نظام ضمان الودائع المصرفية: بين التأييد والمعارضة –دراسة حالة الجزائر وفق آخر المستجدات لسنة 2018–

Bank deposit guarantee system: between support and opposition - Study of the case of Algeria according to the latest developments for the year 2018-

د.سدرة أنيسة [1]

جامعة الجزائر 3 – الجزائر

cedra.anissa@univ-alger3.dz

تاريخ الاستلام: 2018/08/12 تاريخ النشر: 12 /09 / 2019

Abstract:

Through this article we tried to study to what extent can rely on Bank deposit guarantee systems in view of the divergence of views around them between supporters and opponents. With the case study of Algeria.

We concluded that: These systems are considered one of the most important methods that allow to adapt to the challenges imposed by the current banking environment, because of their role in maintaining the stability of the banking system. And although more than 80 years have elapsed since the establishment of the first bank deposit guarantee system, and the increasing number of countries that create such systems, However, this system has some negative effects on the stability of the banking and financial system and the economy as a whole. With regard to the Algerian context, the inevitability of this system emerged in the wake of the crisis of EL-KHALIFA bank and the Commercial and Industrial Bank of Algeria, which struck in depth the stability and credibility of the banking system Algeria. Despite the positive role played by this fund since its inception, the legislator has neglected some important characteristics.

Key words: Bank deposit guarantee system, basic principles of effective deposit guarantee systems, bank deposit guarantee fund in Algeria.

مقدمة:

إنَّ الحاجة إلى وجود أنظمة لضمان الودائع المصرفية لم تنشأ من العدم، وإنما هي نتيجة التطورات المالية العالمية الكبرى والتحولات السريعة التي شهدها القطاع المالي عبر العالم. فلقد أدَّت هذه التطورات إلى اتساع دائرة نشاطات المصارف سواءً على المستوى المحلي أو الدولي بالشكل الذي أدَّى إلى تحقيقها لأرباح مذهلة، لكن وفي نفس الوقت أصبحت المصارف في ظلِّ هذه التطورات عرضة لمنافسة شرسة قادت البعض منها إلى الوقوع في أزمات مصرفية حادة ساهمت في إفلاسِ عددٍ منها وضياع حقوق مودعيها. مما عظَّم الاعتقاد بالحاجة إلى وجود نظام يضمن ويحمي هؤلاء المودعين من المخاطر التي قد يتعرض لها المصرف، ويُعوِّض لهم المبالغ التي قد يخسرونها ويحافظ على ثقتهم التي تشكل أساس علاقتهم بالمصارف، وبالأخص أولئك الذين يودعون مبالغ صغيرة نسبيا أي صغار المودعين الذين قد لا يملكون القدرة على تقييم أداء المصرف وتحليل وضعه على خلاف كبار المودعين والشركات الاستثمارية.

وبالنسبة للجزائر فلقد جاء تكريس مثل هذا النظام على إثر أزمة البنوك الخاصة في الجزائر (بنك الخليفة والبنك التجاري والصناعي الجزائري) سنة 2003، اللتان تعتبران من أعنف الهزات التي تعرض لها النظام البنكي الجزائري، سواءً من حيث حجم الخسائر الاقتصادية والاجتماعية التي ألحقتها بالاقتصاد الوطني ككل، أو من حيث حجم المبادرات المتخذة من طرف السلطات النقدية في البلاد بعد قرار

1 – **المؤلف المرسل** : سدرة أنيسة، الإيميل: cedra.anissa@univ-alger3.dz

تصفية البنكين من أجل تغطية الثغرات التي كشفت عنهما الأزمة وإعادة بناء الثقة بين البنوك وبيئتها، ويعتبر إرساء نظام ضمان الودائع المصرفية إحدى أهم هذه المبادرات الإستعجالية المتخذة.

لكن وبالرغم من مرور أكثر من ثمانين سنةً على إنشاء أوَّل نظام لضمان الودائع المصرفية على المستوى العالمي وأكثر من 15 سنة على إنشائه في الجزائر وتزايد عدد الدول التي تُنشئ مثل هذه الأنظمة، إلَّا أن لها بعض الآثار السلبية على استقرار النظام المصرفي والمالي والاقتصاد ككل، وتشير التجارب الدولية المختلفة في المجال المصرفي إلى أن السيطرة على هذه السلبيات ممكنة وتعتمد على عدة عوامل متفق عليها تشكل في مجملها المبادئ الأساسية لأنظمة ضمان ودائع فعالة.

ضمن هذا الإطار وعلى ضوء ما تقدم، تتضح ملامح الإشكالية الرئيسية لبحثنا هذا، والتي يمكن صياغتها على النحو التالي:

إلى أي مدى يمكن الاعتماد على نظام ضمان الودائع المصرفية في ظلّ الاختلاف في الآراء حوله بين مؤيد ومعارض، وما هو واقعه في الجزائر؟.

وسنقوم بمعالجة هذه الإشكالية والإجابة عنها في إطار المحاور الثلاثة التالية:

المحور الأول: الآراء المؤيدة لنظام ضمان الودائع المصرفية؛

المحور الثاني: الآراء المعارضة لنظام ضمان الودائع المصرفية ومتطلبات تجاوزها؛

المحور الثالث: دراسة حالة نظام ضمان الودائع المصرفية في الجزائر.

المحور الأول: الآراء المؤيدة لنظام ضمان الودائع المصرفية

يعتبر نظام ضمان الودائع المصرفية وليد الأزمات المصرفية فلقد كانت البداية الجدية لهذا النظام في العالم على إثر الأزمة الاقتصادية الكبرى سنة 1929، بحيث تعدُّ الولايات المتحدة الأمريكية الدولة الأولى التي أدخلت نظاما إلزامياً لضمان الودائع المصرفية وذلك سنة 1933 بإنشائها للمؤسسة الفيدرالية لضمان الودائع المصرفية "FDIC"، وقد كان ذلك في فترة الكساد الكبير أين تعثرت العديد من المصارف حيث فاق عددها 10.000 مصرف. أما بالنسبة للدول العربية فتعد لبنان أول دولة عربية أدخلت نظام ضمان الودائع المصرفية سنة 1967.[1]

أولاً: مفهوم نظام ضمان الودائع المصرفية

ينصرف مفهوم نظام ضمان الودائع إلى حماية ودائع العملاء وتعويضهم كلياً أو جزئياً من خلال مساهمات المصارف المشترِكة عادة في صندوق ضمان الودائع، إذا ما تعرضت ودائعهم للخطر نتيجة تعثر المصرف.[2]

بحيث يعتبر نظام ضمان الودائع المصرفية نوعاً من تطبيقات عقود التأمين التي تهدف عادة إلى تعويض الشخص المضمون عن الخسائر التي يتعرض لها في الأموال والممتلكات والسلع، أو عن الخسائر والأضرار البشرية سواء عند ممارسة النشاطات الاقتصادية أو في حالات التعرض إلى أضرار من جراء أحداث غير متوقعة. وفي حالة ضمان الودائع المصرفية فإن هذا النوع من التأمين يتميز بأنه:[3]

– غير موجه لحماية فرد أو مؤسسة أو جماعة معينة، ولكنه موجه نحو المجتمع عامة وبصفة خاصة صغار المودعين وذلك لصعوبة حصولهم على المعلومات الكافية عن المراكز المالية للمصارف التي يودون إيداع مدخراتهم بها. وعليه فإن نظام ضمان الودائع المصرفية يساعد هذه الفئة على إيداع ودائعهم في أي مصرف؛

– لا يستهدف بالضرورة الربح من الجهة الضامنة وبالتالي فإن الضامن في الغالب هو ليس جهة تسعى إلى الربح، وإنما الغاية الأساسية لعملية الضمان هي تعزيز الثقة العامة لدى جمهور المودعين في الجهاز المصرفي، وبالتالي تحقيق الاستقرار لوحدات هذا الأخير بأن تقوم بدورها الشامل بقدرة وكفاءة؛

– إن ضمان الودائع المصرفية يقوم على فلسفة التكامل بين طرفين رئيسيين هما الجهاز المصرفي من جهة وبالتالي المودعون الذين سيحصلون على فوائد أقل على ودائعهم مقابل التخلص من المخاطرة وظروف عدم التأكد، والسلطة من جهة أخرى. وبالتالي الاقتصاد الوطني بأكمله حيث يشارك جميع المواطنين في الفوائد الناجمة عن تجنب حالات الفزع العام مقابل الموارد الحقيقية التي ستخصص لإدارة أنظمة ضمان الودائع.

ثانياً: دور نظام ضمان الودائع المصرفية

يُسنَد لصندوق ضمان الودائع تأدية الدورين التاليين:

1– الدور الوقائي: وذلك من خلال ممارسة الحق الذي تمتلكه هذه الهيئات في الرقابة والإشراف والحصول على معلومات عن المؤسسات المالية، الذي قد يتطلب في بعض البلدان إذناً مسبقاً من المصرف المركزي بحيث يمكنها الحصول على المعلومات إما بطلبها من هذا الأخير أو بشكل مباشر من المؤسسات المالية ذاتها، مع الإشارة أنَّ تقديم المعلومات إلى هيئات وأنظمة تأمين الودائع قد يكون إلزامياً بالنسبة للمؤسسات المالية بمجرد اشتراكها في نظام أو هيئة تأمين الودائع كما قد يكون خاضعاً لشروط محددة.[4]

وتتمثل الحالات التي تستدعي الدور الوقائي لهذه الهيئة في كل من:[5]

– **الائتمان الرديء:** الذي ينتج عنه عدم تمكن المصرف من استرداد قروضه، وذلك إما لقصور الإدارة عن تطبيق الشروط المثلى لمنح الائتمان أو بسبب المقترض نفسه أو ربما لأسباب عامة. وفي كل الأحوال يمكن لصندوق ضمان الودائع المساعدة بتحديد نسبة القروض إلى إجمالي موارد المصرف من حقوق الملكية والودائع، كما تساعد في توزيع القروض بين المقترضين حسب كفاءتهم وملاءتهم المالية وفي تصنيف الديون المشكوك في تحصيلها؛

– **نقص السيولة:** في هذه الحالة يساعد صندوق الضمان المصرف في الوصول إلى توازن في آجال الودائع واستثماراتها في أنشطة تدر دخلاً للمصرف؛

– **عدم كفاية رأس المال:**

ترجع أهمية رأس المال إلى الوظائف المهمة التي يقوم بها، والتي من أهمها بالنسبة للمصارف امتصاص الخسائر الناتجة عن التشغيل وتدعيم ثقة المودعين، وكذا ثقة السلطات الرقابية في قدرة المصرف على مواجهة المشكلات، إذ يدل رأسمال المصرف على درجة الملاءة التي يتمتع بها. ونظراً لأهمية كفاية رأس المال فإن شركات ضمان الودائع تضع العديد من المعايير لقياس كفايته وضمانها، فعلى سبيل المثال تراقب نسبة رأس المال إلى كل من الودائع، الموجودات، والموجودات ذات المخاطر، كما أنها تتدخل في تحديد زيادة الاحتياطات أو الأرباح المحتجزة، وتفرض أحياناً زيادة رأس المال عن طريق زيادة نقدية جديدة من المساهمين أو تفرض قيام المساهمين بتقديم قروض مساندة؛[6]

– تركيز أنشطة المصرف على مصادر معينة من المودعين وعلى منح القروض لمقترضين قلائل، فهنا يمكن أن يقوم صندوق ضمان الودائع بدور رقابي فقط، وبموجبه تستهدي المصارف لتنويع مصادر الأموال الخارجية "الودائع" والوصول لشرائح أخرى من المقترضين؛

– **سوء الإدارة وتدني الكفاءة:** للصندوق دور في إلزام المصرف بتطبيق الشروط السليمة للعمليات المصرفية وللتمويل.

2– الدور العلاجي: يختلف مقدار التعويض الذي يقدمه صندوق ضمان الودائع للمصارف كتغطية عن حجم الخسائر التي تعرضت لها أموال المودعين باختلاف أنظمة ضمان الودائع المصرفية.

بحيث يمكن تلخيص أنواع هذه الأنظمة في كل من:[7]

– الضمان الضمني غير المقنن: المتعلق بالتزام عام غير محدد المعالم من قبل الدولة بضمان الودائع في حالة إفلاس أحد المصارف المحلية، وفي ظلّ هذا النظام لا توجد قواعد محددة لضمان الودائع حيث لا يعرف المودعون مقدار الضمان ولا حتى وجوده نفسه إلا بعد حدوث أزمة مصرفية، وعندها يمكن أن تتقدم الحكومة بالالتزام بالتعويض الجزئي أو الكلي عن الودائع المصرفية؛

– الضمان المقنن الكامل: في ظل هذا النظام تقوم الحكومة بضمان الودائع المصرفية بكاملها في حالة انهيار أي من المصارف المحلية؛

– الضمان المقنن الجزئي: وهو النظام الذي تتبناه أكثر دول العالم لأنه أقل تكلفة وأبعد عن احتمالات إساءة الاستعمال الناتجة عن ضعف الرقابة والإشراف وعن المخاطر الأخلاقية ذات العلاقة بحوكمة المصارف.

ثالثاً: أهداف نظام ضمان الودائع المصرفية

يسعى صندوق ضمان الودائع المصرفية من خلال الدورين المنوط به تأديتهما، إلى تحقيق الهدفين التاليين:[8]

– الهدف المباشر: وهو حماية المودعين والمتعاملين مع المصارف، حيث تتعرض عادة السلطات النقدية وسلطات الرقابة المصرفية لضغوط اجتماعية وسياسية لتوفير الحماية لمستخدمي الخدمات المصرفية، خاصة أنَّ هذه الفئة من المستهلكين تَتميَّز بضعف قدرتها على تقييم وضع ومخاطر المصارف التي تتعامل معها؛

– الهدف غير المباشر: وهو الهدف الاقتصادي الحقيقي والأكثر أهمية، فالثقة باستقرار النظام المصرفي هي أحد أهم الدعائم التي يقوم عليها النظام، وفقدان هذه الثقة في حالة انهيار مصرف وخسارة المودعين لأموالهم قد تؤدي إلى حالة من الهلع بين المودعين وإسراعهم بسحب ودائعهم من المصارف، مما قد يؤدي إلى انهيار مصارف لم تكن تواجه أيَّة مشاكل قبل بدء الأزمة.

المحور الثاني: الآراء المعارضة لنظام ضمان الودائع المصرفية ومتطلبات تجاوزها

بالرغم من مرور مدة زمنية طويلة على إنشاء أوَّل نظام لضمان الودائع المصرفية وتزايد عدد الدول التي تنشأ مثل هذه الأنظمة، إلَّا أن لهذا النظام بعض الآثار السلبية على استقرار النظام المصرفي والمالي والاقتصاد ككل. وتشير التجارب الدولية المختلفة في المجال المصرفي إلى أن السيطرة على هذه السلبيات ممكنة وتعتمد على عدة عوامل متفق عليها تشكل في مجملها المبادئ الأساسية لأنظمة ضمان ودائع فعالة.

أولاً: الآراء المعارضة لنظام ضمان الودائع المصرفية

تستمد هذه الفئة آرائها من الآثار السلبية التي قد تنجم عن اعتماد مثل هذا النظام، والتي يمكن تلخيصها فيما يلي:[9]

1– المخاطر المعنوية:

قد يؤدي وجود نظام ضمان الودائع إلى بروز مخاطر معنوية والتي تتمثَّل في "أي شيء– التأمين أو الدعم الحكومي– يشجِّع على السلوك المنطوي على المخاطرة عن طريق دفع المقدمين على مخاطر مالية إلى الاعتقاد بأنَّهم سوف يجنون مزايا من الاستثمارات المنطوية على المخاطرة التي يقومون بها وهم مَحميُّون من الخسائر"[10]، بحيث تعتبر المخاطر المعنوية أكبر أنواع المخاطر التي تنشأ عن ضمان الودائع وتزداد حدتها في حالة التأمين الضمني للودائع والتغطية الكاملة. فالشعور بعدم وجود أي مخاطر يؤدِّي إلى زوال الفوارق من وجهة نظر المودعين بين المصارف ذات مستويات المخاطر المختلفة، ويؤدِّي إلى أن يتجّه المودعون إلى المصارف التي تدفع أعلى معدل فائدة على الودائع وهذا ما يؤدِّي إلى تقليل مستوى الانضباط في السوق.

ولا يقتصر الأثر السلبي لهذه المخاطر على سلوك المودعين فقط ولكنَّه قد يشمل موظفي المصرف ومجلس إدارته الذين قد يشعرون بوجود شبكة أمان للمودعين حيال تصرفاتهم، فنظام ضمان الودائع سيتحمَّل تغطية خسائر ناشئة عن قرارات يتخذها المصرف، كما أنَّ وجود مثل هذا النظام قد يشجِّع المساهمين فيه على ممارسة ضغوط خلال عملية التصفية لحفظ حقوقهم وتعويض المودعين من مصادر أخرى؛

2– أثر ضمان المودعين على كفاءة توزيع الأصول المالية:

المصارف المغطَّاة بنظام ضمان الودائع تتلقَّى دعماً حكومياً على شكل ضمانات حكومية تسمح لها بجذب الودائع بأسعار فوائد أقل من المستوى الضروري في حال غياب تأمين الودائع، وتسمح لها كذلك بتحمل مسؤوليَّات أعلى من المخاطر دون الخشية من خسارة مصادر التمويل عبر الودائع، وبصياغة أخرى فإنَّ ضمان الودائع يساهم في إساءة توزيع الموارد عبر كسر العلاقة بين مستوى المخاطر والعوائد لفئة معيَّنة من المنافسين في السوق؛

3– المشاكل المرتبطة بالعضوية:

من الواضح أنَّ أنظمة ضمان الودائع أكثر جاذبية للمصارف الضعيفة منها للمصارف الأكثر قوةً واستقراراً والتي تنظر إلى هذه الأنظمة على أنَّها عبئ، وتظهر هذه المشكلة خاصة في الأنظمة التي تكون العضوية فيها طوعية وبالأخص إذا كان يتم دفع رسوم عضوية بشكل لا يتناسب مع مخاطر المصرف – على شكل نسبة ثابتة بغض النظر عن مخاطر المصرف–، ففي هذه الحالة على الأغلب ستنسحب المصارف القوية من العضوية في النظام — إذا شاركت فيه أصلا– مما يخلق صعوبة في تمويله؛

4– تغيير مسؤوليات سلطة الرقابة على المصارف:

يترافق مع إنشاء نظام ضمان الودائع تغيُّر في فلسفة الرقابة على المصارف، فبدون وجود النظام تكون حماية مصالح المودعين وحفظ استقرار النظام المصرفي أهم وأبرز مبررات الرقابة، لكن هذه المبررات ستتراجع نسبياً إذا توافر نظام يحمي مصالح المودعين في مقابل بروز مسؤولية الحفاظ على مصالح دافعي الضرائب التي تتعرض للخطر في حالة مساهمة الحكومة في تمويل النظام؛

5– مشاكل الوكالة:

هي المشاكل التي قد تنشأ عن تعارض مصالح الموظفين أو الجهات القائمة على نظام الضمان مع مصالح المستفيدين منه والمتحملين لعبء تمويله، وتظهر مثل هذه المشاكل لدى معالجة المؤسسة المسئولة عن ضمان الودائع لمشاكل المصارف المتعثِّرة أو عند اتخاذ قرارات تتعلَّق بتمويل المؤسسة ومستوى الأقساط التي سوف تتقاضاها، حيث أنه من الممكن أن يتخذ المسئولون عن ضمان الودائع قرارات أو حلول تفضِّل مصلحتهم الوظيفية أو حتى السياسية في بعض الحالات على مصالح دافعي الضرائب أو المودعين.

ثانياً: متطلبات تجاوز سلبيات نظام ضمان الودائع المصرفية

تشير التجارب الدولية المختلفة في المجال المصرفي إلى أن السيطرة على هذه السلبيات ممكنة وتعتمد على عدة عوامل متفق عليها تشكل في مجملها المبادئ الأساسية لأنظمة ضمان ودائع فعالة، والتي يمكن تلخيصها فيما يلي:[11]

1– تحديد الأهداف:

– أهداف السياسة العامة: يعد تحديد الأهداف العامة لنظام ضمان الودائع الخطوة الأولى في تبني أو تعديل النظام والتي يجب أن تكون مُحدَّدة بدقة ومتوافقة مع خصائص النظام؛

– التقليل من المخاطر السلوكية: من خلال التأكيد على أن نظام ضمان الودائع وعناصر شبكة الحماية المصرفية الأخرى تتمتع بالخصائص الملائمة.

2– الأدوار والصلاحيات:

– **الأدوار:** من المهم أن تكون أدوار ضامن الودائع واضحة ومحددة بشكل رسمي؛

– **الصلاحيات:** يجب أن يمتلك ضامن الودائع جميع الصلاحيات اللازمة لتنفيذ مهامه وأن تكون هذه الصلاحيات محددة رسمياً.

3– الحوكمة: يجب أن يتمتع ضامن الودائع بالاستقلال الإداري والمسؤولية والشفافية.

4– العلاقات بين عناصر شبكة الحماية المصرفية والتنسيق مع الدول الأخرى:

– **العلاقة بين عناصر شبكة الحماية المصرفية:** يجب أن يكون هناك إطار عمل للتنسيق وتبادل المعلومات بشكل دوري؛

– **التنسيق مع الدول الأخرى:** يجب أن يتم تبادل جميع المعلومات ذات العلاقة بين ضامني الودائع في الدول المختلفة مع التأكيد على اعتبارات السرية.

5– العضوية والتعويض:

– **العضوية الإجبارية:** يجب أن تكون العضوية إجبارية لجميع المؤسسات المالية التي تقبل ودائع من أكثر المودعين حاجة إلى الحماية مثل الأفراد والشركات الصغيرة؛

– **التعويض:** يجب على صناع القرار تعريف الوديعة المضمونة ومبلغ الضمان بوضوح في القانون أو في اللوائح التنظيمية والتعليمات؛

– **الانتقال من نظام الضمان الكامل إلى نظام الضمان الجزئي:** إذا ما قررت الدولة ذلك فيجب أن يتم بشكل سريع وبالقدر الذي تسمح به الظروف الاقتصادية لها.

6– التمويل: يجب أن يتوفر لنظام ضمان الودائع آليات التمويل اللازمة لضمان تعويض المودعين بشكل فوري، وتقع المسؤولية الرئيسية في تحمل تكلفة ضمان الودائع على المصارف الأعضاء؛

7– الوعي العام: من الضروري توعية الجمهور بفوائد ومحددات نظام ضمان الودائع بشكل دوري ليكون نظاماً فعالاً.

8– بعض الجوانب القانونية:

– **الحماية القانونية:** يجب أن يتمتع ضامن الودائع والعاملون لديه بحماية قانونية ضد الدعاوي التي قد تنشأ عن قراراتهم أو أعمالهم التي يتم اتخاذها بحسن نية أثناء تنفيذهم لمهامهم؛

– **التعامل مع الجهات التي لها علاقة بتعثر المصرف:** يجب أن يتمتع ضامن الودائع بالسلطات ذات العلاقة بصلاحية طلب اتخاذ الإجراءات القانونية بحق الجهات التي لها علاقة بتعثر المصرف.

9– معالجة المصارف المتعثرة:

– **الكشف المبكر والتدخل في الوقت المناسب لمعالجة المصارف:** يجب أن يكون ضامن الودائع جزءاً من شبكة الحماية المصرفية التي يتضمن دورها كشف حالات تعثر المصارف مبكراً والتدخل في الوقت المناسب لإيجاد حلول لتلك الحالات؛

– **المعالجة الفعالة للمصارف المتعثرة:** يجب أن تعزز المعالجة الفعالة للمصارف المتعثرة من قدرة ضامن الودائع على الوفاء بالتزاماته تجاه المودعين وتعويضهم بشكل فوري ودقيق ومنصف، بما يساهم في تخفيض تكلفة معالجة المصارف المتعثرة وأثرها على الأسواق.

10– تعويض المودعين والمتحصلات:

– **تعويض المودعين:** يجب أن يوفر نظام ضمان الودائع سرعة حصول المودعين على أموالهم؛

– المتحصلات: يجب أن يحصل ضامن الودائع على حصته من المبالغ المستردة أو عوائد بيع ممتلكات المصرف المتعثر.

المحور الثالث: دراسة حالة نظام ضمان الودائع المصرفية في الجزائر

لقد أشير إلى نظام ضمان الودائع لأول مرة في الجزائر من خلال القانون رقم 90–10 المتعلق بالنقد والقرض ثم وضعت قواعده الأساسية بموجب النظام رقم 97–04* (الملغى). وفي أعقاب أزمتي مصرف الخليفة والمصرف التجاري والصناعي الجزائري برزت أهميته والحاجة إلى وجوده وهو ما جاء به الأمر رقم 03–11 المتعلق بالنقد والقرض، ليتم تجسيده على أرض الواقع مكتمل المعالم بموجب النظام رقم 04–03** المتعلق بضمان الودائع المصرفية،[12] الذي حدد لنظام ضمان الودائع المصرفية هدفاً يتمثل في تعويض المودعين في حالة عدم توفر ودائعهم والمبالغ الأخرى الشبيهة بالودائع القابلة للاسترداد.[13]

أولاً: أهم معالم نظام ضمان الودائع المصرفية في الجزائر

يمكن توضيح أهم معالم نظام ضمان الودائع المصرفية في الجزائر من خلال المعايير التالية:

1– الشكل القانوني للنظام:

يجب على المصارف وفروع المصارف الأجنبية أن تنخرط طبقاً للشروط إلى نظام ضمان الودائع المصرفية،[14] ويتم تسيير صندوق ضمان الودائع المصرفية من طرف شركة المساهمة المسماة "شركة ضمان الودائع المصرفية"*** ومؤخراً تم تغيير تسميتها من طرف مجلس النقد والقرض خلال دورته المنعقدة في 30 أفريل 2018 عبر إصدار النظام رقم 18–01**** المعدل والمتمم للنظام رقم 04–03 المذكور سابقاً إلى "صندوق ضمان الودائع المصرفية – ص.ض.و.م"، التي يجب على المصارف أن تكتتب في رأسمالها الذي يوزع بينها بحصص متساوية.[15]

وترجع نشأتها إلى شهر ماي من سنة 2003 من طرف مصرف الجزائر بصفته عضواً مؤسسا (بموجب القانون) والمصارف هم المساهمين الوحيدين، ففي تاريخ إنشاء هذه الشركة قامت المصارف الاثنين والعشرون (22) التي تمارس نشاطها في الجزائر والمعتمدة بصفة قانونية باكتتاب وتحرير رأسمال الشركة في حدود 10.000.000 دينار جزائري لكل مصرف أي برأسمال إجمالي مقداره 220.000.000 دينار جزائري؛[16]

2– تمويل النظام:

يجب على المصارف أن تشارك في تمويل صندوق ضمان الودائع المصرفية بالعملة الوطنية،[17] بحيث يُلزَم كل مصرف أن يدفع إلى شركة ضمان الودائع المصرفية علاوة سنوية تحسب وفقاً للمبلغ الإجمالي للودائع بالعملة الوطنية المسجلة بتاريخ 31 ديسمبر من كل سنة، ويحدد مجلس النقد والقرض سنويا نسبة هذه العلاوة في حدود واحد بالمائة (1%) على الأكثر؛[18]

3– حدود التغطية:

حُدِّد الحد الأقصى للتعويض الممنوح لكل مودع بستمائة ألف دينار جزائري 600.000 دج ويطبق هذا السقف على مجموع ودائع نفس المودع لدى نفس المصرف مهما كان عدد الودائع والعملة الصعبة المعنية،[19] بحيث تعتبر ودائع شخص ما لدى نفس المصرف وديعة وحيدة حتى وإن كانت بعملات مختلفة،[20] ويطبق سقف هذا التعويض على الرصيد بين مبلغ الوديعة الوحيدة والقروض والمبالغ الأخرى الشبيهة بالودائع المستحقة للمصرف على صاحب الوديعة.[21] وتجدر الإشارة إلى أنه تم تعديل تركيبة الودائع القابلة للاسترداد ورفع الحد الأقصى للتعويض الممنوح لكل مودع إلى مليوني دينار جزائري 2.000.000 دج من خلال المواد رقم 02 و05 على التوالي من النظام رقم 18–01 المعدِّل والمتمِّم للنظام رقم 04–03 المذكور سابقاً. ويهدف هذا التحيين إلى:[22]

- إرساء وتعزيز علاقة ثقة المودع في الجهاز المصرفي وبعث حركية الشمول المالي؛
- حماية المودع في إطار نظام مصرفي سليم وربحي؛

- تحفيز الادخار في إطار شمول مالي واسع قائم على قواعد الأمن والثقة، ذلك أنَّ الإجراء يعتبر في صالح صغار المودعين وغير مستقطب للكبار منهم؛
- تكييف مستوى هذا الضمان مع الممارسات السائدة في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، وتسجيله في إطار مقاربة تتمثل في مراقبة المعايير الواجب تطبيقها في هذا المجال بشكل تدريجي، لاسيما مصداقية نظام تغطية التعويض؛
- تقوية قدرات الجهاز المصرفي الوطني التي استُنْزِفت خلال الأربع سنوات الأخيرة إثر الأزمة المالية الناتجة عن انهيار أسعار البترول، وذلك لعدة اعتبارات وتفسيرات منها أنَّ الجهاز المصرفي الوطني مرسمل وريعي.

4– نطاق عمل النظام:

لا يمكن استخدام نظام ضمان الودائع المصرفية إلا في حالة توقف مصرف عن الدفع[23]، وذلك بالعملة الوطنية.[24]

ثانياً: دراسة نظرية لمدى نجاعة نظام ضمان الودائع المصرفية في الجزائر

نقصد بفعالية نظام ضمان الودائع مدى توفره على الخصائص الضرورية حتى يقوم بدوره في استقرار النظام المصرفي، فبالرغم من الدور الإيجابي الذي لعبه هذا الصندوق منذ نشأته بحيث أنه قام خلال سنة 2003 بتعويض ما يقارب 45.000 مودع بعد توقف مصرف الخليفة عن الدفع ،[25] إلا أن المتأمل له يلحظ أنَّ المشرع قد أهمل بعض الخصائص الهامة. والتي يمكن تلخيصها فيما يلي:

1– غياب الدور الوقائي: يتميز صندوق ضمان الودائع المصرفية في الجزائر بانعدام الدور الوقائي، واقتصار دوره على التدخل في حالة تحقق الخطر عند توقف المصرف عن الدفع، الناتج من انعدام قدرته على الوفاء بمستحقات العملاء عند الطلب دون البحث عن إنقاذ المصرف. وذلك على عكس ما هو معمول به في بعض الدول العربية ففي السودان مثلا أعطى القانون عن طريق مصرف السودان صلاحية إجراء مراجعة خاصة لأي مصرف أو تفتيش دفاتره من أجل التأكد من السلامة المالية له، أما في الأردن فإنَّ القانون منح مؤسسة الضمان بعض الأدوار الجوارية للرقابة الوقائية؛[26]

2– انعدام الدعم المالي الحكومي:

يتميز نظام ضمان الودائع المصرفية في الجزائر بانعدام التمويل الحكومي واقتصاره على مساهمة المصارف الأعضاء فيه عن طريق المساهمة الأولية في رأسمال الصندوق بالإضافة إلى دفع أقساط سنوية، حيث كان من الأجدر أن تساهم الحكومة في تمويله خاصة وأنَّه في مراحله الأولى؛

3– العلاوة الموحدة:

كما نلاحظ أنَّ نسبة العلاوة الموحدة والمقدرة بـ: 1% سنويا من إجمالي الودائع هي غير منطقية، لاسيما بالنسبة للمصارف الكبيرة "المصارف العمومية" التي لديها ودائع بمبالغ ضخمة إذ يُلقي عليها هذا النظام بتكلفة لا مبرر لها. خاصة إذا كانت تتمتع هذه المصارف بمراكز مالية صحيحة وقوية.

ثالثاً: دراسة ميدانية لمدى نجاعة نظام ضمان الودائع المصرفية في الجزائر

سنستعرض فيما يلي نتائج دراسة ميدانية، تم التحصل عليها على شكل إجابات على أسئلة خاصة بمقابلات مع مسئولي شركة ضمان الودائع المصرفية، مُحدَّدة بأربعة أسئلة تمحورت حول مدى نجاعة نظام ضمان الودائع المصرفية في الجزائر. والتي يمكن تلخيصها فيما يلي:[27]

1– مدى كفاية نسبة علاوة ضمان الودائع المصرفية:

تبلور هذا السؤال حول ما إذا كانت نسبة علاوة ضمان الودائع (التي حُدِّدت بـ 1% على الأكثر من مبلغ الوديعة من خلال الأمر رقم 03-11) كافية لمواجهة المخاطر وتعزيز ثقة المودعين في الجهاز المصرفي الجزائري، ولقد تم التوصل إلى أن هذه النسبة تبقى غير كافية لمواجهة المخاطر المصرفية، وغير كافية أيضاً لتعزيز ثقة الجمهور (المودعين) الذين أصبحوا أكثر تخوفاً بعد أزمة المصارف الخاصة في الجزائر (2003). بحيث أنَّ نسبة 75% ترى أنَّها غير كافية، في حين نسبة 12,5% لديها رأي معاكس، بينما نسبة 12,5% ليست لديها أية فكرة حولها. الأمر الذي يفرض على أصحاب القرار رفع هذه النسبة لحل مشاكل التعثر الذي قد تتعرض له المصارف، مما يوفر الثقة لدى المودعين ويؤدي إلى عدم حدوث ذعر مالي في حالة تعثر أحدها؛

2– فعالية عمل شركة ضمان الودائع المصرفية:

جاء هذا السؤال في سياق التعرف على مدى مساهمة الشركة في تعزيز الثقة ومعالجة التعثرات المصرفية في الجزائر، ولقد تم التوصل إلى أنَّ نسبة 25% ترى بأنَّ تأسيس الشركة كافٍ لذلك، حيث ترى أنَّ إنشاء مثل هذه الآليات تساعد السلطات النقدية على تجاوز أزمات الذعر المصرفي، في حين كانت ما نسبته 75% تلاحظ عكس ذلك. وقد تم تقديم بعض الاقتراحات من طرف المستجوبين مفادها أنه يجب تفعيل هذه الشركة من خلال الاستقلالية المؤسسية عن بنك الجزائر مثلاً؛

3– كفاية تمويل شركة ضمان الودائع المصرفية:

الهدف من هذا السؤال هو التعرف على مدى كفاية تمويل شركة ضمان الودائع المصرفية في معالجة التعثرات المصرفية في الجزائر، ولقد خلصت الإجابات المقدَّمة من طرف المسؤولين إلى أنَّ تمويل الشركة غير كافٍ لذلك حسب ما تعبر عنه النسب المئوية، حيث لوحظ أنه نسبة 50% ترى بأن التمويل غير كافٍ، في حين نسبة 25% ترى بأنَّ تمويل الشركة من طرف المصارف التجارية كافٍ لمواجهة أزمات التعثر المصرفي، في حين أنَّ نسبة تعادل 25% ليست لديها أية فكرة حول الموضوع. لذلك على أصحاب القرار في السلطة النقدية اتخاذ قرارات برفع نسبة التمويل من طرف المصارف التجارية وجعلها تتماشى مع ظروف المخاطرة؛

4– صلاحيات شركة ضمان الودائع المصرفية:

يتعلق هذا السؤال بمعرفة هل الصلاحيات المخولة لشركة ضمان الودائع المصرفية ملائمة للوقاية ولمعالجة التعثرات المصرفية في الجزائر، والإجابات بَينت أنَّ الصلاحيات المخولة للشركة غير كافية لمواجهة التعثرات المصرفية، كونها مازالت في حاجة إلى المزيد من الإصلاحات. حيث أكدت نسبة 75% من المستجوبين عدم ملائمة الصلاحيات ودورها في معالجة التعثرات المصرفية في حالة حدوثها، في حين نسبة 25% ليست لديها أية فكرة حول صلاحيات الشركة.

خاتمة:

بعد إتمامنا لهذه الدراسة التي حاولنا من خلالها معالجة الإشكالية المتعلقة بإمكانية الاعتماد على نظام ضمان الودائع المصرفية في ظلِّ اختلاف الآراء حوله بين مؤيد ومعارض، مع دراسة حالة الجزائر. فلقد توصلنا إلى نتيجتين أساسيتين (نظرية وتطبيقية) هما:

– على الرغم من مرور أكثر من ثمانين سنةً على إنشاء أوَّل نظام لضمان الودائع المصرفية وذلك في أعقاب الأزمات التي تعرضت لها المصارف على وجه التحديد وتزايد عدد الدول التي تنشأ مثل هذه الأنظمة، إلَّا أن لهذا النظام آثاراً متباينة على استقرار النظام المصرفي والمالي والاقتصاد ككل. فمن هذه الآراء ما هي مؤيدة لضرورة وجود نظام لضمان الودائع المصرفية لما له من دور وقائي وعلاجي، ومنها ما هي معارضة له مُدعَّمةً في ذلك ببعض المشاكل التي قد تنجم عنه مثل المخاطر المعنوية، أثر ضمان المودعين على كفاءة توزيع الأصول

المالية، تغيير مسؤوليات سلطة الرقابة على المصارف، مشاكل الوكالة... إلخ، إلا أن التجارب الدولية المختلفة في المجال المصرفي تشير إلى أن السيطرة على هذه السلبيات ممكنة وتعتمد على عدة عوامل متفق عليها تشكل في مجملها المبادئ الأساسية لأنظمة ضمان ودائع فعالة؛

– فيما يتعلق بالجزائر فلقد أشير إلى نظام ضمان الودائع لأول مرة من خلال القانون رقم 90-10 المتعلق بالنقد والقرض ومن ثم وضعت قواعده الأساسية بموجب النظام رقم 97-04 (الملغى)، وفي أعقاب أزمتي مصرف الخليفة والمصرف التجاري والصناعي الجزائري برزت أهميته والحاجة إلى وجوده وهو ما جاء به الأمر رقم 03-11 المتعلق بالنقد والقرض، ليتم تجسيده على أرض الواقع مكتمل المعالم بموجب النظام رقم 04-03 الذي حدد لنظام ضمان الودائع المصرفية هدفاً يتمثل في تعويض المودعين في حالة عدم توفر ودائعهم والمبالغ الأخرى الشبيهة بالودائع القابلة للاسترداد. وبالرغم من الدور الإيجابي الذي لعبه هذا الصندوق منذ نشأته بحيث أنه قام خلال سنة 2003 بتعويض ما يقارب 45.000 مودع بعد توقف مصرف الخليفة عن الدفع، إلا أن المتأمل له يلحظ أنَّ المشرع قد أهمل بعض الخصائص الهامة كغياب الدور الوقائي، انعدام الدعم المالي الحكومي، العلاوة الموحدة.

وفي ضوء النتيجتين اللَّتين توصلنا إليهما في هذه الورقة البحثية، يمكننا التأكيد على التوصيات التالية:

– تدعيم الدور الوقائي لصندوق ضمان الودائع المصرفية في الجزائر من خلال منحه حق القيام بتحليل وتتبع الوضعية المالية للمصارف وتشخيص المشاكل قد تعترضها، والمساهمة في اقتراح الحلول التي تمنع إفلاس وتصفية هذه المصارف؛

– منح الصندوق حق القيام بالأنشطة الخاصة بتصفية المصارف الفاشلة بالشكل الذي يضمن حقوق المودعين ويحافظ على استقرار النظام المصرفي ككل؛

– دراسة إمكانية منح الشركة حق إقراض البنوك التي تمر بضائقة مالية حتى لا تتفاقم وتصل إلى مرحلة عدم المقدرة على الدفع؛

– توفير نظام معلومات دائم بشكل منظم يجعل المودعين على علم دائم بالوضعية المالية لمصارفهم؛

– فرض عقوبات على المصارف التي تخالف قواعد نظام الضمان.

قائمة المراجع:

1- بلعزوز بن علي، **مداخل مبتكرة لحل مشاكل التعثر المصرفي: نظام حماية الودائع والحوكمة**، مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا، جامعة حسيبة بن بوعلي، الشلف/الجزائر، جانفي 2008، العدد: 05.

2- ريكي تيجريت هيلفر، **التأمين على الودائع ما يستطيع أن يحققه وما لا يستطيع**، مجلة التمويل والتنمية، صندوق النقد الدولي، واشنطن، مارس 1999، المجلد: 36، العدد: 01.

3- زيتوني كمال، **دور نظام التأمين على الودائع في سلامة البنوك من التعثر –دراسة حالة الجزائر–**، مذكرة ماجستير، تخصص مالية وبنوك وتأمينات، قسم العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة المسيلة/ الجزائر، 2011-2012.

4- سلطة النقد الفلسطينية، **ورقة عمل حول: " الجوانب العملية في إعداد وتصميم نظام لضمان الودائع"**، بدون تاريخ.

5- عبد الحليم فضيلي وكمال رزيق، **أنظمة التأمين على الودائع المصرفية بين تشجيع التهور المصرفي وضمان استقرار النظام المالي – الواقع والتجربة والدروس المستفادة –**، مداخلة ضمن ملتقى :" المنظومة المصرفية الجزائرية والتحولات الاقتصادية – واقع وتحديات –"، كلية العلوم الإنسانية والعلوم الاجتماعية، جامعة الشلف، الجزائر، المنعقد في الفترة 14-15 ديسمبر 2004.

6- عثمان بابكر أحمد، **نظام حماية الودائع لدى المصارف الإسلامية**، المعهد الإسلامي للبحوث والتدريب، البنك الإسلامي للتنمية، جدة/المملكة العربية السعودية، بحث رقم: 54، 2000.

7- الأمر رقم 03-11 **المتعلق بالنقد والقرض**، المؤرخ في 26 أوت سنة 2003 ، الجريدة الرسمية الجزائرية، السنة: 40.

8- مصرف سورية المركزي، **أنظمة ضمان الودائع**، جويلية 2007.

9- منتدى رؤساء المؤسسات، معرض الصحافة، الاثنين 07 ماي 2018.

10- منذر قحف، **ضمان الودائع في المصارف الإسلامية في الأردن**، بحث مقدَّم لمؤسسة ضمان الودائع في المملكة الأردنية الهاشمية، نوفمبر 2005.

11- النظام رقم 04-03 **المتعلق بنظام ضمان الودائع المصرفية**، المؤرخ في 4 مارس سنة 2004، الجريدة الرسمية الجزائرية، السنة: 41، العدد: 35.

12- النظام رقم 97-04 **المتعلق بنظام ضمان الودائع المصرفية**، المؤرخ في 31 ديسمبر سنة 1997.

13- Basel Committee on Banking Supervision and International Association of Deposit Insurers, **Effective Deposit Insurance Systems,** June 2009.

14- M. Ghernaout, **Crises Financières et Faillites des banques Algériennes**, édition GAL (Grand- Alger-Livre), Alger/Algérie, 2004.

15- **Rapport Annuel 2003** : Evolution Economiques et Monétaire en Algérie, Banque D'Algérie, Juin 2004.

الهوامش:

[1]– منذر قحف، **ضمان الودائع في المصارف الإسلامية في الأردن**، بحث مقدَّم لمؤسسة ضمان الودائع في المملكة الأردنية الهاشمية، نوفمبر 2005، ص: 04.

[2]– بلعزوز بن علي، **مداخل مبتكرة لحل مشاكل التعثر المصرفي: نظام حماية الودائع والحوكمة**، مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا، جامعة حسيبة بن بوعلي، الشلف/الجزائر، جانفي 2008، العدد: 05، ص: 116.

[3]– مصرف سورية المركزي، **أنظمة ضمان الودائع**، جويلية 2007، ص: 04.

[4]– عبد الحليم فضيلي وكمال رزيق، **أنظمة التأمين على الودائع المصرفية بين تشجيع التهور المصرفي وضمان استقرار النظام المالي – الواقع والتجربة والدروس المستفادة –**، مداخلة ضمن ملتقى :" المنظومة المصرفية الجزائرية والتحولات الاقتصادية – واقع وتحديات –"، كلية العلوم الإنسانية والعلوم الاجتماعية، جامعة الشلف، الجزائر، المنعقد في الفترة 14-15 ديسمبر 2004، ص: 461.

[5]– عثمان بابكر أحمد، **نظام حماية الودائع لدى المصارف الإسلامية**، المعهد الإسلامي للبحوث والتدريب، البنك الإسلامي للتنمية، جدة/المملكة العربية السعودية، بحث رقم: 54، 2000، ص: 37-39.

[6]– علي عبد الله شاهين ورأفت علي الأعرج، **تأثير إنشاء نظام ضمان الودائع على استقرار الجهاز المصرفي الفلسطيني –دراسة تحليلية ميدانية–**، المجلة العربية للإدارة، مج 33، ع 2 – ديسمبر (كانون الأول) 2013، ص: 252.

[7]– منذر قحف، مرجع سبق ذكره، ص-ص: 4-5.

[8]– سلطة النقد الفلسطينية، **ورقة عمل حول: " الجوانب العملية في إعداد وتصميم نظام لضمان الودائع"**، بدون تاريخ، ص: 09.

[9]– نفس المرجع السابق، ص: 10-12.

[10]– ريكى تيجريت هيلفر ، **التأمين على الودائع ما يستطيع أن يحققه وما لا يستطيع**، مجلة التمويل والتنمية، صندوق النقد الدولي، واشنطن، مارس 1999، المجلد: 36، العدد: 01، ص: 23.

[11] - Basel Committee on Banking Supervision and International Association of Deposit Insurers, **Effective Deposit Insurance Systems,** June 2009, p-p: 02-05.

[*] – النظام رقم 97–04 **المتعلق بنظام ضمان الودائع المصرفية**، المؤرخ في 31 ديسمبر سنة 1997.

[**] – النظام رقم 04–03 **المتعلق بنظام ضمان الودائع المصرفية**، المؤرخ في 4 مارس سنة 2004، الجريدة الرسمية الجزائرية، السنة: 41، العدد: 35.

[12] -M. Ghernaout, **Crises Financières et Faillites des banques Algériennes**, édition GAL (Grand- Alger- Livre), Alger/Algérie, 2004, p: 53.

[13]– المادة 03 من النظام رقم 04–03.

[14]– المادة 02 من النظام رقم 04–03.

[***] - La Société de Garantie des Dépôts Bancaires (S. G. D. B).

[****] – النظام رقم 18–01 المعدل والمتمم للنظام رقم 04–03 **المتعلق بنظام ضمان الودائع المصرفية**، المؤرخ في 30 أفريل سنة 2018، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد: 42.

[15]– المادة 06 من النظام رقم 04–03.

[16] - **Rapport Annuel 2003**: Evolution Economiques et Monétaire en Algérie, Banque D'Algérie, Juin 2004, p: 70.

[17]– المادة 118 من الأمر رقم 03–11 **المتعلق بالنقد والقرض**، المؤرخ في 26 أوت سنة 2003 ، الجريدة الرسمية الجزائرية، السنة: 40.

[18]– المادة 07 من النظام رقم 04–03.

[19]– المادة 08 من النظام رقم 04–03.

[20]– المادة 118 من الأمر رقم 03–11.

[21]– المادة 09 من النظام رقم 04–03.

[22]– منتدى رؤساء المؤسسات، معرض الصحافة، الاثنين 07 ماي 2018، ص: 13–15.

[23]– المادة 13 من النظام رقم 04–03.

[24]– المادة 16 من النظام رقم 04–03.

[25] - Rapport Annuel 2003, op.cit, p: 71.

[26]– بلعزوز بن علي، مرجع سبق ذكره، ص: 117.

[27]– زيتوني كمال، **دور نظام التأمين على الودائع في سلامة البنوك من التعثر –دراسة حالة الجزائر–**، مذكرة ماجستير، تخصص مالية وبنوك وتأمينات، قسم العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة المسيلة/ الجزائر، 2011–2012، ص: 88–90.