

خصوصة البنوك العمومية الجزائرية في ظل الأزمة النفطية: بين الحتمية والقيود Privatization of algerian public banks in light of the oil crisis : between determinism and constraints.

الأستاذ: بن عمار عبد القادر
إسناد مساعد | المدرسة العليا للتجارة الجزائر

تاريخ النشر: ديسمبر 2018

تاريخ قبول النشر: 02 جويلية 2018

تاريخ الارسال للنشر: 26 جوان 2018

ملخص:

تزامنا والظروف الاستثنائية التي يمر بها الاقتصاد الجزائري نتيجة للأزمة النفطية، وفي ظل مساعي خصوصة البنوك التي تضمنها مشروع قانون المالية لسنة 2017، تهدف هذه الدراسة إلى تحديد أهم القيود التي تحول دون خصوصة البنوك العمومية رغم كونها وسيلة لإيجاد موارد تمويل إضافية لخزينة الدولة. في هذا الإطار، تفصل هذه الورقة البحثية من جهة في الأسباب التي تجعل من خصوصة البنوك العمومية أمرا حتميا وذلك بتحليل الوضعية التي آلت إليها هذه البنوك بعد مرور أزيد من 3 سنوات على بداية الأزمة النفطية، ومن جهة أخرى تسلط الضوء على القيود ذات الأبعاد المختلفة والتي تحول دون خصوصة هذه البنوك. **الكلمات المفتاحية:** الأزمة النفطية، البنوك العمومية الجزائرية، الخصوصة. **تصنيف:** G21، G20، E50:JEL.

Abstract:

Due to the exceptional situation experienced by the algerian economy as a result of the oil crisis, and considering the draft of the finance act for the year 2017 aimed at the privatization of banks, this study aims to shed light on the constraints which prevent the privatization of the algerian public banks, despite the importance of the additional resources that this operation will provide to the state treasury.

In this context, and through this paper, we will first discuss the causes that make the privatization of public banks an indispensable solution, and this by analyzing the current situation of these banks, especially after more than three years of oil crisis, and then identify the constraints that prevent the privatization of these financial institutions.

Key words : oil crisis, algerian public banks, privatization.

JEL Codes : E50, G20, G21.

تجهيد:

تعتبر المنظومة البنكية في الجزائر أساس تمويل الاقتصاد الوطني وذلك في ظل الغياب الشبه الكلي للسوق المالية، هذه المكانة التي تحتلها البنوك في العملية التمويلية لم تتغير رغم المرور من النظام الاقتصادي الاشتراكي إلى اقتصاد السوق ورغم تغير النموذج الاقتصادي من نموذج الصناعات المصنعة إلى اقتصاد الربيع الذي يعتمد في كل صغيرة وكبيرة على عائدات النفط. لكن ومنذ 2014، يعيش الاقتصاد الجزائري أزمة نفطية نتجت عن انهيار أسعار النفط إلى مستويات دنيا، مما أجبر السلطات الجزائرية على استعمال موارد صندوق ضبط الإيرادات التي تأسس سنة 2000 لغرض تسيير فائض العائدات المالية من صادرات النفط. أدى استمرار الأزمة إلى نفاذ إيرادات الصندوق وارتفاع عجز ميزان المدفوعات الذي تجاوز 26 مليار دولار أمريكي سنة 2016¹. ظروف الأزمة هذه دفعت السلطات الجزائرية إلى التفكير في حل يغيثها عن التبعية للمحروقات، فعملت على تبني نموذج اقتصادي جديد، بعيد عن اقتصاد الربيع، قائم على الاستثمار والإنتاج وتقليص الاستيراد، كما عملت على تنفيذ توصيات الهيئات المالية الدولية² من خلال إعادة إدراج خصوصة البنوك العمومية الجزائرية في مشروع قانون المالية لسنة 2017 وذلك بعد 10 سنوات من تجميدها، لكن ميدانيا بقيت هذه المسألة مجرد حبر على ورق.

إشكالية الدراسة: في إطار كل ما سبق، تتمثل إشكالية هذه الدراسة في السؤال التالي:

في ظل الصعوبات التي يمر بها الاقتصاد الجزائري على خلفية الأزمة النفطية، ورغم عودة مسألة خصوصة البنوك العمومية للواجهة، لماذا لم تلجأ السلطات الجزائرية لخصوصتها؟

فرضيات الدراسة: ولمعالجة إشكالية البحث قمنا بصياغة الفرضيتين الآتيتين:

الفرضية الأولى: الانعكاسات السلبية للأزمة النفطية على البنوك العمومية هي ما أجبر السلطات الجزائرية على التفكير في إعادة إدراج مسألة خصوصتها؛

الفرضية الثانية: المكانة الشبه استراتيجية التي تحتلها البنوك العمومية في الساحة البنكية الجزائرية تحول دون خصوصيتها.

أهداف الدراسة: وما يجدر التنويه إليه ، من خلال هذه الدراسة أننا نضرب إلى تحقيق الأهداف التالية :

- التعرف على انعكاسات الأزمة النفطية على وضعية البنوك العمومية ؛
- تحديد أهم الأسباب التي دفعت السلطات الجزائرية لإعادة إدراج مسألة خصوصية البنوك في مشروع قانون المالية لسنة 2017 ؛
- تسليط الضوء على أهم القيود التي جعلت الحكومة الجزائرية تتراجع عن خيار خصوصية البنوك العمومية.

أهمية الدراسة: وتكتسي هذه الورقة البحثية أهمية كبيرة من خلال تسليطها الضوء على واقع البنوك العمومية في ظل الأزمة النفطية ، والتفصيل في القيود التي تقف وراء عدم قدرة خصوصية هذه المؤسسات المالية تجاوز مرحلة الاهتمامات وذلك رغم حدة الأزمة التي تواجهها البلاد.

منهجية الدراسة: وبخصوص المنهجية المتبعة فإنه في هذه الدراسة هذه اعتمدنا على المنهج الوصفي في التعريف بالبنوك العمومية الجزائرية وأهم الإصلاحات التي خضعت لها بما في ذلك القوانين المؤطرة لعملية خصوصيتها. كما قمنا بتوظيف المنهج التحليلي لإظهار انعكاسات الأزمة النفطية على أداء البنوك العمومية.

الدراسات السابقة: وكما هو معلوم فإن موضوع خصوصية البنوك في الجزائر عالجته العديد من الدراسات السابقة سواء بشكل مباشر أو بشكل غير مباشر باعتبارها مؤسسات عمومية ومنها:

- **دراسة (سعاد حوحو ، 2012):** خصوصية البنوك العمومية واندماجها وأثرهما على الاقتصاد - دراسة استشرافية لحالة الجزائر ، والتي بحثت في آثار خصوصية واندماج البنوك العمومية على الاقتصاد وذلك تزامنا والتغيرات التي شهدتها الساحة المصرفية العالمية في نهاية القرن العشرين والمتمثلة أساسا في العولمة والتحرر المالي. فبعد دراسة تجارب الدول المتقدمة والدول العربية ومنها الجزائر التي تطرقت فيها للمحاولة الفاشلة لخصوصية القرض الشعبي الجزائري ، توصلت الباحثة بإسقاطها للدراسة النظرية والميدانية على حالة الجزائر التي تغيب فيها الخصوصية والاندماج ، إلى وجود آثار إيجابية على غرار تحسين الخدمات وزيادة جودتها وانتعاش سوق رأس المال وأخرى سلبية كتلك التي تتعلق بالجانب الاجتماعي ومخطر احتكار القلة في الجهاز المصرفي .
- **دراسة (عبد الواحد غرداين ، 2013):** خصوصية المؤسسة العمومية الجزائرية على ضوء التجارب الدولية ، وهي محاولة لفهم سياسة الخصوصية في الجزائر ومعرفة مدى جدوى تطبيقها لتحقيق التنمية الشاملة ، حيث عرض فيها مسار الخصوصية في الجزائر مع الإشارة لأسباب فشلها وأهم الكيفيات الممكنة لخصوصية المؤسسات العمومية ، وبعد دراسة لتجارب دول أوروبا الشرقية توصل الباحث في نهاية المطاف إلى ضرورة تواجد القطاعين العام والخاص بحيث يشترط إعادة هيكلة القطاع العام ويكون مدفوع من قطاع خاص ديناميكي ومسيطر.

أما بالنسبة لهذه الورقة البحثية فتتفرد بكون منطلق الدراسة فيها هو تحليل وضعية البنوك العمومية الجزائرية في ظل الأزمة النفطية وذلك باعتبار الخصوصية عملية غير متجانسة تختلف باختلاف الوضعيات والظروف السائدة في كل بلد.

هيكل الدراسة: وللإجابة على إشكالية البحث قمنا بتقسيم الدراسة كالتالي:

المحور الأول: التعريف بالبنوك العمومية الجزائرية

المحور الثاني: مسألة خصوصية البنوك العمومية الجزائرية: المسألة القديمة الجديدة

المحور الثالث: الأسباب المؤدية إلى حتمية خصوصية البنوك العمومية الجزائرية في ظل الأزمة النفطية

المحور الرابع: القيود التي تحول دون خصوصية البنوك العمومية الجزائرية

المحور الأول: التعريف بالبنوك العمومية الجزائرية

البنوك العمومية الجزائرية هي بنوك تجارية تقوم بعمليات الوساطة البنكية والتي تتضمن "تلقي الأموال من الجمهور وعمليات القرض ، وكذا وضع وسائل الدفع تحت تصرف الزبائن وإدارة هذه الأخيرة" ، كما تقوم أيضا بالبنوك العمومية ، حسب ما جاء به المادة 72 من الأمر رقم 03-11 المؤرخ في 26 أوت 2003 ، المتعلق بالنقد والقرض ، بعمليات ملحقة متنوعة مثل تلك المرتبطة بالقيم المنقولة والهندسة المالية.

حسب المعطيات الواردة في آخر تقرير نشره بنك الجزائر في موقعه الرسمي ، يتشكل النظام البنكي الجزائري حاليا من 29 بنكا ومؤسسة مالية ، منها ستة (06) بنوك عمومية وهي:⁴

- البنك الوطني الجزائري (BNA)

- القرض الشعبي الجزائري (CPA)

- البنك الجزائري الخارجي (BEA)

- بنك الفلاحة والتنمية الريفية (BADR)

- بنك التنمية المحلية (BDL)

-إلى جانب الصندوق الوطني للتوفير والاحتياط (CNEP/banque).

للإشارة فإن هذه البنوك العمومية تعتبر مؤسسات مالية تجارية تحمل شكل شركات أسهم وهي تتمتع بالشخصية المعنوية وتخضع لمبدأ الاستقلالية والتوازن المحاسبي.

تعود نشأة كل من البنك الوطني الجزائري ، القرض الشعبي الجزائري وبنك الجزائر الخارجي إلى السنوات الأولى للاستقلال (1966-1967) وذلك إثر تأميم البنوك الأجنبية التي كانت تنشط في الجزائر آنذاك.⁵ بالنسبة لكل من بنك الفلاحة والتنمية الريفية وبنك التنمية المحلية فانثقا من عملية إعادة الهيكلة العضوية التي خضع لها كل من البنك الوطني الجزائري والقرض الشعبي الجزائري في ثمانينات القرن الماضي.⁶

أما فيما يخص الصندوق الوطني للتوفير والاحتياط فقد ظل ينشط بصفته صندوق منذ نشأته سنة 1964 إلى غاية 1996 ، لتقرر بعد ذلك السلطات إعطائه صفة بنك تجاري عمومي ابتداء من سنة 1997.

في 1990 وبعد صدور قانون النقد والأئتمان ، تحولت كل البنوك العمومية إلى بنوك شاملة وذلك بعد أن كانت تقوم على مبدأ التخصص حيث عمل مجلس النقد والقرض على إصدار تراخيص لها تمكّنها من ممارسة العمليات البنكية وذلك بمجرد تأقلمها مع متطلبات النص القانوني الجديد خاصة فيما يتعلق برفع رأس مال البنوك إلى 500 مليون دينار إضافة إلى احترام القواعد الاحترازية.

بمرور الاقتصاد الجزائري إلى اقتصاد السوق في تسعينات القرن الماضي وفي سبيل إرساء قواعد المنافسة في الساحة المصرفية الجزائرية ، تدعم النظام البنكي الجزائري بنوك خاصة ذات رأس مال جزائري وأخرى ذات رأس مال أجنبي ، لكن في 2001 وعلى إثر أزمة البنك الخاص الذي يعرف ببنك الخليفة عملت السلطات الجزائرية على حل البنوك الخاصة ذات الرأس مال وطني ، لتبقى فقط البنوك الخاصة الأجنبية.⁷

بظهور الأزمات المختلفة عملت السلطات الجزائرية على إخضاع البنوك لقوانين جديدة ، من أجل تجنب مثل هذه الأزمات ، وذلك برفع رأس مالها وتشديد الرقابة واستحداث الهيئات والمؤسسات المنوطة بهذه العملية. إذ قامت السلطات بإصدار الأمر رقم 03-11 المتعلق بالنقد والقرض ، على خلفية أزمة البنوك الخاصة ذات الرأس مال الوطني ، كما قامت بتعديل هذا النص القانوني في سنة 2010 على خلفية الأزمة المالية العالمية بهدف تعزيز مهام بنك الجزائر في مجال الإشراف والرقابة ،⁸ ليعدل هذا النص القانوني مرة أخرى في 2017 بعد الانعكاسات السلبية للأزمة النفطية على الاقتصاد الجزائري حيث فتح المجال لاستدانة الخزينة العمومية لدى البنك المركزي.⁹

ومن بين الإصلاحات التي تتضمنها القوانين المشار إليها سابقا والتي يقترح تطبيقها ، بين الفينة والأخرى ، سواء من السلطات الجزائرية أو الهيئات المالية الدولية نجد مسألة خصوصية هذه البنوك والتي سنفصل فيها في النقاط الموالية.

المحور الثاني: مسألة خصوصية البنوك العمومية الجزائرية: المسألة القديمة الجديدة

مسألة خصوصية البنوك العمومية الجزائرية مسألة قديمة جديدة ، تعود بدايتها لسنة 2001 إثر صدور الأمر رقم 01-04 المؤرخ في 20 أوت 2001 والمتعلق بتنظيم ، تسيير وخصوصية المؤسسات العمومية ، الذي عمل على توسيع مجال الخصوصية ليشمل البنوك ملغيا بذلك النصوص القانونية التي كانت سائدة من قبل.¹⁰

إضافة لهذا النص القانوني ، أصدرت وزارة المالية سنة 2004 تقريرا يؤكد على أهمية خصوصية هذه البنوك ، مع الاحتفاظ ببنك أو اثنين على الأكثر لدواعي اجتماعية واقتصادية ، على غرار السكن والقروض الموجهة لفئة الشباب وذلك لضمان مواصلة جهود الدولة الرامية لإنشاء مؤسسات مصغرة ، أو القروض الفلاحية.¹¹ في هذا الإطار تقرر فتح رأسمال كل من القرض الشعبي الوطني ، البنك الوطني الجزائري وبنك التنمية المحلية في حين تم إبعاد البنوك المتبقية من عملية الخصوصية. عملية الخصوصية هذه تكون بفتح رأس مال البنوك أمام شركاء استراتيجيين يسعون لجعلها أدوات تمويل فعالة تسيير وفق معايير دولية ، أي جعل الموارد المتاحة في هذه البنوك العمومية تعطي الفعالية الاقتصادية المنتظرة مجبرة بذلك باقي البنوك العمومية على تحسين طريقة عملها.

تطبيقا للأمر رقم 01-04 وبناء على التوجيهات الواردة في تقرير وزارة المالية ، شرعت الجزائر في 2006 في خصوصية القرض الشعبي الجزائري حيث تم كخطوة أولى ، وبناء على قرار مجلس النقد والقرض ، رفع رأس مال هذا البنك بـ 4 مليار دينار ليصل بالتالي إلى 29.3 مليار دينار.¹²

للإشارة فإن الحكومة الجزائرية أوكلت عملية خصوصية القرض الشعبي الجزائري لبنك الأعمال Rothschild الذي تكفل بإعداد الدراسة واستدعاء البنوك المهمة بخصوصية القرض الشعبي الجزائري لسحب ملف التأهيل الأولي. كما اشترطت الحكومة الجزائرية أن يكون الشريك الإستراتيجي بنك ذو تنقيط عالمي ، يملك شبكة من 400 وكالة على الأقل في نفس البلد وأموال خاصة لا تقل عن 3 مليار أورو بتاريخ 30 جوان 2004¹³

بعدها بدأت المفاوضات مع الشركاء الاستراتيجيين والمتمثلين أساسا في بنوك فرنسية واسبانية على غرار le Crédit agricole و Santander. لكن في 2007 ، وبعد تمديد المفاوضات لعدة مرات ، كللت هذه المحاولة في نهاية المطاف بالفشل وذلك بسبب عدم شفافية المعلومات المتعلقة بالبنك محل الخصوصية.

بعد غياب الحديث عن خصوصية البنوك لمدة 10 سنوات في فترة البجوحة المالية ، عادت المسألة للواجهة مجددا نتيجة لشح الموارد المالية وذلك في مشروع قانون المالية لسنة 2017 ، محدثة بذلك ضجة إعلامية كبيرة سرعان ما اختفت بعدول السلطات عن قرار الخصوصية.

للإشارة فان إعداد مشروع قانون المالية 2017 أتى في ظروف استثنائية تتميز بشح الموارد المالية ، وقد تم التركيز في المشروع على محاولة إيجاد بدائل وموارد تمويل إضافية لخزينة الدولة. في هذا الإطار تضمن هذا المشروع آليات جديدة تتعلق بخصوصية البنوك وذلك من خلال السماح للبنوك العمومية بدخول البورصة وهو ما يشكل من الناحية العملية آلية لفتح رأسمال هذه البنوك ، مع منح بنك الجزائر حق النظر والضبط والمراقبة وصلاحيه المطالبة بهوية المساهمين المالكن لحقوق التصويت.

إلا أن أهم مقترح مقدم في مشروع قانون المالية لسنة 2017 يكمن في السماح للأجانب بامتلاك أغلبية الأسهم في القطاع البنكي والمالي ، حيث نص المشروع على تجاوز نسبة 49 % للمساهمين الأجانب وبالتالي تجاوز قاعدة 49/51 % في مجال مهم وحساس وضمان أيضا تجاوز تحفظات المؤسسات الأجنبية التي لا تقبل عادة بنسبة أقلية ولو منح لها حق التسيير.

لكن بصدد قانون المالية لسنة 2017 ، غابت في مواده مسألة الخصوصية معلنا بذلك تراجع المسؤولين عن هذا الخيار. رغم هذا التراجع إلا أن خيار الخصوصية يبقى مطروحا وذلك لتعدد الأسباب التي تجعل من خصوصية البنوك العمومية أمرا حتميا.

المحور الثالث: الأسباب المؤدية إلى حتمية خصوصية البنوك العمومية الجزائرية في ظل الأزمة النفطية

بناء على الإحصائيات الواردة في تقارير البنك المركزي ، سنعمل فيما يلي على تحليل الوضعية التي آلت إليها البنوك العمومية الجزائرية خاصة في ظل الأزمة النفطية وذلك بهدف التوصل إلى أهم الأسباب المؤدية إلى حتمية خصوصيتها.

1-3 ضعف نسبة التغطية البنكية :

بالنظر للجدول رقم 1 نلاحظ أن عدد وكالات البنوك العمومية يمثل أكثر من ثلاثة أضعاف عدد وكالات البنوك الخاصة ، ونشير هنا إلى أن عكس وكالات البنوك العمومية التي تتوزع عبر كل التراب الوطني فان وكالات البنوك الأجنبية الخاصة متمركزة فقط في شمال البلاد.¹⁴

الجدول رقم 1 : تطور عدد وكالات البنوك التجارية في الجزائر

2015	2014	2013	2012	2011	2010	
1123	1113	1094	1091	1086	1077	عدد وكالات البنوك العمومية
346	325	315	301	274	----	عدد وكالات البنوك التجارية الخاصة
1469	1438	1409	1392	1360	---	إجمالي الوكالات

المصدر : بنك الجزائر.

بالنظر للأرقام الواردة في الجدول أعلاه ، فان نسبة التغطية البنكية في الجزائر (عدد النسبة/الوكالات البنكية) تكاد تعادل في المتوسط 27000 نسمة لكل وكالة بنكية. هذه النسبة تعد من الأسباب المؤدية إلى حتمية خصوصية البنوك العمومية الجزائرية ، فهي تعكس ضعف دور البنوك العمومية في استقطاب الودائع لتمويل متطلبات النموذج الاقتصادي الجديد ، خاصة في ظل تراجع موارد الدولة ، مما يؤدي إلى ضعف الثقة اتجاه هذه المنظومة البنكية وارتفاع حجم الأموال المتداولة خارج الدائرة الرسمية.

2-3 هيمنة البنوك العمومية على سوق الودائع البنكية

تمارس البنوك العمومية حاليا عمليات الوساطة المالية التقليدية التي تقوم على استقطاب الودائع المختلفة لتستعمل بعد ذلك في تمويل الاقتصاد وذلك بفضل وظيفة التحويل التي تمارسها هذه البنوك التجارية. في هذا الإطار وحسب الإحصائيات الواردة في الجدول رقم 2 تمثل البنوك العمومية عصب النظام البنكي في الجزائر وتعود أهميتها إلى كون هذه المؤسسات تستقطب حاليا ما يعادل 87% من الودائع البنكية. من جهة أخرى تعكس هذه الحصة السوقية هيمنة البنوك العمومية وبالتالي الضعف الكبير للمنافسة البنكية مما يفسر ترددي نوعية الخدمات البنكية في الجزائر.

الجدول رقم 2 : تطور الحصة السوقية للبنوك العمومية في سوق الودائع البنكية 2010-2016

الوحدة : مليار دج

2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010	
8141.50	8335.05	8518.49	7229.11	6690.03	6283.21	5287.96	إجمالي الودائع
7083.10	7251.49	7411.08	6289.32	5820.32	5466.39	4600.52	ودائع البنوك العمومية
87	87	87	86.30	87	87	87	الحصة السوقية للبنوك العمومية %

المصدر : بنك الجزائر

قبل ظهور الأزمة النفطية ، عرفت الودائع المستقطبة من قبل البنوك العمومية ، وخلال الفترة الممتدة بين 2010 و2014 ، نسب نمو معتبرة. فبعد نموها بمعدل 15.83 % سنة 2011 ، سجلت نسب نمو خلال سنتي 2012 و2013 تعادل على التوالي 6.47 % و8.05 % ، أما في 2014 فسجلت الودائع البنكية أعلى نسبة نمو والتي تقارب 19 %.

نتيجة لظهور الأزمة النفطية انعكست الأمور ، ليسجل إجمالي الودائع البنكية تراجعاً خلال سنتي 2015 و2016 بنسب تقدر على التوالي بـ 2.15 % و2.32 % . حسب ما جاء في تقرير بنك الجزائر لسنة 2015 فإن هذا التراجع في مصادر تمويل البنوك العمومية ناتج عن تراجع الودائع المستقطبة من قطاع المحروقات.¹⁵

من هنا يتضح لنا سبباً آخر من الأسباب المؤدية إلى حتمية خصوصية البنوك العمومية الجزائرية والمتمثل في عدم فعالية السياسة التي تنتهجها البنوك العمومية في سبيل استقطاب الودائع ، وإنما ترتبط هذه الأخيرة وتناثر بشكل كبير بقطاع المحروقات. ما يلفت الانتباه أيضاً هو ورغم تراجع نسبة نمو الودائع البنكية على خلفية الأزمة النفطية إلا أن سيطرة البنوك العمومية على سوق الودائع البنكية بقيت نفسها 87 %.

تراجع الودائع المستقطبة من طرف البنوك العمومية ، على خلفية الأزمة النفطية ، يجعلنا نتساءل عن المصادر الجديدة التي ستسمح لها بإيجاد الموارد المالية الكافية لتعويض هذا التراجع وتمويل الاقتصاد خاصة العملية الاستثمارية.

3-3- هيمنة البنوك العمومية على سوق القروض البنكية

في ظل ضعف السوق المالية ، تقع مسؤولية تمويل الاقتصاد الجزائري وبشكل كبير على النظام البنكي وذلك سواء تعلق الأمر بتمويل القطاع العام أو القطاع الخاص على حد سواء.

حسب الجدول التالي نلاحظ هيمنة البنوك العمومية الجزائرية على عملية تمويل الاقتصاد حيث سجلت خلال الفترة 2010-2013 نسبة نمو متوسطة تجاوزت 22 % ، لتمثل بالتالي حصة البنوك العمومية في سوق القروض البنكية نسبة تقارب في المتوسط 87 % . هذه النسبة تعكس من جديد ضعف المنافسة في الساحة المصرفية الجزائرية التي تهيمن عليها البنوك العمومية على كافة المستويات.

الجدول رقم 3: تطور مكانة البنوك العمومية في تمويل الاقتصاد الجزائري 2010-2015

الوحدة : مليار دج

2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010	
7907.8	7277.24	6504.59	5156.3	4287.6	3726.5	3086.5	إجمالي القروض البنكية
6925.3	6435.75	5711.03	4460.19	3717.34	3197.33	2679.08	قروض البنوك العمومية
87.5	87.2	87.79	86.49	86.69	85.79	86.79	حصة البنوك العمومية في

المصدر : بنك الجزائر

رغم انهيار أسعار النفط ورغم التراجع الكبير لودائع البنوك التجارية العمومية إلا أن القروض الممنوحة من قبل هذه البنوك ارتفعت ، مما جعلها تحافظ على نفس الحصة السوقية محتكرة بذلك تمويل الاقتصاد الوطني. و نتيجة لتراجع الودائع وارتفاع حجم القروض الممنوحة للاقتصاد ، تراجعت سيولة البنوك العمومية بشكل كبير مما دفع بالبنك المركزي إلى إعادة إدراج تقنيات إعادة التمويل والمتمثلة في إعادة الخصم والسوق المفتوحة.

مما سبق يتضح لنا جلياً أن من الأسباب المؤدية إلى حتمية خصوصية البنوك العمومية الجزائرية نجد الاحتكار وغياب المنافسة الذي لا يقتصر فقط على سوق الودائع وإنما يمتد إلى سوق القروض البنكية أيضاً.

3-4- تبعية البنوك العمومية للخزينة العمومية بالنسبة للموارد

تعتبر البنوك العمومية أداة لتنفيذ سياسة الدولة مما افرض وضعية مثقلة بالديون غير مضمونة الدفع. لحل هذا الإشكال وكما يبين ذلك الجدول التالي ، أخذت الخزينة العمومية على عاتقها شراء ديونها المتعثرة على المؤسسات العمومية.

الجدول رقم 4 : تطور حقوق البنوك العمومية لدى الخزينة العمومية خلال الفترة 2012-2016

الوحدة : مليار دج

2016	2015	2014	2013	2012	
2646.4	2005.2	1537.2	1397.4	1464.1	حقوق البنوك العمومية
855.3	419.9	351.2	405.6	578.5	سندات إعادة الشراء
96.5	25.9	32.9	35.1	38.1	حقوق البنوك الخاصة

المصدر : بنك الجزائر.

من الجدول نلاحظ أهمية الحقوق التي تملكها البنوك العمومية تجاه الخزينة العمومية خاصة بعد ظهور الأزمة النفطية وارتفاع حجم السندات التي أصدرتها الخزينة العمومية في سبيل شراء حقوق المؤسسات العمومية. كما نلاحظ أن استحقاقات المصارف العمومية على الدولة تعد مهيمنة ، وذلك بفعل مختلف عمليات تطهير ذمة المؤسسات العمومية ، وحتى الخاصة والمزارعين ، التي قامت بها الدولة عن طريق إصدار السندات.

خلال 2016 بلغت قيمة الحقوق تجاه المؤسسات العمومية ، والتي عملت الخزينة العمومية على شرائها ، قيمة 855.3 مليار دج مقابل 419.9 مليار دج في نهاية 2015 ، مما يعكس حجم العبء المالي الذي يقع على عاتق الخزينة العمومية التي أصبحت تعاني بدورها من

عجز كبير في مواردها. خضوع البنوك العمومية لسياسات الدولة إذن كانت ولا تزال وراء كبر حجم الديون المتراكمة تجاه المؤسسات والخزينة العمومية. هذه الوضعية يؤكدها وزير المالية الأسبق Abdellatif Benachhou حين تساءل عن الأسباب التي يمكن أن تجعل البنوك العمومية تتحمل المخاطر بتمويلها للمؤسسات وفقا لقواعد اقتصاد السوق في حين تتعامل حاليا مع المؤسسات العمومية بدون مخاطر في ظل وجود ضمان الدولة.¹⁶

لانتشار البنوك العمومية من خطر تقادم العجز والانهيار ، في ظل تراجع عائدات الجزائر وتراكم الديون المستحقة للبنوك اتجاه المؤسسات العمومية ، قررت الدولة تعويض حقوق البنوك على المؤسسات العمومية بسندات الخزينة وتسليمها للبنوك كما قررت الدولة أيضا استعمال هذه السندات كضمان في سبيل إعادة تمويل البنوك العمومية لدى البنك المركزي ، أي حصول البنوك العمومية على السيولة الفورية برهن سندات الخزينة التي تمثل ديون المؤسسات العمومية لديها. لكن باستمرار تردى الأوضاع المالية للبلاد ، عملت الدولة الجزائرية على استعمال التمويل غير التقليدي لإعادة شراء الدين البنكي للمؤسسات العمومية خاصة مجعبي "سونلغاز" و "سوناطراك". للإشارة فإن حقوق البنوك تجاه الخزينة العمومية لا تقتصر على سندات إعادة الشراء وإنما تشمل أيضا سندات مساهمة والتي قدرت قيمتها في 2016 ما يعادل 101.2 مليار دج وأيضا سندات خزينة بلغت قيمتها 967.5 مليار دج في 2016 مقابل 448.7 مليار دج في 2015. إضافة لشراء القروض البنكية غير المحصلة والمستحقة على المؤسسات العمومية ، تعمل الخزينة العمومية أيضا على رفع رأسمال هذه البنوك من خلال ضخ الحكومة للأموال في البنوك العمومية بهدف زيادة قدرتها على الاستمرار ومواجهة عجزها. على هذا المستوى يتأكد لنا أيضا أن من الأسباب المؤدية إلى حتمية خصوصية البنوك العمومية الجزائرية نجد كونها لازالت تعمل دون مخاطر فهي تمنح ، تحت الضغط ، قروضا غير فعالة يتم تسديدها آليا من الخزينة العمومية.

3-5- الأثر المحدود لوساطة البنوك العمومية على الدائرة الحقيقية

من خلال الجدول رقم 8 ، نلاحظ أن كل من نسبة نمو القروض البنكية والنتاج الداخلي الخام تكاد تكون متساوية مما يعكس ضعف فعالية القروض البنكية في إنتاج القيمة المضافة ، لكن الأمور لم تقف عند هذا الحد بل زاد الأمر سوءا على إثر انهيار أسعار النفط ودخول الجزائر في أزمة مالية ، ففي 2014 وبينما سجلت القروض البنكية نسبة نمو تفوق 26 % إلا أن الناتج الداخلي الخام سجل نسبة نمو سالبة تتجاوز 3 %.

الجدول رقم 8 : تطور القروض البنكية والنتاج الداخلي الخام 2010-2015

الوحدة : مليار دج

2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010	
6925.3	7277.24	6504.59	5156.3	4287.6	3726.5	3086.5	قروض البنوك العمومية
17406.8	16799.2	16643.8	17205.1	15843	14519.8	11991.6	PIB
39.78	43.31	39.18	29.96	27.06	25.66	25.73	قروض البنوك العمومية / PIB
- 4.83	11.87	26.14	20.26	15.05	20.73	---	تطور قروض البنوك العمومية
3.61	0.93	-3.26	8.59	9.11	21.08	---	تطور PIB

المصدر : بنك الجزائر

أما في سنة 2015 وبالعودة مع تراجع نسبة نمو القروض البنكية سجل الناتج الداخلي الخام نسبة نمو محتشمة تقل عن 1 % . من هنا يتضح سببا آخر من الأسباب المؤدية إلى حتمية خصوصية البنوك العمومية الجزائرية والمتمثل في كون الوساطة البنكية للبنوك العمومية ليست أداة لتمويل التنمية الاقتصادية خاصة في ظل غياب السوق المالية ، حيث أن المبالغ التي تم ضخها من الخزينة العمومية سمحت بارتفاع القروض البنكية ، لكن هذه الأخيرة لم ترقى بارتفاع في الإنتاج الحقيقي ، مما يدل أن رغم شراء الخزينة العمومية للقروض المتعثرة إلا أن هذه الأموال لم تستعمل لتمويل الأنشطة المنتجة للمؤسسات خاصة العمومية منها وذلك نتيجة للوضعية الحرجة لها. وأن كل هذه المبالغ التي تم ضخها من الخزينة العمومية لم تؤدي إلى تحسين أداء البنوك أو حل مشكل المكشوف البنكي والديون غير المضمونة الدفع لدى البنوك.

بالنظر للنتائج السابقة ، يتضح لنا جليا أن البنوك العمومية الجزائرية لا يمكن أن يعول عليها كوسيلة تمويل فعالة للاقتصاد الجزائري ، فالحماية التي ظلت تتمتع بها هذه البنوك التي تستعملها الدولة كأداة لتنفيذ سياستها في فترة البجوحة المالية ، لا يمكن ان تستمر بانهيار العوائد النفطية وعجز الخزينة العمومية ، مما يفرض حل خصوصيتها.

المحور الرابع: القيود التي تحول دون خصوصية البنوك

رغم كل الأسباب التي تجعل من خصوصية البنوك العمومية الجزائرية ضرورة حتمية إلا أن تجسيد ذلك ميدانيا لم يتحقق بسبب وجود مجموعة من القيود على عدة مستويات والتي تلخص فيما يلي:

4-1- القيود الاقتصادية

تقييمنا للوضعية الحالية للبنوك العمومية الجزائرية يعكس إلى حد بعيد ضعف هذه البنوك والتي تعمل بقواعد لا تتماشى مع اقتصاد السوق ، سواء تعلق الأمر بتمويل المؤسسات العمومية أو المؤسسات الخاصة أو حتى الأفراد. فكون البنوك العمومية في الجزائر أداة للتجسيد الميداني لسياسات اقتصادية يمثل احد العراقيل الأساسية التي تجعل من خصوصية البنوك العمومية أمر غير وارد.

فسياسة الدعم التي تنتهجها الحكومة الجزائرية والتي تعتبرها كمكسب لا يمكن التراجع عنه ، تفرض على المؤسسات العمومية بيع منتجاتها بأسعار اقل من سعر التكلفة مما يؤدي إلى تسجيل عجز مستمر ، لا يمكن لهذه البنوك بعد خصوصتها أن تستمر في تقديم قروض متعثرة تشتريها فيما بعد الخزينة العمومية. هذه النقطة تشكل قيودا من القيود الاقتصادية التي تحول دون خصوصية البنوك العمومية في الجزائر. من القيود الاقتصادية أيضا ، ما يتعلق بتمويل القطاع الخاص ، ففي ظل الحواجز التي تضعها الدولة أمام عمليات الاستيراد فإن البديل هو تشجيع الخواص على إنشاء المؤسسات الصغيرة والمتوسطة. لتجسيد ذلك تعمل الدولة على إجبار البنوك العمومية على تمويل إنشاء هذه المؤسسات بدون ما يكون لديها الحق في دراسة الملف ، وإنما تمنح القروض بناء على أوامر خارجية فقط ، وذلك بناء على دراسات تقوم بها الهياكل التي أنشأتها الدولة لهذا الغرض وعلى رأسها ANSEJ و CNAC والتي لا تتمتع بطاقات تمكنها حتى من تقييم جدوى هذه المشاريع ،¹⁷ مما يبعد عن الأذهان مجرد فكرة خصوصية هذه البنوك.

يضاف لها سبق تعامل البنوك العمومية مع الأفراد أين يتعلق الأمر تحديدا بتمويل السكن بمعدلات فائدة مدعمة ، مما يؤدي إلى عجز البنوك التجارية ، لتتدخل بعد ذلك الخزينة العمومية من جديد متحملة فارق الفائدة ، فأى شريك استراتيجي يقبل بهكذا وضعية في ظل عجز الخزينة العمومية ؟

في الأخير ومن أثقل القيود الاقتصادية التي أملتها الأزمة النفطية نذكر كون الدولة بصفتها المدينة الأساسية لهذه البنوك لا يمكنها ، في الوقت الحالي تسديد ديونها خاصة وان الديون المتعثرة لهذه البنوك لم تكون لها مؤونات كافية ، فأى شريك استراتيجي يرضى بالمغامرة في بنك مثقل بالديون ؟

4-2- القيد القانوني

يتميز الإطار القانوني المنظم لعملية خصوصية البنوك ، بكثير من القيود ولعلها قاعده 51/49 % التي جاءت في الأمر رقم 04-10 الصادر في 26 أوت 2010 المعدل والمتمم للأمر رقم 03-11 الصادر في 26 أوت 2003 المتعلق بالنقد والقرض. حيث نصت المادة 6 المعدلة للمادة 83 على أنه لا يمكن الترخيص بالمساهمات الخارجية في البنوك والمؤسسات المالية التي يحكمها القانون الجزائري إلا في إطار شراكة تمثل المساهمة الوطنية المقيمة 51 % على الأقل من رأس المال ، حيث يقصد بالمساهمة الوطنية جمع عدة شركاء. وما يزيد من القيود القانونية أيضا ما أشارت إليه المادة 6 في تعديلها للمادة 94 والتي لا ترخص للمساهمين في البنوك والمؤسسات المالية برهن أسهمهم وسنداتهم المشابهة.

بالنظر للأمر رقم 04-10 ، تعديلا للمادة 83 من الأمر رقم 03-11 فان الدولة تملك سهما نوعيا في رأسمال المصارف والمؤسسات المالية ذات رؤوس الأموال الخاصة يخول لها بموجبه الحق في أن تمتلك أجهزة الشركة ، دون الحق في التصويت. كما تملك الدولة أيضا الحق في الشفعة عن كل تنازل عن أسهم وسندات مماثلة لكل بنك أو مؤسسة مالية. إضافة لتعدد الهيئات المسؤولة عن الخصوصية فان خصوصية البنوك يشترط فيها أيضا موافقة مسبقة لمحافظ بنك الجزائر ، وفق شروط تحدد من قبل مجلس النقد والقرض.

من القيود القانونية أيضا نشير إلى وجود بعض التناقضات ، مثل قرار 21 جانفي 2014 الصادر عن مجلس مساهمات الدولة القاضي بفتح رأس مال 8 مؤسسات عمومية منها بنك عمومي ، وبين المادة 94 من قانون النقد والقرض التي تقف عائقا أمام دخول البنوك والمؤسسات المالية إلى البورصة.

4-3- القيد ذات البعد السياسي والإيديولوجي :

حسب Pierre GUISLAIN تعد الخصوصية بالدرجة الأولى فعل سياسي من شأنه قلب موازين القوى بين الأطراف المتدخل في هذه العملية ، وبالتالي وخدمة لمصالح معينة ، تظهر للوجود مجموعة من القيود ذات البعد السياسي التي تحول دون التجسيد الميداني لعملية الخصوصية.¹⁸

في الجزائر ورغم عودة مسألة الخصوصية للواجهة من حين إلى آخر ورغم الأوضاع الصعبة التي يمر بها الاقتصاد الجزائري إلا أن هذه العملية بقيت حبرا على ورق ، ومن بين أهم العراقيل التي حالت ولا تزال تحول دون خصوصية البنوك العمومية الجزائرية نذكر غياب الإرادة السياسية. فهذه العملية تدخل في إطار التعهدات المقدمة للمؤسسات المالية الدولية التي تمارس في كل مرة ضغوطات على السلطات الجزائرية من خلال تقاريرها المختلفة. وينعكس ذلك على واقع خصوصية البنوك في الجزائر في شكل انعدام الشفافية وعدم توفر المعلومات حول خصوصيتها وغياب إستراتيجية خصوصية هذه المؤسسات المالية. كل هذه القيود أكدها صندوق النقد الدولي حين أشار إلى أن الإصلاحات في الدول البترولية لا تتسم بالجدية والصرامة ، فتكون مسرعة فيها عندما يكون سعر البرميل منخفضا وبطيئة عندما يرتفع. يضاف لها سبق الخطر الأساسي لعملية خصوصية البنوك العمومية الجزائرية في كونها تؤدي إلى انسحاب الدولة من الدورة الاقتصادية. فبحجم معاملات البنوك العمومية الستة التي تقدر بـ 87 % من إجمالي المعاملات البنكية في البلاد ، سينتج عنه تغيير جذري للدور الرئيسي الذي لعبته هذه البنوك طيلة عقود في تمويل المشاريع التنموية الكبرى ودعم المؤسسات العمومية.

أما بالنسبة للقيود ذات البعد الإيديولوجي فيشير إليها الأستاذ عبد الحق لعمريري بقوله أن الجزائر تريد بناء اقتصاد سوق بذهنية اقتصاد اشتراكي قائم على المركزية والتخطيط ، فالاشتراكية اختفت من التصريحات الرسمية وبقيت تطفئ على الأذهان والممارسات الميدانية. كل هذا يتأكد من خلال الشعارات المرفوعة على كل مصالح الدولة والتي تركز مبدأ الملكية الجماعية وفقا لشعار (من الشعب

وإلى الشعب). في هذا الإطار ، ومثل باقي المؤسسات تعتبر البنوك العمومية امتدادا للإدارة وتخضع ، في كل ممارساتها وعملياتها ، لأوامر السلطات العمومية ، فني لا تملك أبدا خيارا طبيعيا ومنظما في تسيير صفقاتها الخاصة حتى تلك المتعلقة بالأجال القصيرة.¹⁹

4-4 القيود الاجتماعية:

نتج عن التجارب الأولى للخصوصية التي عرفها الاقتصاد الجزائري في أواخر التسعينات ، والتي مست المؤسسات الاقتصادية غير المالية ، تسريح عدد كبير من العمال ، مما أدى بالسلطات العمومية التدخل من خلال التعويض بطرق مختلفة. لكن في ظل الظروف الصعبة التي يمر بها الاقتصاد الجزائري ، وبالموازاة مع التوتر السائد على مستوى الجبهة الاجتماعية ، لا يمكن للسلطات الجزائرية أن تقامر بتسريح عدد كبير من العمال ، خاصة وأن إمكانية دفع تعويض للمتضررين يظل أمر شبه مستحيل بالنظر لعجز ميزانية الدولة والوضعية المالية الصعبة للبنوك يضاف لذلك استحالة تدخل الصندوق الوطني للبطالة في ظل تجميد الحكومة للتوظيف في القطاع العمومي. أمام هذه القيود يبقى على السلطات الجزائرية اللجوء لخصوصية البنوك العمومية مع اشتراط المحافظة على مناصب الشغل ، لكن حتى هذا الخيار يجعل من هذه العملية أمر شبه مستحيل بالنظر لمتطلبات الشريك الاستراتيجي.

الخاتمة:

من خلال دراستنا لخصوصية البنوك العمومية الجزائرية في ظل الأزمة النفطية ، يتضح لنا أن هذه المسألة ليست مالية بسيطة. فلقد سمحت الدراسة التحليلية لواقع البنوك العمومية بالتوصل إلى مجموعة من النقائص التي تعاني منها هذه المؤسسات المالية والتي عملت الأزمة النفطية على الزيادة من حدتها من جهة وكشف النقاب عن نقائص أخرى كانت تغطيها السيولة المفرطة في فترة البحوث المالية.

للحد من هذه النقائص يمكن للخصوصية أن تلعب دورا لا يستهان به خاصة فيما يتعلق بإرساء قواعد المنافسة ورفع نسبة التغطية البنكية وتحسين فعالية الوساطة البنكية.

لكن بالمقابل يكشف الواقع الميداني عن وجود مجموعة من العراقيل التي تحول دون خصوصية البنوك العمومية خاصة تلك المتعلقة بالبعد الاقتصادي ، السياسي والإيديولوجي والتي تجعل في نهاية المطاف كفة العراقيل ترجح مقارنته بكافة الأسباب التي تؤدي إلى حتمية خصوصية البنوك العمومية.

في ظل استمرار الانعكاسات السلبية للأزمة النفطية ولضمان التجسيد الميداني لخصوصية البنوك في ظل القيود التي فصلنا فيها في هذه الدراسة نقترح:

- ضرورة توفر الإرادة السياسية ، فالملاحظ أنه بمجرد ظهور الأزمات تعود مسألة الخصوصية لتندرج ضمن الإصلاحات ذات الأولوية ، لتغيب من جديد مع ظهور بوادر انفراج هذه الأزمات ؛
- بالنظر لحدة الأزمة النفطية ، فإن على المشرع الجزائري رفع تسقيف نسبة المشاركة الأجنبية بالشكل الذي يضمن إرساء قواعد الحوكمة السليمة وتشجيع المنافسة ؛
- ضرورة جعل هذه البنوك تعمل وفقا لقواعد السوق وإنهاء هيمنتها على الساحة البنكية الجزائرية ، فزيادة المنافسة في هذه السوق تضمن ترشيد القروض بتوجيهها نحو مشاريع ذات فعالية اقتصادية إلى جانب خفض تكلفة التمويل البنكي ؛
- ضمان استقلالية البنوك العمومية عن الخزينة العمومية من جهة وعن عائدات النفط من جهة أخرى.
- العمل على إعادة هيكلة البنوك العمومية وذلك بمعالجة مشكل القروض المتعثرة ، وإدراجها في الأسواق المالية مما يؤدي إلى تنشيط هذه الأخيرة من جهة و تسهيل عملية خصوصيتها من جهة أخرى. فطرح أسهم هذه البنوك للاكتتاب العام سيعمل توسيع قاعدة الملكية للأفراد وامتصاص الأموال المتداولة في الدائرة غير الرسمية.

الهوامش:

¹Banque d'Algérie, Evolution économique et monétaire en Algérie, Rapport annuel exercice 2016, p 38.

²FMI, Algérie: évaluation de la stabilité du système financier, Rapport n°14/161, juin 2014, p 29.

³ الأمر رقم 11-03 المؤرخ في 26 أوت 2003 ، المتعلق بالنقد والقروض المادة 66.

⁴Banque d'Algérie, Evolution économique et monétaire en Algérie, Rapport annuel exercice 2016, p 58.

⁵Ammour B., Le système bancaire algérien, éd. Dahlab, Alger, 1997, p 12.

⁶ Ibid, p 25

⁷Banque d'Algérie, Evolution économique et monétaire en Algérie, Rapport annuel exercice 2005, p 84.

⁸ الأمر رقم 04-11 المؤرخ في 26 أوت 2010 المعدل والمتمم للأمر رقم 11-03 المؤرخ في 26 أوت 2003 ، المتعلق بالنقد والقروض

⁹ القانون رقم 10-17 المؤرخ في 11 أكتوبر 2017 المعدل والمتمم للأمر رقم 11-03 المؤرخ في 26 أوت 2003 ، المتعلق بالنقد والقروض

¹⁰ Ordonnance n°95-22 du 26/08/1995, relative à la privatisation des entreprises publiques économiques, et ordonnance n° 95-25 du 25/09/1995 relative à la gestion des capitaux marchands de l'Etat.

¹¹ Rapport du Ministère des Finances, Secteur financier : situation actuelle et axes de réforme, juin 2004.

¹² Liberté économie, n° 398 du 11 au 17/10/2006, p 6.

¹³ سعاد حوجو، خصوصية البنوك العمومية واندماجها وأثرهما على الاقتصاد - دراسة استشرافية لحالة الجزائر، أطروحة دكتوراه علوم في العلوم الاقتصادية، جامعة محمد خيضر — بسكرة، 2013/2012، ص 216.

¹⁴ Banque d'Algérie, Evolution économique et monétaire en Algérie, Rapport annuel exercice 2013, p 73.

¹⁵ تراجع حجم الودائع البنكية مع تراجع عائدات الدولة من النفط، وذلك لتراجع الودائع تحت الطلب للمؤسسات الموطنة لدى هذه البنوك والناشطة في قطاع الحر وقات.

¹⁶ Benachenhou A., l'Algérie sortir de la crise, Ed-diwan, Alger, 2015, p 231.

¹⁷ Benachenhou A., Op cit., p 231.

¹⁸ Guislain P., Les privatisations : un défi stratégique juridique et institutionnel, De Boeck, Bruxelles, 1995, p 36.

¹⁹ عبد الواحد غرداين، خصوصية المؤسسة العمومية الجزائرية على ضوء التجارب الدولية، أطروحة دكتوراه في العلوم التجارية، جامعة وهران 2013/2012، ص 171.