مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية
ISSN: 2352-975X ELBAHITH for Academic Studies EISSN: 2588-2368
المجلد: 05 العدد: 03 السنة: 2018 ص ص 71 - 87 العدد التسلسلي: 14

الحوكمة المصرفية ورهان مكافحة جرائم الفساد المالي
المبادئ وآليات التطبيق في الجزائر
Banking Governance And The Fight Against Financial Corruption
Principles And Mechanisms Of Implementation In Algeria

تاريخ الإرسال: 2018/02/12 تاريخ القبول: 2018/03/18

د/ بن عثمان فوزية (*)
جامعة سطيف2
fouziabenatmane@yahoo.fr

ملخص:

تشكل كفاءة المؤسسات المصرفية أحد أبرز المؤشرات الجاذبة للاستثمارات الداخلية والأجنبية، بوصفها اللاعب الأساسي في بناء الاقتصاد ونموه خاصة بالنسبة لتلك الدول التي تعاني من انعدام الأسواق المالية أو نقص فعالية وكفاءة أسواقها المالية كالجزائر. ولأجل ترقية العمل المصرفي وحمايته من كل الاختراقات المنافية للقانون وأبرزها جرائم الفساد المالي، عملت الجزائر ومنذ 2009 على التأسيس للحوكمة الجيدة للمؤسسات ومنها المؤسسات المالية بتبني منظومة قانونية وإطار مؤسساتي رقابي لحماية العمليات المصرفية.

وتأتي هذه الدراسة لتركز على الحوكمة المصرفية كأساس قوي لحماية الجهاز المصرفي من كل أشكال الفساد المالي، خاصة وأن الجزائر اليوم هي بحاجة أكثر من أي وقت مضى، مع تبنى سياسة الترشيد المالي بعد انهيار أسعار النفط وانخفاض احتياطات الصرف، بحاجة إلى الرفع من كفاءة وفعالية المصارف ومكافحة كل جرائم الفساد المالي التي تنخر في الاقتصاد الوطني.

الكلمات المفتاحية: الشفافية المالية؛ المراقبة المالية للمصارف.

Abstract:

The efficiency of banking institutions constitute one of the most prominent indicators that attract domestic and foreign investment, as a key player in the construction of private economy and growth for those countries that suffer from a lack of financial markets or a lack of effectiveness and efficiency of the financial markets such as Algeria. In order to upgrade the banking business and protect it from all intrusions are contrary to the law, most notably the financial corruption crimes, Algeria and has worked since 2009 on the foundation of good governance institutions, including financial institutions to adopt the legal system and institutional regulatory framework for the protection of banking operations.

(*)- بن عثمان فوزية،
fouziabenatmane@yahoo.fr

The present study focuses on banking governance strong basis to protect the banking system from all forms of financial corruption, and Algeria need more, especially with the adoption of financial rationalization policy after the collapse of oil prices and the fall in the exchange reserves, to increase the efficiency and effectiveness of banks and combat all financial corruption crimes.

Key words: financial transparency; financial control of banks.

مقدمة

يعد الاهتمام بموضوع الحوكمة في الجزائر حديث بالنظر إلى جملة الرهانات والتحديات التي واجهت وتواجه القطاع المصرفي الجزائري، بداية بمشاكل وتداعيات أزمة البنوك الخاصة (بنك الخليفة والبنك الصناعي والتجاري) ووصولا إلى سلسلة الاختلاسات الأخيرة التي طالت بعض البنوك العمومية، وكذا التوصيات التي يقدمها في هذا المجال صندوق النقد الدولي بضرورة إصلاح المنظومة المصرفية، كل هذا جعل السلطات المعنية تتحرك باتجاه ترشيد الإدارة المصرفية ومكافحة الاختلاسات ومراقبة تحويل الأموال والحد من الفساد المالي، وذلك بتبني تشريعات قانونية تؤسس لإرساء مبادئ الحوكمة المصرفية.

وسنحاول من خلال هذه الورقة البحثية مناقشة الإشكالية التالية: كيف يمكن لمنظومة الحوكمة المصرفية في الجزائر مكافحة جرائم الفساد المالي؟

أهداف البحث: تهدف هذه الورقة البحثية إلى تحديد مفهوم حوكمة المؤسسات بوجه عام والحوكمة المصرفية بوجه خاص، وإبراز ظاهرة الفساد المالي والوقوف على أهم أسبابه وآثاره الاقتصادية والسياسية والاجتماعية، ونوضح بعدها جهود السلطات الجزائرية في مجال إرساء مبادئ وآليات الحوكمة المصرفية لأجل الحد من ظاهرة الفساد المالي.

خطة البحث: تم تقسيم البحث إلى ثلاث محاور أساسية بالإضافة إلى النتائج المتوصل إليها كما يلي:

- الحوكمة المصرفية: المفهوم..المبادئ والآليات.
- الفساد المالي: المفهوم..أسبابه، وآثاره.
- مجهودات الجزائر في تطبيق الحوكمة المصرفية من أجل الحد من الفساد المالي
- أهم النتائج المتوصل إليها.

EISSN: 2588-2368 _____ ISSN: 2352-975X

منهج البحث: لقد تم استخدام المنهج الوصفي التحليلي لأنه الأكثر مواءمة مع طبيعة الموضوع والإشكالية المراد مناقشتها، والبحث في كل ما يتعلق بمشتملات الموضوع المرتبطة خصوصا بحوكمة المصارف الذي يعد موضوعا جديدا نوعا ما، وموضوع الفساد المالي، ومحاولة تحليل ومناقشة مختلف المجهودات المبذولة لتطبيق الحوكمة المصرفية في الجزائر والحد أو حتى التقليل من جرائم الفساد المالي التي تنخر الاقتصاد الوطني.

أولا- الحوكمة المصرفية: المفهوم..المبادئ والآليات:

بداية نشير إلى أن مصطلح الحوكمة يجد أصوله في مفهوم الحكم الراشد Good Governance، والذي كانت بداياته الأولى اقتصادية، إذ أن البنك الدولي كيَف سوء التنمية وتدهور القطاعات الإدارية والاقتصادية إلى شيوع ظاهرة الفساد بأنواعها لاسيما منها الفساد المالي والإداري، فكان منه أن اجتهد مع مجموعة من الخبراء وعدد هائل من الدراسات ليتوصل إلى أن الحكم الراشد بما يوفره من أدوات كالمساءلة وشفافية المعلومات والمشاركة في اتخاذ القرارات من شأنه أن يساعد على الحد من ظاهرة الفساد[1]. وفيما يلي نقدم مفهوم للحوكمة المصرفية من خلال المفهوم الشامل للحكم الراشد:

1- مفهوم الحوكمة المصرفية: يتضمن مفهوم الحوكمة بشكل عام، مجموعة من القوانين والقواعد التي تحدد العلاقة بين إدارة المؤسسة من جهة وأصحاب المصالح والممولين من جهة أخرى. بحيث يضمن الممولون حسن استغلال الإدارة لأموالهم وتعظيم ربحية وقيمة أسهم المؤسسات في الأجل الطويل وتحقيق الرقابة الفعالة على الإدارة. وبذلك فان تعريف الحوكمة يمكن أن يشمل على العناصر التالية:

- التنسيق بين المنظمات الحكومية وتنظيمات القطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني.
- عدم ثبات ووضوح الحدود بين أنشطة مختلفة التنظيمات .
- استناد قواعد التعامل بين مختلف التنظيمات إلى التفاوض .
- تمتع مختلف الأعضاء في هذه الشبكة بدرجة عالية من الاستقلال .
- قدرة الدولة على توجيه باقي أعضاء الشبكة بما لها من موارد .

EISSN: 2588-2368 _____ ISSN: 2352-975X

إذا فهناك اتفاق بأن الحوكمة Governanceتتعلق باتخاذ القرارات نحو التوجهات للمجتمع ولمؤسساته المختلفة[2]، فهو يتضمن التفاعلات ضمن الهياكل والعمليات والتقاليد التي تحدد كيفية ممارسة السلطة واتخاذ القرار، وتعبير المواطنين، ومن يهمهم الأمر عن وجهات نظرهم. لذا فهو يتعلق بالسلطة، وبالعلاقات مع مختلف التنظيمات والأفراد والجماعات وبالمساءلة. لهذا يمكن استخدام المفهوم على المستوى العالمي والوطني والمحلي والمجتمعي .

وللتركيز أكثر على مفهوم الحوكمة في المؤسسات، نورد تعريف منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية: الحوكمة هي ذلك النظام الذي يتم ن خلاله توجيه وإدارة مؤسسات الأعمال، ويحدد هيكل الحوكمة الحقوق والمسؤوليات بين مختلف الأطراف ذات الصلة بنشاط المؤسسة مثل مجلس الإدارة والساهمين وأصحاب المصالح، كما يحدد قواعد وإجراءات اتخاذ القرارات المتعلقة بشؤون المؤسسة، كذلك يحدد الهيكل الذي يتم من خلاله وضع أهداف المؤسسة ووسائل تحقيقها ووسائل الرقابة على الأداء[3].

وإذا رجعنا إلى تعريف الحوكمة في النظام المصرفي، فان بنك التسويات الدولية الذي تعمل تحت سلطته لجنة بازل للرقابة المصرفية، يعرف الحوكمة المصرفية، بأنها الأساليب التي تدار بها البنوك من خلال مجلس الإدارة والإدارة العليا، والتي تحدد كيفية وضع أهداف البنك والتشغيل وحماية مصالح المساهمين وأصحاب المصالح، وذلك من خلال الالتزام بالقوانين والنظم السائدة بما يضمن حماية حقوق المودعين[4].

2- <u>مبادئ (معايير) الحوكمة</u>: لقد حضي مفهوم الحوكمة باهتمام متزايد من قبل مجموعة واسعة من المنظمات الدولية العاملة في هذا المجال، ومنها على الخصوص منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، بنك التسويات الدولية BIS ممثلا في لجنة بازل، ومؤسسة التمويل الدولية التابعة للبنك الدولي. ولأن معايير لجنة بازل هي المعنية بصفة مباشرة بتعزيز الحوكمة في المصارف، حيث وضعت عام 1999 إرشادات خاصة بالحوكمة في المؤسسات المصرفية والمالية، والتي اعتُمدت في المؤسسات المالية الجزائرية، لذلك نوردها فيما يلي:

EISSN: 2588-2368 _____ ISSN: 2352-975X

- وضع مواثيق شرف بين المؤسسات لتحقيق وتطبيق التصرفات الجيدة بين المؤسسات
- وضع استراتيجية للشركة بمشاركة ومساهمة الأفراد فيها
- تحديد وتوزيع المسؤوليات ومراكز اتخاذ القرار بين أفراد المجلس
- إيجاد نظام يتضمن مهام التدقيق الداخلي والخارجي وإدارة مستقلة
- إيجاد صيغ وآليات تبين نوع وشكل التعاون بين مجلس الإدارة ومدققي الحسابات
- إيجاد نوع من المراقبة لمراكز المخاطر مثل كبار المساهمين والإدارة العليا
- ضمان توفير وتدفق المعلومات المناسبة
- تطبيق العدالة والمساواة عند توزيع الحوافز المادية والإدارية سواء بين المديرين أو الموظفين سواء كانت الحوافز مادية أو ترقيات[5].

وتؤكد الحوكمة المصرفية على تحقيق الشفافية المالية والعدالة ومنح حق المساءلة المالية لإدارة المؤسسة، وبالتالي تحقيق الحماية للمساهمين وحملة الوثائق جميعا مع مراعاة مصالح العمل والعمال والحد من استغلال السلطة في غير المصلحة العامة، بما يؤدي إلى تنمية الاستثمار وتشجيع تدفقه، وتنمية المدخرات والحد من الفساد المالي والإداري، وتعظيم الربحية وإتاحة فرص عمل جديدة، كما أن الحوكمة المصرفية تؤكد أيضا على سيادة القانون وضمان مراجعة الأداء المالي. وبذلك يمكن القول أن الحوكمة المصرفية تساهم في معالجة ظاهرة الفساد المالي من خلال أنها:

- نظام متكامل للرقابة المالية وغير المالية، والذي عن طريقه يتم إدارة البنوك والرقابة عليها.
- مجموعة الطرق التي يمكن من خلالها أن يتأكد المستثمرون من تحقيق ربحية معتبرة لاستثماراتهم[6].

3- <u>آليات (الأطراف الفاعلة) الحوكمة:</u> يستوجب التطبيق الجيد للحوكمة المصرفية وجود أربعة أطراف فاعلة تتأثر وتؤثر في التمكين للحوكمة المصرفية، وتحدد إلى درجة كبيرة مدى النجاح أو الفشل في تطبيق مبادئ الحوكمة، وهذه الفواعل أو الآليات هي:

EISSN: 2588-2368 _____ ISSN: 2352-975X

- **مجلس الإدارة:** ويقوم برسم السياسات العامة للمؤسسة باختيار المديرين التنفيذيين والذين يوكل إليهم سلطة الإدارة اليومية لأعمال المؤسسة، بالإضافة إلى الرقابة على أدائهم كما يقوم بهيكلة مختلف اللجان التابعة والتي تلعب دورا مهما في تفعيل دور الحوكمة في استقرار المؤسسات ومنها لجنة المراجعة ولجنة إدارة المخاطر.

- **المساهمون:** وهم من يقومون بتقديم رأس المال عن طريق ملكيتهم للأسهم ومقابل الحصول على الأرباح، وأيضا تعظيم قيمة المؤسسة على المدى الطويل وهم من لهم الحق في اختيار أعضاء مجلس الإدارة المناسبين لحماية حقوقهم.

- **الإدارة:** الإدارة هي المسئولة عن الإدارة الفعلية للمؤسسة وتقديم التقارير الخاصة بالأداء الفعلي إلى المجلس، كما أنها هي المسئولة عن تعظيم الأرباح بالإضافة إلى مسؤوليتها تجاه الإفصاح والشفافية في المعلومات التي تنشرها.

- **أصحاب المصلحة:** هم مجموعة من الأطراف لهم مصلحة داخل المؤسسة مثل: الدائنين، الموردين، العمال، الموظفين وقد تكون مصالحهم في بعض الأحيان متعارضة فمثلا الدائنون تهمهم قدرة البنك على السداد أما الموظفون فتهمهم قدرته على الاستمرارية[7].

ثانيا- الفساد المالي: مفهومه..أسبابه، وآثاره

الفساد ظاهرة نالت رواجا عالميا، وللخبراء وجهات نظر مختلفة حول ماهية هذه الظاهرة ومعاييرها، فأدبيات الفساد واسعة ومتعددة الجوانب بتعدد ميادين البحث.

1- مفهوم الفساد المالي: إذ تعرف سوزان-روز أكرمان، الفساد بأنه: " أحد الأعراض التي ترمز إلى وقوع خطأ في إدارة الدولة، أي بمعنى أن المؤسسات التي صممت لإدارة العلاقات المتداخلة بين المواطن والدولة، أصبحت تستخدم بدلا من ذلك، كوسيلة للإثراء الشخصي وتقديم المنافع إلى الفاسدين"[8]. أو هو سلوك يخالف الواجبات الرسمية للمنصب العام تطلعا إلى مكاسب خاصة مادية أو معنوية، أو هو انتهاك للقواعد القانونية بغية تحقيق المنافع الخاصة.

ويرى صندوق النقد الدولي، أن الفساد علاقة الأيدي الطويلة المتعمدة، التي تهدف إلى استنتاج الفوائد من هذا السلوك لشخص واحد، أو لمجموعة ذات علاقة من الأفراد. أما البنك الدولي فيعرف الظاهرة على أنها: "استعمال الوظيفة العامة للكسب

EISSN: 2588-2368 _____ ISSN: 2352-975X

الشخصي"، كما أنه وضع تعريفا للأنشطة التي تندرج تحت تعريف الفساد على النحو التالي: " إساءة استعمال الوظيفة العامة للكسب الخاص، فالفساد يحدث عادة عندما يقوم موظف بقبول أو طلب أو ابتزاز رشوة، لتسهيل عقد أو إجراء طرح لمناقصة عامة، كما يتم عندما يقوم وكلاء أو وسطاء لشركات أو أعمال خاصة بتقديم رشاوي للاستفادة من سياسات أو إجراءات عامة للتغلب على منافسين، وتحقيق أرباح خارج إطار القوانين المرعية، كما يمكن للفساد أن يحدث عن طريق استغلال الوظيفة العامة دون اللجوء إلى الرشوة، وذلك بتعيين الأقارب أو سرقة أموال الدولة مباشرة ". هذا التعريف يشير إلى وسيلتين لممارسة الفساد هما: دفع الرشوة والعمولة إلى الموظفين والمسئولين في الحكومة وفي القطاعين العام والخاص لتسهيل عقد الصفقات، والأداة الثانية هي وضع اليد على المال العام والحصول على مواقع متقدمة للأبناء والأصهار والأقارب في الجهاز الوظيفي، وفي قطاع الأعمال العام والخاص. وهذا النوع من الفساد هو الفساد الصغير الذي يختلف عن الفساد الكبير المرتبط بالصفقات الكبرى في عالم المقاولات، وتجارة السلاح، والحصول على التوكيلات التجارية للشركات الدولية الكبرى المتعددة الجنسية[9].

2- <u>الفساد المالي بحسب المشرع الجزائري:</u> وقد حدد القانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته في الجزائر، مفهوم الفساد ضمن المادة الثانية منه، على انه كل الجرائم المنصوص عليها في الباب الرابع من ذات القانون، ويتعلق الأمر بجرائم منها على الخصوص: رشوة الموظفين العموميين، (المواد 25، 26، 27، 28)، اختلاس الممتلكات من قبل موظف عمومي واستعمالها على نحو غير شرعي(المادة 29)، جريمة الغدر(المادة 30)، الإعفاء والتخفيض غير القانوني في الضريبة والرسم (المادة 31)، استغلال النفوذ (المواد 32، 33، 34، 35)، عدم التصريح أو التصريح الكاذب بالممتلكات(المادة 36)، الإثراء غير الشرعي وتلقي الهدايا (المواد 37، 38)، التمويل الخفي للأحزاب (المادة 39)، الرشوة في القطاع الخاص (المواد 40، 41، 42، 43، 44). انظر: قانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، مرجع سابق.

EISSN: 2588-2368 _____ ISSN: 2352-975X

3- <u>أسباب شيوع الفساد المالي</u>: هناك الكثير من المتغيرات التي أسهمت في استشراء هذه الظاهرة في العقود الأخيرة، ومنها على الخصوص:

-تطور وسائل الاتصال ومخرجات ثورة التبانة.

-النزوع نحو آليات اقتصاد السوق، وخوصصة القطاع العام.

-تحرير التجارة وحرية انتقال الأشخاص والأموال والسلع عبر الحدود.

-إشكالية الكثرة في التشريعات القانونية للمتغيرات السريعة الحاصلة على صعيد العالم، وعدم قدرة القوانين الداخلية على مواكبتها.

4- <u>آثار الفساد المالي</u>: وكما أن لظاهرة الفساد مدخلات فإن لها مخرجات هي آثار تنعكس على المجتمعات والدول ومنها على الخصوص الجزائر، وقد رصدت بعض الدراسات المعنية، العديد من تلك الآثار نوجز أهمها:

-أن الفساد يضعف النمو ويسهم في تردى نظم التعليم.

-تشويه عناصر النفقات الحكومية، وزيادة التكاليف الإدارية بسبب الخسارة، والنقص في الفوائد.

-كما يعظم انتشار الفساد من هجرة الكفاءات العلمية، كنتيجة لتولي غير المؤهلين المناصب الحكومية بسبب آليات المحاباة والمحسوبية، مما يدع المجال فسيحا لتهميش القدرات والإمكانيات ذات التأهيل العلمي والفني من المشاركة في بناء البلد.

-زيادة حجم المديونية الخارجية وعدم إمكانية سداد الدين، وذلك لتوجيه الموارد إلى غير وظائفها الأساسية.

-يتسبب الفساد في تصاعد حالات العنف، والانقسامات في المجتمع وفي إضعاف الاستقرار السياسي.

-التوزيع غير العادل للثروة بين المواطنين، مما يسهم في شيوع حالات الفقر والمجاعات، وتردى سائر الأحوال المعيشية الاجتماعية.

-كما يشكل الفساد معوقا كبيرا أمام احترام وترقية حقوق الإنسان بما فيها الحق في التنمية.

من خلال ما تقدم، وبعد هذا العرض الموجز لمفهوم الفساد المالي والناتج أساسا عن غياب الشفافية والمساءلة، والمتغيرات التي أسهمت في زيادة استشرائه والآثار المترتبة

EISSN: 2588-2368 _____ ISSN: 2352-975X

عنه، ينبغي لنا- ونحن بصدد دراسة الحوكمة المصرفية..المبادئ وآليات التطبيق في الجزائر- أن نعرف ما هي المجهودات التي بذلتها الدولة الجزائرية في إطار تطبيق الحوكمة المصرفية من أجل معالجة ظاهرة الفساد المالي في المؤسسات المصرفية.

ثالثا- مجهودات الجزائر في تطبيق الحوكمة المصرفية من أجل الحد من الفساد المالي

لقد عرفت الجزائر في السنوات الأخيرة (منذ أزمة بنك الخليفة) فضائح مالية أثرت على سمعتها الدولية وجعلتها تحتل مراتب متدنية في تصنيف منظمة الشفافية الدولية، وأيضا على مستوى مؤشر السيطرة على الفساد الذي يصدره البنك الدولي سنويا. هذا ما جعل الجزائر بإيعاز من المنظمات الدولية المالية مثل صندوق النقد الدولي والبنك العالمي إلى ضرورة تبني مبادئ الحوكمة المصرفية، فشكلت بذلك لجنة هي "لجنة الحكم الراشد". وقد تجسدت جهود الجزائر لأجل التطبيق السليم للحوكمة المصرفية فيما يلي:

1- إصدار قوانين تساعد على التطبيق الجيّد لمبادئ الحوكمة المصرفية:

- **بالنسبة لبنك الجزائر:** فإنه أصدر نظاما رقم 02-03 بتاريخ 14/ 11/ 2002 يتضمن المراقبة الداخلية للبنوك والمؤسسات المالية (قانون المراقبة المالية للبنوك والمؤسسات المالية)، والذي يجبر البنوك والمؤسسات المالية على تأسيس أنظمة للمراقبة المالية خاصة، تساعدها على مواجهة مختلف المخاطر تماشيا مع ما ورد في اتفاقية بازل2. والذي جاءت المادة 3 منه تؤكد على أهمية الالتزام بالشفافية والمراقبة المالية إذ على أنظمة المراقبة الداخلية التي على البنوك والمؤسسات المالية إقامتها ينبغي أن تحتوي على نظام مراقبة العمليات والإجراءات الداخلية، تنظيم حاسبي ومعالجة المعلومات، أنظمة تقييم المخاطر والنتائج، أنظمة الرقابة والتحكم في المخاطر، وأخيرا نظام التوثيق والإعلام(10).

- **قوانين مكافحة الفساد المالي:** بدأ الاهتمام التشريعي بهذه الظاهرة عندما أُنشئ المرصد الوطني لمراقبة الرشوة والوقاية منها بموجب المرسوم الرئاسي المؤرخ في 09/06/ 1996، وهو هيئة جديدة تقوم بتقديم الاقتراحات للقضاء على الرشوة ومعاقبة ممارسيها.

EISSN: 2588-2368 _____ ISSN: 2352-975X

- وكانت بدايات المشرع الجزائري في تعامله مع ظاهرة الفساد بمقتضى الأمر رقم 96-22 المؤرخ في 1996/7/9 والمتعلق بقمع مخالفة التشريع والتنظيم الخاص بالصرف الأجنبي وحركة رؤوس الأموال من وإلى الخارج. علما أن المشرع تعرض لظاهرة الفساد بطريقة محتشمة، ولم يعطي تعريفا ولا حتى مصطلحا مباشرا.

- وفي إطار مكافحة التهريب المالي الذي يعد من أخطر جرائم الفساد المالي، أُسست مفوضية بتاريخ 2003/04/12 تضم عدد من الوزارات، الغرض هو تفعيل الشفافية في قطاع البنوك ومحاربة المصادر السرية في الحصول على الأموال، وتبعا لذلك تم العمل في 2005 على تكوين قضاة في مجال جرائم تبييض الأموال والجرائم العابرة للحدود والمساس بالأنظمة المعلوماتية[11].

- وبمقتض اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد المعتمدة في 2003/10/31، والتي صادقت عليها الجزائر بتحفظ بالمرسوم الرئاسي رقم 128/04 المؤرخ في 2004/04/19، تم إصدار القانون رقم 2006/06/01 المتضمن الوقاية من الفساد ومحاربته.

2- <u>برنامج العمل الوطني في مجال الحوكمة:</u> على هذا المستوى، تم تحديث أنظمة الدفع بفضل إدخال وسائل دفع وشبكات تبادل تضمن سرعة وتأمين العمليات البنكية، وبغرض تحسين إدارة المخاطر وتعزيز قواعد الحذر وترقية انضباط الأسواق، يقوم بنك الجزائر بتنفيذ ما ورد في منظومة بازل 2 بطريقة تدريجية وبالتشاور مع البنوك والمؤسسات المالية[12].

وضمن هذا السياق، فقد استفادت البنوك الجزائرية من برنامج دعم وعصرنة النظام المالي الذي أقره الاتحاد الأوروبي في مجال إجراء عمليات التدقيق الداخلي وإرساء قواعد محاسبية سليمة تتوافق مع المعايير المحاسبية الدولية، ووضع مخطط مراقبة التسيير.

وأخذ تنفيذ هذه الإصلاحات الشكل التالي:

- <u>وضع عقود الكفاءة</u>: وهذا بإعداد عقود نجاعة جديدة لرواتب مسيري البنوك، تقييم عقود النجاعة للسنوات السابقة.

EISSN: 2588-2368 _____ ISSN: 2352-975X

- **تحسين دور مجالس الإدارة:** من خلال إعادة تشكيلها ووضع تنظيمات جديدة تقضي بإنشاء لجنة تدقيق، وتعزيز خبرة الأعضاء.

- **تحسين إدارة البنوك:** عبر إعداد ميثاق للمسؤوليات الإدارية ومدونة أخلاق المهنة.

- **تحسين ظروف الاستغلال البنكي:** من خلال إعداد البنوك لتنفيذ النظام المحاسبي المالي الجديد وتطبيق معايير بازل 2، وتثمين أفضل للموارد البشرية (ترقية الكادر البشري).

3- إصدار المدونة الجزائرية (الميثاق الوطني) للحوكمة: وهي المدونة التي صدرت في إطار مبادرة النيباد 2001 كمقاربة جديدة للتنمية، من حيث التخلص من إشكالية التبعية للمساعدات الخارجية من جهة ووضع حد لممارسة دولة الرفاه providence L'état والتي ساهمت إلى حد كبير في اقتصاد الريع مع الزيادة في حجم حد اللامساواة من جهة أخرى . وجعلت النيبادNEPAD بذلك من مفهوم الحوكمة، أحد الآليات الفعالة لتحقيق أهدافها، فهي الحكم الذي يُتيح الإدارة الجيدة لشؤون الدولة والمجتمع، ويرتبط بكل من الشفافية وتوسيع نطاق المساءلة[13].

وانضمت الجزائر عام 2003 إلى الآلية الإفريقية لتقييم من قبل النظراء، والتي تقضي بخضوع الدول الأعضاء لتقييم دوري فيما يتعلق بالحوكمة، والتزمت بذلك، بتبني جملة من الإصلاحات على المستويات السياسية والمؤسساتية والاقتصادية، ومنها على الخصوص لقطاع المصارف.

وجاء تعريف الحوكمة الذي وُضع في قمة الجزائر 1999 حول "الحكم الراشد في إفريقيا " بأنها الحكم الذي يشمل على قيم الشفافية وحقوق الإنسان ومكافحة الفساد[14]. وهذا الميثاق الذي صدر في مارس 2009، جاء بصبغة تعليمية، الغرض منه مساعدة المؤسسات على اكتساب الأدوات الأساسية التي تمكنها من التطبيق الجيد للحوكمة. وتكمن أهم مظاهر هذا التطبيق فيما يلي:

- **مظهر الإفصاح والشفافية:** تتأسس الشفافية على حرية تدفق المعلومات، فالعمليات والمؤسسات والمعلومات يجب أن تكون متاحة بصورة مباشرة لأولئك المهتمين بها، ويجب توفير المعلومات الكافية لفهم تلك العمليات والمؤسسات ورصدها[15] ذلك أن توفر المعلومات الدقيقة في مواقيتها، وإفساح المجال أمام الجميع للإطلاع على كل

EISSN: 2588-2368 _____ ISSN: 2352-975X

المعلومات الضرورية والموثقة، يساعد في اتخاذ القرارات الصالحة في مجال السياسات العامة، ويبرر أهمية توفر المعلومات الإحصائية عن السياسة المالية والنقدية والاقتصادية بشكل عام، وأهميتها في تصويب السياسات الاقتصادية، وتعتبر الحكومة والمؤسسات الاقتصادية العامة والخاصة مثل البنوك، المصدر الرئيسي لهذه المعلومات ويجب أن تنشرها بعلنية وبصفة دورية من أجل توسيع دائرة المشاركة والرقابة والمحاسبة من جهة، ومن أجل التخفيف من الهدر ومحاصرة الفساد من جهة أخرى[16].

ورغبة من المشرع الجزائري بلوغ النجاعة في العمليات المصرفية، فانه حرص أن تمس عمليات الإفصاح والشفافية أمرين:

- العناصر المهمة في النشاط البنكي: كالمخاطر، الوضعية المالية، رأس المال، الأموال الخاصة، المراقبة الداخلية..الخ[17].

-القيام بعملية الإفصاح بشكل منظم ومستمر من طرف جميع البنوك والمؤسسات المالية الممارسة لنشاطها في الجزائر.

غير أن الملاحظ، أنه وإن كانت عملية إفصاح البنوك والمؤسسات المالية لسلطات الرقابة والإشراف تتم وفقا للنصوص التنظيمية الخاصة، إلا أن حصول الجمهور العام على المعطيات والمعلومات المتعلقة يبقى أمرا في غاية الصعوبة وغير ممكن أحيانا[18].

- **<u>مظهر الالتزام بتطبيق القواعد المحاسبية الدولية</u>:** ولأجل توحيد مسك المحاسبة مع ما هو متعارف عليه دوليا، أصدر بنك الجزائر نظام رقم 04/09[19] الذي يتضمن النظام المحاسبي المالي، والذي يتلاءم والمعايير المحاسبية الدولية، والذي يعتبر التزام البنوك الجزائرية بمعايير المحاسبة الدولية IASعنصرا مساعدا كبير يرهن تكيفها مع متطلبات لجنة بازل ويدعم عملها في سبيل تطبيق الحوكمة في النظام المصرفي. إلا أن تطبيق هذه المعايير لا يتوقف على منهجية تقديم وتحليل النتائج من طرف دائرة المالية والمحاسبة فحسب، بل يتطلب الأمر مساهمة العديد من الدوائر في البنك واعتماد أنظمة معلوماتية متطورة باستخدام موظفين ذوو درجة عالية من الكفاءة.

- **<u>مظهر ترقية المورد البشري لمجالس إدارة البنوك</u>:** بداية تم التأكيد على إستراتيجية توضح بأن الحوكمة المصرفية الجيدة تعتمد على الرفع من مهارات

EISSN: 2588-2368 _____ ISSN: 2352-975X

وخبرات أعضاء مجالس إدارة البنوك والمؤسسات المالية، ومواكبتهم لمختلف التطورات الفنية والمالية والمحاسبية والنظم واللوائح.

ومن هنا، وفي إطار الالتزام بمبادئ لجنة بازل، فان الجزائر اتخذت خطوات في مجال القوانين وتحسين بيئة العمل المصرفي على النحو التالي:

1- وضع وتطبيق قواعد ومعايير لمنع التحكم والتعسف في اتخاذ القرارات ولمحاربة الفساد، من خلال تحسين دور مجلس الإدارة وإدارة البنوك، من خلال إعداد عقود النجاعة الجديدة.

2- زيادة كفاءة المؤسسات المصرفية بتعريضها للمنافسة في تقديم الخدمات المالية، وتقوية أجهزة التنفيذ، ونُظم المساءلة فيها، وتبني رؤية واضحة لأهداف الحكومة والأخذ بوسائل واقعية لتقييم الأداء.

3- جعل المصارف أكثر استجابة للتحولات العلمية والفنية والمالية العالمية، من خلال التعزيز المطرد لخبرة الأعضاء وتحسين الإدارة عبر إعداد ميثاق للمسؤوليات الإدارية[20]، وأيضا، من خلال الرفع من الأداء المؤسساتي والمالي بالتعاون مع البنوك الأجنبية.

- **<u>مظهر الرقابة على أعمال البنوك</u>**: تعتبر الرقابة المالية والمرتبطة مفاهيميا بالمحاسبة والمساءلة من أهم مبادئ الحوكمة المصرفية يقوم بها كل من بنك الجزائر، مجلس النقد والقرض، واللجنة المصرفية، وذلك من خلال إقامة إطار تنظيمي تم تدعيمه منذ 2001 في شكل الرقابة الاحترازية والرقابة الداخلية بالبنوك. وحضيت الجزائر تبعا لذلك بقبول انضمامها إلى بنك التسويات الدولية لتكون ثاني دولة عربية وافريقية في 2003، ما سمح لها بالاستفادة من الخبرة الطويلة لبنك التسويات الدولية في مجال الرقابة والإشراف على أعمال البنوك والمؤسسات المالية.

كما قام بنك الجزائر بتدعيم النظام الرقابي آخذا بعين الاعتبار أحكام الأمر 11/03 المتعلق بالنقد والقرض ولاسيما نص المادة 100، وذلك بتعيين محافظ الحسابات يتولى الفحص والتدقيق للحسابات البنكية ومدى احترامها للمعايير والقوانين المعمول بها[21]. وقد تعزز هذا الدور بإصدار قانون رقم 01/10 المؤرخ في 2010/06/29، حيث قام بتكريس مبادئ الحوكمة من خلال مبدأ الشفافية

EISSN: 2588-2368 _____ ISSN: 2352-975X

والإفصاح من خلال التقارير العامة والخاصة، ومبدأ حماية المساهمين، ومبدأ المعاملة المتكافئة بينهم.

خاتمة:

وفي ختام هذه الورقة البحثية نخلص، إلى أن اهتمام السلطات الجزائرية وبنك الجزائر بموضوع الحوكمة المصرفية جاء متأخرا مقارنة بالتقدم والتطور في ممارسات الحوكمة دوليا، فتكيُف المنظومة المصرفية العمومية مع المعايير العالمية يعد بطيئا جدا، وعلى هذا النحو فان مكافحة الفساد بكل أشكاله لاسيما المالي منه يعد مهمة صعبة جدا تواجهه المصارف الجزائرية التي يضعف فيها الاحتكام للنظم المعلوماتية والفنية والمالية العالمية. إذ نسجل بعض الملاحظات كالتالي:

-ضعف الإفصاح والشفافية والذي يعد أهم مبدأ للحوكمة المصرفية في الجزائر، فرغم أن إفصاح البنوك والمؤسسات المالية لسلطات الرقابة والإشراف تتم وفقا للنصوص التنظيمية الخاصة، إلا أن حصول الجمهور العام على المعطيات والمعلومات المتعلقة يبقى أمرا في غاية الصعوبة وغير ممكن أحيانا.

-رغم أن البنك المركزي هو الآلية المحورية في تطبيق مبادئ الحوكمة المصرفية، وحث البنوك على تطبيقها، إلا أنه لا يلتزم في غالب الأحيان سواء بالإفصاح والشفافية بنشر التقارير الشهرية في مواعيدها، أو حتى الضعف الذي يبديه في الالتزام بمبدأ الرقابة والإشراف والمساءلة تجاه المصارف الجزائرية، وإلا كيف نفسر جملة الفضائح المالية المصرفية المتتالية.

وهذا لا يمنع من القول، بأن الجزائر والمصارف الجزائرية بالطاقات والكفاءات الوطنية قادرة، إن التزمت بمبادئ الشفافية والمحاسبة وسيادة القانون، والتكوين المستمر للإطارات العاملة، قادرة على مكافحة كل جرائم الفساد المالي وبناء منظومة مصرفية قوية مؤهلة لأن تكون رافدا مهما للاقتصاد الوطني وأحد البدائل المهمة لاقتصاد النفط. ويمكن تقديم اقتراحين بهذا الخصوص:

- على بنك الجزائر الاقتناع بمبادئ الحوكمة المصرفية، ونشرها، وحث البنوك الوطنية على ضرورة الالتزام بها، والعمل على تحيين التشريعات المصرفية لمواكبة

EISSN: 2588-2368 _____ ISSN: 2352-975X

التطور الإجرامي (خصوصا ما تعلق بجرائم تبييض الأموال، جرائم الصرف) خاصة في مجال المعلوماتية.

- على الدولة الجزائرية وفي سياق حماية الاقتصاد الوطني وتنميته، أن تعمل على إخضاع إطارات القطاع المصرفي وأجهزة الرقابة إلى تكوين عالي المستوى. والعمل على معالجة ملفات الفساد المالي والإداري أما هيئة قضائية ذات تخصص مصرفي صرف.

- استحداث نمط توأمة بين المؤسسات المالية والمصارف الجزائرية بالمصارف والبنوك الأجنبية ذات خبرة واسعة وباع طويل في مكافحة جرائم الصرف بصفة خاصة وجرائم الفساد المالي بصفة عامة.

الهوامش:

(1)- للمزيد من التفصيل حول هذه الأسس التي يعتمدها البنك الدولي في توجيه مساعداته . انظر:
W B, Governanceand Development, the world Bank Publications, Washington .DC:1992, pp.

(2)- وهذا الاتفاق يخص معظم الكتاب والمهتمين بمصطلح Governance -انظر في تفصيل ذلك: زهير عبد الكريم الكايد، الحكمانية Governace: قضايا وتطبيقات، المنظمة العربية للتنمية الإدارية 2003، دراسات ومنشورات، ص11.

(3)- عبد المجيد قدي، إمكانية تطبيق مبادئ منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية بخصوص حوكمة الشركات في البلاد العربية: الجزائر نموذجا.
www.kantakji.com/fiqh/files/Manage/911.doc

(4)- بن علي بلعزوز، عبد الرزاق حبار، الحوكمة في المؤسسات المالية والمصرفية: مدخل للوقاية من الأزمات المالية والمصرفية بالاشارة لحالة الجزائر، مداخلة ضمن فعاليات الملتقى العلمي الدولي حول الأزمة المالية والاقتصادية الدولية والحوكمة العالمية، 20- 21 أكتوبر 2009، جامعة فرحات عباس، سطيف .

(5)- فيصل محمود الشوارة، قواعد الحوكمة وتقييم دورها في مكافحة ظاهرة الفساد والوقاية منه في الشركات المساهمة العامة الأردنية، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، مجلد 25، العدد 02، 2009، ص127.

(6)- محمد مصطفى سليمان، دور حوكمة الشركات في معالجة الفساد المالي والإداري "دراسة مقارنة"، الدار الجامعية، 2008، ص17-18.

(7)- محمد مصطفى سليمان، دور حوكمة الشركات في معالجة الفساد المالي والإداري، مرجع سابق، ص23

EISSN: 2588-2368 _____ ISSN: 2352-975X

(8)- للاطلاع على هذا التعريف ومختلف التعاريف الاخرى للفساد، انظر: سوزان- روز أكرمان، الفساد والحكم: الأسباب، العواقب والإصلاح، ترجمة فؤاد سروجي، الأهلية للنشر، عمان 2003، ص 122-123.

(9)- حول التعريف الذي قدمه البنك الدولي للفساد، ووسائل ممارسته، وآثاره على المجتمعات والدول. انظر: محمود عبد الفضيل، مفهوم الفساد ومعاييره، ص (79 – 89)، ورقة قدمت في الندوة الفكرية: الفساد والحكم الصالح في البلد العربية، ط1، بيروت، ديسمبر 2004..

(10)- أمال عياري، أبو بكر خوالد، تطبيق مبادئ الحوكمة في المؤسسات المصرفية –دراسة حالة الجزائر- مداخلة ضمن فعاليات حوكمة الشركات كآلية للحد من الفساد المالي والاداري، يومي 06- 07 ماي 2012، مخبر مالية، بنوك وإدارة أعمال، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة محمد خيضر، بسكرة- الجزائر.

(11)- المرجع نفسه.

(12)- بن علي بلعزوز، عبد الرزاق حبار، الحوكمة في المؤسسات المالية والمصرفية: مدخل للوقاية من الأزمات المالية والمصرفية بالاشارة لحالة الجزائر، مرجع سابق.

(13)- للاطلاع على هذه المعايير راجع التقرير:

Le Rapport du nouveau partenariat pour le développement de L'Afrique (NEPAD), Abuja, le 23 Octobre 2001, http: // www. nepad.org / pp. 15, 16

(14)- راجع في تفصيل ذلك:

Salah Mouhoube, le NEPAD une chance pour L'Afrique, Office des Publications Universitaires, Alger, 2005, pp. 162,167,168

(15)- راجع الوثيقة:

UNDP, Governance for sustainable Human development, A UNDP Policy document, January 1997. pp.11

(16)- انظر:

WB , Governanceand Development ., the world Bank Publications, Washington .DC:1992 ,pp. 29,39

(17)- راجع المادة 47 من التنظيم 02- 03 الصادر في 14/ 11/ 2001.

(18)- ويرجع هذا لعدة أسباب منها أن عملية الإفصاح قد تمس بمصالح البنك ذاته بل وتمتد لمصالح العملاء التي تحتاج في بعض الأحيان الى درجة من السرية ماعدا المعطيات العامة التي من المفترض أن تكون معلومة لدى الجمهور لإضفاء شفافية أكثر على العمل المصرفي ومنها ما يتعلق بالميزانية العامة معدل الملاءة معدل الربحية ومعدلات الإنتاجية وهذا النوع من المعلومات لا يمكن في معظم الحالات أن يمس بالسر المهني

(19)- نظام رقم 04/09 يتضمن مخطط محاسبي بنكي والقواعد المحاسبية المطبقة على البنوك والمؤسسات المالية، الصادر في الجريدة الرسمية عدد 76، 25بتاريخ 29 ديسمبر 2009.

EISSN: 2588-2368 _____ ISSN: 2352-975X

[20]- عمر شريفي، دور وأهمية الحوكمة في استقرار النظام المصرفي، مداخلة ضمن فعاليات الملتقى الدولي: الأزمة المالية والاقتصادية الدولية والحوكمة العالمية، جامعة فرحات عباس، سطيف، 20/ 21 أكتوبر 2009.

[21]- عبد العالي محمدي، دور محافظ الحسابات في تفعيل آليات حوكمة البنوك للحد من الفساد المالي والإداري، مداخلة ضمن فعاليات الملتقى الوطني: حوكمة الشركات كآلية للحد من الفساد المالي والإداري. مرجع سابق.

EISSN: 2588-2368 _____ ISSN: 2352-975X