

## "حوكمة النشاط المصرفي كألية لمكافحة الفساد المالي في الدول العربية" (النظام المصرفي الجزائري أنموذجا)

د. بن عبد العزيز سفيان\* & أ. بن علي محمد\*

### ملخص

يعد مصطلح الحوكمة واحدا من بين أكثر وأشهر المصطلحات المتداولة في الفترة الحالية، فهو مطلب تفرضه ضرورة وتقتضيه حاجة وتدعمه رغبة، أما عن مفهومه فهو ينساق ضمن درجة من التناغم مع لفظي العولمة والخصخصة اللذان تعرضا للجدل في بداية ظهورهما لكن سرعان ما أصبحا مفهوميين لا من حيث المضمون ولا من حيث الأبعاد خاصة مع تزايد استخدامهما من طرف هيئات المجتمع الدولي. ونظرا لما تلعبه المؤسسات المصرفية من نشاط اقتصادي هام كونها المصدر الرئيس لتدفق رؤوس الأموال في شريان أي اقتصاد، فإن عملية حوكمتها تعد أساسا لضمان استمرارها في أداء وظيفتها وتحقيق أهدافها.

وعليه تسعى هذه الدراسة إلى إلقاء الضوء على ذلك الدور الذي تلعبه الحوكمة في الرفع من أداء البنوك وتفعيل دورها وسلامتها في الاقتصاد الوطني الجزائري.

**الكلمات المفتاحية:** الحوكمة، النظام المصرفي، المنظمات والبنوك، اتفاقية بازل، قانون النقد والقرض، بنك الخليفة، الشفافية،..

## Governance of Banking Activity as a Mechanism to Combat Financial Corruption in Arab Countries" (Algerian banking system model)

### Abstract

As banking institutions play an important economic activity as the main source of capital flow in the artery of any economy, the process of judging it is the basis for ensuring that it continues to function and achieve its objectives.

This study seeks to shed light on the role played by governance in raising the performance of banks and activating their role and integrity in the Algerian national economy.

**Keywords:** Governance, Banking System, Organizations and Banks, Basel Convention, Money and Loan Law, Al Khalifa Bank, Transparency

\* أستاذ محاضر ب، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير جامعة بشار. الجزائر

benabdelazizsoufyane@gmail.com

\*\* أستاذ مساعد أ، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير جامعة بشار. الجزائر

## مقدمة:

أصبحت قضية الحوكمة تغطي على قمة اهتمامات مجتمع الأعمال الدولي والمؤسسات المالية العالمية إثر العديد من الأحداث التي وقعت خلال العقد الماضي، حيث ومع تصاعد حالات الفشل الذريع الذي منيت به العديد من البنوك والشركات المصرفية على مستوى العالم في الآونة الأخيرة، فقد أرجع المحللون السبب الرئيسي لهذا الفشل إلى افتقار هذه الشركات إلى القواعد الجيدة لإدارتها مما ساهم في سهولة التلاعب في الحسابات واتخاذ قرارات غير رشيدة، وغياب الرقابة والمتابعة من قبل المساهمين وأصحاب المصالح، الأمر الذي حدا بالمؤسسات المالية الدولية أن تضع مجموعة من المعايير والقواعد التي تكفل حسن الأداء وتوفر الرقابة القوية، وذلك تحت عنوان *Governance Corporate* أو "حوكمة الشركات". ولم تتوقف هذه المؤسسات المالية عن هذا الحد بل خصصت التمويل اللازم لنشر الوعي بهذه القواعد وإخراجها إلى حيز التنفيذ، وقد تعاضم الاهتمام بالحوكمة في العديد من الاقتصاديات المتقدمة والناشئة خلال العقود القليلة الماضية، وخاصة عقب الانهيارات الاقتصادية والأزمات المالية.

وعليه تسعى هذه الورقة البحثية إلى الإجابة على الانشغال والإشكال التالي: " إلى أي مدى يمكن أن تساهم الحوكمة في تحسين أداء المنظومة البنكية وتفعيل النشاط المصرفي وكيف يمكن التعايش بينها وبين البدائل الإدارية الحديثة حتى تكون كأداة للوقاية من الفساد المالي خاصة في الاقتصاد الجزائري؟

**الهدف من الدراسة:** تسعى هذه الدراسة إلى إلقاء الضوء على ذلك الدور الذي تلعبه الحوكمة في توجيه نظم الإدارة وتفعيلها نحو الأداء الجيد، كما تهدف هذه الدراسة إلى:

- ◆ إبراز أهمية الحوكمة في المنظمات ومدى ضرورتها.
- ◆ معرفة أسباب ودوافع حوكمة منظمات الأعمال وفرص إقامتها.
- ◆ إبراز كيفية تغيير نظم الإدارة نحو الأداء الجيد في إطار وجود الحوكمة بمبادئها: الشفافية، الوضوح، المساءلة، العدالة، المسؤولية الاجتماعية....

كما تسعى الدراسة كذلك إلى إبراز أهمية تطبيق الحوكمة في البنوك للرفع من أدائها وتفعيل دورها في الاقتصاد الوطني الجزائري.

**منهج الدراسة:** من أجل الإحاطة بجوانب الإشكال أعلاه سنستخدم في هذه الدراسة المنهج الوصفي التحليلي في قالب نسعى من خلاله إلى الإجابة على أهم متطلبات الإشكالية وهذا بالاستعانة ببعض الأدوات والتحليلات.

**خطة الدراسة:** الإحاطة بمتطلبات الدراسة وحيثياتها سيتم تغطيتها من خلال المحاور التالية:

**المحور الأول:** الإطار النظري والخلفية التاريخية للحوكمة.

**المحور الثاني:** مبادئ الحوكمة وسبل دعمها في الجهاز المصرفي.

**المحور الثالث:** النظام المصرفي الجزائري في ظل الحوكمة والدروس المستفادة من فضيحة الخليفة.

## I. المحور الأول: الإطار النظري والخلفية التاريخية للحوكمة

لقد أضحت الحوكمة من المواضيع التي لازالت الحوارات بشأنها مفتوحة وفي بدايتها خاصة بالنسبة للمجتمعات النامية، حيث لازال المفهوم ملفوفا بكثير من الغموض والالتباس سواء لجهة ميلاده أو لهوية انتسابه، على هذا الأساس سنتناول في هذا المحور تلك المفاهيم والمبادئ الأساسية للحوكمة بشكل عام ثم ننقل إلى مضامينها وأسسها وكذا أهميتها.

### 1.1. أصول ونشأة حوكمة المنظمات:

**1.1.1. الخلفيات الفكرية للحوكمة:** لقد ظهر مصطلح الحكم الراشد" الحكم الصالح، السليم أو الحكم الجيد" في اللغة الفرنسية في القرن 13 م كمرادف لمصطلح "الحوكمة" ثم كمصطلح قانوني سنة 1978م ليستعمل في نطاق واسع معبرا عن تكاليف التسيير "Charge de Gouvernance"<sup>1</sup> وبناء على هذا التعريف ليس هناك شك أو اختلاف حول الأصل الفرنسي للكلمة.

ومع تنامي ظاهرة العولمة، فان استعمال مفهوم " الحكم الجيد أو الصالح" أصبح له عدة مصادر كالمصطلح الانجليزي " الحاكمية Governability" المستعمل في منتصف السبعينات كأداة للتسيير الاجتماعي والسياسيين وقد أعيد استعماله من قبل البنك الدولي في منتصف الثمانينات حيث أصبح من الاهتمامات الكبرى في الخطابات السياسية وخاصة في معاجم تحاليل التنمية ويمكن شرحها على أنها طريقة تسيير سياسة أعمال وشؤون الدولة، فالحاكمية تركز على أشكال التنسيق، التشاور، المشاركة والشفافية في القرار.<sup>2</sup>

**2.1.1. ماهية ومفهوم الحوكمة:** غدت مصطلحات الحوكمة متداولة بشكل متزايد في أدبيات التنمية، ولا يعد مفهوم الحوكمة على أية حال مفهوما جديدا فهو مفهوم قديم قدم الحضارة الإنسانية، فيجدر الإشارة إلى انه على المستوى العالمي لا يوجد تعريف موحد متفق عليه بين كافة الاقتصاديين والقانونيين والمحليلين لمفهوم الحوكمة ويرجع ذلك إلى تداخله في العديد من الأمور التنظيمية والمالية والاقتصادية والاجتماعية للمنظمات الأمر الذي يؤثر على المجتمع والاقتصاد ككل.<sup>3</sup>

فالحوكمة لغة: تعني التقويم. أما اصطلاحا: فنظام حوكمة الشركات متكامل يهدف إلى تقنين مشروعية مسار الأداء بالمنظمة حفاظا على حقوق المساهمين وذوي المصالح الأخرى.<sup>4</sup>

يستخدم مصطلح الحوكمة في اللغة الانجليزية تعبيرا مستعارا من الفرنسية وهو يعني في أصله اللاتيني " أسلوب إدارة وتوجيه السفينة"، فمن الضروري الإشارة إلى انه بالرغم من الاستخدام الواسع لمفهوم الحوكمة في الدول المتقدمة، إلا أن البحوث والدراسات تشير إلى انه لا يوجد تعريف دقيق ومحدد باللغة العربية، ولكن بعد العديد من المحاولات والمشاورات مع عدد من خبراء اللغة والاقتصاديين والقانونيين المهتمين بهذا الموضوع تم تبني مفهوم الحوكمة وعرفت كمايلي:

\* البنك العالمي (BM) : بأنها " الحوكمة هي ممارسة السلطة في تدبير موارد الدولة الاقتصادية والاجتماعية من أجل التنمية".<sup>5</sup>

\* لفظ الحوكمة هو الترجمة للأصل الإنجليزي للكلمة وهو Governance وقد توصل مجمع اللغة العربية بعد عدة محاولات لتعريب هذا المصطلح، حيث تم استخدام مضامين أخرى مثل الإدارة الرشيدة والحاكمية، الحكم الراشد لذا يطلق على اصطلاح Corporate Governance بحوكمة الشركات.<sup>6</sup>

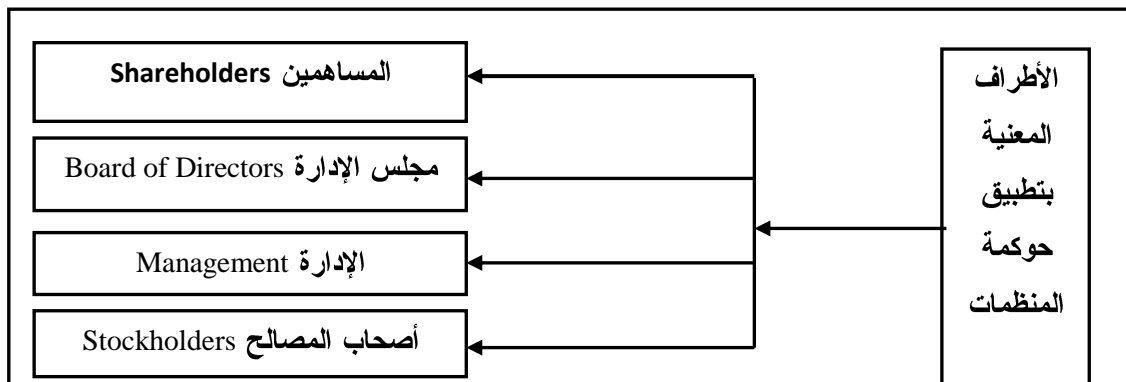
\* حددت منظمة التعاون الإقتصادي والتنمية OCDE تعريفا لحكومة الشركات "بأنها ذلك النظام الذي يتم من خلاله توجيه وإدارة شركات الأعمال ويحدد هيكل الحوكمة الحقوق والمسؤوليات بين مختلف الأطراف ذات الصلة بنشاط الشركة مثل مجلس الإدارة والمساهمين وأصحاب المصالح، كما يحدد قواعد وإجراءات إتخاذ القرارات المتعلقة بشؤون الشركة، كذلك يحدد الهيكل الذي يتم من خلاله وضع أهداف الشركة ووسائل تحقيقها ووسائل الرقابة على الأداء".<sup>7</sup>

كما تعرف الحوكمة " بأنها الطريقة الرشيدة لإدارة أصول الشركة ومواردها المختلفة وذلك بالقدر الذي يعمل على التوازن في حقوق المساهمين والأطراف الأخرى ذات العلاقة بالشركة".<sup>8</sup>

**2.1. عوامل وأسس حوكمة المنظمات:** يرتبط مفهوم الحوكمة بمضامين وأسس، وسنحاول في هذا الإطار الوقوف على مدلول الأطراف المعنية والمحددات الأساسية لتطبيق حوكمة المنظمات وكذا مبادئها.

**1.2.1. الأطراف المعنية بتطبيق الحوكمة:** الأطراف المعنية بتطبيق حوكمة المنظمات هي الأطراف التي يهملها موضوع المنظمة، ومن ضمنها الأطراف المهمة كل من له "مصلحة" في ذات المنظمة المساهمة، ويسمون "أصحاب المصالح" ومنهم ملاك الشركة المساهمة، مجلس الإدارة والإدارة التنفيذية، العاملون والموظفون داخل المنظمة والمقرضون الأساسيين للمنظمة والعملاء الخاصون والموردون الذين يرتبطون مع المنظمة بعلاقات ومصالح بيع وشراء وغير ذلك. والشكل أدناه يوضح هذه الأطراف بالتفصيل:

الشكل 01  
الأطراف المعنية بتطبيق حوكمة المنظمات



المصدر: محمد مصطفى سليمان، حوكمة الشركات ومعالجة الفساد الإداري، الدار الجامعية، مصر، 2006، ص 17.

ويلعب كل طرف دورا هاما في الإسهام في نجاح المنظمة وأدائها في الأجل الطويل، منم خلال تجسيد الإطار المؤسسي والقانوني الشامل لحوكمة المنظمات، ويتباين دور كل من هؤلاء الأطراف وتفاعلاتهم فيما بينهم تباينا واسعا وذلك حسب الظروف السياسية والاقتصادية والثقافية السائدة.

### 2.2.1. المحددات الأساسية لتطبيق حوكمة المنظمات:

هناك اتفاق على أن التطبيق الجيد لحوكمة المنظمات من عدمه يتوقف على مدى توافر ومستوى جودة مجموعتين من المحددات منها المحددات الخارجية وتلك الداخلية:

**1.2.2.1. المحددات الخارجية:** وتشير إلى المناخ العام للاستثمار في الدولة، والذي يشمل على سبيل المثال: القوانين المنظمة للنشاط الاقتصادي (مثل قوانين سوق المال والشركات وتنظيم المنافسة ومنع الممارسات الاحتكارية والإفلاس)، وكفاءة القطاع المالي (البنوك وسوق المال) في توفير التمويل اللازم للمشروعات، ودرجة تنافسية أسواق السلع وعناصر الإنتاج، بالإضافة إلى المنظمات الخاصة للمهن الحرة مثل مكاتب المحاماة، المراجعة، التصنيف الائتماني والاستشارات المالية والاستثمارية.<sup>9</sup>

**2.2.2.1. المحددات الداخلية:** تشمل على القواعد والأساليب التي تطبق داخل المنظمات، والتي تتضمن وضع هياكل إدارية سليمة توضح كيفية اتخاذ القرارات داخل المنظمات وتوزيع مناسب للسلطات والواجبات بين الأطراف بتطبيق حوكمة المنظمات، مثل مجالس الإدارة والإدارة والمساهمين وأصحاب المصالح، وذلك بالشكل الذي لا يؤدي إلى وجود تعارض المصالح بين هؤلاء الأطراف بل يؤدي إلى تحقيق مصالح المستثمرين على المدى الطويل.<sup>10</sup>

**3.1. أهمية وضرورة حوكمة المنظمات:** مع توالي الأزمات المالية العالمية بسبب غياب أخلاقيات الإفصاح والشفافية زد على ذلك الانفجار القوي الذي تسببت فيه فضيحة شركة انرون\* وما تلا ذلك من انكشافات متتالية خاصة على مستوى أسواق المال للدول الناشئة، اظهر بوضوح أهمية حوكمة المنظمات بين الدول التي كان من المعتاد اعتبارها أسواق مالية "قريبة من المال" وقد اكتسبت حوكمة المنظمات أهمية اكبر بالنسبة للاقتصاديات الناشئة نظرا لضعف النظام القانوني الذي يمكن معه إجراء تنفيذ العقود وحل المنازعات بطريقة فعالة.<sup>11</sup>

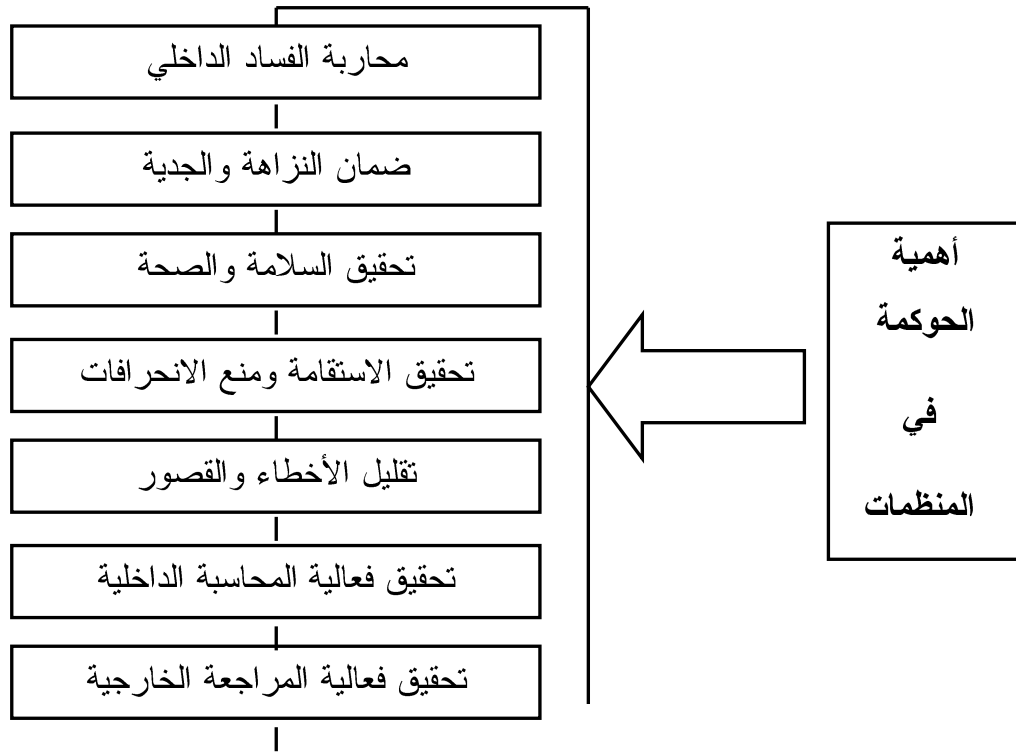
**1.3.1. أهمية حوكمة المنظمات:** إن الحوكمة أساس جيد للاستقامة والصحة الأخلاقية وتظهر أهميتها فيما يلي:<sup>12</sup>

- ❖ محاربة الفساد الداخلي في المنظمات وعدم السماح بوجوده أو باستمراره بل القضاء عليه وعدم السماح بعودته مرة أخرى.
- ❖ تحقيق وضمان النزاهة والجدية والاستقامة لكافة العاملين في المنظمات بدءا من مجلس الإدارة والمديرين التنفيذيين إلى أدنى عامل فيها.

- ❖ تحقيق السلامة والصحة وعدم وجود أي أخطاء عمدية أو انحراف متعمد أو غير متعمد، ومنع استمرار هذا الخطأ أو القصور بل جعل كل شيء في إتمامه العام صالحا.
- ❖ محاربة الانحرافات وعدم السماح باستمرارها، خاصة تلك التي يشكل وجودها تهديدا للمصالح أو أن باستمرارها يصعب تحقيق نتائج جيدة للأعمال وتحتاج إلى تدخل إصلاحي عاجل.
- ❖ تقليل الأخطاء إلى قدر ممكن بل استخدام النظام الحمائي الوقائي الذي يمنع حدوث هذه الأخطاء وبالتالي تجنب المنظمات تكاليف وأعباء هذا الحدوث .
- ❖ تحديد الاستفادة القصوى والفعلية من نظم المحاسبة والرقابة الداخلية وكذلك المراجعة الداخلية، خاصة فيما يتصل بعمليات الضبط الداخلي وتحقيق فاعلية الإنفاق وربط الإنفاق بالإنجاز، خاصة وان العاملين في مجال المحاسبة الداخلية أكثر معرفة وبينة فيما يحدث داخل المنظمة.
- ❖ تحقيق أعلى قدر للفاعلية من مراجعي الحسابات الخارجيين، خاصة وإنهم على درجة مناسبة من الاستقلالية وعدم خضوعهم لأي ضغط من جانب مجلس إدارة المنظمات أو من جانب المديرين التنفيذيين العاملين فيها. ويمكن إجمال أهمية الحوكمة من خلال الشكل أدناه كالآتي:

## الشكل 02

## أهمية حوكمة المنظمات



المصدر: محسن أحمد الخضيرى، حوكمة الشركات، ص 58

**2.3.1. مدى ضرورة الحوكمة وأوجه الاستفادة منها:** تحتاج المنظمات والمؤسسات والجمعيات إلى نظام حمائي ووقائي، نظام يدافع عن صحة وسلامة كل شيء، يعبر عن الحقيقة ويعمل على تحقيق المصداقية، ويزيد من درجة الإفصاح، إنه نظام ومنظومة الحوكمة تلك التي تصنع نظام قوى ضد الإفساد نظام قائم على الأخلاق الحميدة وعلى القيم والمبادئ العليا. لقد جاءت "الحوكمة" لتوفر قدر كبير

حوكمة النشاط المصرفي كآلية لمكافحة الفساد المالي ... \_\_\_\_\_ بن عبد العزيز سفيان & بن علي محمد

من الانضباط والتصدي بكافة جوانب الكذب والخداع وعدم إظهار الحقيقة، وذلك من أجل تصحيح الأوضاع، وتحقيق مزيد من العلانية الموضحة لحقائق أوضاع المنظمات، وزيادة درجة الإفصاح، وتحقيق قدر كبير من الشفافية، كل ذلك لتحقيق مصداقية وسلامة القوائم المالية التي تعبر عن أوضاع المنظمات، والابتعاد عن الغموض وعن استخدام المصطلحات المركبة والكلمات المبهمة، والابتعاد عن المعايير المزوجة، وكل ما من شأنه أن يؤدي إلى عدم قدرة متخذ القرار على معرفة الحقيقة، خاصة ما يوضحه الشكل أدناه:

### الشكل 03

#### أدوات إخفاء الحقائق



المصدر: محسن أحمد الخضيرى، مرجع سبق ذكره، ص 42.

إن هذا يوضح أهمية وجود الحوكمة ليس فقط لجلاء الحقيقة، ولكن وهو الأهم لإظهار الواقع على ما هو عليه، ومن ثم يستطيع كل فرد أن يتخذ قراره السليم في ضوء حقائق ومعلومات كافية خاصة في ما يتصل بـ:

- 1- عمليات الاحتفاظ والانفصال وعمليات الارتباط بالخيارات.
  - 2- عمليات تكوين وتنويع المحافظ وإدارتها بين الأصول المختلفة الأنواع والزمن.
  - 3- عمليات المحاسبة والتوجيه لمجلس للإدارة عن نتائج الأعمال أو عن خطط الاستثمار المستقبلية أو عن تقدم تنفيذ المشروعات.
  - 4- عمليات تقييم نظم الضبط والرقابة الداخلية، ومدى كفاءة هذه النظم في معالجة أي قصور يحدث والكشف عنه، وحماية ووقاية المشروعات.
- وإذا كانت الحوكمة مطلباً يرى البعض أنه يستمد إلى أسباب ودعاوي خارجية، فإنه في الواقع ومن باب أولى يستند إلى أسباب داخلية، بل أن الحوكمة تعد من العوامل الحاسمة ومن القضايا التي تتطلبها دواعي امتلاك المزايا التنافسية لأي سوق استثماري نشط ويرعى في أن يزداد نشاطاً.<sup>13</sup>

## II. المحور الثاني: مبادئ الحوكمة وسبل دعمها في الجهاز المصرفي

لتحقيق المنهج والنهج لحوكمة المنظمات فقد تم صياغة مبادئ أساسية أصبحت بمثابة المرجع الأساسي للعديد من الممارسات المتعلقة بمفهوم حوكمة المنظمات، وفي الواقع نجد أنه كلما اختلفت التعريفات المعطاة لمفهوم الحوكمة فقد اختلفت كذلك المعايير التي تحكم عملية الحوكمة.

### 1.2. مبادئ الحوكمة في الجهاز المصرفي:

#### 1.1.2. مبادئ منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية:<sup>14</sup>

في أبريل 1988 طلب مجلس المنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية من المنظمة أن تقوم بالاشتراك مع الحكومات الوطنية للأعضاء بالمنظمة، وغيرها من المنظمات الدولية والقطاع الخاص، بوضع مجموعة من المبادئ والإرشادات الخاصة بحوكمة المنظمات، وفي 1999 تم إصدار هذه المبادئ ومنذ ذلك الحين تعتبر الأسس المناسبة لتطبيق مفهوم حوكمة المنظمات وتتكون من ستة مبادئ أساسية هي:

1- **ضمان وجود أساس لإطار فعال لحوكمة المنظمات:** يجب أن يتضمن إطار حوكمة المنظمات كلا من تعزيز شفافية الأسواق وكفاءتها، كما يجب أن يكون متناسقا مع أحكام القانون وأن يصيغ بوضوح تقسيم المسؤوليات فيما بين السلطات الإشرافية والتنظيمية التنفيذية.

2- **حقوق المساهمون والوظائف الرئيسية لأصحاب حقوق الملكية:** وتشمل نقل ملكية الأسهم، اختيار مجلس الإدارة، الحصول على عائد الأرباح، ومراجعة القوائم المالية وحق المساهمين في المشاركة الفعالة في اجتماعات الجمعية العامة.

3- **المعاملة المتساوية بين جميع المساهمين:** ويعني ذلك توفر المساواة بين حملة الأسهم داخل كل فئة، وحقهم في الدفاع عن حقوقهم القانونية والتصويت في الجمعية العامة على القرارات الأساسية، وكذلك حمايتهم من أي عمليات استحواذ أو دمج مشكوك فيها أو من التجارة بالمعلومات الداخلية، وكذلك حقهم في الإطلاع على كافة المعاملات مع أعضاء مجلس الإدارة أو المديرين التنفيذيين.

4- **دور أصحاب المصالح في أساليب ممارسة سلطات الإدارة بالمنظمة:** وتشمل احترام حقوقهم القانونية والتعويض عن أي انتهاك لها، وكذلك آليات مشاركتهم الفعالة في الرقابة على المنظمة وحصولهم على المعلومات، ويقصد بأصحاب المصالح البنوك، العاملين، حملة السندات والموردين والعملاء.

5- **الإفصاح والشفافية:** وتتناول الإفصاح عن المعلومات الهامة ودور مراقبة الحسابات، والإفصاح عن ملكية النسبة العظمى من الأسهم والإفصاح المتعلق بأعضاء مجلس الإدارة والمديرين التنفيذيين.

6- **مسؤوليات مجلس الإدارة:** وتشمل هيكل مجلس الإدارة وواجباته القانونية وكيفية اختيار أعضائه ومهامه الأساسية ودوره في الإشراف على الإدارة التنفيذية.

2.2. سبل وعناصر دعم الحوكمة في الجهاز المصرفي: نظرا للدور الحيوي الذي تقوم به البنوك في أي اقتصاد، فإن تطبيق الحوكمة في الجهاز المصرفي يعد أمرا في غاية الأهمية لضمان سلامة الجهاز



حوكمة النشاط المصرفي كآلية لمكافحة الفساد المالي ... \_\_\_\_\_ بن عبد العزيز سفيان & بن علي محمد

المصرفي وتحقيق الكفاءة في الأداء ولدعم دوره في خدمة الإقتصاد الوطني<sup>15</sup>، هذا ويرى الخبراء أن الحوكمة من المنظور المصرفي تعني تطوير الهياكل الداخلية للبنوك بما يؤدي إلى تحقيق الشفافية في الأداء وتطوير مستوى الإدارة بالإضافة وجود قوانين واضحة تحدد دور هيئات الإشراف والرقابة على الجهاز المصرفي.

**1.2.2. مبررات وفرص إقامة الحوكمة:** إن الحوكمة باعتبارها أحد مكونات نظام المناعة في المنظمات، إن لم يكن أهم مكوناته تعمل على محاربة الفساد وتحقيق الصحة والسلامة المالية والمحاسبية للمنظمات. ولقد اتضح ذلك بشدة عندما اكتشفت جماهير المساهمين في بعض كبريات المنظمات العالمية أنهم وقعوا ضحية الخداع والتزييف والتزوير، بسبب عمليات نصب واسعة النطاق، وكانت هذه الفضائح سببا في كشف الكثير من قضايا الفساد، ورغم إصابة أداء المنظمات بالخلل إلا أن تأخر الإصلاح أدى إلى تقادم الأمور، وهو خلل شمل جوانب عديدة.<sup>16</sup> يظهرها لنا الشكل التالي:

#### شكل 04

#### جوانب الخلل لدى المنظمات الضاغطة من أجل الحوكمة



المصدر: محسن أحمد الخضيرى، مرجع سبق ذكره، ص 92.

فالخلل يسمح لوجوده بتدمير كل شيء والتهاون في معالجته والتصدي له بالإصلاح يساهم في فقد المجتمع لذاته، وتحوله إلى تدمير هذه الذات وقد أدى التناقض الجوهرى ما بين الخلل والإصلاح إلى خلق وإيجاد أوضاع ضبابية غائمة في القوائم والتقارير المالية وبالتالي فإن التعامل معها يحتاج إلى الحوكمة وإن هذا يدفع إلى التعرف على أهم جوانب الخلل في المنظمات، والتي دعت إلى ضرورة الحوكمة.<sup>17</sup> جوانب الخلل لدى المنظمات والضاغطة من أجل الحوكمة:<sup>18</sup>

(1) ضعف هياكل إدارة المنظمات، وترك السلطة في أيدي مدراء غير متخصصين، بل يفتقدون إلى الخبرة والمهارة والدراية والحكمة.

(2) افتقاد إدارة المنظمات إلى الممارسة السليمة في الرقابة والإشراف وبحث الأمور الجوهرية للمنظمات، واقتصار هذه الإدارة على الأمور غير الجوهرية والشكلية والتي لا تمثل محورا هاما من

محاور العمل الإداري في المنظمات، بل تكاد تسير على الأهواء اللحظية الانفعالية، ولا ترتبط برؤية أو ب خطة عملية مدروسة.

(3) اهتمام الدول والحكومات بحرية التجارة واهتمام المنظمات بالعمليات التجارية وعقد الصفقات، مع إهمال الجوانب المالية التمويلية، وهي جوانب أساسية رئيسية، سواء ما يتصل منها بهياكل التمويل، وتوزيعها ما بين الموارد الذاتية والموارد الخارجية، ومدى توازن الهيكل التمويلي، ومدى قدرة المنظمة على توليد تدفقات نقدية داخلية كافية لسداد التزاماتها، ومدى تناسب معدل دوران رأس المال العامل في المشروع.

(4) عدم وجود توازن بين ما حدث بالفعل على المستوى الاقتصادي الكلي، وما يحدث بالفعل على مستوى الاقتصاد الجزئي (مستوى المشروعات)، أي فقد العلاقات الصحية السليمة ما بين اتجاه المشروع إلى الداخل وتوازناته الداخلية، وما بين انفتاح المشروع على الخارج بعلاقاته التشابكية المصلحية، ووجود تنافر ما بين مصالح الكل العام في منتهاه، وما بين الجزء المتداخل في نهايته وأقصاه، ومن ثم قيام كل منهما في اتجاه عكس الآخر، وينتهي الأمر بخسارة الجميع وتدمير الكل والجزء وخراب كل منهما.

(5) خضوع المنظمات إلى موجات متلاحقة من المنافسة الشديدة، واتجاه كثير من المنظمات إلى إخفاء كثير من مواطن الضعف، والابتعاد عن الشفافية، وتحقق الثقة في القوائم المالية المعدة عن هذه المنظمات، وهي المخاطر التي أكدتها وأحدثتها وعبرت عنها الكوارث والفضائح المالية في بعض المنظمات الأمريكية خلال النصف الأول من العقد الأول من القرن الحادي والعشرين .

### 2.2.2. العناصر الأساسية لدعم التطبيق السليم للحوكمة في الجهاز المصرفي:

وفقا للجنة بازل فإنها ترى أن الحوكمة من المنظور المصرفي تتضمن الطريقة التي تدار بها المؤسسات المصرفية بواسطة مجالس إدارتها، والإدارة العليا والتي تؤثر في كيفية قيام البنك بما يلي:

- وضع أهداف البنك.
- إدارة العمليات اليومية في البنك.
- إدارة الأنشطة والتعاملات بطريقة آمنة وسليمة ووفقا للقوانين السارية بما يحمي مصالح المودعين.
- مراعاة حقوق أصحاب المصالح المتعاملين مع البنك بما فيهم الموظفين والمساهمين و غيرهم.

ومن ناحية أخرى أشار الخبراء إلى أهمية تنوع الخبرات في مجلس إدارة البنوك وتحديد المسؤوليات للتقليل من الفساد، على اعتبار أن الحوكمة من مقتضياتها الضغط على الفساد ومحاربه بشتى الوسائل. كذلك فإن الحوكمة من المنظور المصرفي تعني النظام الذي على أساسه تكون العلاقات التي تحكم الأطراف الأساسية، بما يؤدي إلى تحسين الأداء والنجاح، هذا وقد سجلت التجارب العملية في مجال الرقابة والإشراف ضرورة توافر مستلزمات ملائمة من المراجعة والفحص داخل كل بنك، ويؤدي التطبيق السليم لمبادئ الحوكمة على جعل عمل المراقبين أكثر سهولة، حيث يساهم في دعم التعاون المشترك بين إدارة البنك والمراقبين، وقد أدركت لجنة بازل أن تحقيق الرقابة المصرفية بشكل فعال لن يتم إلا في وجود

حوكمة النشاط المصرفي كآلية لمكافحة الفساد المالي ... ————— بن عبد العزيز سفيان & بن علي محمد  
تطبيق سليم للحوكمة داخل الجهاز المصرفي وتتمثل العناصر الأساسية لضمان التطبيق السليم لمبادئ  
الحوكمة في البنوك فيما يلي:<sup>19</sup>

- وضع أهداف إستراتيجية ومجموعة القيم والمبادئ تكون معلومة لجميع العاملين في البنك.
- وضع وتنفيذ سياسات واضحة في البنك.
- ضمان كفاءة أعضاء مجلس الإدارة.<sup>20</sup>
- ضمان توافر مراقبة ملائمة الأنشطة البنك.
- الاستفادة الفعلية من تقارير المراجعون الداخليون والخارجيون.
- ضمان توافق نظم الحوافز مع أنظمة البنك.
- مراعاة الشفافية عند تطبيق الحوكمة.

### III. المحور الثالث: النظام المصرفي الجزائري في ظل الحوكمة والدروس المستفادة من فضيحة الخليفة.

إن تطور أي اقتصاد في وقتنا الحالي يعتمد بالدرجة الأولى على تطور النظام المصرفي ومدى فعاليته حيث يعتبر بمثابة القلب النابض لكل نشاط اقتصادي مهما اختلفت التوجهات والسياسات المتبعة لأي بلد.

تعتبر عملية إصلاح النظام المصرفي في الجزائر أكثر من الضرورة، وهذا له أسبابه ومبرراته ولعل أهمها أن هذا النظام أصبح يمثل أحد مكابح مسار التنمية في بلادنا نظرا لوتيرة أعماله البطيئة التي لم تساير التحولات التي باشرتها الجزائر، وما توصيات الهيئات المالية الدولية بضرورة توسيع عملية الإصلاح إلا دليل على ذلك.

وعليه سنتناول في هذا الجزء الأخير من المقال تطور النظام المصرفي الجزائري، وأهم الإصلاحات التي شهدتها مع التطرق إلى أهم العوائق التي حالت دون تطوير هذا النظام مثال على ذلك أزمة بنك الخليفة، رغم الكم الهائل من القوانين التي سنت من أجل إصلاح النظام المصرفي الجزائري، ومدى مساهمة الحوكمة واللجنة المصرفية الدولية في معالجة الأزمة.

**1.3. النظام المصرفي الجزائري في مرحلة الإصلاحات الأولية:** ورثت الجزائر بعد الاستقلال نظاماً مصرفياً تابعاً للاقتصاد الفرنسي وقائماً على النظام الحر الليبرالي، وبالرغم من إنشاء منظمات مالية وطنية بعد الاستقلال مثل البنك المركزي الجزائري والخزينة العمومية والبنك الجزائري للتنمية، إلا أنه كان هناك نظام مصرفي مزدوج قائم في شقّه الأول على النظام الرأسمالي وفي شقّه الثاني على النظام الاشتراكي وتحت سيطرة الدولة، لذلك قررت الجزائر تأميم البنوك سنة 1966، وبداية من تلك السنة تأسست مجموعة من البنوك التجارية العمومية، وبعضها قام على أنقاض البنوك الفرنسية المؤممة، فظهرت البنوك الآتية:

- البنك الوطني الجزائري BNA سنة 1966. - القرض الشعبي الجزائري CPA سنة 1967.

- بنك الجزائر الخارجي BEA سنة 1967. - بنك الفلاحة والتنمية الريفية BADR سنة 1982.

- بنك التنمية المحلية BDL سنة 1985.

كما قامت الجزائر بعدة إصلاحات في نظام مصرفي ذلك بإصلاح قانون 12/86 المتعلق بنظام البنك والقرض والذي بفضل تم إدخال إصلاح جذري على النظام البنكي، وجاء هذا الأخير قبل صدور قوانين الإصلاحات عام 1988 (06/04-88/01-88/88) إذ انه لم يأخذ بعين الاعتبار المستجدات التي طرأت على مستوى التنظيم الجديد للاقتصاد، وبذلك ظهر قانون 1988 الذي أعطى استقلالية للبنوك في إطار تنظيم جديد لاقتصاد المنظمات المالية، وبعدها ظهر قانون جديد سنة 1990 ألا وهو قانون 10/90 والمتعلق بالنقد والقرض، والذي يسمح بالاستثمار المصرفي الأجنبي وإنشاء بنوك خاصة، جنبا إلى توصيات لجنة بازل الأولى.

**1.1.3. قانون النقد والقرض 10/90 (النظرة الجديدة وإصلاح 1990):** يعتبر القانون رقم 10/90 الصادر في 14 ابريل 1990 والمتعلق بالنقد والقرض نصا تشريعا يعكس بحق الاعتراف بأهمية المكانة التي يجب أن يكون عليها النظام المصرفي، ويعتبر من القوانين التشريعية الأساسية للإصلاحات، وبالإضافة إلى انه اخذ بأهم الأفكار التي جاء بها قانون 1986-1988 فقد حمل أفكارا جديدة فيما يتعلق بتنظيم النظام المصرفي وأدائه.<sup>21</sup>

لقد أرسى هذا القانون القواعد التنظيمية والتسييرية للبنوك والمنظمات المالية فنص على ما يلي:<sup>22</sup>

- إلغاء تبعية السياسة النقدية للقطاع السلعي التي كانت مرسخة في ظل التخطيط المركزي.
- عدم التمييز في منح القروض ما بين القطاع العام والقطاع الخاص.
- اعتماد المرونة في تحديد معدلات الفائدة بالنسبة للبنوك من قبل البنك المركزي.
- تم الفصل بين البنك المركزي صاحب السلطة في إصدار النقد والخزينة العمومية صاحبة العجز في التمويل.
- تقليص ديون الخزينة تجاه البنك المركزي والقيام بتسديد الديون السابقة المتراكمة عليها.
- استعادة البنوك والمنظمات المالية لوظائفها التقليدية خاصة تلك المتمثلة في منح القروض التي كانت محتكرة من قبل الخزينة العمومية.
- أصبح توزيع القروض لا يخضع إلى قواعد إدارية، وإنما يرتكز على مفهوم الجدوى الاقتصادية للمشاريع.
- أصبح مجلس النقد والقرض يمثل السلطة النقدية الوحيدة والمستقلة بعدما كانت مشتتة بين البنك المركزي والخزينة العمومية ووزارة المالية.
- إعادة تأهيل دور البنك المركزي في تسيير النقد والقرض.

- تولي مجلس النقد والقرض إدارة وتسيير البنك المركزي.
  - إقامة نظام مصرفي قادر على اجتذاب وتوجيه مصادر التمويل.
  - حماية الودائع.
  - ترقية الاستثمار الأجنبي.
  - إعادة الاعتبار لبنك الجزائر و الدور المنوط به كبنك مركزي.
  - تحد يد نوعية العلاقة بين البنك المركزي والخزينة العمومية.
  - تحد يد نوعية العلاقة بين البنك المركزي والبنوك التجارية.
- كما فتح المجال لإنشاء بنوك خاصة، خصوصا و أن الجزائر متوجهة نحو اقتصاد السوق هذا الأخير الذي يرغم على القيام بإصلاح جذري في جهازنا المصرفي إدارة و تسيير.<sup>23</sup>

### 2.1.3. النظام المصرفي الجزائري في ظل الإصلاحات ما بعد 1990: من خلال أهم الإضافات التي

أتى بها قانون النقد والقرض اتضح لنا جليا كأهم منعطف ميز هذه الحقبة هو استرجاع بنك الجزائر لمكانته كأعلى سلطة نقدية في البلاد، واختفاء وزارة الاقتصاد كما اتضح بروز بدائل تمويلية جديدة وهذا ما حدده المرسوم التنفيذي رقم 190/91 الصادر في 28 ماي 1991 حيث أشار إلى أنواع الأدوات المالية، أشكالها، شروط إصدارها وكيفية تداولها وتحويلها. ولكن السياسة النقدية بقيت تعتمد على أدوات مباشرة تنطوي كما سبق على فرض قيود على الائتمان كوضع حدود قصوى للائتمان المصرفي الموجه للمنظمات الاقتصادية ولحجم عمليات إعادة الخصم من قبل البنوك وكذلك شمل تقييد تدخلات البنك المركزي في سوق المعاملات النقدية بين البنوك.

في سنة 1992 توقف البنك عن فرض حدود قصوى ائتمانية على إقراض البنوك التجارية وبدأ في الاعتماد على إعادة تمويل الاقتصاد، وتم توسيع السوق النقدي خلال سنتي 1992-1993 ليشمل المنظمات المالية غير المصرفية (شركات التأمين) التي يسمح لها بإقراض الأموال الفائضة عن حاجتها.<sup>24</sup>

دخلت الجزائر مرحلة ثانية من الإصلاحات الهيكلية للاقتصاد بدءا باتفاقية الإصلاح 1994-1998 التي كان محتواها هو موافقة صندوق النقد الدولي على اتفاق القرض الموسع مع الجزائر والممتد خلال فترة 1995-1998 دون أن تهمل المحاولة الأولى التي تمت في شهر ابريل 1994 بالتعاون مع منظمات مالية دولية من خلال اتفاق تمويل قصير المدى لمدة سنة وكان يرمي هذا البرنامج إلى إعادة هيكلة الاقتصاد الجزائري واسترجاع التوازنات الكبرى، كما انه تم من جهة أخرى إعادة جدولة القروض المتوسطة والقصيرة مع نادي باريس\* و نادي لندن\*. خصوصا بعد صدور بيان رسمي من السلطات الجزائرية يوم 30 مارس 1995 المتضمن السياسة الاقتصادية والمالية للفترة ما بين مارس 1995 و ابريل 1998 والذي على إثره وافقت الجزائر على سلسلة من الإصلاحات من اجل تحويل الاقتصاد الوطني إلى اقتصاد السوق ويمتد هذا البرنامج الإصلاحي إلى مرحلتين:<sup>25</sup>

◇ مرحلة قصيرة الأجل هي مرحلة تثبيت لمدة سنة 1994 - 1995.

◇ مرحلة متوسطة الأجل هي مرحلة التعديل الهيكلي تمتد لمدة ثلاث سنوات 1995-1998.

وفي مجال إعادة الهيكلة البنكية، باشرت السلطات العمومية في إعادة رسملة القطاع البنكي، وقدرت التكلفة الإجمالية لهذه العملية بنهاية سنة 2001 ما قيمته 15 مليار دولار، كما تمت إعادة هيكلة التخصص الوظيفي للبنوك كما هو الحال بالنسبة للصندوق الوطني للتوفير والاحتياط الذي تم تحويله إلى بنك تجاري وكذا البنك الجزائري للتنمية.

**3.1.3. تأثير اتفاقية بازل I على النظام المصرفي الجزائري:** بعد سلسلة من الجهود والاجتماعات قدّمت اللجنة توصياتها الأولى بشأن كفاية رأس المال، والتي عُرفت باتفاقية (بازل I)، وذلك في 1988م، ليصبح بعد ذلك اتفاقاً عالمياً، وبعد أبحاث وتجارب تم وضع نسبة عالمية لكفاية رأس المال \* تعتمد على نسبة هذا الأخير إلى الأصول حسب درجة خطورتها، وبطريقة مرجحة، وقدّرت هذه النسبة بـ 8%.<sup>26</sup> وأوصت اللجنة من خلاله على تطبيق هذه النسبة اعتباراً من نهاية عام 1992م، ليتّم ذلك التطبيق بشكل تدريجي خلال ثلاث سنوات، بدءاً من 1990م، وكانت هذه التوصيات مبنية على مقترحات تقدّم بها كوك \*COOKE، والذي أصبح بعد ذلك رئيساً لهذه اللجنة، لذلك سميت تلك النسبة السابقة لكفاية رأس المال بنسبة بازل، أو نسبة كوك، أو نسبة بال ويسمىها الفرنسيون أيضاً معدل الملاءة الأوروبي RSE.<sup>27</sup>

وتحدّد كفاية رأس المال وفقاً للاعتبارات التالية:

- ربط احتياطات رأس المال لدى البنك بالأخطار الناتجة عن أنشطته المختلفة، بغض النظر عما إذا كانت متضمنة في ميزانية البنك أو خارج ميزانيته.
- تقسيم رأس المال إلى مجموعتين أو شريحتين:<sup>28</sup>
- أ- رأس المال الأساسي: يشمل حقوق المساهمين + الاحتياطات المعلنة والاحتياطات العامة والقانونية + الأرباح غير الموزعة أو المحتجزة.
- ب- رأس المال التكميلي: يشمل احتياطات غير معلنة + احتياطات إعادة تقييم الأصول + احتياطات مواجهة ديون متعثرة + الإقراض متوسط وطويل الأجل من المساهمين + الأوراق المالية (الأسهم والسندات التي تتحول إلى أسهم بعد فترة).
- ويجب احترام الشروط الآتية في رأس المال:
- ألا يزيد رأس المال التكميلي على رأس المال الأساسي.
- ألا تزيد نسبة القروض التي يحصل عليها البنك من المساهمين والتي تدخل ضمن هذا الإطار عن 50% من رأس المال الأساسي.
- ألا تزيد المخصصات العامة كحد أقصى عن 2% مرحلياً، ثمّ تحدّد بـ 1.25% من الأصول والالتزامات العرضية مرجحة الخطر، لأنها لا ترقى إلى حقوق الملكية.

- تخضع احتياطات إعادة التقييم للأصول لاعتبارات معينة (خصم بنسبة 55 % لاحتمال خضوع هذا الفرق للضريبة عند بيع الأصول)، وكذا الأوراق المالية التي تتحول إلى أسهم (يتم سدادها بعد حقوق المودعين و قبل المساهمين).

- يُشترط لقبول أية احتياطات سرية ضمن قاعدة رأس المال المساندة\* أن يكون موافقاً عليها ومعتمدة من قبل السلطات الرقابية، وأن تكون من خلال حساب الأرباح والخسائر، وأن لا يكون لها صفة المخصص، وبعض الدول لا تسمح بها.

في الجزائر حددت التعليمات رقم 74-94 الصادرة في 29 نوفمبر 1994م معظم المعدلات المتعلقة بقواعد الحذر Les règles prudentielles وأهمها تلك المتعلقة بكفاية رأس المال، فقد فرضت هذه التعليمات على البنوك الالتزام بنسبة ملاءة لرأس المال أكبر أو تساوي 8 % تطبق بشكل تدريجي مراعاة للمرحلة الانتقالية التي يمر بها الاقتصاد الجزائري نحو نظام اقتصاد السوق، وحددت آخر أجل لذلك نهاية ديسمبر 1999م، وذلك وفق المراحل الآتية:<sup>29</sup>

- 4 % مع نهاية شهر جوان 1995.
- 5 % مع نهاية شهر ديسمبر 1996.
- 6 % مع نهاية شهر ديسمبر 1997.
- 7 % مع نهاية شهر ديسمبر 1998.
- 8 % مع نهاية شهر ديسمبر 1999.

وقد حددت المادة 5 من التعليمات رقم 74 - 94 كفاية حساب رأس المال الخاص للبنك في جزئه الأساسي، بينما حددت المواد 6 و 7 العناصر التي تحتسب ضمن رأس المال التكميلي للبنك، ومجموع هذين الجزئين يشل رأس المال الخاص للبنك، بينما بينت المادة 8 من التعليمات مجموع العناصر التي يتوفر فيها عنصر المخاطرة، ثم صنفتها المادة 11 وفق أوزان المخاطرة الخاصة بها حسب ما يكافئها من قروض، وذلك في ملحق خاص ينشره ويوزعه بنك الجزائر، وكل ذلك بطريقة مشابهة لما ورد في مقررات بازل ا.<sup>30</sup>

لدراسة مدى التزام البنوك العاملة بالجزائر بمعيار لجنة بازل لكفاية رأس المال تم اختيار عينة منها تتكون من أربعة بنوك، بنكان عموميان جزائريان وهما: البنك الوطني الجزائري BNA وبنك الصندوق الوطني للتوفير والاحتياط CNEP-Banque، وبنك خاص أجنبي هو المجموعة العربية المصرفية ABC الجزائر، وبنك إسلامي مختلط بين القطاع العام الجزائري والقطاع الخاص الأجنبي وهو بنك البركة الجزائري، وهذه بعض النسب في فترات مختلفة:<sup>31</sup>

❖ **البنك الوطني الجزائري BNA:** حقق نسبة كفاية لرأس المال تصل إلى 10,12 % سنة 1997، لتتخفض بشدة إلى 6,12 % سنة 1999، ثم لتبلغ 7,64 % سنة 2000، مما يدل على أن هذا البنك لم يول الاهتمام الكافي لهذه النسبة، وهذا بالرغم من أن ترتيبه ضمن 100 مصرف عربي جاء في الرتبة 28 سنة 2001، وهو الترتيب الذي ينشئه سنوياً إتحاد المصارف العربية بناءً على عدة معطيات أهمها: حجم الأصول، حجم الودائع، حقوق المساهمين، صافي الربح.

❖ الصندوق الوطني للتوفير والاحتياط CNEP: حقق نسبة ملاءة لرأس المال تقدر بـ 14% سنة 2001، وهي نسبة جيدة مقارنة مع حادثة خضوعه للتنظيمات البنكية.

❖ المجموعة العربية المصرفية ABC: مجموعة دولية مقرها البحرين، فتحت أول فرع لها بالجزائر سنة 1998 بمساهمات جزائرية، حقق هذا البنك نسبة كفاية لرأس المال تصل إلى 22,98 % سنة 2000، لتتخفّض إلى 9,84 % سنة 2001، ثم لترتفع إلى 15,62 % سنة 2002، وهذا يعني أن هذه النسبة مراقبة بشدة من طرف البنك ويحاول تحسينها باستمرار، ويبدو أن خبرته الدولية كانت وراء ذلك.

❖ بنك البركة الجزائري: أول بنك إسلامي يفتح أبوابه بالجزائر، وهو فرع لمجموعة البركة الدولية التي تقع مقراتها بين البحرين وجدة (السعودية)، يملك رأسماله مناصفة مع هذه المجموعة بنك الفلاحة والتنمية الريفية BADR الجزائري وقد تأسس سنة 1991، يحقق هذا البنك نسبة ملاءة عالية لرأس المال وباستمرار، فقد بلغت هذه النسبة سنة 1999 على سبيل المثال 33,9 %، ثم 21,76 % سنة 2003، ويبدو هنا أيضاً أن الخبرة الدولية للبنك إضافة إلى الرقابة الصارمة للمقر الرئيسي على الفروع كانت وراء ذلك.

إن كل هذه الإصلاحات والتوصيات ساعدت على إنشاء البنوك الخاصة ومن بينها بنك الخليفة، وأعطتها الحق لانجاز أعمالها وممارسة نشاطها المصرفي كباقي البنوك الأخرى، لكن سرعان ما انهارت.

### 2.3. أزمة بنك الخليفة والدروس المستفادة منها:

على وقع الهزات التي عرفتتها بعض البنوك الخاصة وعلى رأسها بنك الخليفة لجأت السلطات الجزائرية إلى القيام بإصلاحات في صيف 2003 نظرا للضبابية والغموض في العلاقة بين الهيئات المشرفة على القطاع المصرفي، لا سيما بين بنك الجزائر ولجنة النقد والقرض أو اللجنة المصرفية والبنوك الخاصة، حيث يحتاج النظام البنكي الجزائري لعملية إصلاح واسعة وهذا مواصلة للإصلاحات المطبقة سابقا، وتعد نقائص الإصلاحات السابقة من دوافع إصلاح النظام المصرفي الجزائري.

### 1.2.3. تعديل قانون النقد والقرض 10/90 (القانون التكميلي 11/03):

ترتبط إشكالية الإصلاح المصرفي ومعالجة المحيط على أن يشمل الإصلاح مجمل النظام المصرفي وعلى رأسه بنك الجزائر، كونه المسئول الأول عن وضع السياسة النقدية ومراقبة سياسة القرض، فوجود بنك مركزي قوي يعتبر من أهم دعائم الإصلاح المصرفي وخاصة ما يتعلق بالرقابة على البنوك خصوصا بعد فضيحة بنك الخليفة والتي أثرت بشكل كبير على مصداقية النظام المصرفي الوطني، وهو الأمر الذي دفع بالسلطات الجزائرية إلى رفع درجة تدخلها في التنظيم المصرفي من خلال الأمر رقم 03-11 الصادر في 26 أوت 2003، والذي وضع أطرا جديدة تحكم سير البنك المركزي والبنوك التجارية، ويمكن حصر ما تضمنه هذا الأمر فيما يلي:<sup>32</sup>

- أن بنك الجزائر مؤسسة وطنية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، كما يعد تاجرا في علاقته مع الغير.



## حوكمة النشاط المصرفي كآلية لمكافحة الفساد المالي ... ————— بن عبد العزيز سفيان & بن علي محمد

- لا يجوز للمحافظ ونائبه الدخول في أي استحقاقات انتخابية أو ممارسة أي وظائف حكومية أخرى.
  - أصبحت صلاحيات مجلس النقد و القرض واسعة حيث أصبحت الحكومة تستشيريه في كل مشروع قانون و نص تنظيمي يتعلقان بالمسائل المالية والنقدية.
  - يمكن لبنك الجزائر أن يقترح على الحكومة كل التدابير التي من شأنها أن تحسن ميزان المدفوعات وحركة الأسعار والأحوال المالية العامة، وسياسة الصرف والتنظيم والإشراف وأنظمة الدفع.
  - تم الفصل بين مجلس الإدارة المكلفة بتسيير البنك كمؤسسة، وبين مجلس النقد والقرض الذي يمارس اختصاصات جوهرية في مجال سياسة النقد والقرض.
  - إقامة هيئة رقابية، مكلفة بمهمة متابعة نشاطات البنك ولاسيما النشاطات المتصلة بتسيير مركزية المخاطر ومركزية المستحقات غير المدفوعة والسوق النقدية؛
  - يرفع بنك الجزائر إلى مختلف مؤسسات الدولة التقارير الاقتصادية والمالية والتقارير المتعلقة بالتسيير.
  - تم إلغاء ما نص عليه قانون 06/88 من إمكانية اقتراض البنوك من الجمهور.
  - تنشأ لجنة مشتركة بين بنك الجزائر ووزارة المالية للإشراف على تسيير الأرصدة والمديونية الخارجية.
  - يمثل مصدر للمعلومات المالية التي تعد ضرورية من أجل مكافحة الآفات المعاصرة كتبييض الأموال.
  - يضمن حماية أفضل للبنوك وللمؤسسات المالية كما يحدد شروط ومقاييس اعتماد البنوك ومسيري البنوك والعقوبات الجزائية التي يتعرض لها مرتكبو المخالفات.
  - يصدر مجلس النقد والقرض نظاما يحدد الحد الأدنى الجديد لرأسمال البنوك والمؤسسات المالية وسيعمل على هذا الأساس بنك الجزائر على تعزيز التقييم لطلبات الإعتمادات الجديدة.
  - يشكل قاعدة للرقابة على الوثائق والمستندات، ويسمح بالتقييم والإطلاع السريع على تطور الوضعية المالية الخاصة بكل بنك.
- 2.2.3. إصلاح البنك المركزي:**<sup>33</sup> إن تدعيم دور البنك المركزي باعتباره المسئول كسلطة نقدية والمكلف الرئيسي بالمراقبة أمر ضروري ومهم، إلا انه لا يجب المبالغة في منح صلاحيات قد تعيق الأداء الطبيعي للنظام المصرفي عوض تفعيله، ومثال على ذلك التعليمية الصادرة عن رئيس الحكومة المتعلقة بضرورة إيداع المنظمات العمومية لأموالها لدى البنوك العمومية دون الخاصة، حيث طرحت هذه النقطة إشكالا وأثارت تساؤلات عديدة حتى من طرف الهيئات النقدية المتخصصة العالمية على غرار صندوق النقد الدولي، إذ لا يمكن تحميل البنوك الخاصة المسؤولية بمفردها عن نقائص النظام المصرفي الوطني.
- إن دور البنك المركزي لا يجب أن يقتصر على سحب الأوراق النقدية لتلبية احتياجات الآلة الإنتاجية غير الفعالة، بل بصياغة سياسة نقدية واضحة المعالم والأهداف تساهم في التسيير الحسن لأداء البنوك، والسهر على تنفيذها. ولضمان استقلالية بنك الجزائر في إدارة المعروض النقدي كهدف لتحقيق سياسة نقدية فعالية، يجب توفير العناصر التالية:
- استقلالية الأشخاص القائمين على صياغة السياسة النقدية.

- قيام مجلس إدارة بنك الجزائر بصياغة السياسة النقدية والائتمانية والإشراف على تنفيذها.
- لا يجب منح تسهيلات ائتمانية تمثل سحبا على المكشوف للحكومة أو أية جهة أخرى.
- ضمان أولوية تحقيق استقرار الأسعار كهدف للسياسة النقدية لبنك الجزائر.

3.3. دعم الحوكمة للنظام المصرفي الجزائري: نظرا للدور الحيوي الذي تقوم به البنوك الجزائرية في الاقتصاد الوطني، فإن تطبيق مبادئ الحوكمة في النظام المصرفي يعد أمرا في غاية الأهمية لضمان سلامة البنوك وتحقيق الكفاءة في أدائها، ولدعم دورها في خدمة الاقتصاد الوطني، وتعني الحوكمة من المنظور المصرفي تطوير الهياكل الداخلية للبنوك بما يؤدي إلى تحقيق الشفافية في الأداء وتطوير مستوى الإدارة، وفقا للجنة بازل فإنها ترى أن الحوكمة من المنظور المصرفي تتضمن الطريقة التي تدار بها المنظمات المصرفية بواسطة مجالس إدارتها والإدارة العليا والتي من شأنها أن تؤثر في كيفية قيام المنظمة بما يلي:

(1) وضع أهداف إستراتيجية ومجموعة القيم والمبادئ التي تكون معلومة لكل العاملين في المنظمة المصرفية: يصعب إدارة الأنشطة البنكية بدون تواجد أهداف إستراتيجية أو مبادئ للإدارة يمكن الاسترشاد بها، لذا فإنه على مجلس الإدارة أن يضع الإستراتيجيات التي تمكنه من توجيه وإدارة أنشطة البنك، كما يجب عليه أيضا تطوير المبادئ التي تدار بها المنظمة سواء تلك التي تتعلق بالمجلس نفسه أو بالإدارة العليا أو بباقي الموظفين، ويجب أن تؤكد هذه المبادئ على أهمية المناقشة الصريحة والآنية للمشاكل التي تعترض المنظمة، وخاصة يجب أن تتمكن هذه المبادئ من منع الفساد والرشوة في الأنشطة التي تتعلق بالمنظمة سواء بالنسبة للمعاملات الداخلية أو الصفقات الخارجية. يجب أن يضمن مجلس الإدارة قيام الإدارة العليا بتنفيذ سياسات من شأنها منع أو تقييد الممارسات والعلاقات التي تضعف من كفاءة تطبيق الحوكمة مثل:

- منح معاملة تفضيلية لبعض الأطراف التي لها مكانة خاصة لدى البنك كمنح قروض بشروط مميزة، أو تغطية الخسائر المرتبطة بالمعاملات، أو التنازل عن العمولة.
- إقراض الموظفين وغير ذلك من أشكال التعامل الداخلي دون مراعاة للشروط الواجب توافرها عند منح القروض (فمثلا يجب أن يتم منح الإقراض الداخلي للعاملين بالمنظمة وفقا لشروط السوق، وأن يقتصر على أنواع محددة من القروض، مع تقارير خاصة بعملية الإقراض لمجلس الإدارة على أن يتم مراجعتها من جانب المراجعين الداخليين والخارجيين.

(2) وضع وتنفيذ سياسات واضحة للمسؤولية في المؤسسة: يجب على مجلس الإدارة الكفاء أن يحدد السلطات والمسؤوليات الأساسية للمجلس وكذلك الإدارة العليا، وتعد الإدارة العليا مسئولة عن تحديد المسؤوليات المختلفة للموظفين وفقا لتدرجهم الوظيفي مع الأخذ بعين الاعتبار أنهم في النهاية مسئولون جميعا أمام مجلس الإدارة عن أداء البنك.

(3) ضمان كفاءة أعضاء مجلس الإدارة وإدراكهم للدور المنوط بهم في عملية الحوكمة، وعدم خضوعهم لأي تأثيرات سواء خارجية أو داخلية.

يعتبر مجلس الإدارة مسئول مسؤولية مطلقة عن عمليات البنك وعن المتانة المالية للبنك، لذا يجب أن يتوفر لدى مجلس الإدارة معلومات لحظية كافية تمكنه من الحكم على أداء الإدارة، حتى يحدد أوجه القصور وبالتالي يتمكن من اتخاذ الإجراءات المناسبة.

- يجب أن يتمتع عدد كاف من أعضاء المجلس بالقدرة على إصدار الأحكام بصفة مستقلة عن رؤية الإدارة وكبار المساهمين أو حتى الحوكمة، ويمكن تدعيم الاستقلالية والموضوعية من خلال الاستعانة بأعضاء غير تنفيذيين أو مجلس مراقبين أو مجلس مراجعين بخلاف مجلس الإدارة.

- يمكن لهؤلاء الأعضاء الاستفادة من تجارب المنظمات الأخرى في الإدارة والتي من شأنها تطوير استراتيجيات الإدارة في المنظمة.

- في بعض الدول يفضل مجلس الإدارة في البنك تأسيس بعض اللجان المتخصصة مثل:

• **لجنة إدارة المخاطر:** والتي تتولى الإشراف على أنشطة الإدارة العليا فيما يتعلق بإدارة المخاطر المتعلقة بالائتمان والسوق والسيولة وغير ذلك من أنواع المخاطر المختلفة، ويتطلب ذلك أن تتلقى اللجنة بصفة دورية معلومات من الإدارة العليا عن أنشطة إدارة المخاطر.

• **لجنة المراجعة:** تتولى الإشراف على مراقبي البنك سواء من الداخل أو الخارج، حيث تكون لها سلطة الموافقة على تعيينهم أو الاستغناء عنهم، والموافقة على نطاق المراجعة ودوريتها، وكذلك استلام التقارير المرفوعة منهم، وأيضا التحقق من أن إدارة البنك تقوم باتخاذ إجراءات تصحيحية ملائمة في حينها لمواجهة ضعف الرقابة، والإخلال بتطبيق السياسات والقوانين واللوائح وغيرها من المشكلات التي يحددها المراقبون، ولتعزيز استقلالية هذه اللجنة، ينبغي أن تتضمن أعضاء من خارج البنك على أن تكون لهم خبرة مصرفية أو مالية.

• **لجنة المكافآت:** تتولى الإشراف على مكافآت الإدارة العليا والمسؤوليات الإدارية الأخرى، وضمان أن تتفق هذه المكافآت مع أنظمة البنك وأهدافه واستراتيجيته والبيئة المحيطة.

• **لجنة الترشيحات:** تقوم بترشيح أعضاء مجلس الإدارة، وتوجه عملية استبدال أعضاء المجلس.

4) ضمان توافر مراقبة ملائمة بواسطة الإدارة العليا: تعد الإدارة العليا عنصرا أساسيا في الحوكمة، ففي حين يمارس مجلس الإدارة دورا رقابيا تجاه أعضاء الإدارة العليا، فإنه يجب على مديري الإدارة العليا ممارسة دورهم في الرقابة على المديرين التنفيذيين المتواجدين في كافة أرجاء البنك، وتتكون الإدارة العليا من مجموعة أساسية من مسئولي البنك وهذه المجموعة يجب أن تتضمن أفرادا مثل مدير الشؤون المالية ورؤساء الأقسام ومدير المراجعة.

5) الاستفادة الفعلية من العمل الذي يقوم به المراجعون الداخليون والخارجيون في إدراك أهمية الوظيفة الرقابية: يعد الدور الذي يلعبه المراجعون حيويا بالنسبة لعملية الحوكمة، لذا يجب على مجلس الإدارة والإدارة العليا إدراك أهمية عملية المراجعة والعمل على نشر الوعي بهذه الأهمية لدى كافة العاملين بالبنك، واتخاذ الإجراءات اللازمة لدعم استقلالية ومكانة المراجعين، وذلك برفع تقاريرهم مباشرة إلى مجلس الإدارة، أو لجنة المراجعة، والاستفادة بفعالية من النتائج التي توصل إليها المراجعون، مع العمل

على معالجة المشاكل التي يحددها المراجعون، كذلك الاستفادة من عمل المراجعين في إجراء مراجعة مستقلة على المعلومات التي يتلقونها من الإدارة حول أنشطة البنك وأدائه.

### خاتمة:

في ختام هذه الورقة البحثية لا يسعنا إلا أن نقول بأنه لقد بات واضحاً أن الاهتمام الكبير والملتامي بالحوكمة على الساحة العالمية يعود إلى الارتباط الوثيق بين تفعيل إشراف السلطات الرقابية على المؤسسات المصرفية والمالية لديها وبين وجود إدارة عليا وتنفيذية جيدة على رأس هذه المؤسسات بحيث تحكم وأدائها وتعمل في إطار هيكل تنظيمي ملائم وفي إطار مجموعة من الأهداف والسياسات والإجراءات التنفيذية والرقابية التي تحكم وتقوم أداء المؤسسات وتنظم المسؤوليات والصلاحيات المتداخلة بين جميع الأطراف داخل وخارج هذه المؤسسات، وهذا يساعد السلطات الإشرافية والرقابية على أداء مهامها على النحو المنشود بحيث يؤدي في نهاية المطاف إلى تحقيق أهداف المؤسسات المالية والمصرفية من جهة، وأهداف السلطات الإشرافية والرقابية من جهة أخرى، وضمان النمو والتطور الصحي للقطاع المصرفي وحماية ذوي المصالح والعلاقة القطاع.

إن تعزيز مبادئ الممارسات السليمة للحوكمة لدى الجهاز المصرفي يجب أن يمر عبر طريقتين: - الأول يقوده البنك المركزي باعتباره المسئول عن تنظيم ورقابة الجهاز المصرفي أما الثاني فهو من خلال البنوك ذاتها لأن غياب الحوكمة يعني الفوضى والانهايار.

إن الإصلاحات المطلوبة على هذا الصعيد تتضمن التأثير في تركيبة مجالس الإدارة والفصل قدر الإمكان بين الملكية والتسيير وتقوية عمل هذه المجالس من خلال التحديد الواضح للمهام والمسؤوليات التي يضطلع بها من خلال تعيين المدراء المستقلين حتى تكون القرارات المتخذة على أسس مهنية وسليمة.

يضاف إلى ذلك أن إجراءات المراجعة والتدقيق التي تجريها البنوك والبنك المركزي تحتاج إلى عملية التقييم الدوري، فبرغم من التزام البنوك بإجراءات التدقيق الداخلي والخارجي، ورغم دور البنك المركزي بالتدقيق على أعمالها إلا أن ذلك لم يمنع تعرض البنوك للاضطرابات الأمر الذي يظهر مدى الحاجة إلى تدعيم قواعد عمليات المراجعة وتقويتها.

**توصيات الدراسة:** من خلال تقديم ما سبق توصي الدراسة بضرورة دعم تجربة الحوكمة في الجزائر خاصة في ظل انفتاح السوق المصرفية وزيادة المنافسة أين تصبح للحوكمة دور فعال في ضبط الأطر العملية والأنشطة حتى تتقادم الانحرافات وتجنب وقوع الأزمات المالية. كما توصي الدراسة بـ:

- السعي لمحاولة قيام الباحثين والمختصين والسياسيين من وضع قواعد لممارسات أفضل في ميدان التسيير وإنشاء مبادئ واضحة لحوكمة البنوك والنشاط المصرفي في الدول النامية على غرار الجزائر.

- يجب على الدول النامية تفعيل الآليات الداخلية لحوكمة البنوك من خلال إنشاء مجالس لإدارة مستقلة وصارمة في عمليات المتابعة والمراقبة، والحرص كذلك على تكوين لجان مجالس الإدارة التي تتكلم عنها أدبيات حوكمة المنظمات.
- عدم اكتفاء الحكومات على إصدار القوانين الخاصة بالحوكمة بل ينبغي الاهتمام بإيجاد البيئة السياسية والاقتصادية المناسبة لتطبيقها، أي تلك البيئة التي تؤمن سيادة الشفافية ودولة القانون.
- العمل على تطوير تشريعات الدول النامية بالنسبة للحوكمة في منظمات الأعمال المصرفية لغرض تفعيل أدائها وفقا لأفضل الممارسات الدولية وإعداد الأطر القانونية والرقابية اللازمة لتطبيقها.
- يتطلب نجاح تطبيق مضامين الحوكمة المؤسساتية للمصارف، قيام القطاعين الخاص والعام بالعمل معا لإنشاء ووضع الأطر القانونية والتنظيمية وخلق جو من خلال السلوك الأخلاقي والإشرافي.
- إعداد وتنفيذ برامج تكوين وتدريب للأفراد في نطاق الحوكمة، وذلك على مستوى كل منظمات الأعمال المكونة للهيكلة الاقتصادي للبلدان النامية والعربية عموما والجزائر على وجه الخصوص.

## المراجع والهوامش:

<sup>1</sup> Le Robert, *Dictionnaire Historique de la langue Française*, Paris, 1992, P 906.

- <sup>2</sup> مراد علة، *الحوكمة والتنمية البشرية.. مواءمة وتواصل، مع الإشارة إلى حالة الجزائر*، (الملتقى الوطني حول: التحولات السياسية وإشكالية التنمية في الجزائر، واقع وتحديات، جامعة الشلف، 16 - 17 ديسمبر 2008)، ص 2.
- <sup>3</sup> محمد مصطفى سليمان، *حوكمة الشركات ومعالجة الفساد الإداري*، الدار الجامعية، مصر، 2006، ص 12، 13.
- <sup>4</sup> طارق عبد العال حماد، *حوكمة الشركات والأزمة المالية العالمية*، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2009، ص 157.
- <sup>5</sup> كريم حسن، *مفهوم الحكم الصالح*، مجلة المستقبل العربي، العدد 309، نوفمبر 2004، ص 61.
- <sup>6</sup> "What is corporate governance", à partir du site d'internet : <http://www.encycogov.com>.
- <sup>7</sup> شهيرة الرفاعي، *الحوكمة صمام أمان الشركات ضد الانهيار*، الأهرام الاقتصادي، 2003/04/07.
- <sup>8</sup> عطا الله وارد خليل، محمد عبد الفتاح العشماوي، *الحوكمة المؤسسية*، مكتبة الحرية للنشر والتوزيع، الطبعة 1، القاهرة، 2008، ص 30.

<sup>9</sup> صحيفة الاقتصادية الإلكترونية (2006)، عدد 4784. [www.aleqt.com](http://www.aleqt.com).

<sup>10</sup> محمد مصطفى سليمان، *مرجع سبق نكروه*، ص 20.

• للمزيد انظر: عطا الله وارد خليل، محمد عبد الفتاح العشماوي، *مرجع سبق نكروه*، ص 25.

<sup>11</sup> مركز المشروعات الدولية الخاصة، *أهمية حوكمة الشركات*: [www.hawkama.net](http://www.hawkama.net)

<sup>12</sup> محسن أحمد الخضيرى، *حوكمة الشركات*، مجموعة النيل العربية، مصر، الطبعة 2005، ص 57.

<sup>13</sup> محسن أحمد الخضيرى، *مرجع سبق نكروه*، ص 39.

<sup>13</sup> محمد مصطفى سليمان، *مرجع سبق نكروه*، ص 41.

<sup>14</sup> طارق عبد العال حماد، *حوكمة الشركات، المفاهيم - المبادئ - التجارب*، تطبيقات الحوكمة في المصارف، الدار الجامعية، مصر، 2005، ص 226.

<sup>15</sup> محسن أحمد الخضيرى، *مرجع سبق نكروه*، ص 91.

<sup>16</sup> Winkler Adalbert, *Financial Development, Economic Growth and Corporate Governance*, 1998, p178.

- 17 وابل علي الوابل، كارثة انهيار بعض الشركات العالمية العملاقة من منظور محاسبي، مجلة المحاسبة، الجمعية السعودية للمحاسبة، السنة التاسعة، العدد 36، ديسمبر 2002، ص4.
- 18 بنك الإسكندرية، النشرة الاقتصادية، الحكومة الطريق إلى الإدارة الرشيدة، العدد 35، 2003 .
- 19 Gerard Charreaux, Le Gouvernement des Entreprises –Corporate Governance- Theorie et faites, Edition Economica, 1997, p335
- 20 الطاهر لطرش، تقنيات البنوك، ديوان المطبوعات الجامعية، الساحة المركزية بن عكنون، الجزائر، 2003، ص196.
- 21 قانون النقد والقرض، رقم 10/90 الصادر في الجريدة الرسمية، العدد 16، 14 أبريل 1990.
- 22 مجذوب بحوصي، استقلالية البنك المركزي بين قانون 10/90 والأمر 11/03، (المؤتمر الوطني حول المنظومة البنكية في ظل التحولات القانونية والاقتصادية)، جامعة بشار، 24-25 أبريل 2006، ص9.
- 23 محمد يعقوبي وتوفيق تمار، تقييم المنظومة المصرفية الجزائرية، (المؤتمر الوطني حول المنظومة البنكية في ظل التحولات القانونية والاقتصادية)، جامعة بشار، 24-25 أبريل 2006، ص4.
- 24 Abd Elkrim Sadeg, Le système bancaire Algérien, La nouvelle réglementation, Algérie, 2004, p 46.
- 25 مكرم صادر، متطلبات اتفاقية بازل الجديدة لكفاية الرساميل بالنسبة للمصارف العربية، اتحاد المصارف العربية، بيروت، 2003، ص127.
- \* \* R S E= Solvency Rate of the European
- 26 Philippe Garsuault et Stéphane Priami, La banque fonctionnement et stratégies, Edition Economica, Paris, 1995, p 170
- 27 خليل الشماع، مقررات لجنة بال حوا كفاية رأس المال وأثرها على الدول العربية، اتحاد المصارف العربية، بيروت، 1990، ص10، 11.
- 25 المادة: 3 من التعليم رقم 74 - 94 المتعلقة بتحديد القواعد الحذرة، 29 نوفمبر 1994.
- 26 مواد التعليم رقم 74 - 94 ، نفس المرجع السابق.
- 26 ناصر سليمان، النظام المصرفي الجزائري واتفاقيات بازل، (ملتقى المنظومة المصرفية الجزائرية والتحولات الاقتصادية- واقع وتحديات، جامعة الشلف، 14-15 ديسمبر 2004)، ص294.
- 27 قانون النقد والقرض 10/90، الأمر 11/30، الصادر في الجريدة الرسمية، العدد 52، 26 أوت 2003.
- 27 رشيد دريس، متطلبات إصلاح النظام المصرفي الجزائري لإرساء دعائم الحكم الرشيد فيه، (الملتقى الدولي الأول حول أبعاد الجيل الثاني من الإصلاحات الاقتصادية في الدول النامية، جامعة بومرداس، 4-5 ديسمبر 2006)، ص12.