السياسة الاقتصادية
وتدخل الدولة بين التأييد والمعارضة

بوشعور رضية و أ.د بلمقدم مصطفى
جامعة تلمسان

مقـــدمـــة:

مضى وقت طويل قبل أن ينظر الاقتصاديون إلى السياسة الاقتصادية كوحدة متكاملة، واقتصرت كتاباتهم على مناقشة موضوعات جزئية منفصلة كالسياسة النقدية، سياسة الأجور، التشغيل...الخ، دون الاهتمام

والإحاطة بالعلاقات المتبادلة والمتداخلة فيما بينها. غير أن كل هذه السياسات يجب أن تدرس ضمن وحدة متكاملة تلتزم بالعمل على تحقيق المصلحة العامة كهدف إجمالي.وأمام تزايد التشابك والتداخل بين مختلف مجالات النشاط الاقتصادي، كان لابد من الإدراك أن مستوى معين لتدخل الدولة في الاقتصاد هو أكثر من ضروري. وهذا ما يثير إشكالية طبيعة الأدوات التي بإمكان الدولة استخدامها للتأثير في الواقع الاقتصادي وهو موضوع السياسات الاقتصادية وشروط استخدامها.

تهدف هذه الورقة إلى تقديم عرض واف عن السياسات الاقتصادية يتضمن مختلف أدواتها وأهدافها وشروط فعاليتها، ثم التطرق إلى تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية بين التأييد والمعارضة. وكمثال عن مجالات تدخل الدولة، نتناول السياسة النقدية ونخلص إلى ضرورة استقلالية السلطات النقدية ودورها في رفع أداء النظام المالي.

I- ماهية السياسة الاقتصادية :

في اتجاه يرغب فيه ال"تعبر السياسة الاقتصادية عن مجموع القرارات التي تتخذها السلطات العمومية لتوجيه النشاط الاقتصادي جميع"[1]. فنتحدث عن السياسة الاقتصادية عندما تقرر الدولة زيادة العجز الميزانية لمساندة التشغيل، وضع معايير لارتفاع الأسعار أو المداخيل للحد أو التقليل من التضخم ، تبني جباية تفضيلية لدعم الصادرات...الخ.

I-1- مفهوم السياسة الاقتصادية :

يعرف Jaun Tinbergen (1952) السياسة الاقتصادية باجتماع عدد من الأدوات لتحقيق عدد من الأهداف. وبالنظر إلى الاقتصاد كعلم تجميع الثروات النادرة لتحقيق أهداف محددة، تعبر السياسة الاقتصادية عن اختيار تقرره الحكومة يقود النشاط الاقتصادي إلى تحقيق عدد من الأهداف.

كما تعبر عن تصرف عام، واع، منسجم و هادف تقوم به السلطات العمومية في كافة المجالات الاقتصادية، أي تصرف يتعلق بالإنتاج التبادل، استهلاك السلع والخدمات وتكوين رأسمال.

تعتبر السياسة الاقتصادية مظهرا خاصا من مظاهر السياسة عامة وتتضمن:

- تحديد الأهداف التي تسعى السلطات إلى تحقيقها مثل النمو الاقتصادي، التشغيل الكامل، توازن ميزان المدفوعات، واستقرار الأسعار... الخ.
- وضع التدرج بين الأهداف، لأن الأهداف قد تكون غير منسجمة.
- تحليل الارتباطات بين الأهداف بوضع نموذج اقتصادي يوضح هذه العلاقات والارتباطات.
- اختيار الوسائل التي تمكن من تحقيق الأهداف الموضوعة وتتكون هذه الوسائل عموما من فروع السياسة الاقتصادية وهي: السياسة النقدية، سياسة الصرف، السياسة الجبائية، سياسة الميزانية، سياسة المداخيل، السياسة الاجتماعية.

كما يمكن أن تطبق السياسات الاقتصادية في العديد من المجالات مثل سياسة التهيئة العمرانية، سياسة البحث، سياسة المحافظة على البيئة...الخ.

وتشتمل السياسة الاقتصادية كما يناقشها Jaun Tinbergen على أنواع متميزة من المتغيرات أهمها:[2]

- **البيانات**: هي متغيرات خارجة عن الكيان الاقتصادي للدولة موضع الاعتبار، ويتناولها نموذج السياسة الاقتصادية كمعطيات مثل أسعار الأسواق العالمية، الاتفاقات الدولية...الخ.
- **المتغيرات الهدفية**: كالدخل الإجمالي الحقيقي وتوزيعه، حجم الاستثمار، حجم الإنتاج...الخ.
- **الأدوات**: أهمها معدلات الضرائب (كضريبة الدخل، الضرائب غير المباشرة والضرائب على الواردات...الخ) والإعانات، معدل التبادل، ومعدل الأجر الحقيقي...

I-2- أنواع السياسات الاقتصادية :[3]

يمكن التمييز بين الأنواع التالية للسياسة الاقتصادية :

1- سياسة الضبط :

تتعلق سياسة الضبط بالمحافظة على التوازن العام بخفض التضخم، المحافظة على توازن ميزان المدفوعات، استقرار العملة، البحث عن التشغيل الشامل، هذا بالمفهوم الضيق، أما بالمفهوم الواسع فتعني مجموع التصرفات الهادفة إلى المحافظة على النظام الاقتصادي في وضعه (مثل: تقليص الضغوط الاجتماعية، وكل السياسات المضادة للأزمة).

2- سياسة الإنعاش :

يهدف الإنعاش إلى إعادة إطلاق الآلة الاقتصادية باستخدام عجز الميزانية، تحفيز الاستثمار، الأجور و الاستهلاك ، تسهيلات القرض...إلخ.

وهي مستوحاة في الفكر الكينزي ، و أحيانا يمكن التمييز بين الإنعاش عن طريق الاستهلاك و الإنعاش عن طرق الاستثمار.

3- سياسة إعادة هيكلة الجهاز الصناعي :

وتعبر عن سياسة اقتصادية تهدف إلى تكييف الجهاز الصناعي مع تطور الطلب العالمي، وتتميز بإعطاء الأولوية للقطاعات المصدرة وتفضيل التوازن الخارجي كعامل محفز للنشاط الاقتصادي والتشغيل.

4- سياسة الانكماش :

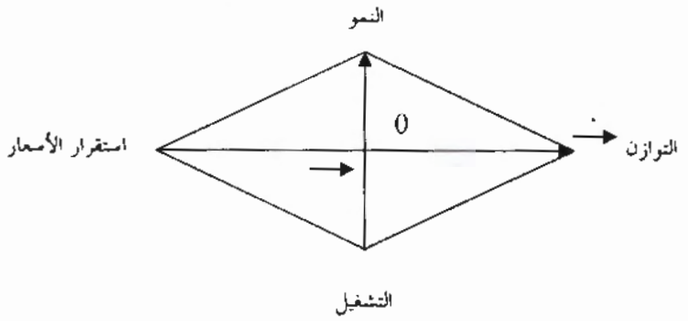
وهي سياسة تهدف إلى تقليص ارتفاع الأسعار عن طريق وسائل تقليدية مثل الاقتطاعات الإجبارية من الدخل، تجميد الأجور، مراقبة الكتلة النقدية وعادة تؤدي هذه السياسة إلى تقليص النشاط الاقتصادي .

5- سياسة التوقف ثم الذهاب : (Stop and go)

وهي سياسة تم اعتمادها في بريطانيا وتتميز بالتناوب المتسلسل لسياسة الإنعاش، ثم الانكماش حسب آلية كلاسيكية تعكس بنية الجهاز الإنتاجي.

I-3- الأهداف الأساسية للسياسة الاقتصادية :[4]

تهدف كل سياسة اقتصادية في النهاية إلى تحقيق الرفاهية العامة، إلا أنه تقليديا تلخص هذه الأهداف ضمن أربعة تعرف بالمربع السحري ل Kaldor.



المصدر : Thomas, Jean Paul. »Les politiques Economiques au XXe siècle ». Armand colin. Paris 1994. P6.

1- البحث عن النمو الاقتصادي :

يتعلق هذا الهدف بارتفاع مستمر للإنتاج، المداخيل، ثروة الأمة... وعادة يتم اعتماد زيادة الناتج المحلي الخام كأداة لقياس النمو. إلا أن هذا القياس يطرح مشاكل تتعلق بمضمون الناتج المحلي الخام نتيجة اختلاف نظم المحاسبة الوطنية في تحديد حقل الإنتاج، كما أن المحاسبة الوطنية يتعذر عليها إدراج بعض التكاليف الفعلية مثل تكاليف التلوث وتدهور البيئة، ضف إلى ذلك مشكلة الاقتصاد الموازي، الذي يشمل على الأنشطة غير المصرح بها وأحيانا غير الشرعية والذي يشكل نسبة مهمة في بعض الاقتصاديات، إذ يصل فيها إلى 20% من الناتج المحلي الخام.

رغم هذه المشاكل يبقى الناتج المحلي الخام الأداة المستخدمة لقياس النمو الاقتصادي ويعبر محاسبيا عن الناتج المحلي الخام بالعلاقة التالية:

- الناتج المحلي الخام = مجموع القيم المضافة + مجموع الرسم على القيمة المضافة + مجموع الحقوق الجمركية.

أو

- الناتج المحلي الخام = مجموع الاستهلاك النهائي + مجموع التراكم الخام للأصول الثابتة + مجموع تغيير المخزون + مجموع الصادرات – مجموع الواردات.

يتم التمييز في العادة بين الناتج المحلي الخام الاسمي والناتج المحلي الخام الحقيقي.

ذلك أن الناتج المحلي الخام الاسمي يعبر عن قيمة الإنتاج بالأسعار الجارية، ومن هنا فإن بعض التغيرات التي يمكن أن تحدث فيه تكون نتيجة تغيير الأسعار ولا الكميات. ومن أجل إزالة أثر السعر نلجأ إلى حساب الناتج المحلي الخام الحقيقي، الذي لا يأخذ بعين الاعتبار إلا التغير في الكميات، وهذا بقسمة الناتج المحلي الخام الاسمي على مؤشر الأسعار.

وهكذا فإن حساب معدل النمو يتم انطلاقا من التغيير الذي يحصل في الناتج المحلي الخام من سنة إلى أخرى.

2- البحث عن التشغيل الكامل :

يتم البحث عن التشغيل الكامل لأن تعويض البطالين يعتبر تكلفة بالنسبة للمجتمع والتي تحد من إمكانية النموالإقتصادي. إلا أن التشغيل الكامل بمفهومه الواسع ينصرف إلى الاستعمال الكامل لكل عوامل الإنتاج والتي من بينها العمل.

يعرف مكتب العمل الدولي العاطل "كل شخص قادر على العمل، يرغب فيه ويقبله عند مستوى الأجر السائد ولا يجده"

إذن: معدل البطالة = عدد العاطلين / مجموع السكان النشطين.

يمكن التميز بين عدة أنواع من البطالة فنجد البطالة الدورية، الاحتكاكية والبطالة الهيكلية.

هناك علاقة بين النمو والبطالة، ذلك أن زيادة وتيرة النموالإقتصادي تؤدي بالضرورة إلى انخفاض البطالة، وكل انخفاض في وتيرة النمو الاقتصادي تقود إلى ارتفاع في درجة البطالة

3- البحث عن التوازن الخارجي :

وهو توازن ميزان المدفوعات، إذ يعكس وضع ميزان المدفوعات موقف الاقتصاد القومي تجاه باقي الاقتصاديات. ويؤدى اختلال ميزان المدفوعات الذي يعبر في الغالب عن حالة العجز إلى زيادة المديونية وإلى تدهور قيمة العملة. وبالتالي فإن توازن ميزان المدفوعات

يسمح بالحصول على استقرار العملة وتنمية المبادلات الاقتصادية، حيث أن التقلبات المفاجئة في العملة تحمل مخاطر هامة للبلدان ذات العملات الضعيفة.

ويعبر التوازن حسب صندوق النقد الدولي عن تساوي مجموع البنود الدائنة مع مجموع البنود المدينة أي أن الرصيد الكلي يساوي الصفر ويتكون ميزان المدفوعات من الميزان التجاري، ميزان الحساب التجاري والحساب الرأسمالي والمالي.

يشير الوضع العام لميزان المدفوعات إلى مدى ضعف أو قوة الاقتصاد القومي ويعكس أيضا درجة تنافسية الاقتصاد.

4 - التحكم في التضخم :

ويتم من خلال خفض معدل التضخم، لأن عدم التحكم فيه يؤدى إلى تشويه المؤشرات الاقتصادية المعتمدة لاتخاذ القرارات الاقتصادية. كما أن تضخما زاحفا إذا لم يتحكم فيه يمكن أن يتحول إلى تضخم جامح. فضلا عن كون التضخم يؤدى إلى فقدان ثقة الأعوان الاقتصاديين في كل التدابير المتخذة في إطار السياسية الاقتصادية.

ويعتبر التحكم في التضخم أولوية لدى الكثيرين حتى أن كان يتعارض مع أهداف أخرى مثل التشغيل (منطق منحنى فيلبس).

ويتم قياس التضخم باستخدام عدة مؤشرات أهمها الرقم القياسي لأسعار المستهلكين الرقم القياسي الضمني، معامل الاستقرار النقدي، معيار فائض الطلب ومعيار الإفراط النقدي.

وعادة نميز بين نوعين من التضخم بالطلب والتضخم بالتكاليف.

II- تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية بين التأييد والمعارضة :[5]

II-1- حجج أنصار التدخل الحكومي :

يقدم أنصار تدخل الدولة عدد من الحجج أهمها :

- عجز السوق عن إصدار الإشارات السعرية الملائمة، عندما تكون هناك آثار خارجية Externalités للمشروعات. حيث لا تعكس الأسعار في هذه الحالة التكلفة الحقيقية التي يتحملها المجتمع نتيجة استخدام الموارد ونفس الأمر في حالة الاحتكار حيث لا تعكس الأسعار الندرة الفعلية للموارد.

- عجز السوق عن تحريك الموارد من استخدام لآخر بسبب عدم قدرته الدائمة على تزويد المتعاملين بالمعلومات الكافية عن التوزيع الحالي للموارد من جهة ولعدم قدرتهم أحيانا على استغلال هذه المعلومات سواء للاعتبارات تقنية أو لاعتبارات لها علاقة بالتكاليف.
- عدم توفر بعض الأسواق بشكل كافي (واسع وعميق) في الدول النامية، مع ضعف العلاقة القائمة بين أنواع الأسواق ومحدودية طبقة رجال الأعمال .

II-2- حجج معارضي التدخل الحكومي :

يرد خصوم تدخل الدولة وأنصار السوق على الحجج السابقة بما يلي :

- يؤدي إلغاء أسعار السوق إلى إلغاء الدور الاقتصادي للسعر، مما يجعله عاجزا عن عكس الندرة والتكلفة، وهذا ما يؤدي إلى الإنتاج دون مراعاة القدرات الفعلية للمجتمع، ولا ظروف الندرة النسبية.
- قد يكون نشاط المؤسسة غير مراع لاحتياجات السوق، وإنما يعمل على تلبية احتياجات خاصة بالسياسيين.
- لا تتعدد نتائج المؤسسات على أساس نشاطها الفعلي في السوق، بحيث أن بقائها واستمرارها رهين القرارات الإدارية البعيدة عن الرشد الاقتصادي.

II-3- تفسير وقياس حجم تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي :

إن الاهتمام بحجم تدخل الدولة ليس مسألة حديثة، وإنما يعود إلى جهود بعض المفكرين، حيث نجد الاقتصاد الألماني Wagner قد حاول إيجاد العلاقة التي تربط مستوى التطور الاقتصادي بحجم الإنفاق العام فينطلق من مبدأ أن التصنيع يؤدي إلى ارتفاع تدخل الدولة وحصة الإنفاق العام في الدخل القومي، وبتالي فإن التصنيع يقود إلى مضاعفة نفقات الإدارات العامة، هياكل قاعدية، تربية، تدخل اجتماعي. إن نمو المجتمعات الصناعية ما كان ليحدث إلا بالتزامن مع ارتفاع حصة الدولة في الدخل القومي.

1- تفسير Wagner لتوسع حجم الدولة :

على حسب Wagner هناك 3 أسباب تعمل على زيادة دور الحكومة في النشاط الاقتصادي:

- عامل التصنيع والتحديث الذي يزيد من تعقيد المجتمع وإلى زيادة الحاجة إلى الدولة قصد التكفل بالحماية والتشريع والتنظيم. ويؤدي تقسيم العمل المصاحب لظاهرة التصنيع، وزيادة درجة التحضر إلى زيادة الإنفاق العام على المجالات التي تضمن فرض العقود، الاتفاقيات وحفظ الأمن والعدل وأحكام القانون الذي يضمن الأداء الأكفأ للاقتصاد.
- عامل نمو الدخل الحقيقي: حيث يؤدي إلى التوسع في الإنفاق على الرفاهة والتعليم وغيرها.
- عامل التطور الاقتصادي والتكنولوجي حيث يعملان على سيطرة الحكومة على إدارة الاحتكارات الطبيعية قصد رفع الأداء الاقتصادي وتوفير الاستثمارات الضرورية في القطاعات التي يحجم عنها الخواص.

يمكن صياغة قانون WAGNER على النحو التالي :

$$G/Y = F(Y/N)$$

حيث أن:

G : حجم النفقات العامة.

Y : الدخل الوطني.

N : عدد السكان.

2- تفسيرات أخرى لتوسع حجم الدولة :

كما حاول المفكران Peacok وWiseman تفسير ظاهرة زيادة الإنفاق العام ومنه حجم تدخل الدولة بأثر الانتقال وذلك لتأثرهما بالأحداث الاستثنائية خاصة الحربين العالميتين حيث قادتا إلى زيادة النفقات العامة. وتخلص نظريتها إلى أن النفقات العامة تزداد بشكل فجائي ثم سرعان ما تعود لطبيعتها. هذه الزيادة تكون عادة في أوقات الأزمة.

وحاول Tullour و Stiguer أيضا تفسير الظاهرة انطلاقا من أطروحة التركيز التفاضلي للأرباح والتكاليف. ونقطة الإنطلاق في ذلك هي أن الدولة تقوم بإنتاج المنتجات المطلوبة من قبل بعض الأعوان دون آخرين، وطالما أن تمويل هذه المنتجات يكون موزعا على كل عناصر المجتمع، فإن جماعات للضغط سوف تتكون، تنتظم حتى تقوم الدولة بإنتاج ما يرغبون.

وهكذا تتزايد النفقات العامة نتيجة تطور الوضع الاقتصادي والاجتماعي. وهناك أطروحات أخرى مثل أطروحة اختلاف الإنتاجية (Baumol) وأطروحة الاختيار المؤسساتي.

3- قياس حجم الدولة في الاقتصاد :

تسعى برامج الإصلاح الاقتصادي التي يدعمها صندوق النقد الدولي إلى خفض الإنفاق الحكومي وتقليص حجم الدولة في الاقتصاد ولهذا هناك معايير لقياس حجم الدولة في الاقتصاد منها:

نسبة الإنفاق العام إلى الناتج المحلي الخام، نسبة الاستهلاك العام إلى الناتج المحلي الخام ونسبة الاستثمار العام إلى الناتج المحلي الخام.

III- ضرورة استقلالية السلطة النقدية :

III-1- تعريف السياسة النقدية :

تعتبر السياسة النقدية من أهم مجالات السياسة الاقتصادية من خلال دراسة علاقة النقود بالنشاط الاقتصادي.تعبر السياسة النقدية عن الإجراءات اللازمة التي تمكن السلطات النقدية من ضبط عرض النقود أو التوسع النقدي ليتماشى وحاجة المتعاملين الاقتصاديين، وهي هدف البنك المركزي في ممارسته للرقابة على النقود، على معدلات الفائدة وعلى شروط القرض.

III-2- استقلالية البنك المركزي :

ترمي إلى إعطاء استقلالية أكبر للبنك المركزي، رفع المنافسة على مستوى النظام البنكي، دعم وترقية نمو السوق النقدي والمالي جعل من نظام المدفوعات أكثر عقلانية، إعادة هيكلة النظام المالي وإنشاء نظام كفء لمراقبة البنوك.

وفي هذا الإطار ينتظر من البنك المركزي الجزائري بذل جهد أكبر لتحقيق الدور المسند إليه، حيث أن الكثير من الدول تعمل على منح دور مهم لبنوكها المركزية لأنها واعية وعلى يقين للدور المهم والمشاركة الفعالة لبنك مركزي كفء في رفع الآداءات الاقتصادية[9].

ترتبط استقلالية البنك المركزي بطبيعة أهداف السياسة النقدية وعندما تتحقق هذه الاستقلالية، فإن السياسة النقدية المعتمدة تؤدي إلى انخفاض معدلات التضخم وتعمل على استقرار مستويات الأسعار ومثل هذه الاستنتاجات أكدته بعض الدراسات الميدانية مثل دراسة Parkin وBade التي أكدت أنه كلما ارتفعت درجة الاستقلالية كلما كان معدل التضخم منخفضا. كما تعمل الاستقلالية على كبح توجه الحكومات نحو إقرار العجز الميزانية نتيجة

الرفض الذي تبديه مقابل تمويل عجز الموازنة عن طريق الإصدار النقدي أو زيادة بيع السندات الحكومية وأذونات الخزينة .

تعمل استقلالية البنك المركزي على ضمان مصداقية السياسة النقدية ،ذلك لأن السلطة النقدية المستقلة تكون أكثر جدارة من السلطات السياسية في المحافظة على استقرار عملها ومهامها لتحقيق هدفها، لأنها تكون بعيدة عن التناقضات والصراعات السياسية، كما أن السلطة النقدية المستقلة بإمكانها نشر وتوفير المعلومات النقدية والمالية بشفافية مطلقة حيث تعمل هذه الشفافية على ترسيخ فكرة الاعتماد على البنوك المركزية لدى المتعاملين الاقتصاديين وذلك لما تحققه من نتائج تؤدي إلى زيادة انضباط النظام في رسم السياسة النقدية وتطبيقها.

وتستخدم عدة مؤشرات لقياس درجة استقلالية البنك المركزي يمكن شملها في المعايير التالية:

- طول مدة تعيين المحافظ و مدى قابليتها للتجديد
- الجهة التي تقوم بتعيين المحافظ وإمكانية إقصاؤه
- مدى إمكانية ممارسة المحافظ لمهام أخرى و الجهة المخول لها إصدار الإذن بذلك
- مدى إنفراد البنك المركزي في صياغة السياسة النقدية
- أهداف البنك المركزي
- مدى إمكانية منح القروض للخزينة،طبيعة القروض الممنوحة وشروطها،حدود الإقراض...

إن الإشكالية التي تثيرها استقلالية البنك المركزي هي مدى قدرة الرأي العام على مراقبة السياسة النقدية ومدى قدرته على إخضاع مسؤولي البنك المركزي للمساءلة. كما انه لا توجد استقلالية مطلقة عن السلطات السياسية وهذا ما يجعل درجات الاستقلالية متفاوتة بين البنوك المركزية فمثلا نجد أن Bendesbank الألماني والبنك الوطني السويسري أكثر البنوك استقلالية . أما بالنسبة للبنك المركزي الجزائري فكان ميلاد استقلاليته بموجب قانون النقد والقرض (90-10) المؤرخ في 14 أفريل1990، حيث أن رغم إصلاحات 1986 و1988 إلا أنه جاء قانون النقد والقرض لأول مرة كنص تشريعي يطالب بإعادة هيكلة كلية للنظام المصرفي الجزائري تجسدت في منح استقلالية تامة للبنك المركزي وجعله يعمل على أنه مؤسسة مالية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وله القدرة على فتح فروع ومراسلين في أي نقطة من التراب الوطني كلما رأى ضرورة لذلك (المادة11 و16)[7].

ومن أهم المبادئ التي قام عليها هذا القانون هي:[8]

- **الفصل بين الدائرة النقدية والدائرة الحقيقية**: حيث أصبحت القرارات تتخذ على أساس الأهداف النقدية التي تتخذها السلطة النقدية ولا على أساس كمي حقيقي.
- **الفصل بين الدائرة النقدية ودائرة الخزينة**: في السابق كان البنك المركزي يصدر الأوراق لتغطية العجز النقدي للخزينة مما نتج عنه تداخل بين صلاحيات السلطة النقدية، وبعد إصدار قانون النقد و القرض ،فصلت الدائرة النقدية عن دائرة الخزينة التي أصبحت تخضع إلى بعض القواعد لتمويلها. وهذا ما سمح بتحقيق الأهداف التالية:
  - استقلال البنك المركزي عن الدور المتعاظم للخزينة
  - تقليص ديون الخزينة تجاه البنك المركزي
  - تهيئة الظروف الملائمة لتطبيق السياسة النقدية بشكل فعال .
- **الفصل بين دائرة الخزينة ودائرة القرض** : كانت الخزينة تؤدي الدور الأساسي في تمويل استثمارات المؤسسات العمومية، حيث همش النظام المصرفي وكان دوره يقتصر على تسجيل عبور الأموال من الخزينة إلى المؤسسات، لكن قانون النقد والقرض قام بإبعاد الخزينة عن منح القروض للاقتصاد ليبقى دورها يقتصر على تمويل الاستثمارات الإستراتيجية المخططة من طرف الدولة وأصبح النظام المصرفي هو المسؤول عن منح القروض في إطار مهامه التقليدية.
- **إنشاء سلطة نقدية وحيدة ومستقلة** : كانت السلطة النقدية سابقا مشتتة في مستويات عديدة، فوزارة المالية كانت تتحرك على أنها السلطة النقدية، الخزينة كانت تلجأ إلى البنك المركزي لتمويل عجزها وكانت تتصرف على أنها السلطة النقدية، البنك المركزي كان يمثل أيضا السلطة النقدية لاحتكاره إصدار النقود. لذلك جاء قانون النقد والقرض وألغى هذا التعدد في مراكز السلطة النقدية وأنشأ سلطة نقدية وحيدة و مستقلة هي مجلس النقد والقرض ،وحيدة لضمان انسجام السياسة النقدية، ومستقلة لضمان تحقيق الأهداف النقدية .
- **وضع نظام بنكي على مستويين** : ركز قانون النقد والقرض على وضع نظام بنكي على مستويين ويعني ذلك التمييز بين نشاط البنك المركزي كسلطة نقدية ونشاط البنوك التجارية كموزعة للقروض، وبموجب هذا الفصل أصبح البنك المركزي يمثل بنك البنوك ويراقب نشاطها ويتابع عملياتها.

وهكذا أدخل قانون النقد والقرض تعديلات مهمة وصريحة على النظام المصرفي الجزائري، لكن هل سريان مفعول هذا القانون خلال الأربعة عشرة سنة الماضية سمح أو وفر قطاع مصرفي متطور ،محفزو يتعامل على أساس علاقات جيدة مع باقي القطاعات الاقتصادية ؟

رغم جودة قانون النقد والقرض كنص تشريعي متكامل، إلا أن نتائج تطبيقه لم تحقق الأهداف التي وضع من أجلها وبقي القطاع المصرفي الجزائري ضعيفا نظرا للخصائص التالية التي يتميز بها:[9]

- عجز التسيير (التنظيم والتأطير)
- نقص الكفاءة في تقدير الأخطار لعدم الأهلية والجدارة الائتمانية
- عجز نظام الإعلام، التسويق والاتصال
- غياب المنافسة وضعف الوساطة المالية .

لا نحمل القطاع المصرفي فقط أوزار هذه النتائج وإنما خلال العشرية ونصف الأخيرة، تعرضت الجزائر إلى إختلالات مست جميع المستويات، فأضعفت فعالية الخدمات المصرفية والنتيجة هي وجود قطاع مصرفي لا يتجاوب مع التحولات الاقتصادية التي يشهدها العالم، ولهذا يستوجب الإسراع بوضع برامج إصلاحية شاملة محورها الأساسي منح المزيد من الاستقلالية للسلطة النقدية وللجهات أو الهيئات القائمة على الإشراف والتنظيم، حيث أظهرت التجارب الدولية أن توفير استقلالية أكبر في العمل للهيئات التي تراقب القطاع المالي يمكن أن يدعم الاستقرار المالي.

III-3- ضرورة استقلالية جهات التنظيم المالي :[10]

دوليا ،أسهم التدخل السياسي في عمليات تنظيم القطاع المالي و الإشراف عليه في تعميق كافة الأزمات المالية التي حدثت خلال العشرتين الأخيرتين. ونتيجة لذلك، فإن المجتمع الدولي الذي يتزايد لديه الوعي بالحاجة إلى وجود إدارة تنظيمية جيدة كجزء من الجهد الأشمل الذي يبذل لمنع الأزمات المالية وتحسين الإشراف على القطاع المالي، قد بدأ يبحث عن طرق لعزل جهات التنظيم والإدارة والنقود غير السليم. حيث قام كل من صندوق النقد الدولي والبنك العالمي في السنوات الأخيرة بعدد من المبادرات لتشجيع ورصد حسن التنظيم والإدارة، أي طريقة إدارة المؤسسات والإشراف عليها ومحاسبتها. وخلصا إلى التأكيد على أن استقلالية

الوكالات التنظيمية و الإشرافية هو حجر الزاوية في حسن التنظيم و الإدارة، وهو الموضوع الذي لم يلق سوى قليل من الاهتمام.

والنظام المالي لا يكون قويا إلا بقدر قوة ممارساته في مجال التنظيم والإدارة، والسلامة المالية لمؤسساته، وكفاءة البنية الأساسية لأسواقه، كما أن إرساء دعائم حسن التنظيم والإدارة وتطبيقها هو مسؤولية يشترك فيها المشرفون على السوق و المشاركون فيه. ويجب على المشاركين في السوق أن يرسوا ممارسات لحسن التنظيم و الإدارة حتى يكسبوا ثقة عملائهم وثقة الأسواق. تلعب الوكالات التنظيمية دورا هاما و رئيسيا في وضع دعائم و مراقبة تنفيذ ممارسات التنظيم والإدارة السليمة. كما أن الوكالات التنظيمية بحاجة إلى إتباع ممارسات التنظيم والإدارة السليمة في عملياتها الخاصة بها وإلا فإنها ستفقد مصداقيتها وسلطتها المعنوية التي تحتاج إليها كي تكون فعالة في دورها الإشرافي، مما يفتح الباب أمام المخاطر المعنوية، وممارسات غير سليمة في الأسواق وأخيرا الأزمات المالية.

1- مبررات الاستقلالية :

إن وضع ترتيبات كافية للاستقلالية يعد أمر حاسم لتقليل احتمالات التدخل السياسي في عملية الإشراف. وبينما أصبح كثير من البنوك المركزية أكثر استقلالية من الناحية القانونية خلال العشرين سنة الأخيرة وتحقيق نتائج ظاهرة من ناحية ازدياد الاستقرار النقدي، فإن الجدل بشأن الاستقلالية التنظيمية ما زال في نفس مرحلة الجدل حول استقلالية البنك المركزي منذ عشرين سنة مضت. ومع هذا فإن منح الاستقلالية لوكالات التنظيم المالي له أهميته لكثير من نفس الأسباب الخاصة بأهمية الاستقلالية للبنك المركزي. كما أن وجود هيئة تنظيم مستقلة يمكن أن يضمن تطبيق قواعد اللعبة التنظيمية بشكل متسق وموضوعي. وإذا ما أدرك أصحاب المصارف مقدما أنه سيجري إغلاق البنوك الفاشلة، وأن محاولات الضغط لإبقائها مفتوحة، سوف لا تنجح أكيد، فإن سلوكياتهم ستكون أكثر حذرا وهو ما يؤدي إلى التقليل من احتمالات حدوث أزمة مصرفية كبرى وعلى عكس ذلك، فإنه عندما ينغمس السياسيون مباشرة في تنفيذ التنظيمات واللوائح، فإنهم قد يتأثرون باعتبارات أخرى في اتخاذ قراراتهم وهذا ما دعم تفجير الأزمات خلال سنوات التسعينات في بعض البلدان مثل فنزويلا سنة 1994. وهناك أمثلة أخرى تشير إلى أهمية الاستقلالية يمكن معرفتها من نتائج برنامج تقييم القطاع

المالي (FSAP) الذي بدأه صندوق النقد الدولي والبنك العالمي سنة 1999 والذي مكنهما من تقييم التدابير و الترتيبات التي تستعملها الدول لتحقيق إدارة جيدة ،تنظيم حازم واستقلالية أكبر لجهات الإشراف ودورها في تجنيبها تعرض نظمها المالية للمخاطر. أما المقاييس التي بموجبها يتم تقييم ممارسات هذه الدول فهي مجموعة قواعد صندوق النقد الدولي للممارسات الجيدة للشفافية في السياسات النقدية والمالية، ومبادئ بازل الرئيسية للإشراف المصرفي الفعال، والمبادئ الرئيسية للجنة نظم المدفوعات والتسوية، وأهداف ومبادئ تنظيم الأوراق المالية التي وضعتها اللجان التابعة للمنظمة الدولية للأوراق المالية، والمبادئ الرئيسية للتأمين للإتحاد الدولي لمشرفي التأمينات.

شاركت حوالي 50 دولة في برنامج تقييم القطاع المالي(FSAP) وأظهرت عمليات التقييم أن وكالات الإشراف تعاني من النفوذ السياسي الذي يتخذ شكل التدخل في عملية اتخاذ القرار ومن نقص المشرفين المدربين.

2- تفعيل الاستقلالية :

حتى تكون وكالات الإشراف والتنظيم فعالة يجب أن تتمتع بالاستقلالية من أربع نواح هي:

- **الاستقلالية التنظيمية**: هي تعتبر حاسمة لوضع قواعد فعالة و يعني أنه يجب أن تتمتع وكالات الإشراف بدرجة ملائمة من الاستقلالية في وضع تنظيمات تحوطية في نطاق الإطار القانوني الأكثر اتساعا وإعطاء حق المشاركة للمشرفين في وضع هذه التنظيمات حتى يكون لديهم دافع أكبر لتنفيذها.
- **الاستقلالية الإشرافية**: هي حاسمة في تنفيذ القواعد، وفرض الجزاءات وإدارة الأزمات. وحتى تكون فعالة يجب أن يكون الإشراف غير ظاهر إلى حد كبير، إلا أن عدم ظهوره هذا في حد ذاته يجعل الإشراف معرضا لمخاطر تدخل السياسيين. ولحماية نزاهة المشرفين يجب أن يحظوا بحماية قانونية أثناء قيامهم بمهامهم، كما يجب منحهم مرتبات ملائمة تساعد الوكالات على اجتذاب الموظفين الأكفاء والاحتفاظ بهم وإبعادهم عن قبول الرشوة.

كما ينبغي أن يعطى المشرفون السلطة الوحيدة لمنح وسحب التراخيص، مع وضع قواعد ملائمة لإجراءات الطعن لمن سحبت تراخيصهم، لأن تمتعهم بسلطة إلغاء التراخيص

يجعلهم أكثر فعالية. حيث تختلف الممارسات بشأن التراخيص وسحبها اختلافا كبيرا في مختلف دول العالم، إبتداءا من جعل الحكومة صاحبة المسؤولية الوحيدة مثل ماليزيا، إلى ترتيبات التشاور كما هو الحال في النمسا ،التشيك و هنغاريا، إلى الاستقلالية التامة للمشرفين مثل أستراليا، بلجيكا، إيطاليا وإنجلترا.

- **الاستقلالية المؤسسية**: يجب أن تضمنها ترتيبات واضحة لتعيين وفصل كبار الموظفين وتحديد هيكل التنظيم والإدارة في الوكالة ومسؤوليات أعضاء مجلس الإدارة والشفافية في عملية اتخاذ القرار.
- **استقلالية الموازنة**:هي مطلوبة حتى تكون لدى الوكالة حرية تقرير تعيين الموظفين وتدريبهم، وما تحتاجه لدفع مكافآتهم، وهي متوفرة في الدول التي يشكل فيها المشرفون جزءا من البنك المركزي بسبب استقلالية ميزانيته وفي الدول التي قامت مؤخرا بإنشاء وكالة إشرافية موحدة.

لا شك أن استقلالية الوكالات التنظيمية لا تعني انعدام الرقابة السياسية تماما. وأحد المخاوف المشروعة هو أن الوكالات المستقلة تتحول إلى فرع آخر للحكومة لا يخضع للرقابة. لذا يجب أن تخضع الوكالات المستقلة إلى مساءلة أمام من فوضها بمهامها وأمام الجمهور بأجمعه كما يجب عليها أن تعلن بطريقة شاملة عن البيانات و المعلومات المطلوبة منها وكل ما يتعلق بالأهداف والقرارات ومبرراتها، ونطاق خضوعها للمساءلة وأخيرا فإن نزاهة موظفي الوكالة تعتبر أمرا حاسما في ضمان سعيهم لتحقيق أهداف المؤسسة.

خلاصـــة :

على الرغم من أهمية الاستقلالية التنظيمية كأحد مكونات التنظيم الفعال والإدارة الكفأة للقطاع المصرفي، فإن ممارسات الكثير من الدول لم تصل إلى بلوغ المثالية، وما زال هناك الكثير من العمل الذي ينبغي القيام به لدعم استقلالية وكالات التنظيم في مختلف دول العالم.

ولتحقيق الاستقرار المالي، ينبغي بذل اهتمام أكبر لضمان استقلالية الوكالات التنظيمية بنفس القدر الذي أعطي لضمان استقلالية البنك المركزي. على أن الاستقلالية الفعالة لا يمكن بلوغها دون علم ومساندة البيئة السياسية الواسعة لأن المصالح السياسية المكتسبة في القطاع المالي تظل قوية في كثير من دول العالم، مع انخفاض تكلفة تنظيمات الرقابة.

الهوامش:

1- Xavier Greffe " Politiques économiques, programmes-instruments-perspectives" Economica 2eme edition 1991.

2- 1973 د. سلوى علي سليمان «السياسة الاقتصادية "وكالة المطبوعات-الكويت"

3- 2003 الجزائر- OPU د.عبد المجيد قدي "المدخل إلى السياسات الاقتصادية الكلية "

4- د.عبد المجيد قدي - مرجع سبق ذكره.

5- د.عبد المجيد قدي - مرجع سبق ذكره.

6- Belmokadem. M-Yadel .F "L'indépendance de la banque d'Algérie" L'Economie N°17 Septembre 1994.

7- الجريدة الرسمية المتعلقة بقانون النقد والقرض الصادرة يوم 18-04-1990

8- وافي الميلود "واقع وآفاق البنوك الإلكترونية-حالة الجزائر" رسالة ماجستير-تلمسان 2004.

9- مصطيفى عبد اللطيف "دور البنوك والأسواق المالية في تمويل النشاط الاقتصادي-حالة الجزائر" رسالة ماجستير-تلمسان 2003.

10- Udaibir .S Das, Marc Quintyn, and Michael .W.Taylor, "Finances et développement", Decembre 2002.