

واقع المنظومة المصرفية الجزائرية ومنهج الإصلاح

الدكتور بلعزوز بن علي
الدكتور كتوش عاشور
جامعة الشلف

مقدمة: إن نجاح النظام الاقتصادي في وقتنا الحاضر أصبح مرهونا بمدى فعالية ونجاعة الجهاز المصرفي للدولة، ومدى قدرته على تمويل التنمية الاقتصادية الشاملة، وقدرته على تجميع فوائض دخول مختلف القطاعات، بالإضافة إلى الخدمات المصرفية المتعددة التي أصبحت المصارف الحديثة تتنافس لتوفيرها للعملاء. فتطور الجهاز المصرفي يتبع تطور شكل ونظام النشاط الاقتصادي المتبع - خاصة - إذا علمنا أن معظم الدول النامية تعاني من تخلف في جهازها المصرفي وضعفه ومحدودية نطاقه وتأثيره، وهو بالتالي يحتاج إلى التطور ووضع السياسات المناسبة لتنظيم عمله وتوجيه نشاطه ليحقق الأهداف المرجوة منه.

و لما كانت الجزائر من الدول المتخلفة تعاني في جهازها المصرفي نفس النقائص والمشاكل، وبمحكم أهمية إصلاح النظام المصرفي والدور الذي يمكن أن يلعبه في مرحلة الانتقال من اقتصاد مركزي موجه إلى اقتصاد السوق، فقد تضمنت ورقة مداخلتنا على ثلاثة محاور رئيسية هي:

1- المحور الأول تعرضنا فيه لتطور النظام المصرفي والمراحل التي مر بها منذ الاستقلال إلى منتصف الثمانينيات (62-1986).

2- المحور الثاني خصصناه لمحاولات إصلاح المنظومة المصرفية ابتداء من قانون 12-86 و قانون 10-90 و ما جاء في إصلاحات برنامج التعديل الهيكلي الموسع مع مؤسسات النقد الدولية 94-1998.

3- المحور الثالث حاولنا من خلاله استعراض منهج إصلاح المنظومة المصرفية اعتمادا على آراء بعض المنظرين والخبراء و تجارب بعض الدول النامية في الإصلاح.

1- معالم النظام المصرفي الجزائري في ظل اقتصاد اشتراكي .

قبل التعرض لتطور النظام المصرفي و المراحل التي مر بها منذ الاستقلال إلى أزمة النفط 1986، نستعرض بإيجاز الجهاز المصرفي الجزائري إبان الاحتلال الفرنسي .

1-1- النظام المصرفي خلال الاحتلال الفرنسي: نشأ النظام المصرفي في الجزائر المحتلة كامتداد حتمي للنظام المصرفي الفرنسي، ونتيجة لذلك كانت تتمتع الجزائر قبل الاستقلال بوجود شبكة واسعة من المصارف والمؤسسات المالية هي الأكثر تطورا من أية مستعمرة فرنسية أخرى، والسبب هو اعتبار الجزائر موطننا دائما وقارا للمعمرين المحتلين.

إلا أن ذلك الجهاز المصرفي الذي نشأ في تلك الفترة، كانت وظيفته الأساسية خدمة المستعمرين ومصالحهم . أما بالنسبة لسياسة الائتمان فكانت انعكاسا لمثيلتها في فرنسا بخدمة مصالح المستعمرين فقط، فخصصت جل المصارف لتمويل نشاطات التنقيب على البترول ومناجم الفحم والحديد، وتشجيع الزراعة الاستعمارية والتجارة الخارجية في حين

أهمل القطاع الزراعي التقليدي المملوك من قبل الفلاحين الجزائريين والدليل على ذلك هو توزيع هذه المصارف وتمركزها في المناطق العاهلة بالسكان المعمرين وبعض مناطق استغلال الثروات الطبيعية .
ورغم تناقضات وسلبات الجهاز المصرفي آن ذاك، إلا أنه يعتبر بمثابة مكسب لم تحظ به بقية المستعمرات الفرنسية الأخرى.

1-2 النظام المصرفي للجزائر المستقلة: ورثت الجزائر عشية الاستقلال نظاما مصرفيا واسعا، لكنه تابع للمستعمر، وقائم على أساس نظام اقتصادي ليبرالي، ونتيجة لذلك واجهت وضعاً اقتصادياً مزمياً وصعباً، بسبب النتائج التي خلفتها الحرب التحريرية، إلى جانب ذلك المغادرة الجماعية للمعمرين الأوروبيين الذين كانوا يسيطرون سيطرة تامة على النشاط الاقتصادي في البلاد، واتباعهم في السنوات الأخيرة - قبل الاستقلال - سياسة "الأرض المحروقة".
_ هجرة رؤوس الأموال.

_ تقليص شبكة الفروع المصرفية وزوال شبكة كاملة لمصارف أخرى - خاصة - مصارف القطاع الخاص وتصعد البنوك المتخصصة المتبقية، ولا سيما الزراعية منها، الشيء الذي نجم عنه توقف القروض المبرمجة من قبل هذه المصارف.

كل هذه العوامل ساهمت في شل الاقتصاد الجزائري، وتأخر انطلاقة - خاصة - أمام تقاعس ورفض الجهاز المصرفي الأجنبي تمويل الاقتصاد الجزائري المنتهج للنظام الاشتراكي، الأمر الذي عجل بإنشاء المصرف المركزي والخزينة الجزائرية ليقوما بدور التمويل للقطاعات الاقتصادية الحساسة - القطاع الزراعي والصناعي - .
والنتيجة ظهور ازدواجية نظامين مصرفيين، أحدهما قائم على أساس ليبرالي، والآخر قائم على أساس اشتراكي تابع للدولة، وبالتالي عجز البنك المركزي احتواء النظام المصرفي ككل وتسييره وفقاً للتوجيهات الجديدة للدولة، لذا لم يكن أمام السلطة الجزائرية في تلك المرحلة الحرجة سوى تأميم المنشآت والمؤسسات المصرفية والمالية الضرورية لتعبئة كل الموارد الكفيلة بتمويل الاقتصاد (1).

إن المتبع لتطور النظام المصرفي للجزائر المستقلة يمكن أن يرجعه إلى ثلاثة مراحل تتشابه إلى حد بعيد مع مراحل تطور الاقتصاد الوطني.

والنتيجة أن هذه المرحلة كانت من أصعب مراحل إنشاء الجهاز المصرفي الكفيل بالنهوض بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية المتخلفة التي ورثتها الجزائر عن الاستعمار، فما كان على الحكومة آن ذاك إلا أن تقيم جهاز مصرفي قوي وبسرعة - خاصة - أمام التقاعس والرفض المتعمد للبنوك الأجنبية في تمويل النشاطات الاقتصادية. أضف إلى ذلك عدم وجود تنسيق بين هذه المؤسسات المصرفية الأجنبية، والأهداف التي رسمتها الحكومة الجزائرية خلال المرحلة الانتقالية للاقتصاد الوطني، أي عدم وجود تجاوب بين متطلبات الاقتصاد الاشتراكي، ونظام تسيير وأهداف هذه المصارف، مما اضطر بالحكومة إلى وضع هياكل وطنية لضمان الاستقلال المالي والنقدي ووقف التزيف المالي الذي أصاب البلاد، عن طريق إقامة مؤسسات مالية جديدة أو تأميم المؤسسات المالية والمصرفية الأجنبية التي تعمل داخل التراب الجزائري.

- **تأميم المصارف وإقامة البنوك التجارية:** بدأت هذه المرحلة سنة 1966، إذ تم تأميم المصارف الأجنبية، وظهور جهاز مصرفي وطني مؤمم، فنتج عن ذلك إنشاء مجموعة من البنوك الاولية (Banque Primaire) لتعويض وسد الفراغ الناشئ عن استقالة المصارف الأجنبية.

- **مرحلة الإصلاح المالي والمصرفي:** عرفت هذه المرحلة ابتداء من سنة 1971 إدخال بعض التعديلات والإصلاحات على السياسة النقدية والمصرفية، تماشيا والسياسة العامة للدولة والظروف التي اقتضتها مصلحة الاقتصاد الوطني - خاصة- المصارف الوطنية التي كان عليها تمويل الاستثمارات المخططة، بالإضافة إلى إنشاء الهيئة الفنية للمؤسسات المصرفية والهيئة العامة للنقد والقرض وإعادة هيكلة بعض المصارف الوطنية.

فقد جاءت هذه الإصلاحات في إطار المخطط الرباعي الأول (1970-1973) بهدف إزالة الاختلال وتخفيف الضغط على الخزينة في تمويلها للاستثمارات، كما أجبر قانون المالية المؤسسات العمومية العامة على مركرة حساباتها الجارية وكل عملياتها الاستغلالية على مستوى بنك واحد تحدده الدولة حسب اختصاص البنك في القطاع. فالإجراء يوطد فكرة تخصص البنوك، حيث يستطيع البنك مراقبة كل الحركات والتدفقات المالية لنشاط المؤسسة بفتح كل مؤسسة حساب لدى بنك واحد فقط، فيقوم هذا الأخير بتسيير حساباتها ومراقبة حركة نشاطها، وتمويلها في حالة احتياجها لقروض بغرض تمويل راس المال العامل.

هذا الوضع طرح إشكالا جديدا مفاده، هل للمصرف الأدوات اللازمة للقيام بعملية المراقبة؟ وهل لهذه المؤسسات القدرة على تسديد القروض التي تحصلت عليها؟.

إن الإصلاح الذي أدخلته الدولة على النظام المصرفي سواء تعلق الأمر بتمويل الاستثمارات المخططة أو إنشاء الهيئة الفنية للمؤسسات المصرفية والهيئة العامة للنقد والقرض أو إلغاء الصندوق الجزائري لل تنمية وتعويضه بالبنك الجزائري للتنمية، كل هذه الإجراءات كانت تهدف إلى ضرورة ضمان المساهمة الفعلية لكل موارد الدولة لتمويل الاستثمارات المبرجة سواء في المخطط الرباعي الأول (70-1973) أو المخطط الرباعي الثاني (74-1977).

مرحلة إعادة هيكلة المؤسسات المصرفية: انطلقت الإصلاحات الهيكلية للقطاع الاقتصادي مع بداية الثمانينات، وتزامنت مع المخطط الخماسي الأول (80-1984)، حيث تم في سنة 1983 إعادة هيكلة 102 مؤسسة عمومية، ليصبح عددها 400 مؤسسة، مع تغيير نظام اتخاذ القرار الذي كان مركزيا إلى نظام لا مركزي.

ولم يقتصر الإصلاح على القطاع الحقيقي فحسب، كما عرفت هذه المرحلة إعادة هيكلة كل من البنك الوطني الجزائري والقرض الشعبي الجزائري حيث انبثق عنهما مصرفان هما: البنك الفلاحي للتنمية الريفية BADR، وبنك التنمية المحلي BDL، فأصبح النظام المصرفي يضم خمسة بنوك تجارية، ولكن هذا لم يحدث أي تغيير فيما يتعلق بالدور الحقيقي لوظائف المصارف.

1-3- تقييم التجربة : يمكن تقسيم المراحل التي مر بها النظام المصرفي في الجزائر المستقلة من 1962-1985 إلى ثلاثة مراحل رئيسية:

- المرحلة الأولى (62-1970): تم فيها تأميم المصارف الأجنبية وإقامة أولى المؤسسات المصرفية الوطنية بالتوازي مع الجهاز المصرفي الأجنبي إلى غاية 1967 (تاريخ تأميم المصارف المتبقية).

- المرحلة الثانية (71-1979): أدخلت خلال هذه المرحلة بعض الإصلاحات والتعديلات على النظام المصرفي وظهور الهيئة الفنية للمؤسسات المصرفية والهيئة العامة للقرض والنقد، والبنك الجزائري للتنمية لتعويض الصندوق الجزائري للتنمية، فأسندت له مهمة تمويل الاستثمارات الإنتاجية المبرمجة في المخططات الوطنية - خاصة - المخطط الرباعي الأول والمخطط الرباعي الثاني.

- المرحلة الثالثة (82-1985): عرفت هذه المرحلة إعادة هيكلة العديد من المؤسسات الوطنية الإنتاجية والمالية، منها البنك الوطني الجزائري الذي انبثق عنه البنك الفلاحي للتنمية الريفية اختص في تمويل القطاع الزراعي العام و القطاع الخاص ، وإعادة هيكلة القرض الشعبي الجزائري بإنشاء بنك التنمية المحلي المختص بالدرجة الأولى في تمويل المشاريع العمومية للجماعات المحلية الولائية والبلدية.

كما عرف الاقتصاد الوطني في نهاية هذه المرحلة (1985) صعوبات مالية نتيجة انخفاض إيرادات الدولة من العملة الصعبة بسبب تدهور أسعار المحروقات وانخفاض قيمة الدولار، الأمر الذي أدى إلى توقف معظم المخططات التنموية، والدخول في مرحلة التفكير في إعادة النظر في مبادئ تسيير الاقتصاد .

في النهاية يمكن القول أن الجهاز المصرفي الجزائري، خلال هذه المرحلة كان بمثابة جهاز محاسب ومسير إداري بحث أكثر من أنه جهاز مصرفي حقيقي، أو بتعبير آخر الجهاز المصرفي الجزائري كان جهاز وسيط -حيادي- بين السلطات النقدية (البنك المركزي والخزينة العامة) وبين المؤسسات الاقتصادية، دون أن يكون له رأي أو قرار، رغم اجتهاد المشرع الجزائري في إدخال بعض التعديلات والإصلاحات -خاصة- في المرحلة الثانية والثالثة.

فالنظام المصرفي و المالي الجزائري المتكون نظريا من قناتين، الخزينة العامة والبنوك الاولية ، إلا أنه من الناحية العملية فلا يعرف إلا قناة واحدة هي الخزينة العامة، فالفيض النقدي راجع أساسا إلى نشاط الخزينة. بالإضافة إلى هذا هناك قناة غير رسمية تمثل جهازا حقيقيا ومؤثرا على الاقتصاد الوطني، هو الجهاز المصرفي الغير الرسمي (السوق السوداء).

2- النظام المصرفي في مرحلة الإصلاحات الاقتصادية .

بسبب الأزمة التي حلت بالدولة الجزائرية في سنة 1986، -أزمة البترول- ، وما نتج عنها من اختلالات عميقة على مستوى مؤشرات التوازنات الاقتصادية الكلية ، نتيجة الارتفاع الحاد في حجم المديونية الخارجية ونسبة خدمات الدين ، بسبب تقلص موارد الدولة من عائد الصادرات ، كانعكاس مباشر لانخفاض أسعار المحروقات في الأسواق العالمية . كان لزاما على السلطات الجزائرية الإسراع بالإصلاحات على مختلف القطاعات و المستويات الاقتصادية ، و من بين القطاعات التي مسها الإصلاح مباشرة قطاع المؤسسات المصرفية و المالية .

و عليه فانتقال الجزائر من اقتصاد موجه إلى اقتصاد السوق تطلب من الحكومات المتعاقبة القيام بعدة إصلاحات اقتصادية ، تمثلت -خصوصا - في الإصلاح النقدي لسنة 1986، ثم إصلاح 1988، ووصولاً إلى إصلاح 1990 المتعلق بالقرض و النقد ، الذي وضع الإطار القانوني للسياسة النقدية ووضح مسار تطورها، و أعاد للبنك المركزي وظائفه ومهامه ، وخلق سوقا نقدية إلى غير ذلك من أهداف قانون القرض و النقد 10-1990 .

لكن كل هذه الإصلاحات لم ترق للمستوى المرغوب ، مما دفع الجزائر لأول مرة اللجوء لمؤسسات النقد الدولية لمساعدتها في القيام بإصلاحات اقتصادية وتعديلات في مبادئ السياسة النقدية ، و ذلك للتخلص من قيود الضغوط الهيكلية التي عرفت بها القوانين السابقة المسيرة والمنظمة لعمل البنوك .

2-1- قانون القرض والبنك لسنة 1986 (2).

تحت ضغط أزمة النفط الخانقة ، فإن أول إجراء قامت به الحكومة الجزائرية ضمن سلسلة من الإجراءات التي كانت تهدف إلى التحول بالنظام الاقتصادي مبادئه و مؤسساته نحو اقتصاد يقوم على أسس وقواعد السوق ، هو إصدارها لقانون بنكي جديد، هدفه الأساسي إصلاح جذري للمنظومة المصرفية ، محمدا بوضوح مهام ودور البنك المركزي والبنوك التجارية كما تقتضيه قواعد و مبادئ النظام المصرفي ذو المستويين ، مع إعادة الاعتبار لدور و أهمية السياسة النقدية في تنظيمها لحجم الكتلة النقدية المتداولة ، ومراقبتها تماشيا و تحقيق أهداف السياسة الاقتصادية الكلية.

وهكذا أصبحت سياسة الائتمان المصرفي تخضع لمتطلبات و حاجات الاقتصاد الكلي وليس لاحتياجات المؤسسات ، الأمر الذي نتج عنه نوع من الاستقلالية و المرونة في تعديل هيكل أسعار الفائدة الأسمى المطبقة من طرف المصارف، مع ضبط و تعديل إجراءات التعامل مع المؤسسات فيما تعلق بشروط منح الائتمان.

و بموجب قانون 86-12 المتعلق بنظام البنك والقرض، تم إدخال تعديلات جذرية على الوظيفة المصرفية، حيث تقوم فلسفة هذا القانون في اتجاه إرساء المبادئ العامة والقواعد التقليدية للنشاط المصرفي أما من الناحية التطبيقية فينص التشريع صراحة على توحيد الإطار القانوني الذي يسيّر النشاط الخاص بكل المؤسسات المصرفية والمالية مهما كانت طبيعتها القانونية .

ودون الخوض في تفاصيل بنود و مواد هذا القانون، يمكن إيجاز أهم المبادئ و القواعد الأساسية التي تضمنها القانون في النقاط التالية :

- تقليص دور الخزينة المتعاطم في تمويل الاستثمارات و اشراك الجهاز المصرفي في توفير الموارد المالية الضرورية للتنمية الاقتصادية ، إلا أن القانون لم يضع آليات تنفيذ ذلك .

أعاد القانون للبنك المركزي وظائفه التقليدية و دوره كبنك البنوك، وإن كانت هذه المهام تـ عوزها الآليات و الأدوات التنفيذية ، ومن ثم تبدو في أحيان كثيرة مقيدة .

- بموجب هذا القانون تم الفصل بين البنك المركزي كمقرض أخير وبين نشاطات البنوك التجارية ، الأمر الذي سمح بإقامة نظام مصرفي على مستويين.

- أعاد القانون للمصارف ومؤسسات التمويل دورها في تعبئة الادخار وتوزيع القروض في إطار المخطط الوطني للقرض، كما سمح للبنوك إمكانية تسلم الودائع مهما كان شكلها ومدتها، وأصبح أيضا بإمكانها القيام بإحداث الائتمان دون تحديد مدته أو للأشكال التي يأخذها، كما استعادت المصارف حق متابعة استخدام القرض وكيفية استرجاعه، و الحد من مخاطره، خاصة عدم السداد .

- تنص مراسيم القانون على إنشاء هيئات رقابة وهيئات استشارية على النظام المصرفي .

و في النهاية فالخروج من مرحلة كان فيها الاقتصاد الوطني تحت احتكار مبادئ نظام يتميز بالتخطيط المركزي الشديد، جاء قانون المصارف والقرض بتأسيء س المخطط الوطني للقرض، باعتبار هذا الأخير يحدد الأهداف الواجب بلوغها فيما يخص تعبئة الموارد والأولويات التي يجب مراعاتها في توزيع القروض، وتحديد مستوى تدخل البنك في تمويل الاستثمارات.

2-2- قانون استقلالية البنوك لسنة 1988: لم يخل قانون 1986 من النقائص و العيوب، فلم يستطع التكيف مع

الإصلاحات التي قامت بها السلطات العمومية، خاصة بعد صدور القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية سنة 1988(3).

وعليه، فإن بعض الأحكام التي جاء بها لم تعد تتماشى وهذه القوانين، كما أنه لم يأخذ بالاعتبار المستجدات التي

طرأت على مستوى التنظيم الجديد للاقتصاد . وكان من اللازم أن يكييف القانون النقدي مع هذه القوانين بالشكل الذي

يسمح بانسجام البنوك كمؤسسات مع القانون، وفي هذا الإطار بالذات جاء القانون 88-06(4) المعدل والمتمم

للنانون 86-12. و على هذا الأساس يمكن تحديد المبادئ والقواعد التي قام عليها قانون 1988 في النقاط التالية :

- إعطاء الاستقلالية للبنوك في إطار التنظيم الجديد للاقتصاد والمؤسسات.

- دعم دور البنك المركزي في ضبط و تسيير السياسة النقدية لإحداث التوازن في الاقتصادي الكلي.

يعتبر البنك شخصية معنوية تجارية تخضع لمبدأ الاستقلالية المالية و التوازن المحاسبي . وهذا يعني أن نشاط البنك يخضع

ابتداء من هذا التاريخ إلى قواعد التجارة و يجب أن يأخذ أثناء نشاطه بمبدأ الربحية و المردودية، ولكي يحقق ذلك، يجب أن

يكييف نشاطاته في هذا الاتجاه.

يمكن للمؤسسات المالية غير المصرفية أن تقوم بتوظيف نسبة من أصولها المالية في اقتناء أسهم أو سندات صادرة عن

مؤسسات تعمل داخل التراب الوطني أو خارجه.

- يمكن لمؤسسات القرض أن تلجأ إلى الجمهور من أجل الاقتراض على المدى الطويل، كما يمكنها أن تلجأ إلى طلب

ديون خارجية.

والنتيجة أن الإصلاحات الاقتصادية و المالية عرفت مرحلة نوية هامة سنة 1988، فبعد إصدار النصوص

القانونية المتعلقة باستقلالية المؤسسات العمومية، بما فيها البنوك، التي أصبحت تسيير وفقا للمبادئ التجارية و المردودية،

على أساس أن هذا قانون يعتبر مؤسسات القرض هي مؤسسات عمومية اقتصادية، وهذا ما يدرج البنوك ضمن دائرة

التجارة لتحفيزها قصد النظر في علاقتها مع المؤسسات العمومية الاقتصادية التي تحددها القواعد التقليدية، كما يسمح

هذا القانون لمؤسسات القرض و المؤسسات المالية باللجوء إلى القروض متوسطة الأجل في السوق الداخلية و السوق

الخارجية، وفي ذات الوقت ألغى التوطين الإجباري الوحيد، كما تخلت الخزينة العامة عن تمويل استثمارات المؤسسات العمومية الاقتصادية، ليوكل ذلك للنظام المصرفي، فكان هذا انطلاقا لظهور قواعد جديدة في التسيير الاقتصادي تفصل بين دور الأعوان الاقتصادية ودور الدولة في تعبئة وتمويل وتراكم راس المال. ومن هنا يمكن القول أن استقلالية البنوك بصفتها مؤسسات اقتصادية عمومية قد تمت فعلا في سنة 1988.

2-3- قانون القرض و النقد 10-90:

وضع قانون 10-1990 المتعلق بالقرض والنقد (5) النظام المصرفي الجزائري على مسار تطور جديد، تميز بإعادة تنشيط وظيفة الوساطة المالية وإبراز دور النقد والسياسة النقدية، ونتج عنه تأسيس نظام مصرفي ذو مستويين، و أُعيد للبنك المركزي كل صلاحياته في تسيير النقد والائتمان في ظل استقلالية واسعة، وللبنوك التجارية وظائفها التقليدية بوصفها أعوانا اقتصادية مستقلة. كما تم فصل دائرة ميزانية الدولة عن الدائرة النقدية من خلال وضع سقف لتسليف البنك المركزي لتمويل عجز الميزانية، مع تحديد مدتها، واسترجاعها إجباريا في كل سنة (6)، وكذا إرجاع ديون الخزينة العمومية تجاه البنك المركزي المتراكمة لغاية 14/04/1990 وفق جدول يمتد على 15 سنة. وإلغاء الاكتتاب الإجباري من طرف البنوك التجارية لسندات الخزينة العامة، ومنع كل شخص معنوي أو طبيعي غير البنوك والمؤسسات المالية من أداء هذه العمليات.

- مبادئ قانون القرض و النقد : سمح قانون 10-1990 بتحول السلطة النقدية إلى مجلس القرض والنقد، الذي يعتبر بمثابة مجلس إدارة بنك الجزائر، يتمتع بصلاحيات واسعة في مجال القرض والنقد، ويرأسه محافظ البنك الجزائري، قام بإصدار عدد من القوانين المتعلقة بالنقد وشروط إنشاء البنوك والمؤسسات المالية (7)، وذلك تدعيما للنظام النقدي والمالي لمسيرة اقتصاد السوق.

ويعتبر القانون 10-90 متعلق بالنقد والقرض، نصا تشريعيًا يعكس حق الاعتراف بأهمية المكانة التي يجب أن يكون عليها النظام البنكي، فيعتبر من القوانين التشريعية الأساسية للإصلاحات، بالإضافة إلى أنه أخذ بأهم الأحكام التي جاء بها قانون الإصلاح النقدي لسنة 1986 والقانون المعدل و المتمم لسنة 1988. حمل هذا القانون في طياته أفكارا جديدة فيما يتعلق بتنظيم النظام المصرفي وأدائه، كما أن المبادئ التي يقوم عليها وآليات العمل التي يعتمدها، تعكس إلى حد كبير الصورة التي سيكون عليها هذا النظام في المستقبل.

و من أهم مبادئ قانون القرض و النقد هو الفصل بين دائرة الميزانية و دائرة الائتمان فقد كانت الخزينة في النظام الموجه تلعب الدور الأساسي في تمويل استثمارات المؤسسات العمومية، حيث هُمّش النظام المصرفي وكان دوره يقتصر على تسجيل عبور الأموال من دائرة الخزينة إلى المؤسسات، وخلق مثل هذا الأمر غموضا كبيرا على مستوى نظام التمويل، فجاء قانون النقد والقرض ليضع حدا لذلك، فأبعدت الخزينة عن منح القروض للاقتصاد، ليبقى دورها يقتصر على تمويل الاستثمارات العمومية المخططة من طرف الدولة.

و عليه أصبح النظام المصرفي هو المسؤول عن منح القروض في إطار مهامه التقليدية، ويسمح الفصل بين هاتين الدائرتين ببلوغ الأهداف التالية(8):

- _ استعادة البنوك والمؤسسات المالية، لوظائفها التقليدية و المتمثلة في منح القروض.
- _ تراجع التزامات الخزينة في تمويل الاقتصاد.

أصبح توزيع القروض لا يخضع إلى قواعد إدارية، وإنما يرتكز أساسا على مفهوم الجدوى الاقتصادية للمشروع.

كما وضع قانون 10-90 النظام المصرفي على مستويين ، فميز بين نشاط البنك المركزي كسلطة نقدية ، ونشاط البنوك التجارية كموزع للقرض ، و بموجب هذا الفصل أصبح البنك المركزي يمثل فعلا بنك البنوك يراقب نشاطاتها و يتابع عملياتها ، كما أصبح يح بامكانه أن يوظف مركزه كملجأ أخير للإقراض في التأثير على السياسة الائتمانية للبنوك وفقا لما يقتضيه الوضع النقدي . فبإمكانه أن يحدد القواعد العامة للنشاط المصرفي و تحديد معايير تقييم هذا النشاط في اتجاه خدمة أهدافه النقدية وتحكمه في السياسة النقدية. و في الأخير فقد نص القانون صراحة بمنح رخص إنشاء البنوك و المؤسسات المالية الجزائرية و الأجنبية ، أو الاكتتاب في رأسمال البنوك الوطنية القائمة (9)، بغية إحداث منافسة حقيقية بين البنوك لتحسين خدمات القطاع المصرفي.

و منه يمكن القول أن قانون القرض و النقد وضع و بشكل تام المنظومة المصرفية و النظام النقدي في مسار الانتقال من اقتصاد مسير مركزيا إلى اقتصاد موجه بآليات السوق .

2-4- المنظومة المصرفية في إطار برامج الإصلاح الاقتصادي الموسع مع مؤسسات النقد الدولية .

بعد إبرام اتفاقية برنامج الاستعداد الاثتماني الأول 1989/04/31 ، باشر السيد "مولود حمروش" رئيس الحكومة بإحداث إصلاح جذري مس القطاع المصرفي و النظام المالي بإصدار قانون 10-1990، المتعلق بالقرض و النقد. و جاء هذا القانون بهدف ضبط السياسة النقدية وفق متطلبات مرحلة تحول الاقتصاد الجزائري ، في اعتماده على وسائل ضبط ذات بعد نقدي بحت ، فقام البرنامج على المبادئ التالية :

- إصدار قانون 10-90 المتعلق بالقرض و النقد .
- وضع نظام مصرفي عصري يقوم على تعبئة الموارد المالية ، و ترشيد القروض الممنوحة باستعمال الطرق الحديثة لمتابعتها و استرجاعها .

- إعادة الاعتبار للبنك المركزي ، و مدى أهمية السياسة النقدية .

- إعادة تقييم الدينار الجزائري، تماشيا و المتغيرات الداخلية و الخارجية .

واجهت حكومة السيد "أحمد غزالي" صعوبة كبيرة في تنفيذ برنامج الاستعداد الائتماني الثاني جوان 1991، خاصة أن الحكومة الجديدة التي أشرفت على الانتخابات لسنة 1991 لم تهتم، بل جعلت الإصلاحات جانبا، تخوفا من

انزلاق الوضع الاجتماعي بسبب المضاعف المالية والاجتماعية والسياسية، فحاولت التراجع عن بعض قواعد الإصلاح التي اعتمدها الحكومة السابقة، خاصة ما تعلق بقانون القرض والنقد الذي قلص من هامش تحرك الحكومة في المسائل النقدية، فأدى إلى تراجع نسبي في النتائج المحققة. ورغم تخليها عن بعض بنود الاتفاق، إلا أنها استمرت في الإصلاحات المتفق عليها .

- برنامج التعديل الهيكلي 1994-1998:

يمكن وصف وضعية الجزائر في نهاية سنة 1993 بأنها تميزت بالانهيار التام للتوازنات الاقتصادية والنقدية والمالية بفعل انخفاض إيرادات الدولة لتدهور أسعار المحروقات من جهة ، وارتفاع المديونية الخارجية وخدمات الدين من جهة أخرى، و انسداد تام للأسواق المالية والنقدية الدولية أمام السلطات الجزائرية، وتدهور خطير في الوضعية الأمنية ، نتج عنها خسائر للممتلكات و المؤسسات العامة و الخاصة قُدر بالملايير، مأساة اجتماعية و فقر مدقع ، بطالة في مختلف أوساط الشعب، نتيجة حرق المؤسسات و غلق و إفلاس و تصفية المؤسسات العمومية ، و انخفاض مستوى الاستثمار المنتج ، و فشل سياسة استقطاب تدفق رؤوس الأموال الأجنبية ، و امتد هذا الفشل حتى للحد من هجرة رأس المال الوطني بسبب الأوضاع السالفة الذكر .

يتمتع برنامج الإصلاح الاقتصادي الشامل الذي أبرمته السلطات الجزائرية مع مؤسسات النقد الدولية الى مرحلتين :مرحلة التثبيت الاقتصادي قصيرة الأجل تمتد لمدة سنة من افريل 1994 - ماي 1995 ، ومرحلة التعديل الهيكلي متوسطة الأجل تمتد لمدة ثلاث سنوات من 1995 - 1998.

يهدف برنامج الإصلاح الاقتصادي الموسع إلى القضاء على الاختلالات العميقة في توازنات الاقتصاد الكلي التي ظلت تعاني منها الجزائر منذ 1986 ، رغم الإصلاحات التي قامت بها سواء مع المؤسسات النقدية (الاتفاقيات السرية) أو الإجراءات والإصلاحات ما قبل دستور 1989.

كما يهدف برنامج التثبيت و التعديل الهيكلي إلى إصلاحات عميقة تشمل جميع القطاعات ، منها القطاع المصرفي والمالي.

أهداف برنامج التثبيت و التعديل الهيكلي 94-1998: تمثل برنامج الإصلاح الاقتصادي الموسع في إعادة الاستقرار النقدي لتخطي مرحلة التحول إلى اقتصاد السوق بأقل التكاليف، وللوصول إلى ذلك، ارتكزت السياسة الاقتصادية والنقدية و المصرفية على تحقيق الأهداف التالية:

- التحكم في المعروض النقدي للحد من التضخم .

- تحرير معدلات الفائدة المدينة للبنوك، مع رفع معدلات الفائدة الدائنة على الادخار، و بالتالي تحقيق أسعار فائدة حقيقية موجبة ، في سبيل إحداث منافسة على مستوى تعبئة المدخرات للمساهمة في تمويل الاستثمارات وتحسين فعالية الاستثمار، بالرفع من إنتاجية رأس المال ، ومن ثم رفع معدل النمو الاقتصادي المبتغى تحقيقه خلال الفترة.

- توفير الشروط اللازمة لتحرير التجارة الخارجية، تمهيدا للانضمام للمنظمة العالمية للتجارة ، ومن ثم الاندماج في العولمة الاقتصادية.

-رفع احتياطات الصرف بغرض دعم القيمة الخارجية للعملة .

التخلي عن استعمال وسائل المراقبة المباشرة لقروض الاقصاد في 1994، تحضيراً للاستعمال التدريجي لوسائل المراقبة غير المباشرة للاحتياطي النقدي و السوق المفتوحة -، مع تنمية السوق النقدي عن طريق وضع نظام مزايدة لديون البنك المركزي، و سندات الخزينة، و من ثم جعل معدل تدخل البنك الجزائري في السوق النقدية عند مستوى 20%، مع رفع معدل إعادة الخصم الى 15%، معدل السحب على المكشوف للبنوك على البنك الجزائري يعادل 24%.

_ التحضير لإنشاء سوق للأوراق المالية (القيم المنقولة) ، بإنشاء لجنة تنظيم ومراقبة للبورصة وشركة تسيير سوق القيم، مع إمكانية السماح للمؤسسات الوطنية ذات النتائج الجيدة بالتوسع في رأس مالها بنسبة 20%، ابتداء من 1998.

_ مراقبة الحسابات البنكية التجارية العمومية بالتعاون مع البنك العالمي خلال الفترة 96/94. والسماح للمشاركة الأجنبية الاستثمار في البنوك الجزائرية.

-إجراءات تحقيق أهداف البرنامج.

يمكن التمييز بين نوعين من الإجراءات التي اتخذتها السلطات الجزائرية لتحقيق أهداف برنامج التعديل الهيكلي المقرر في المدى المتوسط و الطويل (1994-1998).

-إجراءات السياسة النقدية و المالية: إن الإصلاحات التي اتبعتها الحكومة الجزائرية في مجال السياسة النقدية و المالية لبلوغ الأهداف المسطرة في برنامج الاتفاق الموسع، اتسمت بسياسة ميزانية صارمة، ورفع القيود على تقديم الائتمان لتمويل الاقتصاد.

وعليه فإن السلطات الجزائرية من خلال البرنامج عملت على اتباع سياسة نقدية صارمة، حيث لجأت منذ سنة 1994 إلى استعمال أدوات السياسة النقدية غير المباشرة لـ ملحد من التوسع في نمو الكتلة النقدية (M2)، و من ثم العمل على تخفيض معدل التضخم الى المستوى الذي يسمح باستقرار الاسعار ، وهذا ما يفسر رفع معدلات الفائدة خلال هذه الفترة، وإلغاء السقف على الفوائد المدينة، والسقف على الفائدة في السوق النقدية، فيما بين البنوك (InterBancaire) كما قامت بفرض نسبة 25% كاحتياطي نقدي قانوني على كافة الودائع بالعملة الوطنية، وفي نفس الوقت باشرت الخزينة بإصدار سندات بأسعار فائدة بلغت 16,5%.

أما السياسة المتبعة من طرف السلطات في مجال إصلاح النظام المالي، كانت تهدف إلى تنمية الوساطة المالية، بفضل تحسين أدوات السياسة النقدية وترقية النظام المصرفي، حيث في 1994 تم اعتماد نظام الاحتياطي القانوني، لأجل تنمية إمكانيات مراقبة السيولة النقدية عن طريق إعادة الخصم للبنوك التجارية من قبل البنك المركزي ليحل السوق النقدي مكانه كأداة من أدوات السياسة النقدية، كما تم إدخال أداة عمليات البيع بالمراد العلني في السوق النقدية في شكل مزايدات القروض، والعمل على تسهيل إدخال عمليات السوق المفتوحة في 1996.

-ضبط السياسة النقدية و الميزانية بصفة محكمة، بالضغط على الطلب الداخلي باتباع السياسة الصارمة، وتعميق الإصلاحات الهيكلية.

- تطوير السوق النقدية، بالزيادة والتوسيع في رأس مال البنوك.
- الاهتمام بالقطاع الخاص في إنشاء وتمويل البنوك.
- الاهتمام بالادخار، من خلال إعادة هيكلة الصندوق الوطني للتوفير و الاحتياط (CNEP)، إلى بنك تجاري متخصص في منح القروض العقارية ابتداء من 1997.
- البدء في إجراءات خصخصة المؤسسات العمومية (3)، ودفع الخزينة العامة لشراء ديون البنوك على المؤسسات العمومية المتبقية، عوض الاستمرار في تقديم دعم لها.
- فتح حقوق التأمينات للقطاع الخاص الوطني و الأجنبي، وضرورة وضع نظام تأمين للودائع بغية حماية بنوك الودائع في معاملتها مع العملاء.
- ترقية زيادة الادخار الوطني ب5,5 نقطة بالنسبة (PIB) بين 1994/1995 و 1997/1998.

3- منهج إصلاح النظام المصرفي .

رغم قيام السلطات الجزائرية بإصلاحات اقتصادية منذ أزمة النقط الى وقتنا الحاضر ، اشتملت في مجملها مختلف القطاعات ، و قد حققت نتائج لا يمكن إنكارها أو التقليل من شأنها ، إلا أن الكثير من القطاعات ، ومنها قطاع المصارف فلم يعرف نفس وتيرة الإصلاح الضرورية لمواكبة حركة الانتقال من اقتصاد موجه الى اقتصاد السوق . و السؤال الذي يطرح نفسه ما هو المنهج الأمثل لإصلاح المنظومة المصرفية الجزائرية ؟ و ما هي الشروط و الظروف الواجب توافرها قبل الشروع في عملية الإصلاح ؟ أي النماذج و التجارب ينصح باتباعها ؟....

3-1- الشروط الواجب توافرها قبل الشروع في الإصلاح.

يرى "ماكينون" و"شو" (10) أن على الدول النامية وقبل الشروع في اصلاح النظام المصرفي ، وقبل فتح سوق رأس المال للاقراض والاقتراض ، وقبل أن تعمل على تدفق الائتمان وتوزيع رؤوس الأموال ، و من ثم تحرير سوق رأس المال حيث يتم الإقراض والاقتراض بناء على معدلات فائدة حقيقية موجبة، فإن الأولوية هي تحقيق التوازن المالي الحكومي المركزي. فالسيطرة يجب أن تسبق التحرير المالي، وطريق ذلك هو التحكم في الإنفاق الحكومي المباشر قدر المستطاع. ولكي يتحقق للحكومات إصلاح اقتصادي ناجح هو أن تعمل على تطوير وبسرعة نظامها الضريبي لتستعيد الإيرادات التي قد تفقدها نتيجة تخليها عن ملكية وسائل الإنتاج.

و في هذا الإطار فإن الأفضل عند الإصلاح الاقتصادي (الانتقال من اقتصاد اشتراكي إلى اقتصاد سوق)، أن تظل العديد من الأصول الصناعية وأغلب الموارد الطبيعية مملوكة للدولة كموارد دخل للخزينة العامة، وإلا فإن عملية الخصخصة قد تخلق عجزا معتبرا في الموازنات المالية العامة.

إن منهج التحرير الأمثل يتمثل في فتح سوق وطنية لرأس المال تتيح للمودعين تلقي وكذلك يسدد فيها المقترضون أسعار فائدة فعلية مجزية، حيث يمكن تعديلها وفق نسب التضخم.

إلا أن عملية الاقتراض والإقراض لا يمكن المضي في إطلاقها دون قيود على مستوى المؤسسات أو الأفراد على نحو مُرض، ما لم يثبت مستويات الأسعار عند حد معين، وما لم يزول العجز المالي.

وعليه فلا ينبغي تحرير النظام المصرفي وتوجه الحكومة في وضع أسعار فائدة معيارية على الودائع والقروض إلا بعد وضع ضوابط مالية صارمة، وحتى تتضاءل احتمالات حدوث الذعر المصرفي والانهيارات المالية، حيث يرتفع مقابل المخاطرة عند رفع أسعار فائدة حقيقية إلى مستويات قياسية تقوض بالفعل الجدوى الائتمانية لأي مقترض، ينبغي اتخاذ الحذر في ضبط إيقاع عملية تحرير البنوك وغيرها من المؤسسات المصرفية والمالية، بحيث تكون متزامنة تماما مع نجاح الحكومة في تحقيق الاستقرار الاقتصادي الكلي.

ودون استقرار في معدلات التضخم، فإن التذبذب الذي لا يمكن التنبؤ به فيما يتعلق بأسعار الفائدة الفعلية، وأسعار صرف العملات يجعل من الاقتراض والإقراض غير المحدود من قبل البنوك عملية أقل ما توصف به بأنها مخوفة بالمخاطر .

وعليه ينصح "ماكينون" الدول النامية السائرة في نهج التحرر التي كانت تتبع نظاما مصرفيا مركزيا، ومملوكا للدولة، أن تتحرك بقوة في بدء عملية التحرير، لتدعيم نظام النقد والائتمان الخاص بها، وعليها أن تجعل أسعار الفائدة إيجابية حسب الأسعار الواقعية سواء للمودعين أو المقترضين، وأن ترغم المؤسسات المستدينة على سداد التزاماتها. وأن تحدد في صرامة تامة من تدفق الائتمان الجديد حتى يتم تثبيت مستوى الأسعار.

وعليه ينصح في مثل هذه الحالات من فوضى الأحوال المالية، ان تعمل المؤسسات بدون ائتمان من النظام المصرفي، وأن تعتمد على التمويل الذاتي وعلى الاقتراض من مصادر تمويلية غير نقدية، وذلك بتوسيع قاعدة المشاركة بالأسهم و السندات في المؤسسة ذاتها.

كما لا ينبغي أن تكون التحولات التصحيحية في السياسة النقدية مبررا للقيام بإمكانية التحويل الكامل للعملة الصعبة إلى المعاملات التجارية بالحسابات الاستثمارية، - خاصة في الدول النامية - فقبل السماح للأفراد والمؤسسات بالاقتراض بحرية أو الإيداع في أسواق رأس المال الأجنبية، ينبغي أن تكون سوق رأس المال الوطنية متحررة تماما. بل فمن غير المجدي - بل إنه من قبيل التخريب - أن يسمح للبنوك والمؤسسات الأجنبية بالعمل بحرية في أسواق المال المحلية، بل إن من عوامل عدم الاستقرار أن تسمح للعملات الأجنبية بالتداول جنبا إلى جنب مع العملة المحلية التي لا تزال منخفضة القيمة .

و منه فالضغط على النظام المالي في الدول النامية من شأنه ان يفتت سوق راس المال الوطني مع إحداث ظروف معاكسة لكيفية وكمية تراكم راس المال الحقيقي ، وذلك على الصور التالية :

- يقل تدفق الأموال القابلة للاقتراض من خلال النظام المصرفي المنظم ، الأمر الذي يجبر المقترضين على الاعتماد على التمويل الذاتي .

-تتفاوت بصورة عشوائية أسعار الفائدة للإقراض المصرفي من فئة مميزة (أصحاب الاحتكارات) الى فئة أخرى غير مميزة من المقترضين (صغار المستثمرين).

-يصيب الضرر عملية التمويل الذاتي في داخل المشروعات و الأفراد ، خاصة اذا كان العائد الحقيقي على الودائع النقدية و العملات سالبا .

-يصبح من المستحيل إحداث تعميق مالي ملحوظ من خارج النظام المصرفي المضغوط عندما تعاني المنشآت من النقص الحاد في السيولة ، أو عندما يكون التضخم مرتفعا و غير مستقر ، أو عندما يحدث الأمران معا.

-قد تصبح التدفقات الرأسمالية الأجنبية غير منتجة عندما تكون سوق راس المال المحلية في حالة اضطراب و يكون من المستحيل التنبؤ بأسعار صرف العملات الأجنبية .

-لا يمكن لظروف المراجعة أن تكون مهيأة للسماح بقيام حركة انتقال لرؤوس الأموال الدولية إلا إذا أصبح في الإمكان الاقتراض والاقراض في حرية وفي ظل أسعار فائدة متوازنة (غير مقيدة) وإلا نتج عن ذلك هروب غير شرعي لرؤوس الأموال أو تراكم لا مبرر له للديون الخارجية أو إلى كليهما معا.

3-2- مخاطر ارتفاع سعر الفائدة خلال مرحلة الإصلاح:

لماذا يجب أن تخفض أسعار الفائدة على أصول البنوك والتزاماتها كسياسة عامة متعمدة أثناء القيام بعملية تخفيض شامل للتضخم؟. ألا ينبغي ترك أسعار الفائدة الاسمية لتتخفف بفعل قوى السوق، أي السماح لها بالهبوط بشكل طبيعي مع انحصار التضخم؟.

إن أسعار الفائدة المرتفعة جدا فوق معدل التضخم المسجل هو مؤشر على استمرارية التضخم وبالتالي فشل برنامج الاستقرار النقدي، وهذا من شأنه أن يدعم المخاوف الخاصة بان التضخم لا يتجه للانخفاض.

عندما تظل التوقعات التضخمية مرتفعة وغير مؤكدة، فعند التعاقد بأي سعر فائدة أسمى يزيد زيادة واضحة عن السعر العادي (10-20%) الذي يحدد بالتقريب متوسط سعر الفائدة الحقيقي، فيجب على المقترض أن يراهن على ما سوف يكون عليه معدل التضخم. وفي هذه الحالة سيقبل مشروعاً أكثر خطورة على أمل الحصول على عائد مجزي ما لم يهلك هذا العائد بسبب التضخم، ومن ثم يصبح عاجزا عن الوفاء بالتزاماته.

على السلطات أن تقدم خطوط ائتمان مدعمة (أي تخفيض رسمي تحت مستوى اسعار الفائدة في السوق) للبنوك التجارية لمساعدتها على تجنب الإفلاس بسبب الاحتفاظ بالمديونية القديمة، حيث هذه الديون المعلقة (المشكوك في تحصيلها) غالبا ما تعوق برنامج التحرير الكامل للجهاز المصرفي.

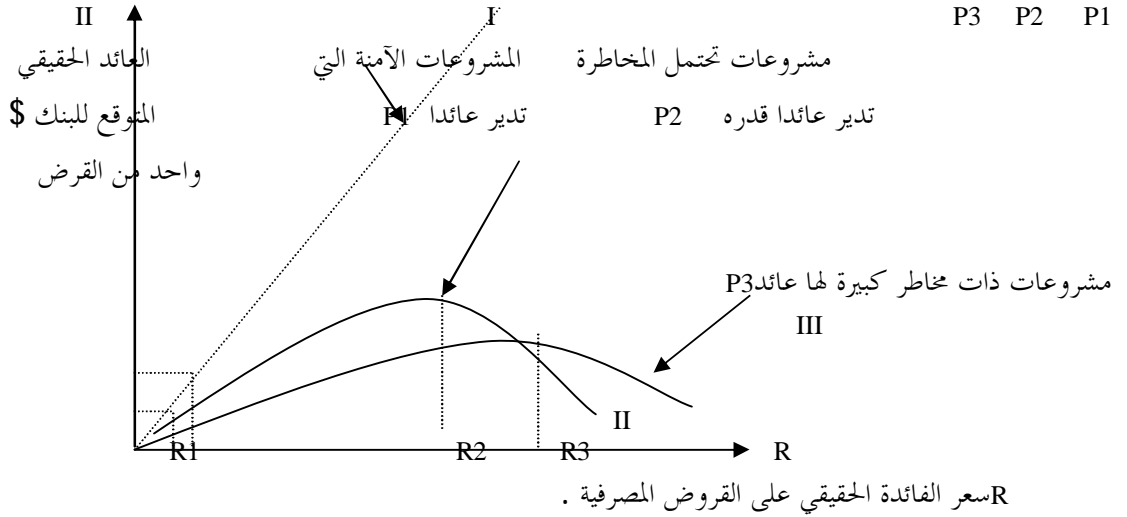
والنتيجة أن سياسة القيود النقدية التي تعتمد على أسعار الفائدة الاسمية والحقيقية المرتفعة لم يكتب لها النجاح، وهذا ما حدث لتجربة الشيلي و دول امريكا الجنوبية .

3-3- بنك الخليفة ونموذج "شتيجلتس وفايس" :

يرى كل من "شتيجلتس وفايس" (1981)، انه كلما ارتفع سعر الفائدة الحقيقي لاي فئة من فئات المقترضين زاد احتمال التوقف عن الدفع طبقا لعقد القرض (11). حيث قد يتوقف المقترضون عن السداد إذا تعرضوا لخسائر غير عادية، وهكذا فمع زيادة سعر الفائدة يمكن ملاحظة ما يلي:

- ستقدم نسبة عالية من المقترضين الأكثر ميلا للمغامرة في حين سيتراجع المقترضون الأكثر أمانا والذين لا يحتمل ان يتهربوا عن السداد، وهذا ما يسميه "شتيجلتس" و"فايس" *الاختيار ذو المخاطر المتضادة*.

- كل مقترض سيميل إلى تغيير طبيعة مشروعه (طالما أن البنك لا يمكنه فرض رقابة دقيقة على كل تصرفاته) حتى يجعله أكثر اتساما بالمخاطرة ويسميه "شتيجلتس وفايس" ظاهرة الحافز* وكلتا الظاهرتين ستدفعان البنك إلى أن يقلص اختياريا سعر الفائدة التي تتحملها أي فئة من فئات المقترضين حتى يصعد بالربح المتوقع إلى حده الأقصى .
شكل نموذج مبسط لأثر سعر الفائدة على اختيار المشروعات ودراسة حالة عائد البنوك



يبين الشكل ثلاث فئات مميزة من المخاطر في ترتيب تصاعدي للعائد المتوقع والتغير المتوقع في هذا العائد على مشروع المقترض.

الفئة I تتمتع بضمانات وهي آمنة تماما، وذات شبه فائدة يمكن للمقترض سدادها، ونظرا لعدم وجود ظاهرة الاختيار ذي المخاطر المتضادة (أو ظاهرة الحافز) فإن أرباح البنك تزداد على قدم المساواة مع سعر الفائدة على القرض عبر خط يصنع زاوية 45%.

الفئة II إن المنحنى البياني الثاني يغطي المشاريع الأكثر تعرضا للمخاطر، حيث يتوقع أن يجني المقترض منها عائدا أكبر، غير أن P 2 تقع أسفل وإلى اليمين من الخط 45% نظرا لظاهرة الحافز والاختيار ذي المخاطر المتضادة، فأرباح البنك (على كل دولار \$ واحد يتم إقراضه) تزداد بشكل أبطأ من زيادة سعر الفائدة على القرض، ويحصل البنك على أقصى ربح عندما يحدد سعر الفائدة على القرض R2 . وكون ان أعلى عائدات البنك تأتي عندما يقتصر الإقراض على الفئة III ، فإن جميع المقترضين الذين ينتمون لفئة III سيمتنعون تماما بالرغم من أن مشاريعهم هي أكثر المشاريع إنتاجية والسبب أن البنك في حالة المخاطرة المضادة لا يمكنه التعاقد للإقراض بموجب فائدة ثابتة من الحصول على سعر فائدة مرتفع بدرجة كافية لتغطية حالات التوقف المستعملة عن السداد في الفئة I,III.

يمكن للحكومة أن تقمع هذا النظام المحافظ المشدد بأن تفرض -دون وجود ضرورة لذلك- سقف فائدة أكثر انخفاضاً عما حدده البنك (R0) ، ويحث هذا الأمر البنك على تحويل اتجاه قروضه نحو المقترضين الآمنين تماما، وإن كانوا أقل إنتاجية، الذين ينتمون إلى فئة I والاستبعاد التام للمقترضين من الفئة II,III ذوي العائد الأعلى اقتصاديا. إلا أن هذا

الإجراء يوقع الاقتصاد في الضائقة المالية بسبب فرض فوائد بأسعار أدنى من المستوى الضروري لمنع حدوث الاختيار ذوي المخاطر (I) (II).

ثم إن أي بنك يدخل في عمليات إقراض شديدة المخاطر بأسعار فائدة فعلية مرتفعة بطريقة غير عادية فإنه يحمل أحد الاحتمالات:

- حدوث نتائج طيبة حيث ينجح المقترضون في سداد هذه القروض ذات الفوائد المرتفعة، وهو ما يؤدي إلى تحقيق أرباح ضخمة لمساهمي البنوك.

- حدوث نتائج سيئة حيث يؤدي حالات توقف عن السداد إلى خسائر كبيرة للبنك، (بل أن هذه الخسائر قد تعم على النظام المصرفي ككل)، وستحملها أساسا السلطات النقدية رغم أن أصحاب البنك قد يفقدون أسهمهم أو حقوق الملكية في حالة تحقيق نتائج غير مرضية. ومن ثم فإن الأرباح المتوقعة مسبقا من عملية الإقراض المحفوف بالمخاطر يمكن أن تكون مرتفع للغاية لأن أرباح البنك ليس لها حد ترتبط به في حالة تحقيق نتائج طيبة.

إن البنك الذي لا يخضع للوائح الجادة ولا يملك احتياطات كافية ضد خسائر القروض، يكون له حافزا لا مبرر له في عملية إقراض ذات فوائد مرتفعة (قروض محفوفة بالمخاطر - حالة بنك الخليفة) إذ أنه يعلم مسبقا أن النتائج الاقتصادية المرجوة ستعود عليه بأرباح طائلة، وبإمكانه الإفلات من الخسائر الفادحة. فالبنك في هذه الحالة يتصرف كما لو كان يرغب في الدخول في مخاطرة، فأرباحه المتوقعة أعلى دائما من تلك التي يحققها البنك الكاره للمخاطر (الخاضع للوائح القانونية)، لأن التأمين على الودائع (القروض) يغطي أي خسائر غير عادية، ومن ثم فمع زيادة اضطراب الأوضاع الاقتصادية يمكن للبنك المقرض للمخاطر أن يحدد سعر الفائدة على القرض عند مستوى أعلى وأكثر مخاطرة، غير أن السلطات في محاولة منها لخفض خسائرها المتوقعة نتيجة لتقييمها لغطاء التأمين على الودائع، يمكنها إرغام البنوك على تقاض نسب فائدة أقل بكثير وأكثر أمنا على القروض.

3-4- إجراءات الإصلاح:

إن إصلاح النظام المصرفي أمر ضروري وحيوي لعمليات الاقتصاد الكلي، وأمر لا مفر منه في تحقيق كفاءة ونجاعة عمليات التكيف والتغيرات الهيكلية التي تقترن بعملية الإصلاح في الأنظمة المالية والنقدية. ثم إن إصلاح الجهاز المصرفي و المالي يتطلب توافر مجموعة من الشروط من أهمها ما يلي:

- ضمان المنافسة: إن التحرير المالي يتطلب إلغاء المعوقات أمام عملية المنافسة، وذلك لمحاولة تجنب تحقيق فروق واسعة بين سعر الفائدة على الودائع وسعر الفائدة على القروض ومنع التوسع المفرط في عمليات الائتمان، وكذلك لضمان استجابة الجهاز المصرفي لتوجهات السلطات النقدية والمالية.

ضمان عدم تجزئة السوق: إن اتجاه المشروعات إلى التعامل مع بعض المؤسسات المالية والمصرفية دون الأخرى، نتيجة لامتلاك هذه المشروعات لمصارف قد يؤدي إلى عدم اكتمال السوق. وكذا يجب إعطاء تسهيلات لمنح التراخيص وتسهيل عمليات الاندماج وفتح فروع مصرفية جديدة.

- كما يجب الابتعاد عن التمييز في عمليات الائتمان ومنع تقديم أسعار فائدة أقل من المعدلات السائدة في السوق. وطالما أن المنافسة قد يتبعها ارتفاع في سعر الفائدة إلى الحد الذي يهدد بزيادة معدلات السيولة لدى الجهاز المصرفي يجب تصحيح الهياكل المالية لهذه المصارف، وذلك بغية ترشيد المنافسة في الجهاز المصرفي، وبدون هذه الإجراءات فإن المنافسة تحدث تشوهات و تؤدي إلى عدم استجابة الجهاز المصرفي لآفاق السلطات النقدية المالية.

ومن ثم فالسياسة المثلى في الإصلاح يجب أن تعمل على تثبيت مستوى الأسعار (التضخم) والتخلص من عبء الاحتياطي على البنوك التجارية، والإلغاء التدريجي لكل أنواع إعانات الائتمان، ويجب أن تظل البنوك خاضعة للوائح تستهدف تأمينها (بما تحتاجه من احتياطات معتدلة يلزم الحذر في تكوينها بما يعادل حوالي 5%) من ودائعها ومحفظة قروض تراقب وتدار في حرص.

- ينصح في السياسات النقدية والمالية الواجب اتباعها في الدول النامية، إلغاء المزيد من الإعانات المالية ولوائح أسعار الفائدة وتسهيلات الائتمان الخاصة، وأن يُسمح للبنك المركزي باستعمال سياسة الخصم وسياسة السوق المفتوحة، وأن يبقى بقدر الإمكان على "الحيداد" فيما يتعلق بالتدفق العادي للائتمان في سوق رأس المال المحلية، كما يجب على البنك المركزي أن يظل المقرض التقليدي الأخير من أجل تجنب أزمات الذعر المالي على مستوى النظام كله.

- يقول "شو و ادوردز" ففي المرحلة الأولى للانتقال إلى سوق رأسمالية أكثر انفتاحا، فمن الأفضل تماما الاعتماد على مصادر تمويل غير مصرفية وعلى التمويل الذاتي.

وفي مرحلة التحول إلى نظام مصرفي جديد يتسم بمزيد من التنافسية، فقد تطرح مشكلة حادة- لكنها على المدى القصير- فكلما ارتفعت أسعار الفائدة على كل من الودائع والقروض، فإن السماح لبنوك جديدة غير محملة بأي ديون، زاد احتمال تعرض البنوك القديمة للإفلاس. فالقروض السابقة ستكون ذات أسعار فائدة منخفضة بطريقة زائفة (ماثيسون 1979)، والحل هو أن تأخذ الحكومة على عاتقها هذه الديون، كما يمكن استخدامها كائتمان للبنوك التي تحتفظ بها في مقابل الاحتياطات الآخذة في الهبوط، وأن يتم إعادة رسملة القروض بالنسبة للبنوك التجارية.

- إن تجارب بعض الدول النامية قدمت لنا نموذج خاطئا وفاشلا على هذه الحالة، فأقدمت على حوصصة البنوك وألغت سقف أسعار الفائدة على الودائع والقروض مع تخفيف الأشراف والرقابة الحكومية على بنوكها التجارية وهو شكل خاطئ من أشكال الإصلاح خاصة أنها اتبعت سياسة أسعار فائدة غير خاضعة للضوابط المصحوبة بتأمين مستتر على الودائع. وحتى في سوق رأسمال متطور، تشكل عملية التأمين على الودائع والقروض مشاكل خطيرة لمراقبي البنوك من أجل الحد من الدخول في مخاطر لا داعي لها من قبل البنوك التجارية ومؤسسات الادخار والائتمان. وفي بلد نام ليس به سوق للأسهم (سوق غير متطور) وليست به معايير محاسبية متطورة، وحيث تكون البنوك الخاصة (المؤمن عليها) هي جهات الإقراض الرئيسية، يتعاضد احتمال وجود نسب فائدة (فعلية) بالغة الارتفاع (وإن كانت زائفة).

— اتضح من التجارب أن وجود سوق منظم يساعد على اجتذاب المدخرات ويساعد على تفادي مشكلة القروض المتعثرة، حيث تلجأ المشروعات في هذه الحالة للاقتراض من هذا السوق من خلال طرح الأسهم والسندات، وليس من خلال الاقتراض من الجهاز المصرفي.

الخلاصة :

- إن إصلاح الجهاز المصرفي هو إشراكه بصورة فعلية وحقيقية في عملية التنمية الاقتصادية وتعبئة كل مدخرات المجتمع الجزائري، فيجب ألا يبق كوسيط يعيش على هامش الفائدة التي يحصل عليها من عمليات الإقراض والاكتماب في السندات.

- إن عملية الإصلاح المصرفي يمكن أن تتحقق على مراحل تتوقف درجتها وسرعتها على الهيكل الاقتصادي ومرحلة التنمية والأهمية النسبية لكل من القطاع العام والقطاع الخاص ودورهما في الاقتصاد الوطني، بالإضافة إلى مدى تكامل الاقتصاد الوطني مع الاقتصاد العالمي.

- من البديهي أن الإشراف الحكومي الجيد يؤدي إلى ما هو أكثر بكثير من مجرد تحديد سقف سعر الفائدة، فممنع تركيز القروض على مقترض بعينه والحد من مخاطر التعامل في النقد الأجنبي واشتراط احتياطات كافية لمواجهة حالات التوقف عن السداد وما إلى ذلك يعد خط الدفاع الأول ضد حدوث انهيار للإصلاح المصرفي .

- لا شك أن وجود بنك مركزي قوي هو أحد أهم دعائم الإصلاح المصرفي، وخاصة ما تعلق بالرقابة على البنوك لضمان عدم حدوث تواطؤ بين هذه البنوك في تحديدها لأسعار الفائدة، كما ينصح بعدم إزالة القيود على سعر الفائدة في حالة وجود كساد أو في حالة وجود بنوك ذات مراكز مالية حرجة.

- كما أظهرت جميع التجارب أن مشكلة القروض المتعثرة، يمكن أن تؤدي إلى انهيار الجهاز المصرفي وإلى تقويض تجربة التحرير المالي بأكملها إذا لم تتدخل الحكومة بشكل حاسم وسريع لحلها. ولتفادي تلك المشكلات لا بد من فرض نظام رقابي صارم على الجهاز المصرفي مع وجود نظام للتأمين على الودائع.

— ينبغي على الدولة أن تتدخل بصورة أو بأخرى لدعم المشروعات ذات الأهمية الاستراتيجية وكذلك تقديم المساعدة للمشروعات الصغيرة ذات معدلات العائد المنخفض، سواء بتقديم أسعار الفائدة المدعومة— يذهب الكثير من الاقتصاديين المعاصرين إلى عدم النصح بتقديم أسعار فائدة مدعومة، مهما كان المشروع صغيراً أو كبيراً، حتى لا يؤثر في كفاءة واستخدام هذه القروض الميسرة—، أو أي نوع آخر من التسهيلات الائتمانية في السداد لتلك المشروعات.

يرى الكثير من خبراء صندوق النقد الدولي أن إجراءات إصلاح الجهاز المصرفي، يجب أن تنصب في اتجاه تشجيع إنشاء المصارف والمؤسسات المالية الخاصة، وإعادة رسملة البنوك الوطنية لتسمح بتحقيق نسبة ملائمة مقبولة (8-10)، وذلك لتنشيط المنافسة في النظام المصرفي، ونمو فعالية إجراءات الوساطة المالية، وكذا العمل على التحرير المتزايد

لتكوين أسعار فائدة حقيقية موجبة على الودائع لحث المتعاملين الاقتصاديين على زيادة مدخراتهم في شكل أصول مالية ونقدية بالعملة الوطنية، لرفع نسبة تعبئة الادخار، وانتقاء أكفأ المشروعات الاستثمارية، والرفع من إنتاجية رأس المال، وضرورة زيادة فعالية الاستثمار الأجنبي .

الهوامش المراجع :

- 1- تضمن الجهاز المصرفي الجزائري بعد الاستقلال داترتين: الأولى دائرة مالية (B CA) وثلاثة مصارف BEA BNA, CPA ومصرفا متخصصا BAD، أما الدائرة الثانية فهي دائرة استثمارية تتكون CNEP، SAA و CAAR.
- 2- قانون رقم 86-12 المؤرخ في 19/08/1986 المتعلق بنظام البنوك و القروض .
- 3- قانون رقم 88-01 الصادر في 12 جانفي 1988 المتعلق بالقانون التوجيهي للمؤسسات العمومية.
- 4- قانون رقم 88-06 الصادر في 12 جانفي 1988، المعدل و المتمم للقانون 86-12، و المتعلق بالبنك و القرض.
- 5- قانون 10-1990 المتعلق بالقرض والنقد، المؤرخ في 14/04/1990، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 16 بتاريخ 14/04/1990.
- 6- تم الغاء هذه الشروط وفقا للامر رقم 11-03 المؤرخ 26/08/2003 المتعلق بالقرض و النقد .
- 7- قانون رقم 93-03 المؤرخ 04/07/93 المعدل و المتمم للقانون 01/90 المؤرخ 04/07/90 المتعلق بشروط تحديد رأس المال الأدنى للبنوك و المؤسسات المالية العاملة بالجزائر وهي على التوالي 500 مليون دج و 100 مليون دج، ويسري هذا على البنوك و المؤسسات المالية الوطنية والأجنبية.
- قانون 92-05 المؤرخ 22/03/92 المتعلق بتحديد الشروط الواجب توافرها للمؤسسين والمسيرين والممثلين للبنوك و المؤسسات المالية، و شروط إنشائها.
- قانون رقم 93/01/03 المؤرخ 03/01/93 المحدد لشروط إنشاء البنوك و المؤسسات المالية و تنصيب فروع البنوك و المؤسسات المالية الأجنبية.
- 8- مشروع تقرير، مقدم من المجلس الوطني الاقتصادي و الاجتماعي CNES، الدورة السادسة عشر، نوفمبر 2000، ص 15 و ما بعدها .
- 9- تم السماح للشركاء الأجانب بالمساهمة في رأس مال البنوك التجارية المحلية، وفقا لقانون القرض والنقد والبدء في إجراءات حوصصة بعض البنوك الوطنية واعتماد بنوك خاصة وطنية وأجنبية منها: Union Bank, CNMA, City Bank, KHelifa Bank, Bank Barak.
- تم إنشاء أول بنك مختلط، بنك البركة الجزائري (BAA) يوم 06/12/1990، كمؤسسة مختلطة جزائرية سعودية، براس مال 500 مليون دج (51 % بنك BADR و 49% بنك البركة الدولي، و هو بنك تجاري يعمل على تمويل و استثمار المشاريع وفقا لمبادئ الشريعة الإسلامية .
- اعتماد مجموعة من البنوك الجزائرية الخاصة و بنوك أجنبية، كان من أهمها بنك الخليفة الذي اعتمد بترخيص رقم 98-9 المؤرخ في 1998-03-25، براس مال يقدر 500 مليون دج (تم سحب رخصة الاعتماد منه سنة 2003).
- 10- يساند رأي " ماكينون" و "شو" في هذا الموضوع "ماكسويل فراي" و "سيباستيان ادوردز" و مجموعة اخرى من الاقتصاديين.
- 11- رونالد ماكينون، احكام السيطرة المالية عند التحول الى اقتصاديات السوق ن ترجمة صليب بطرس و سعاد الطنبولي، الجمعية المصرية لنشر المعرفة، القاهرة، 1997، ص 127 و ما بعدها.
- 12- مراجع أخرى:
- بلعزوز بن علي، أثر تغير سعر الفائدة على الدول النامية - حالة الجزائر - رسالة دكتوراه دولة في العلوم الاقتصادية جامعة الجزائر، السنة الجامعية 2004/2003.
- بلعزوز بن علي، محاضرات في النظريات و السياسات النقدية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2004.
- محمد ناظم حنفي، الإصلاح الاقتصادي و تحديات التنمية، جامعة طانطا، مصر، 1992، ص 217-ص 225.
- Hocine Benissad - L'ajustement structural - OPU, Alger - 1999 - p. 59-64.
- Banque D Algerie , Expose de programme economique et financier , soutenu par un accord de confirmation avec le F M I , Avril ,1994 .
- Societe Inter-Bancaire De Formation, Conference, " Systeme Bancaire Algerien, P90.
- Memorandum sur les politiques economiques et financieres de l Algerie pour la periode Avril 1995- Mars 1998.
- Karim Nashashibi , F M I , Algerie , Stabilisation Et Transition a L Economie de Marche , P12-P16.