

السنة الثالثة اقتصاد نقدي و بنكي

درس حول الإصلاحات المصرفية لسنة 1990: مبادئ و أهداف قانون النقد و القرض

يعتبر قانون النقد و القرض¹، نصا تشريعيا يعكس الإعراف بأهمية المكانة التي يجب أن يكون عليها النظام البنكي فلقد وضع النظام المصرفي الجزائري على مسار تطور جديد، تميز بإعادة تنشيط وظيفة الوساطة المالية وإبراز دور النقد والسياسة النقدية، و جاء، ليتبنى التوجهات الجديدة للانتقال إلى اقتصاد السوق و ذلك من خلال محاولة تحرير النظام المالي من القيود المفروضة عليه و شمل القانون كل المسائل المتعلقة بالنقد و القرض و جاء بأفكار جديدة حول دور القطاع المصرفي و تنظيمه، و بهذا يوفر تسييرا فعالا و مرنا للنشاطات الإقتصادية، و يقوم قانون النقد و القرض على عدة مبادئ التي بإمكانها أن تترجم الصورة التي سوف يكون عليها هذا النظام في المستقبل.

1/ مبادئ قانون النقد و القرض

يقوم قانون النقد و القرض على عدة مبادئ نذكر منها ما يلي :

❖ الفصل بين الدائرة النقدية و الدائرة الحقيقية:

اعتمد قانون النقد و القرض مبدأ الفصل بين دائرتين الحقيقية و النقدية، و يعني ذلك أن القرارات النقدية لم تعد تتخذ تبعا للقرارات الحقيقية المتخذة على أساس كمي من طرف هيئة التخطيط، بل أصبحت هذه القرارات تتخذ على أساس الأهداف النقدية التي تتخذها السلطة النقدية اعتمادا على الوضع النقدي السائد و اعتماد مثل هذا المبدأ في قانون النقد و القرض يؤدي إلى تحقيق مجموعة من الأهداف نذكر منها ما يلي:

- استعادة البنك المركزي لمكانته على قمة هرم النظام المصرفي و استعادة صلاحياته في تطبيق السياسة النقدية.
- التطهير المالي و إعادة الاستقرار النقدي الداخلي.
- توحيد وظيفة الدينار في الاستعلامات الداخلية.
- رد الاعتبار لسعر الفائدة في السياسة النقدية.
- إزالة التمييز في منح القروض بين المؤسسات العامة و المؤسسات الخاصة.

❖ الفصل بين الدائرة النقدية و الدائرة المالية:

في إطار القانون الجديد لم تعد الخزينة حرة في اللجوء إلى عملية الاقتراض من البنك المركزي كما في السابق ليتم بذلك الفصل بين الدائرتين النقدية و المالية، و أصبح تمويل عجز الخزينة قائم على بعض الشروط. و قد سمح هذا المبدأ بتحقيق الأهداف التالية:

- إستقلال البنك المركزي عن الدور المتعاضم للخزينة العمومية.
- تقليص ديون الخزينة تجاه بنك الجزائر و القيام بتسديد الديون السابقة المتركمة عليها.
- تهيئة المحيط الملائم كي تلعب السياسة النقدية دورها بشكل فعال.
- الحد من الآثار السلبية للمالية العامة على التوازنات النقدية.

❖ الفصل بين دائرة الميزانية و دائرة القرض:

بفضل هذا القانون أصبح النظام المصرفي هو المكلف بمنح القروض في إطار مهامه التقليدية و يسمح الفصل بين هذين الدائرتين بلوغ الأهداف التالية:

¹ قانون النقد و القرض رقم 90-10 الصادر بتاريخ 14 افريل 1990،

- إسترجاع البنوك و المؤسسات المالية وظائفها التقليدية و خاصة تلك المتعلقة بمنح الائتمان، بحيث أصبحت تعمل في ظروف تنطوي على عناصر المخاطرة المصرفية.
 - تراجع دور الخزينة العمومية في تمويل النشاط الاقتصادي.
 - اعتماد الفعالية الاقتصادية للمشاريع عند منح الائتمان و تراجع الهيمنة الإدارية في ذلك.
- ❖ إنشاء سلطة نقدية وحيدة و مستقلة:

يجب التذكير أن قانون النقد و القرض جاء ليلغي التعدد في مراكز السلطة النقدية، و قد وضع هذه السلطة في الدائرة النقدية المتمثلة في هيئة جديدة اسمها "مجلس النقد و القرض". على اعتبار أنه في السابق كانت هيئات عمومية عديدة تحاول احتكار هذه السلطة، فوزارة المالية كانت تتحرك على اعتبار أنها هي السلطة النقدية، و كذلك الخزينة كانت تمارس ضغوط على البنك المركزي لتمويل عجزها، و البنك المركزي كان يمثل السلطة النقدية لاحتكار امتياز إصدار النقود.

❖ وضع نظام مصرفي على مستويين:

جاء قانون النقد و القرض ليؤكد مبدأ إقامة نظام مصرفي على مستويين . بمعنى الفصل بين مفهوم البنك المركزي كملجأ أخير للإقراض و بين مهام البنوك الأخرى كمؤسسات تقوم بتعبئة المدخرات و منح الائتمان و تعمل في ظروف تنطوي على عناصر المخاطرة البنكية. و بموجب هذا الفصل أصبح البنك المركزي يمثل فعلا بنك البنوك يراقب نشاطها و يتابع عملياتها، كما أصبح بإمكانه أن يوظف مركزه كملجأ أخير للإقراض في التأثير على سيولة الاقتصاد حسب ما يقتضيه الوضع النقدي. و بفضل المكانة التي يحتلها البنك المركزي في سلم النظام المصرفي يستطيع أن يحدد القواعد العامة للنشاط المصرفي و تحديد معايير هذا النشاط في اتجاه خدمة أهدافه النقدية .

2/ أهداف قانون النقد و القرض

في إطار المبادئ العامة التي رأيناها يطمح قانون النقد و القرض إلى تحقيق الأهداف التالية:

➤ وضع حد نهائي للتدخل الإداري في القطاع المصرفي:

في إقتصاد يعتمد على التخطيط المركزي مثل الإقتصاد الجزائري تحاول الدولة أن تسخر إمكانياتها ووسائلها المالية بما يتماشى و سياستها الإقتصادية ، فكان تخصيص و توزيع الموارد المالية المتاحة يتم وفق إجراءات إدارية و هو ما أدى إلى تراكم الاختلالات المالية الكلية و التي من أكبر مظاهرها اتساع سيولة الإقتصاد و ارتفاع وتيرة تضخم الأسعار و تدهور قيمة العملة الوطنية.

➤ رد الاعتبار للبنك المركزي :

إن نظام التمويل المعتمد قبل الإصلاحات الذي يتبع أسلوبا مركزيا في تخصيص الموارد جعل من البنك المركزي الجزائري قاعدة خلفية لإمداد الخزينة بالنقود لتمويل الاستثمارات المسجلة في الخطة مما تسبب في فقدانه لدوره كمركز فعلي لإحداث العملة و القرض و عدم تمكنه من الإشراف الحقيقي على إدارة السياسة النقدية و تسيير نظام التمويل. و مع هذا القانون استرد البنك المركزي دوره كمركز لنظام التمويل بعدما كانت الخزينة تقوم بهذا الدور مما ساهم في بلورة الاتجاه الجديد لدور نظام التمويل و مستقبله.

و إلى جانب المهام التقليدية التي يتكفل بها البنك كمعهد للإصدار بإنفراده بحق إصدار العملة ، و كبنك للبنوك من خلال علاقاته مع البنوك التجارية، و كبنك للحكومة من خلال علاقته مع الخزينة، أصبح يؤدي دورا أساسيا في الدفاع عن قيمة النقود خارجيا و ذلك بالعمل على استقرار سعر الصرف. و طبعا هذه المهمة تستدعي منه أن يكون يتحكم بصفة تامة و مستقلة في تسيير و إدارة السوق و السياسة النقديتين.

➤ تشجيع الاستثمار الأجنبي:

إن قانون النقد و القرض يتيح للأجانب تحويل أموالهم إلى الجزائر لتمويل كل الأنشطة الاقتصادية غير المخصصة للدولة أو مؤسساتها أو لأي شخص معنوي مشار إليه بصراحة بموجب نص قانوني و تشير المادة 183 من قانون النقد و القرض إلى أن مجلس النقد و القرض يحدد كيفية إتمام التمويلات مع الأخذ بعين الاعتبار حاجات الإقتصاد الوطني في مجال:

- خلق فرص عمالة و ترقية الشغل.
 - تحسين مستوى الإطارات و المستخدمين الجزائريين.
 - الاستغلال الأمثل لبراءات الاختراع و العلامات التجارية المسجلة و العلامات المحمية في الجزائر طبقا للإتفاقيات الدولية.
 - تطوير الأساليب التكنولوجية للاستغلال الأمثل لبراءات الاختراع و العلامات التجارية.
- و رخص القانون و لأول مرة للأجانب الذين أتيحت لهم الفرصة للإستثمار في الجزائر بنقل أموالهم إلى الخارج بالعملة الصعبة على أن تكون ذات علاقة بالتمويل المنصوص عليه في المادة 183 من القانون، و تتمتع بالضمانات الملحوظة في الإتفاقيات الدولية التي وافقت عليها الجزائر.
- إن السلطة العمومية، و عن طريق مجلس النقد و القرض تمتلك كل الصلاحيات للحكم على مدى تطابق كل تحويل يسري طبقا للأحكام التنظيمية المتخذة بمقتضى المادة 183 قبل القيام بأي نشاط لأي استثمار.
- و كذلك من أجل تفعيل نشاط رجال الأعمال الجزائريين في الخارج سمح القانون للمقيمين بتحويل أموالهم إلى الخارج لتأمين تمويل نشاطات خارجية متممة لنشاطهم بالسلع و الخدمات في الجزائر.

➤ التطهير المالي للمؤسسات العمومية:

لقد ساهم نظام التمويل السابق من خلال المنح الآلي للقروض دون مراعاة الفاعلية و الخطر إلى ارتفاع مديونية مؤسسات القطاع العام مما تسبب في اختلالات نقدية عميقة على مستوى الإقتصاد الوطني و خاصة بعدما أصبحت هذه المؤسسات غير قادرة على الالتزام بتسديد ديونها تجاه البنوك و أصبحت هذه العملية تهدد استقرار و وجود البنوك نفسها ، و لكي تؤدي المؤسسة دورها في ظل محيط اقتصادي جديد يتميز بالمنافسة و يخضع إلى قواعد السوق يجب أن تكون سليمة من الناحية المالية.

و في هذا الإطار تبنى القانون آليات جديدة لتطهير مديونية المؤسسات بمنح الخزينة العمومية دورا أساسيا في شراء جزء من ديون المؤسسات بغية تطهير وضعها المالي و تصبح الخزينة هي الجهة المدينة للبنوك بالمبالغ التي تكفلت بشرائها ، و لكن يجب أن لا يتحمل دافع الضرائب و البنك المركزي عبء هذه الديون .

و السؤال المحوري في هذا المجال هو هل سمح الإصلاح النقدي و المالي الذي جاء به هذا القانون في إحداث نجاعة من ناحية تعبئة موارد البنوك من جهة و تمويل الاستثمار من جهة أخرى ، و هل أدى ذلك لزيادة مستوى تمويل المؤسسات العمومية و الخاصة بما يضمن نموها و تطورها ؟ .

ثانيا : تقييم أثر الإصلاح المؤسسي خلال المرحلة 1994-90

رغم الإصلاحات التي جاء بها القانون إلا أن الواقع لا يعكس فعاليتها ويتجلى ذلك في :

✓ بقاء سعر الفائدة الحقيقي المقدم من طرف المؤسسات المصرفية سالب، كذلك الأداء الهزيل للبنوك التي لا تبذل الجهود الكافية في إطار التجديد المالي، ونوعية الخدمات المعروضة غير مرضية.

✓ سياسة الإقتراض التي أسسها هذا القانون تفترض وجود خاصيتين في المؤسسات الإنتاجية هي الفعالية في الإنتاج والقدرة على تسديد القروض، لكن الواقع عكس ذلك إذ تتصف هذه المؤسسات بالعجز في استغلال الموارد وتشغيلها بشكل أمثل الأمر الذي يحول دون تحقيق فائض يمكنها من الوفاء بالتزاماتها تجاه النظام المصرفي.

✓ فيما يخص الإستثمار الأجنبي، فإن الإجراءات المتخذة ضمن قانون (10-90) تبقى غير كافية تماما ولا تشكل حافزا حقيقيا لجلب الاستثمارات الأجنبية.

✓ قانون النقد والقرض منح الإستقلالية الكاملة للبنك المركزي إزاء أشكال الوصاية وأكد على المقدرة الفنية لمؤسسة الإصدار لكنه أهمل نهائيا النزاع في الصلاحيات التي تظهر أخطارها عند تنفيذ هذه المهام بين البنك المركزي الجزائري والمنفذ.

✓ إنه من الصعب تصوّر السياسة الاقتصادية والمالية كما أرادها القانون أن تكون، بمعزل عن السياسة النقدية التي يشرف عليها محافظ البنك المركزي والذي بإمكانه التدخل في النشاطات التي تمثل فيها الحكومة الدولة، مثل القروض الخارجية والمديونية الخارجية.

✓ بالنسبة إلى تجميع الادخار، فإن البنوك التجارية حتى سنوات الثمانينات كانت تفضل إعادة الخصم على الادخار لأنه أقل كلفة. فمعدل الخصم الذي وصل إلى 10% سنة 1990 جعل من عملية إعادة تمويل البنوك التجارية من قبل مؤسسة الإصدار أكثر تكلفة من توظيف الادخار في شكل سيولة.