

## أنظمة التأمين على الودائع المصرفية بين تشجيع التهور المصرفي و ضمان استقرار النظام المالي الواقع و التجربة و الدروس المستفادة

أ. عبد الحليم فضيلي  
د. كمال رزيق  
جامعة سعد دحلب البليدة

طرحت تصفية بنك الخليفة و البنك الجزائري التجاري و الصناعي على بساط البحث و النقاش مسألة تسديد و دائع المدخرين في هذين البنكين الخاصين و من ثمة مسألة وجود برامج أو أنظمة أو آليات لحماية الودائع المصرفية و الحقيقة أن مسألة تأمين الحماية لودائع المدخرين لم تطرح في الجزائر فقط بل في كل البلدان التي واجهت أو تخشى مواجهة أزمات مرتبطة بإعسار البنوك أو تعثرها. و تتولى هذه الورقة بالتحليل واقع أنظمة التأمين على الودائع المصرفية و تجربة العديد من البلدان في هذا المجال و الدروس المستفادة منها على ضوء احتمال تشجيع هذه الأنظمة للتهور المصرفي و ضمان استقرار النظام المالي، وذلك من خلال ثلاث محاور.

### ✿ المحور الأول : مسح تشخيصي لأنظمة حماية الودائع المصرفية

باستعراض مختلف أنظمة و برامج و هيآت و آليات حماية الودائع المصرفية، سواء من حيث طبيعة الهيآت أو مجال التدخل أو حدود الحماية أو علاقة الهيآت بالبنوك و المصارف.

### ✿ المحور الثاني : تحليل فعالية أنظمة حماية الودائع المصرفية

مناقشة جدوى هذه البرامج و الأنظمة في ظل الأهداف التي تسعى لتحقيقها أو الآثار التي يمكن أن تحدثها، و هذا على ضوء المقارنة بين الخطر المعنوي ALEAS MORAL الناشئ عن سلوك المصارف المتهور أو المفتقر إلى الحكمة و الرشادة من جهة، و السعي إلى ضمان سلامة الجهاز المصرفي خصوصا و استقرار النظام المالي عموما.

### ✿ المحور الثالث : تصميم أنظمة حماية الودائع المصرفية

بمحاولة تحديد معالم أساسية أو اعتبارات أساسية عند تصميم هذه الأنظمة أو البرامج لحماية الودائع المصرفية بشكل يتسم بالحيطنة و الحذر و يقلل حالات إعسار المصارف إلى أقصى حد ممكن، و يوجد حولا سريعة لمواجهة فعالة للمشاكل فور ظهورها و قبل استفحالتها و بأقل قدر ممكن من التكاليف.

## ✿ الخور الأول : مسح تشخيصي لأنظمة حماية الودائع المصرفية

تختلف أنظمة و برامج و هيآت و آليات حماية الودائع المصرفية التي قمنا بمسح تشخيصي لها بحسب المعايير التي اتخذناها للمقارنة بينها.

### المعيار الأول : حدود الحماية

#### أولا : مبلغ الودائع المضمونة

بالنظر إلى الحماية التي تؤمنها هذه الأنظمة في عدد من البلدان فهي تضمن 20000 أورو في العديد من بلدان منظمة التعاون و التنمية الاقتصادية ( 18 بلد ) و التنمية كما يمكن ان تتجاوزها قليلا 22.000، 23.000، 25.000 ، 28.000، أو 40.000 اورو في عدد من البلدان لكنها قد تصل إلى حدود مرتفعة جدا 103.000 اورو كما هو الحال في ايطاليا أو 235.000 اورو في النرويج.

الأصل في هذه الحماية أنها تغطي هذا المبلغ لكل مودع إلا أن بلدانا تحدها عن كل بنك و ليس عن مجموع الجهاز المصرفي ( فنلندا).

كما أن بلدا أخرى تميز بين الودائع في البنوك العمومية المضمونة كليا و الودائع في البنوك الخاصة المضمونة من طرف أنظمة عمومية التي تغطي الودائع في حدود 20.000 اورو كما تتولى البنوك الخاصة حمايتها في حدود 30 % من راس المال liable capital (ألمانيا)

#### ثانيا : مستوى الحماية :

أما بالنسبة لمستوى الحماية فالأصل أن يشمل كل الودائع ليحميها كليا ( 13 بلد من بين 18 من بلدان منظمة التعاون و التنمية الاقتصادية) بينما تصل النسبة إلى 90 % من إجمالي الودائع ( 3 بلدان) مع التفريق بين ودائع الأشخاص الطبيعيين و المعنويين قى بعض البلدان، كما هو الحال في النمسا حيث لا تغطي ودائع الأشخاص المعنويين إلا في حدود 90 % . كما تتم في بلدان أخرى التفرقة بين الودائع في البنوك الخاصة و الودائع في البنوك العمومية حيث لا تغطي سوى 90 % من الودائع في البنوك الخاصة كما هو الحال في ألمانيا.

#### ثالثا : المجال الإقليمي لحماية :

الغالب أن المجال الإقليمي للحماية ينحصر في الودائع الموجودة في البنوك النشطة في البلد بصفة مستقلة (13 بلدا من بين 18 من بلدان منظمة التعاون و التنمية الاقتصادية) غير أن بعض البلدان أمضت اتفاقيات ثنائية مع بلدان أخرى لتشمل الحماية بنوكا موجودة على أراضيها و هي فروع لبنوك موجودة خارج أراضيها.(5 من 18 بلد) فالسويد أمضت ثلاث اتفاقيات مع كل من الدانمرك و اللوكسمبرغ و المملكة المتحدة، أما المملكة المتحدة فقد امضت اتفاقيتان مع كل من ايرلندا و السويد.

### المعيار الثاني : صلاحيات التدخل و الإشراف و الرقابة :

بالنسبة لهذا المعيار لا بد أن نميز، من جهة، بين صلاحيات الإشراف و الرقابة SUPERVISION لهيئات و أنظمة تأمين الودائع و صلاحيات التدخل للتصفية أو الحل المسبق للبنوك المتعثرة أو التي تواجه صعوبات.

و من جهة أخرى بين صلاحيات تدخل هيئات الرقابة و الإشراف في هيئات و أنظمة و آليات تأمين الودائع و طبيعة العلاقة بين مختلف الهيئات.

## صلاحيات الإشراف و الرقابة لهيئات و أنظمة تأمين الودائع

### أولا : الحق في الرقابة و الإشراف على المؤسسات المالية

تتميز هيئات و أنظمة تأمين الودائع فيما يتعلق بالحق في الرقابة و الإشراف على المؤسسات المالية فهذا الحق و أن كان موجودا في بعض البلدان إلا انه غير موجود في بلدان أخرى، و حتى أن وجد فهو يختلف فيما يتعلق بشموله أو عدم شموله للبنوك غير الأعضاء.

الحق في الرقابة و الإشراف و الحصول على معلومات عن المؤسسات المالية قد يتطلب في بعض البلدان إذنا مسبقا من البنك المركزي و قد يكون بالتعاون معه أو بطلبها منه أو يكون بصفة مستقلة تماما و بشكل مباشر من المؤسسات المالية ذاتها. مع الإشارة أن تقديم المعلومات إلى هيئات و أنظمة تأمين الودائع قد يكون إلزاميا بالنسبة للمؤسسات المالية بمجرد اشتراكها في نظام أو هيئة تأمين الودائع. كما قد يكون خاضعا لشروط محددة.

### ثانيا : صلاحيات التدخل للتصفية أو الحل المسبق للمؤسسات المالية المتعثرة :

يعتبر تدخل هيئات و أنظمة تأمين الودائع لتصفية أو حل المؤسسات المالية المتعثرة أو التي تواجه صعوبات بصفة مسبقة **pre-liquidation** احد المعايير التي تحدد صلاحيات و سلطات هذه الأنظمة و الهيئات. فبعض الأنظمة ليس لها الأدوات التي تمكن من تسريع عمليات تصفية البنوك، غير أن لها إمكانية التدخل من اجل تجنب إفلاسها.

صلاحيات التصفية و الحل المسبق للبنوك قد تكون مشروطة بتوفر الموارد المالية و يكون تجنب الإفلاس بتحويل ملكية البنك و أنشطته إلى مؤسسة مالية أخرى أو بتقديم قروض للمؤسسات المالية المتعثرة. هذه الصلاحيات قد تتم بالتعاون الضيق مع سلطات الإشراف و الرقابة.

و تقدم المساعدة لضمان أداء المؤسسات الأعضاء التزاماتها أو الاستمرار في نشاطها أو تحويل أنشطتها إلى مؤسسات مالية أخرى.

غير أن هذه الأنظمة تشترط في بعض البلدان أن لا يتم التدخل إلا بعد إعلان البنك في حالة عدم القدرة على الدفع **insolvable**، بخلاف أنظمة أخرى التي تتمتع بصلاحيات واسعة في مجال التدخل لأغراض وقائية. مع الإشارة إلى وجود أنظمة لا تسمح بدعم المؤسسات المالية و تقديم المساعدات لها و لا تسمح بتسريع إعادة هيكلتها أو تخليها عن أصولها.

و قد اشترطت بعض أنظمة حماية الودائع عدم تقديم السيولة إلا بعد تصفية البنك، أو إعلان إفلاسه من طرف محكمة مدنية. في حين تنص أخرى على عدم التدخل في حالة أزمة سيولة **crise de liquidité**.

و في عدد من البلدان يتاح لأنظمة و هيآت تامين الودائع إمكانية التدخل لتصفية أو حل المؤسسات المالية إذا تم تعيين قائم بالإدارة على أساس إلزامي، و يصبح التدخل إجباريا بالنسبة للمؤسسات المالية العضوة في النظام أو الهيئة التي تعين على رأسها إدارة تصفية. إمكانية التدخل هذه قد تمتد لتشمل فروع بنوك أجنبية مشاركة في النظام استكمالا لإجراءات و مجهودان أنظمة الحماية و التأمين في بلدانها الأصلية.

### ✿ المحور الثالث : تصميم أنظمة حماية الودائع المصرفية

عند تصميم أنظمة أو برامج لحماية الودائع المصرفية فعالة و كفؤة هناك معالم أو اعتبارات أساسية ينبغي مراعاتها.

#### 📌 الاعتبار الأول : إقامة هيكل و إطار صريح للحماية :

و يتم هذا من خلال السعي إلى تأسيس قاعدة هياكل تنظيمية قوية لحماية الودائع. فأولى خصائص نظام فعال لحماية الودائع تركز على ضرورة الانتقال من الأنظمة الضمنية إلى التصريحية، بأن يتعدى حدود الانطواء تحت ظل التصريحات العامة التي تصدرها السلطات أو التشبث بممارسات سابقة لها في هذا المجال إذا تعلق الأمر بالبنوك التي تملكها أو البنوك التابعة للقطاع الخاص أحيانا. إذ ينبغي تبني تشريعات لنظام تامين و حماية الودائع ذي قوة إلزام قانونية و دي هياكل رسمية يحول لهذا النظام بشكل صريح صلاحية حماية الودائع و تأمينها.

#### 📌 الاعتبار الثاني : مراعاة بنية و خصائص الجهاز المصرفي :

تسمح القوانين البنكية و المنافسة المصرفية المرتبطتان بدرجة التحرر المالي بوجود هياكل مختلفة للأجهزة المصرفية ذات خصائص و مميزات متباينة. فتتواجد البنوك الصغيرة إلى جانب البنوك الكبيرة، و تتعايش البنوك العمومية مع البنوك التابعة للقطاع الخاص، و متاح للبنوك فرصة المساهمة في ملكية مشاريع أو شركات و بالمقابل يسمح لهذه الشركات الصناعية و التجمعات المالية بالمساهمة في ملكية رأسمال البنوك. هذه البنى و الخصائص المتباينة ينبغي مراعاتها عند تصميم أنظمة تامين فعالة، حتى تضمن لهذه الأنظمة الكفاءة من جهة، و العدالة من جهة أخرى لمعاملة كل البنوك النشطة على الساحة البنكية على قدم المساواة. فالمحابة قد تفضي إلى التضحية بالبنوك الصغيرة بتصفيتها مع التسامح مع البنوك الكبيرة ثم إنقاذها في نهاية المطاف. أو تفضي إلى السماح و التغاضي عن تعثر البنوك الخاصة و التسامح مع البنوك العمومية ثم إنقاذها في نهاية المطاف. (بالرغم من أن بعض الأنظمة قد تطالب البنوك الخاصة بدفع أقساط أعلى للتأمين). و قد تغري هذه الأنظمة بعض مالكي البنوك من ذوي الأغراض المشبوهة و النفوس المريضة إلى إساءة استخدام بنوكهم لدعم مصالح أخرى و معاملتها و كأنها رهن إشارتهم و ربما التحايل عليها.

#### 📌 الاعتبار الثالث : تشخيص الجهاز المصرفي

قبل البدء بالعمل بأنظمة تأمين الودائع ينبغي القيام بتشخيص عام للجهاز المصرفي ككل ثم لوضعية البنوك الراغبة أو الملزمة بالانضمام في هذه الأنظمة أو الهيئات.

على أن يشمل هذا التشخيص، من جهة، مستوى راس المال المتاح، إذ ينبغي إعادة رسملة البنوك قبل الانضمام إذا كانت قاعدة رأسمال البنوك غير كافية. و من جهة أخرى، بنية و نوعية محافظ قروض هذه البنوك، إذ ينبغي تطهير هذه المحافظ.

#### الاعتبار الرابع : وضع إطار عملي لسير النظام

ينبغي إيجاد أو بالأحرى بناء إطار عمل مناسب للنظام ليحفظ منه نظاما قابلا للتنفيذ، و تحديد الإجراءات المحاسبية و طرق مراجعة الحسابات و ضبط عمليات تقييم القروض. بالإضافة إلى بيان قواعد الإفصاح و الرقابة و الشفافية بالشكل الذي يفرض الانضباط السوقي على الجهاز المصرفي بتمكين عملاء البنوك من حماية مصالحهم.

#### الاعتبار الخامس : تعزيز الاستقلالية و ضمائها

ينبغي للجهة أو الهيئة التي تتولى تأمين الودائع أن تتمتع بالاستقلالية من جهة عن البنك المركزي و من جهة أخرى عن التدخل السياسي. غير أن هذا لا يجب أن يبرر عدم التنسيق بالشكل الكافي بين هذه الأطراف في مجال نشر القواعد و التنظيمات و تنفيذها و اتخاذ الإجراءات التصحيحية السريعة و إغلاق البنوك المعسرة دون تباطؤ. غير أن هذا لا يستلزم وجود نظام لتأمين و حماية الودائع يديره القطاع العام، إذ يمكن أن يديره القطاع الخاص كما هو الحال في 10 بلدان من بين 18 بلدان منظمة التعاون و التنمية الاقتصادية.

#### الاعتبار السادس : توفير التمويل الكافي

أن نظام تأمين و حماية الودائع ينبغي أن يتوفر على الموارد المالية الكافية و بالقدر الذي يكسب ثقة الجمهور في النظام من جهة و يحول دون مواجهة خطر إعسار النظام ذاته، من جهة أخرى. هذه الموارد يمكن أن تتعدد مصادرها، فقد يكون التمويل كاملا و كليا من طرف الحكومة سواء على شكل قروض تلتزم البنوك بتسديدها لاحقا أو على شكل مساهمات نهائية، و قد يكون بمنح النظام صلاحية الاقتراض لتغطية احتياجاته المالية، و قد يقوم النظام على دفع البنوك رسما عند الإنشاء أو عند الانضمام، كما يمكن أن يعتمد التمويل على المشاركة في دفع المبلغ من البنوك التجارية و البنك المركزي و الخزينة العمومية.

#### الاعتبار السابع : تدريب الأطارات الكفوة

أن سير النظام و فعاليته يعتمد أيضا على توفير الأطارات الكفوة القادرة على إدارة النظام و ضمان أدائه الجيد. و يمكن ابتداء الاعتماد على إطارات البنك المركزي لوضع النظام على المدار الصحيح، على أن تنطلق بالموازاة عمليات تكوين الأطارات الجديدة و صقلها بالممارسة و الخبرة.

#### الاعتبار الثامن : ترميط و توحيد العمليات :

أولا : ينبغي التفكير في وضع أساليب لإدارة و تسيير نظام أو هيئة تأمين الودائع في الأوقات و الأحوال العادية.

فمن المستحسن أن يغطي النظام جزءا من المخاطر و أن يتحكم في مدى تعرضه لها مع تحويل جزء من المخاطر التي يتعرض لها.

و يمكن لنظام أو هيئة تأمين الودائع التحكم في حجم المخاطرة من خلال العديد من الوسائل، منها :

§ موائمة الموارد المالية للطلب المتوقع عليها.

§ اختيار المخاطر

§ اختيار من من الأعضاء في النظام يقومون بها

§ اختيار من يقرر النظام استعدادده للتأمين عليهم دون غيرهم

§ الحصول و نشر و الإفصاح عن المعلومات التي تميز المخاطر المقبولة عن غيرها

§ تسعير المخاطر المؤمنة بعد التدقيق في دراستها

§ تحديد أفساط التأمين الكافية للتمويل.

§ الحصول على الموارد المالية الإضافية أو الاحتياطية لتغطية فترات الأزمات الممتدة.

ثانيا : ينبغي تحديد شروط تأهيل البنوك للحصول على تأمين يغطي ودائعها

فبخلاف أنظمة التأمين الأخرى، لا يتمتع نظام تأمين و حماية الودائع بالحرية نفسها للامتناع عن منح التغطية التأمينية منذ البداية أو عند التجديد.

فعدم الوفاء بمعايير التأمين على الودائع من طرف بنك قد يترتب عنه الامتناع عن الترخيص لممارسة النشاط البنكي. غير أن سحب الترخيص بعد منحه صعب نوعا ما، مما يؤدي إلى صعوبة الامتناع عن تقديم الحماية و التغطية التأمينية، إذ الامتناع يعني عمليا سحب الترخيص.

و من ثمة لا بد من استيفاء البنك لشروط تؤوله للحصول على تأمين و حماية لودائعه قبل حصوله على الترخيص بممارسة النشاط البنكي. هذا الترخيص قد يكون دائما، كما قد يكون إجباري التجديد بصفة دوريا كما هو

الحال في بعض البلدان، مما يعني إمكانية إحكام السيطرة على نوعية البنوك النشطة على الساحة البنكية.

أخيرا، ينبغي الإشارة أن أقوى ضمان لاستقرار النظام البنكي هو سلامة تسيير و إدارة البنوك، و من ثمة لا بد من تشجيع مسيري و مديري البنوك القوية و عدم التدخل في إدارتهم و تسييرهم من جهة، و من جهة أخرى لا بد من وضع اللوائح و التنظيمات التي لا تقيد مبادرتهم و لا تكبت روح التجديد و الابتكار المالي و مسار النمو الاقتصادي.