الإصلاح المالي و التنمية المستديمة

د.محمد بلقاسم حسن بهلول
رئيس الجمعية الوطنية للاقتصاديين الجزائريين

يشكل الإصلاح المصرفي أكبر جزء في الإصلاح المالي.و قد أردت عنونة هذه الورقة بالإصلاح المالي لشموليته الذي ينسجم أكثر مع الطابع الشمولي أيضا للتنمية، و لو أن التركيز منصب على الإصلاح المصرفي بصفة رئيسية، و لا يشار إلى المؤسسات المالية الأخرى إلا عند اقتضاء الحاجة .

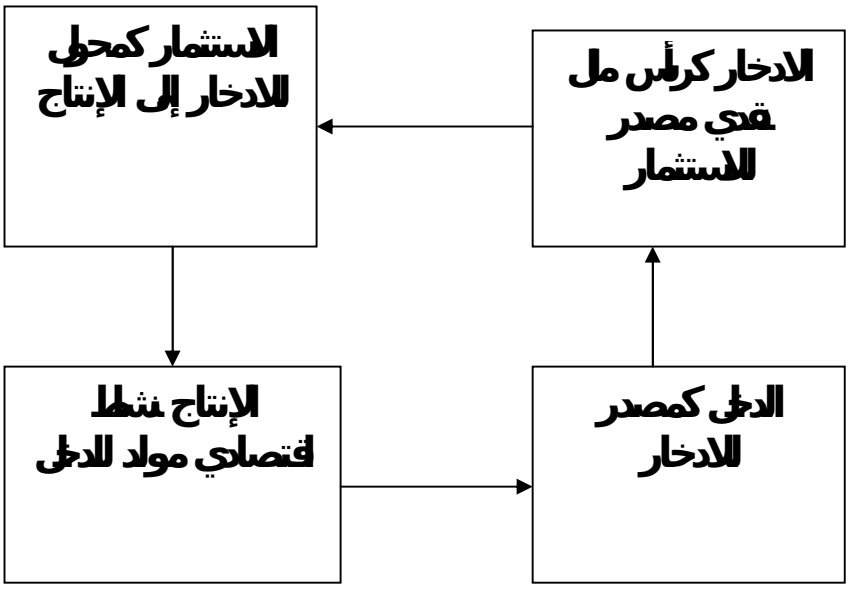
ما يبدو لي مفيدا بحثه بشكل مختصر و مركز هو لماذا الإصلاح؟ و يطرح هذا السؤال نفسه بقوة في وضع مثل وضع الجزائر كبلد نامي يعيش مرحلة تحول من وضع متخلف كان و مازال يخضع لبقايا الاقتصاد الموجه إلى وضع اقتصاد السوق الذي تفرضه العولمة .

سأعالج الموضوع باختصار و تركز شديدين عبر أربعة عناصر هي :

1- علاقة المؤسسات المالية بالتنمية:
2- وضع الجهاز المصرفي في الجزائر
3- انعكاسات التنظيمات التشريعية على الاقتصاد الوطني
4- الإصلاح المصرفي جزء من سياسة الإصلاح الاقتصادي

أولا - علاقة المؤسسات المالية بالتنمية :

العلاقة بين النظام المالي (و في طليعته الإصلاح المصرفي) و التنمية المستديمة علاقة عضوية متكاملة.بحيث لا يتصور أحداث التنمية بدون نظام مالي نشيط و في غياب سياسة اقتصادية نشيطة. والذي يفرض هذه العلاقة التكاملية هو الدور الطبيعي لرأس المال النقدي كوسيط بين الادخار النقدي و الاقتصاد الحقيقي (الإنتاج، السلع و الخدمات) كما يبدو ذلك في هذا الشكل البياني :



كما أن هذه العلاقة علاقة تكاملية فهي أيضا علاقة تراكمية، أي بقدر ما يكون النظام المالي (البنوك و المؤسسات المالية المتمثلة خصوصا في شركات التأمين و السوق المالية...) فعالا بقدر ما تكون الحركة الاقتصادية و التنمية نشيطتين .

و بطبيعة الحال فإن هذا التصور للميكانيكية الاقتصادية ينطبق على الاقتصاد الوطني كما على الاقتصاد الدولي في إطار نظام العولمة: بمعنى أن تدفق رأس المال النقدي بين القطاعات الاقتصادية داخل البلد الواحد أو بين الدول في شكل التسليف أو الاستثمار المباشر الأجنبي IDE... يكون قويا حيث يكون النظام المالي فعالا، خلافا للنظرية الاقتصادية التقليدية التي تفترض أن عوامل استقطاب رأس المال تتمثل في فرص الاستثمار التي توفرها الطبيعة و بالتالي فإن هذا التدفق لرأس المال بين الدول النامية و الدول المتقدمة يكون من هذه الأخيرة الغنية إلى الأولى الفقيرة. و لكن الذي يحدث في الواقع هو العكس بسبب العوائق المالية و ضعف النظام المالي الذي يحد من قدرة البلدان الفقيرة على استيعاب رؤوس الأموال الأجنبية ص 18 إلى 20 من مجلة التمويل و التنمية مارس 2007 FMI Robert lucas .

ثانيا- وضع الجهاز المصرفي في الجزائر :

من هذا المنطلق يمكن لنا تشخيص وضع النظام المالي في الجزائر كما يلي :

- النظام المصرفي القائم مازال متقلبا بين الاقتصاد الموجه و اقتصاد السوق.فرغم تفتحه على هذا الأخير بعد صدور قانون النقد و القرض رقم 90 /10 بتاريخ 1990/04/14 إلا أن القطاع العام المصرفي الذي يتكون من 6 بنوك مازال يسيطر على 94% من حصة الموارد المالية مقابل 6% فقط للقطاع المصرفي الخاص بينما حصة القطاع العام في المغرب 30% و في مصر 40% (وزارة المالية).أما حصة القطاع العام المصرفي في تمويل المؤسسات الاقتصادية التابعة للقطاع العام فهي 90% مقابل 10% للقطاع الخاص.

- لا تمثل القروض الطويلة الأجل إلا 3% (ص 28 وثيقة وزارة المالية).

- غياب بنوك الاستثمار و شركات رأس مال المخاطرة société à capital risque مما جعل المؤسسات المالية لا تجازف في تمويل المؤسسات الاقتصادية.

- 62% من الموارد المالية في البلاد لا تدخل الشبكة المصرفية و قياسا بعدد السكان فإن معدل الكثافة المصرفية Bancarisation هو 000 30 شخص لكل وكالة واحدة.بينما يزيد مثيله في تونس بثلاث مرات .

- مساهمة رأس المال الأجنبي في القطاع المصرفي الجزائري ضعيف و لا يبدو عليه الاستعداد للتعاون مع الجهاز العام المصرفي لتمويل التنمية مفضلا تمويل العمليات التجارية ذات الربح العاجل.

- غياب التنافس بين البنوك العامة و الخاصة و الأجنبية في مجال تمويل التنمية .

- بطء إدخال تقنيات العمل المتطورة في تسيير البنوك و التعامل بينها داخل البلاد و مع نظيراتها في الخارج.

- فائض السيولة عند البنوك العمومية مقدر سنة 2004 بمبلغ 225 مليار دج، و هو مقدر في القطاع الخاص بمبلغ 19 مليار دج، و بلغ معامله العام للاستيفاء Ratio de solvabilité globalité 14% من رأس المال الخاص الصافي و هذا نتيجة الإفراط في الاحتياط Dr Ali Boukrami p 18 بزيادة 6 نقاط عن المعامل المشترط عالميا كاحتياط نقدي أدنى معروف باسم كوك Kookeهو 8% حسب اتفاقية بال الأولى سنة 1988 و بال الثانية سنة 1996و الذي يحمل منذ سنة 2005 باسم معامل ماك دونوف Mac Donought.

تميزت سياسة الإصلاح المالي التي شرع في تطبيقها بشكل بارز ابتداءا من سنة 1990 بصدور جملة من القوانين مثل قانون النقد و القرض بتاريخ

1990/04/14 و قانون مالية 1994 و قانونه التكميلي و الأمر رقم 95- 06 المتعلق بالمنافسة و الأمر رقم 01-04 المتضمن تنظيم و تسيير و خوصصة المؤسسات العمومية الاقتصادية إلى جانب إنشاء بورصة الجزائر سنة 1997.و هي قوانين تصب كلها في مسعى واحد هو إلغاء هيمنة تسيير السلطة الإدارية (الحكومة و الخزينة العمومية) مع فصل دائرة النقد و القرض عن دائرة المؤسسات العمومية و الخاصة التي يجب أن تكون علاقات التعامل بين الدائرتين مبنية على قواعد تجارية.

اقترنت النتائج التي استتبعتها هذه الإصلاحات على صعيد تطور الاقتصاد الوطني بمرحلتين :

مرحلة الانكماش التي غطت فترة 1990-1999، و التي عرفت تراجع التشغيل من 140 000 منصب عمل جديد سنة 1984 إلى متوسط سنوي هو 75 000 منصب عمل مع تسريح تحو 500 000 عامل جراء تطبيق الخوصصة ثم مرحلة الانتعاش 2000-2006 التي سجلت تحسنات معتبرة على صعيد الاقتصاد الكلي حيث بلغ النمو الاقتصادي السنوي متوسط 5% و تراجع معدل البطالة من نحو 30% من قوة العمل إلى 13% وانخفاض نسبة التضخم من 30% إلى 3% ، و هبوط نسبة المديونية الخارجية من 28,3 مليار دولار أمريكي إلى 4,5 مليار سنة 2006.

المبدأ الأساسي لسياسة الإصلاح المالي عموما و الإصلاح المصرفي على الخصوص في الجزائر هو توفير كل الشروط المناسبة لإعطاء دفع قوي للتنمية، باعتبار أن مكانة البنوك و شركات التأمين و السوق المالية مؤسسات مالية تشكل حلقة وصل بين الادخار و الاستثمار. غير أن الملاحظ هو تدني مستوى تمويل البنوك للاقتصاد الوطني الذي لا يزيد عن 34% من الناتج الداخلي الإجمالي إلى جانب تدني مستوى رسملة البورصة الذي هو أقل من 0,13% من الناتج الداخلي الإجمالي.

الوضع الحالي لتنظيم الجهاز المصرفي (أو الجهاز المالي بصفة عامة) في الجزائر لا يساعد على التنمية لأن 97% حسب وثائق وزارة المالية من القروض التي تمنحها هذه البنوك للاقتصاد الوطني هي قروض قصيرة و متوسطة الأجل.

ثالثا- انعكاسات التنظيمات التشريعية على الاقتصاد الوطني:

حسب دراسة قام بها البنك المركزي الجزائري عن سنة 2003 أن 70% من القروض التي قدمتها البنوك تخص 10 مؤسسات اقتصادية معظمها تابعة للقطاع الاقتصادي العمومي بنسبة تتراوح بين38,1% إلى 63,2% مقابل وزن يتراوح من بين 16% إلى 44,6% لفائدة القطاع الخاص.و هي قروض تستفيد منها مؤسسات اقتصادية كبيرة لتمويل عمليات الاستغلال (التسيير) كما أن هذا الوضع يفسر بما فيه الكفاية.أسباب أحجام البنوك عن تمويل مشاريع الاستثمار في المؤسسات المصغرة و الصغيرة و المتوسطة التي تتكدس سنويا في درج الوكالة الوطنية للاستثمار، حتى و لو أن بعض الذنب يتقاسمه أصحاب هذه المشاريع و البنوك الذين يفتقدون التعامل بخطط التمويل business plan .و مهما يكون فإن مساهمة البنوك في تمويل الاقتصاد الوطني يمثل، حسب أرقام صندوق النقد الدولي و البنك العالمي سنة 2004 فقط 34% من الناتج الداخلي الإجمالي مقابل 66% في تونس و 88% في المغرب و 53% في تركيا.

المرحلة الحرجة التي يعيشها كل بلد من بلدان العالم هي مرحلة الانتقال من الاقتصاد المتخلف - و الجزائر مصنفة ضمن هذه البلدان - إلى الاقتصاد الرأسمالي (أو الاقتصاد النقدي)التي يفضل الكثير تسميتها بالبلدان الناهضة pays émergents

كيف يمكن تصور هذه الحساسية (الاختلال التوازني) في هذه المرحلة الانتقالية؟ إذا كان الانفتاح على اقتصاد السوق كاملا libéralisation complète de l'économie فإن إحدى الحالتين تحدث لامحالة على صعيد التنمية:إما أن تنتعيش إذا وجدت تيارات رؤوس الأموال المتنقلة في العالم جهازا مصرفيا متطورا مدعما بوسائل تكنولوجية متقدمة وقادرا على استيعابها و هو وضع البلدان المتقدمة(الصناعية) فتحدث قفزات هائلة في النمو الاقتصادي، و إما أن تنتكس هذه التنمية إذا وجدت رؤوس الأموال تلك جهازا مصرفيا متخلفا جامدا غير قادر على استيعابها و هو وضع البلدان النامية فترتد على عقبها نحو النوع الأول من البلدان..و هذا ما يفسر اتجاه أكثر من 70% من رؤوس الأموال (قروض، و شراكة استثمارية، و استثمارات مباشرة أجنبية) التي اخترقت الحدود الإقليمية و البالغة سنة 2005 قيمة 6000 مليار دولار أمريكي إلى البلدان الصناعية (ص 14 من مجلة التمويل و التنمية).

الملاحظ عن التطور الاقتصادي لمختلف البلدان في العالم التي أخضعت نظمها للإصلاحات في إطار اقتصاد السوق أن التجارب الناجحة فيها هي تلك التي طبقت سياسة التدرج القائمة على الموافقة بين حاجة التحرر من قيود التسيير الإداري للاقتصاد و ضرورة مراعاة مستوى قابلية تطور الجهاز الاقتصادي و الجهاز المصرفي القائمين لاستيعاب الإصلاحات المطلوبة. و تعتبر تجربة الصين الشعبية و

الهند اللتان اتبعتا هذه السياسة تجربين رائدين، و تحققان حاليا أعلى معدل النمو الاقتصادي في العالم .

بالنسبة للجزائر فإنه برغم بعض التحسنات في مؤشرات الاقتصاد الكلي المشار إليها سابقا إلا أن مؤشرات الاقتصاد الجزئي لا تدعو إلى الارتياح بحيث أن المؤشرين يقدمان وجهين متقابلين يعود تفسيرهما إلى الظروف الجيدة لقطاع المحروقات (البترول و الغاز) الذي يدر على الاقتصاد الوطني فائضا كبيرا من الموارد الخارجية و لكن الذي يجب عدم إغفاله هو أن هذه الظروف ليست أزلية بل هي معرضة للتقلبات حسب وضع السوق العالمية، زيادة عن كون مادة النفط هذه غير متجددة بل هي مادة نافدة، مما جعل إذن تلك التحسنات وهمية أكثر مما هي حقيقية و تغطي عيوب سياسة الإصلاحات المطبقة التي تظهر فيها الخوصصة واجهتها الرئيسية .

الطابع السائد للمؤسسات الاقتصادية الصناعية على الخصوص في القطاع العام(إذا استثنينا فروع المحروقات، و المناجم و الفولاذ و مواد البناء) هو حالة الركود أو الانكماش التي سجلت سنة 2007 تقلبات في النمو تراوح بين 0,6% إلى19% (ص1 من نشرية مؤشرات الإنتاج الصناعي الثلاثي الثاني رقم 480 من الديوان الوطني للإحصاء)و هي تقلبات تطال أيضا مؤسسات القطاع الخاص الذي يشكو كثيرا من مشكل التمويل لدى البنوك. و هو مشكل في الحقيقة لا يعود إلى ضعف الادخار لدى البنوك لأن نسبة نمو الودائع السنوية لديها ترتفع إلى نحو 30% محققة فائض سيولة كبيرة بلغت في القطاعين العام و الخاص 244مليار دج و رغم ذلك فإن هذه البنوك لا تساهم في تمويل الاقتصاد الوطني إلا بنسبة منخفضة كما سبق الذكر. السبب الرئيسي لهذه المفارقة هي ما أشرنا إليه سابقا أن الجهاز المصرفي الجزائري ليس مهيئا لاستيعاب تدفق رؤوس الأموال الوطنية أو الأجنبية محدثة بذلك أثار ارتداد effet de boomerang لفائدة جهات أخرى في الداخل أو في الخارج تحرم الاقتصاد الوطني من فرص استثمار واسعة و من التنمية المستديمة .

رابعا- الإصلاح المصرفي جزء من سياسة الإصلاح الاقتصادي:

بما أن الإصلاح المصرفي و المالي جزء من السياسة الاقتصادية للبلدان فإن معالجته لا يمكن أن تكون إلا في هذا الإطار. و عليه فأن أول سؤال يطرح نفسه هو أية سياسة تقرر الدولة تطبيقها حتى يتحدد التوجه العام للتنمية، و يتجمع الجهد الوطني حول تحقيق الهدف العام.

للإجابة على هذا السؤال لا يكفي التصريح بالأهداف المراد تحقيقها في كل قطاع من القطاعات الاقتصادية و إنما كيف يتم التوفيق بين هذه الأهداف لتحديد مسعى السياسة الاقتصادية الوطنية التي يجب على جميع قطاعات النشاط الاقتصادي و الاجتماعي أن تعمل في إطارها بانسجام و تكامل. و هو ما يقتضي رسم استراتيجية واضحة كشرط أساسي لتنمية شاملة و منسجمة و سريعة، استراتيجية يجب أن تتأسس على حقائق المجتمع الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية.

الإصلاح المصرفي و المالي، بحكم دوره القوي في سلسلة ميكانيزمات هذه التنمية، مطلوب منه أكثر من أي قطاع اقتصادي أخر أن يخضع لهذه الاستراتيجية الشاملة. هل هي في واقعنا الجزائري مطبقة؟

منذ التخلي عن سياسة التخطيط الإلزامي سنة 1979 افتقدت المسيرة الاقتصادية هذه البوصلة رغم إقرار مخططين خماسيين ممتدين على فترة 1980-1989 التي عرفت مراجعة السياسة الاقتصادية المطبقة في اتجاه الأخذ بسياسة تخطيط مرنة ميالة نحو تفعيل القطاع الخاص الوطني.

في تقديرنا أن افتقار تسيير الاقتصاد الوطني لاستراتيجية واضحة المعالم جعل تنمية مختلفة القطاعات تتم بشكل انفرادي متجزء و متقطع و غير متكامل يستحيل معها إصلاح قطاع النظام المصرفي.وينطبق نفس الشيء على إصلاح القطاعات الأخرى التي استهلكت جميعها مبلغا ماليا يربوعن 28 مليار دولار أمريكي.

ليس التخطيط حكرا لنظام الاقتصاد الموجه وحده بل يمكن أن يتفاعل أيضا مع نظام اقتصاد السوق. و إنما الفرق بين النظامين هو أن الأول خاضع لقوانين التسيير الإداري القائمة على التوجيه المباشر للعمل الاقتصادي للدولة، بينما الثاني خاضع لقوانين السوق الحرة القائمة على توجيه غير المباشر لهذا العمل من طرف الدولة. و عليه فإن تمرير النظام الاقتصادي من الوضع الأول إلى الوضع الثاني لا يكفي معه التسلح بالإرادة السياسية و حدها و إنما يجب اعتماد خطة عمل سياسية واضحة و متبصرة يجد فيها الإصلاح المصرفي إطارا ملائما للتحرك طبقا لما تمليه أهداف التنمية المستديمة.

المراجع:

CNES Rapport sur la dette extérieure des pays du sud de la méditerrané. 15 plénière mai 2000 page 50 à 56.

- برنامج عمل الحكومة بتاريخ 1992/02/24ص 48- 55

Bilan du Président A. Bouteflika 1999 Dar ELGHARB P 28 ET 29.

Office des Statistiques .

-م.ب.حسن بهلول: القطاع التقليدي و التناقضات الهيكلية في الزراعة بالجزائر. المؤسسة الوطنية للفنون المطبعية .الطبعة الثانية . الجزائر 1985 ص167-185.

CNES Rapport sur regards sur la politique monétaire en Algérie juillet 2005 p 57.

CNES Problématique de la reforme du système bancaire 16 eme session plénière Novembre 2000 p 67.

Dr Ali Boukrami. La réglementation prudentielle de Bale 1 et Bale 2 mémoire de fin d'étude 22 eme promotion 2004-2006.

-التقرير الاقتصادي العربي الموحد سبتمبر 2002 صندوق النقد العربي ص 131- 135 .

F.D : Finances et développement.F.M.I Mars 2007.

Office National des statistiques. Bultin du 2 eme Trimestre 2007 N=°480