جمهورية مصر العربية

معهد التخطيط القومى

سلسلة مذكرات خارجية

مذكرة خارجية رقم (١٦٢٣)

سياسات الائتمان المصرفى

" ومقتضيات تفعيل دورها فى التنمية الاقتصادية "

باحث رئيسى

أ.د. سهير ابراهيم أبو العينين

يوليو ٢٠٠٤

جمهورية مصر العربية – طريق صلاح سالم – مدينة نصر – القاهرة – مكتب بريد رقم ١١٧٦٥

A.R.E Salah Salem St. Nasr City , Cairo P.O.Box : 11765

فهرس البحث

مقدمة — رقم الصفحة

الفصل الأول: سياسات الائتمان المصرفى وأهم مشكلاتها ١

١-١ تطورات سياسة الائتمان المصرفى والجوانب التشريعية المناظرة ١
١-٢ تطور متغيرات السياسة النقدية ٩
١-٣ مشكلات تركز القروض والديون المتعثرة ١٧
١-٤ الائتمان المصرفى والمنشأت الصغيرة والمتوسطة ٢١

الفصل الثانى :تحليل العلاقة بين الائتمان المصرفى والاستثمار وسعر الفائدة خلال الفترة (٩٠/١٩٩١ -٢٠٠٢/٢٠٠٣) ٢٣

٢-١ تطور الائتمان المصرفى ٢٤
٢-٢ تطور هيكل الاستثمار ٣١
٢-٣ أثر تغير سعر الفائدة على الائتمان المصرفى والاستثمار ٤٠

الفصل الثالث : أسس وآليات تطوير سياسة الائتمان المصرفى لخدمة التنمية ٤٨

٣-١ آليات تطوير السياسة النقدية ٤٨
٣-٢ التنسيق بين السياستين النقدية والمالية ضرورة لتفعيل دور الائتمان المصرفى فى التنمية ٥٢

الخلاصة والنتائج ٦٧

اعضاء فريق البحث

أ.د. سهير إبراهيم أبو العينين **باحث رئيسى**

أ.د. السيد عبد العزيز دحية

أ.د. عزيزة على عبد الرازق

د. نيفين كمال حامد

د. وفاء مصيلحى

د. محمد حمدى المسلمانى

أ. داليا رضا العدل

أ. نيفين عبد العزيز حسين

مقدمة :

يمثل التمويل أحد المتطلبات الأساسية لعملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية ذلك أنه بافتراض مستوى معين لمعامل رأس المال للناتج ، يحدد التمويل المتاح (من مصادر داخلية وخارجية) معدل النمو الممكن تحقيقه على المستوى القومى والقطاعى ٠

وبصفة عامة تتعدد مصادر التمويل المتاحة لتشمل مصادر تمويل حكومية (من خلال بنك الاستثمار القومى) وما يتاح من منح ومعونات داخلية وخارجية أو قروض أجنبية ، وكذلك الائتمان المحلى الذى يوفره القطاع المصرفى ، فضلا عما قد يتاح لدى الجهات المختلفة من مصادر تمويل ذاتية ٠

وتتفاوت الأهمية النسبية للمصادر التمويلية طبقا لطبيعة ومستوى النشاط الاقتصادى فى الدولة ٠ فمع غلبة الحكومة على النشاط الاقتصادى تزداد الأهمية النسبية للتمويل الحكومى ، إلا أنه مع التحول من التخطيط المركزى إلى التخطيط التأشيرى ، ومع تزايد دور القطاع الخاص فى النشاط الاقتصادى ، تزداد الأهمية النسبية للائتمان المحلى فى تمويل مشروعات هذا القطاع فضلا عما يتاح لديه من مصادر التمويل الذاتية ٠

وبطبيعة الحال يتوقف حجم الائتمان المصرفى (فى جانب العرض) على السياسات النقدية التى تحدد حجم هذا الائتمان قيمة وتكلفة ، وكذلك على السياسات المالية التى قد تؤثر بطريق مباشر أو غير مباشر على حجم الائتمان المصرفى المتاح للقطاع الخاص ٠

وتوضح تجربة مصر منذ بداية التسعينات أن سياسة الإصلاح الاقتصادى ركزت على التوازنات النقدية والمالية وقد حققت قدراً من النجاح فى هذا المجال ٠ ومع ذلك فإنه رغم تحرير الاقتصاد والأسواق المالية مازالت مشكلة قصور موارد تمويل الاستثمارات تمثل أحد أهم عوائق التنمية فى مصر ٠

وتستهدف الدراسة الحالية تقييم أداء سياسة الائتمان المصرفى منذ بداية التسعينات وتحليل المشكلات التى تعوق دورها فى تحقيق التنمية المستهدفة والاستقرار الاقتصادى ومن ثم اقتراح أسس واتجاهات علاج هذه المشكلات.

ولتحقيق الهدف المطلوب تستعرض الدراسة فى الفصل الأول جوانب سياسة الائتمان المصرفى وأهم مشكلاتها ، ويشمل ذلك الجوانب التشريعية ، وتطور جانبى الطلب والعرض بالنسبة للائتمان المصرفى وأهم المشكلات التى تؤثر على أداء الجهاز المصرفى فى منح الائتمان ، ونركز بصفة خاصة على قضية تركز القروض والديون المتعثرة ، وكذلك مشكلات المنشآت الصغيرة فى الحصول على الائتمان .

أما القسم الثانى من البحث فيقدم تحليلا لهيكل الاستثمار فى القطاعات والأنشطة المختلفة وعلاقته باتجاهات تطور الائتمان المصرفى وسعر الفائدة ومدى الاتساق بينها ، وذلك تمهيدا لاقتراح الأسس والآليات لتحسين وتطوير سياسة الائتمان المصرفى لخدمة التنمية الاقتصادية والتى تشكل الجزء الثالث والأخير من البحث .

الفصل الأول

سياسات الائتمان المصرفى وأهم مشكلاتها

١-١ تطورات سياسة الائتمان المصرفى والجوانب التشريعية المناظرة

ترتبط التغيرات فى السياسة الائتمانية والسياسة النقدية بصفة عامة بجوانبها المختلفة ، بالتطورات فى النظام الاقتصادى السائد فى الدولة والتطورات الاقتصادية المحلية والعالمية المحيطة . وتقتضى هذه التطورات تعديل التشريعات المنظمة للسياسة النقدية بما يتناسب مع التغيرات المطلوبة .

ونستعرض فى هذا الجزء ملامح التطور فى السياسة النقدية (مع التركيز على السياسة الائتمانية) فى مرحلة ما قبل الاصلاح الاقتصادى وما بعده حتى الوقت الحالى ، وكيف تواكب هذا التطور فى السياسة النقدية مع التطورات الاقتصادية ، والجوانب التشريعية والتنظيمية التى عملت على تقنين وتفعيل التغيرات المطلوبة .

نبدأ التحليل بشكل موجز بدءا من الفترة التى تلت الانفتاح الاقتصادى فى منتصف السبعينات ، وتزيد درجة التفصيل فى التحليل مع الاقتراب من التطورات المعاصرة نهاية بصدور القانون الجديد للبنك المركزى والجهاز المصرفى والنقد .

١-١-١ ملامح السياسة الائتمانية من منتصف السبعينات حتى بداية الاصلاح الاقتصادى

رغم تطبيق سياسة الانفتاح الاقتصادى منذ منتصف السبعينات فقد استمرت ملكية الدولة لمعظم وسائل الإنتاج ، ورغم انقطاع الخطط الخمسية من عام ١٩٦٧ حتى عام ١٩٨٢ فقد استمرت الإدارة المركزية للاقتصاد القومى ، ولم تخرج إدارة السياسة النقدية والائتمانية عن هذا الإطار .

وكانت السياسة النقدية والائتمانية ينظمها قانون البنوك والائتمان رقم ١٦٣ لسنة ١٩٥٧ . ثم تم تعديل دور البنك المركزى المصرى طبقا للقانون رقم ١٢٠ لسنة ١٩٧٥ بشأن البنك المركزى والجهاز المصرفى ، وقد استمرت مسئولية البنك المركزى فى تنظيم

السياسة النقدية والائتمانية والمصرفية والأشراف على تنفيذها وفقا للخطة العامة للدولة ، بما يساعد على التنمية الاقتصادية واستقرار النقد المصرى ٠

وكان للبنك المركزى أن يتخذ ما يراه للتأثير فى توجيه الائتمان من حيث كميته ونوعه وسعره ، كما أجاز القانون للبنك المركزى تحديد أسعار الخصم وأسعار الفائدة الدائنة والمدينة دون التقيد بالحدود المنصوص عليها فى أى قانون آخر ، وقد استند التطبيق فى هذه المرحلة على استخدام أدوات مباشرة واستهداف النقود money targeting ولكن دون وضوح كامل للعلاقة بين الهدف الوسيط ، وهو المعروض النقدى ، والهدف النهائى وهو تحقيق استقرار الأسعار ٠ وتمثلت أدوات البنك المركزى فى التحديد الكمى والادارى لأسعار الفائدة، واتبع البنك المركزى سياسة التدرج لرفع أسعار الفائدة لتشجيع الادخار ، كما حدد أسعار فائدة متمايزة للأنشطة الاقتصادية المختلفة لتشجيع الاستثمار فى القطاعات الإنتاجية أكثر من القطاعات الخدمية ، كما كان البنك المركزى يحدد سعر الخصم موسميا وفقا لمقتضيات تمويل محصول القطن باعتباره المصدر الرئيسى للنقد الأجنبي فى هذه الفترة [١] ٠

وفيما يتعلق بالائتمان فقد تم وضع سقوف ائتمانية تمثلت فى تحديد حجم الائتمان المسموح به فى فترة زمنية معينة وتوزيعه على البنوك ، وفى عام ١٩٨٨ تم تعديل سياسة السقوف الائتمانية بحيث تأخذ شكل تحديد حد أقصى لنسبة معينة بين القروض إلى الودائع وكانت ٦٠% ، كما تم تحديد معدل نمو الائتمان الخاص بما لايزيد عن ٨% سنويا ، دون أن ينطبق ذلك على الائتمان الموجه لشركات القطاع العام ٠

كذلك تم استخدام أدوات غير مباشرة مثل نسبة الاحتياطى ، وقد ظلت محددة بنسبة ٢٠% لمدة طويلة ثم تم تعديلها إلى ٢٥% مع إجراء تعديلات على أسلوب الحساب بحيث يستبعد من المقام الودائع مدة سنتين فأكثر ٠

أما عمليات السوق المفتوحة فلم تمارس قبل تطبيق برنامج الإصلاح الاقتصادى ٠

كذلك استخدم البنك المركزى التسهيلات القائمة Standing facilities بشكل انتقائى وبدون إعلان مسبق لسياسة قبول الودائع [٢] ٠

يلاحظ مما سبق أنه لم تكن هناك قيود تشريعية على حدود الائتمان المصرفى الموجه للقطاع العام والحكومة سواء لأغراض تمويل استثمارات القطاع العام أو تمويل عجز

الموازنة العامة للدولة ، ولذلك لم يكن هناك تحديد واضح – كما ذكرنا – بين الهدف الوسيط، وهو المعروض النقدى والهدف النهائى وهو استقرار الأسعار ، وذلك رغم تفويض البنك المركزى صلاحية تحديد الحجم الإجمالي للائتمان ٠ ومع ذلك فقد كان هناك وضوح فى أولويات التنمية فى هذه الفترة تمثل فى التحيز لصالح القطاعات الإنتاجية على حساب الأنشطة التجارية والخدمية ، وانعكس ذلك كما رأينا فى تمايز أسعار الفائدة على الائتمان الموجه لهذه الأنشطة ، وكذلك التحيز للقطاع العام على حساب القطاع الخاص الذى خضع لقيود تحدد حجم الائتمان الممنوح له ٠ وقد ساهمت السياسة الائتمانية فى هذه الفترة – إلى جانب السياسات الاقتصادية الأخرى – فى زيادة معدلات التضخم ومعدلات عجز الموازنة العامة والدين العام ، حيث ارتفع الطلب على الائتمان والمعروض النقدى بدرجة أكبر مما يتحمله الجهاز الإنتاجي للدولة، كما لم تسمح بنمو وتوسع القطاع الخاص بشكل يؤهله للمرحلة التالية التى يفترض أن يقود فيها النمو فى ظل اقتصاديات السوق ٠

بالإضافة إلى ما سبق فقد تميزت هذه الفترة بتعدد أسعار وأسواق الصرف الأجنبي وبتقييد حرية الانتقال والتعامل فى النقد الأجنبي ٠ وقد أدى ذلك إلى ظهور السوق السوداء وانخفاض كفاءة استخدام موارد النقد الأجنبي ٠

١-١-٢ السياسة النقدية والائتمانية فى فترة الاصلاح الاقتصادى

بدأ إدخال إصلاحات على الأسواق المالية منذ عام ١٩٩٠ ، وتمثلت فى تحرير أسعار الفائدة على الإيداع والاقتراض ٠ وقد استلزم ذلك إدخال تعديلات تشريعية على قانون البنوك والائتمان بالنص على حرية البنوك فى تحديد أسعار الفائدة وأسعار الخدمات المصرفية ٠ كما صدر قانون فى ١٩٩٠ فى شأن سرية الحسابات ٠وقد تم أيضا رفع كافة السقوف الائتمانية والتحول الى استخدام أدوات السياسة النقدية غير المباشرة ٠ وكما هو معروف فقد تم استحداث أسلوب تمويل العجز الموسمى فى الموازنة العامة للدولة من خلال مزادات أذون الخزانة العامة والتى أصبحت أداة محورية للربط بين السياسة المالية والسياسة النقدية ولعبت الدور الأكبر فى تنظيم الأوضاع النقدية ، كما تم ربط سعر الخصم لدى البنك المركزى بأسعار الفائدة على أذون الخزانة العامة وذلك لربطه بتوجهات السوق ٠

وفيما يتعلق بالصرف الأجنبى فقد تم توحيد أسعار الصرف بعد إعادة تقييم الجنيه ٠ كما تم السماح بقيام شركات للصرافة للتعامل فى النقد الأجنبى خارج الجهاز المصرفى٠

وفيما يتعلق بهدف السياسة النقدية ، والمتمثل فى استقرار الأسعار ، لم يتم تعديل هذا الهدف ضمن التعديلات التشريعية التى أدخلت على قانون البنوك والائتمان فى بداية تطبيق برنامج الإصلاح والتى كان آخرها قرار رئيس الجمهورية فى ١٩٩٣ بالنظام الأساسى للبنك المركزى المصرى ٠

وقد تمثل الهدف الوسيط فى هذه الفترة فى صافى الأصول المحلية فى الجهاز المصرفى ثم تم تعديله الى قيمة السيولة المحلية ، أما الهدف التشغيلى فقد تمثل فى فوائض احتياطيات البنوك المقررة قانونا والمحتفظ بها لدى البنك المركزى ٠

ومع ذلك كانت المحافظة على استقرار سعر الصرف هى المرتكز النقدى للسياسة النقدية فى هذه الفترة ٠ وقد ساعد تدفق الاموال من الخارج فى السنوات الأولى من الاصلاح على تكوين احتياطيات من النقد الأجنبى تشكل صمام أمان للدفاع عن استقرار سعر الصرف٠

وفى إطار برنامج الإصلاح الاقتصادى تم تخفيض نسبة الاحتياطى الى ١٥% سنة ١٩٩٠ ، وتزايد استخدام السوق المفتوحة وعمليات إعادة شراء أذون الخزانة repo ٠ومن سنة ١٩٩٥ بدأ فض الارتباط بين سعر الخصم وسعر الفائدة على أذون الخزانة حيث بدأت أسعار الفائدة فى الانخفاض ولكن تجمد سعر الخصم الى أن تم تخفيضه فى عام ٢٠٠١ من ١٢% إلى ١١% ثم انخفض مرة أخرى إلى ١٠% فى نوفمبر ٢٠٠٢ [٣].

وهكذا فإنه فى فترة الاصلاح الاقتصادى واتساقا مع فلسفة اقتصاد السوق تم إلغاء كل القيود على الائتمان الموجه للقطاع الخاص ، وعلى الائتمان بشكل عام حيث الغيت كل السقوف الائتمانية ، والغيت أيضا كل أشكال التمايز فى الائتمان الموجه للأنشطة الاقتصادية المختلفة وذلك وفقا لمنطق الغاء التشوهات التى يمكن أن تعوق عمل الأسواق بحرية ٠

١-١-٣ قانون البنك المركزى والجهاز المصرفى والنقد رقم ٨٨ لسنة ٢٠٠٣

بعد مرور أكثر من ١٠ سنوات على برنامج الإصلاح الاقتصادى ، وتغير الظروف والأوضاع الاقتصادية والعالمية اتضح أن حزمة السياسات التى تم اتباعها خلال هذا البرنامج تحتاج إلى تطوير لتواكب الظروف الجديدة وبحيث تشكل الجيل الثانى من الإصلاح ، وفيما يتعلق بالسياسة النقدية فقد فجرت الديون المتعثرة بالبنوك كل مشكلات الجهاز المصرفى والسياسة الائتمانية والسياسة النقدية بشكل عام ٠وقامت دراسات عديدة للتشخيص والتحليل ،

وظهر مشروع قانون البنك المركزى وبعد فترة مناقشات فى المجالس التشريعية وفى كافة المحافل العلمية صدر القانون فى مايو ٢٠٠٣ ، وصدرت اللائحة التنفيذية فى مارس ٢٠٠٤ .

ويتولى القانون الجديد تنظيم السياسة النقدية وسياسة سعر الصرف الجديدة، كما يرسم اطاراً لأدوار كل من السياسة المالية(الحكومة)والبنك المركزى فى رسم السياسة النقدية ،وفى ظل هذا القانون يعمل البنك المركزى المصرى على تحقيق الاستقرار فى المستوى العام للأسعار وسلامة النظام المصرفى فى اطار السياسة الاقتصادية العامة للدولة ،ويضع البنك المركزى أهداف السياسة النقدية وذلك من خلال مجلس تنسيقى يشكل بقرار من رئيس الجمهورية وتحدد اللاحة التنفيذية نظام عمل هذا المجلس ، ويختص البنك المركزى بصياغة وتنفيذ السياسات النقدية والائتمانية والمصرفية ويخطر محافظ البنك المركزى مجلس الشعب بهذه الأهداف عند عرض مشروعى قانون الموازنة العامة للدولة والخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية.

وهكذا فإنه فى ظل القانون الجديد لاينفرد البنك المركزى بوضع أهداف السياسة النقدية ولكن بالاتفاق مع الحكومة من خلال المجلس التنسيقى ،

ويكفل القانون للبنك المركزى صلاحياته فى تنفيذ السياسة النقدية والائتمانية والمصرفية واتخاذ الوسائل التى تكفل تحقيق أهدافه ، ومنها (فيما يتعلق بالسياسة الائتمانية) إدارة السيولة النقدية فى الاقتصاد القومى والتأثير فى الائتمان المصرفى بما يكفل مقابلة الحاجات الحقيقية ، وكذلك تحديد أدوات ووسائل السياسة النقدية وتحديد أسعار الائتمان والخصم ومعدلات العائد على العمليات المصرفية التى يجريها البنك ،

ولرفع كفاءة البنوك اشترط القانون الجديد فيما يخص إنشاء وتسجيل البنوك ، ألا يقل رأس المال المصدر والمدفوع عن ٥٠٠ مليون جنيه مصرى ، وبالنسبة لفروع البنوك الأجنبية ألا يقل عن ٥٠ مليون دولار أو ما يعادلها بالعملة الحرة ، ولتسهيل تحقيق هذا الشرط يشجع القانون الجديد البنوك على الاندماج ، حيث ينص على أنه يجوز لأى بنك الاندماج فى بنك آخر بترخيص سابق من مجلس ادارة البنك المركزى ،