة الإدخار المحلي، وشملت الإصلاحات النقاط التالية:

- إعادة طلب البنوك رخص من بنك الجزائر المخول بذلك بمقتضى قانون النقد والقرض لممارسة النشاط البنكي.
- إعادة هيكلة البنوك العمومية وذلك لتوفير مناخ تنافسي في السوق البنكية.
- رفع نسب الملاءة البنكية من 5% سنة 1996 إلى 8% تماشيا مع معايير بنك التسويات الدولية.

والجدير بالذكر انه في هذه الفترة وبالضبط في سنة 1995 استفادت بعض البنوك من إعادة الرسملة من الخزينة العمومية قدرت بـ 10 مليار دينار، كما قامت السلطات بمجهودات مالية لإعادة تمويل البنوك على النحو التالي:

– تقديم 24.9 مليار دينار لتمويل البنوك العمومية باستثناء (بنك الجزائر الخارجي) في 1996، ذات حصص مالية تمتد الى عشرين سنة.

– تقديم 8 مليار دينار عام 1997 لإعادة رسملة الصندوق الوطني للتوفير والاحتياط، وهذا بهدف تحويله الى بنك متخصص في تمويل السكن.

كما تم وضع مشروع في عام 1996 بتمويل من البنك العالمي وتحت اشراف مكاتب دولية قصد فتح رأس مال بعض البنوك العمومية وخاصة القرض الشعبي الجزائري الا انّ المجلس الوطني الانتقالي لم يصادق على هذا المشروع.

وقد برزت خلال هذه المرحلة بنوك جديدة أهمها:

– **البنك التجاري والصناعي الجزائري:** اعتمد في 28 جوان 1997، برأس مال قدره 1 مليار دينار.

– **بنك الخليفة**: اعتمد في 27 جويلية 1998 بقرار رقم 98-08 كشركة أسهم برأس مال قدره 500 مليون دينار، وقد قدّم هذا البنك خدمات ومنتجات بنكية جديدة، كمعدلات الفائدة العالية على الودائع لأجل، بطاقات بنكية، حسابات بالعملة الصعبة....الخ.