

الحكومة المصرفية كآلية لمواجهة الفساد الإداري مع الإشارة إلى حالة الجزائر

إعداد:

أ/ نسيب انفال

أ/ مشري فريد

د. رئيس مبروك

جامعة محمد خيضر

المركز الجامعي ميلة

جامعة بسكرة

مدير المخبر: أ.د/ ساكن محمد العربي

للاتصال بمخبر مالية، بنوك وإدارة أعمال:

رئيس الملتقى: د. غلام عبد الله

البريد الإلكتروني: laboratoire_lfbm@yahoo.fr

رئيس اللجنة العلمية: أ.د/ غوفي عبد الحميد

هاتف/فاكس: 033742199

ملخص:

إن ظاهرة الفساد الإداري من بين المشاكل التي أحجمت تقارير الخبراء الدوليين على ضرورة معالجتها، فالفساد أصبح ظاهرة عالمية أكثر منها محلية، ولقد أثر على إستقرار الاقتصاد الجزائري بصفة عامة والقطاع المصرفي بصفة خاصة وهو ما دعا الجزائري إلى وضع ضوابط وقواعد ردعية لمكافحة الفساد.

ففقد حازت قضية الحكومة على قدر كبير من الاهتمام والعناية من طرف السلطات الاصrافية و الرقابية و المنظمات الدولية و ايضا قکاع المصارف ،سواء على المستوى الاقليمي و الدولي.

ومن خلال هذه المداخلة سنحاول تناول الفساد الإداري من حيث الماهية والانماط وكيفية تطبيق مبادئ الحكومة المصرفية بالشكل الملائم ثم واقع الحكومة المصرفية في الجزائر ومدى مساهمتها في الحد من ظاهرة الفساد الإداري.

الكلمات المفتاحية: الفساد الإداري، الحكومة المصرفية، القطاع المصرفي الجزائري.

تعهيد:

لقد ادى تحرير القطاع المالي و المصرفي ، و التقلبات التي شهدتها الاسواق المالية و زيادة حدة المنافسة ، الى تعرض البنوك الى مخاطر و تحديات جديدة مما يستلزم قيام البنوك بتبني طرق ابتكارية لادارة اعمالها و المخاطر المصاحبة لها، ذلك حتى تستطيع المحافظة على بقائها في السوق و تcmd امام المنافسة ، و من الملاحظ ان زيادة التوجه نحو البيانات السوق من قبل البنوك، جعل هناك توجها نحو تغيير اساليب الادارة و قواعد الاشراف المصرفي، بما يتضمن سلامة الاداء المصرفي و حماية مصالح جميع الاطراف ذات الصلة بنشاط البنك ، ان الاطار الذي يحكم العلاقة بين مختلف الاطراف و يضمن حماية مصالحها اصبح يعرف بالحكومة.

ولقد حاز موضوع الحكومة على قدر كبير من اهتمام و عناية السلطات الاصrافية و الرقابية و المنظمات الدولية و ايضا قطاع البنوك، سواء على المستوى الاقليمي او الدولي.

ومع تصاعد حالات الفشل و الفساد الإداري الذي منيت به العديد من البنوك و المؤسسات على مستوى العالم في الاونة الاخيرة فقد ارجع المخلون السبب الرئيسي لهذا الفساد الى افتقار البنوك و الشركات الى القواعد الجيدة لادارتها ، مما ساهم في سهولة التلاعب في الحسابات و اتخاذ قرارات غير رشيدة وغياب الرقابة و المتابعة من قبل المساهمين و اصحاب المصالح ،امر الذي دفع بالمؤسسات المالية الدولية الى وضع مجموعة من المعايير و القواعد التي تكفل حسن الاداء و توفر الرقابة القوية و ذلك تحت عنوان "الحكم الجيد او الراشد" ، و لم تتوقف المؤسسات المالية عن هذا الحد بل خصصت التمويل اللازم لنشر الوعي بهذه القواعد و اخراجها الى حيز التنفيذ.

و انطلاقا من أهمية الحكومة المصرفية للحد من الفساد الإداري ، سنحاول من خلال هذه المداخلة الاجابة على السؤال الرئيسي التالي: كيف يمكن ارساء و دعم الحكومة في القطاع المصرفي الجزائري للحد من الفساد الإداري؟.

و للإجابة على هذا السؤال قمنا بتقسيم هذه المداخلة الى المحاور التالية:

المحور الأول: الفساد الإداري و مظاهره في الجزائر

المحور الثاني: الحكومة في القطاع المصرفي

المحور الثالث: واقع تطبيق الحكومة في الجهاز المصرفي الجزائري

المحور الأول: الفساد الإداري و مظاهره في الجزائر

لقد كشف تقرير مؤسسة الشفافية الدولية لعام 2006 عم موقع بعض الدول العربية من سلم الحكم الصالح وسلم الفساد وقد تم ترتيب الدول العربية المختارة للدراسة بين الرتبة 26 والرتبة 118 من مجموع الدول المختارة من العالم¹ ولقد صنفت المؤسسة الدول التي تحصل على أقل من 10/5 على سلم علامات الحكم الصالح في منطقة الفساد .

ومن خلال هذا الترتيب إحتلت الجزائر مرتبة متقدمة جدا في ترتيب مدركات الفساد لمؤسسة الشفافية الدولية لسنة 2006 الصادر ببرلين حيث تحصلت على 3,1 نقطة من مجموع 10 نقاط وهو ما يشير بصرامة إلى أن الجزائر من بين الدول الأكثر فسادا في العالم في جميع الحالات وعلى أعلى المستويات ليصبح أكبر ظاهرة تهدد دواطيب الاقتصاد والإدارة إلى درجة أن المستثمر الأجنبي بات يضعها ضمن الأعباء الإضافية في الجزائر.

1: مفهوم الفساد الإداري:

أعطيت للفساد بوجه عام تعريفات عديدة تختلف في نظرتها وطابعها وفلسفتها فمنها ما يوسع مضمونه ليربطه بالبعد الحضاري وما فيه من قيم وتقاليد ونظم عقائدية وسياسية وبيئة² ومنها تعريفات أحادية تجعل الفساد الإداري نتاج التسيب والفووضى أو إستجابة للحاجة والعوز أو رد فعل لأوضاع سياسية أو نفسية أو إجتماعية محددة ومنه نجد أن الفساد قد عرف بصيغ عدة منها "الإنحراف الأخلاقي لمسؤولين في الحكومة والإدارة واستغلالهم لمواعدهم وصلاحياتهم للحصول على كسب غير مشروع أو منافع يتعدى تحقيقها بطرق مشروعة" لكن التعريف المعتمد بهذا الصدد هو ذلك الذي إستخدمته لأول مرة مؤسسة البنك العالمي واعتمد في جميع الكتب وهو "استخدام الوظيفة العامة لتحقيق المصلحة الخاصة" أو "الاستغلال السيئ للوظيفة العامة الرسمية من أجل تحقيق المصلحة الخاصة" في هذا المعنى تدرج جميع ممارسات الاستغلال السيئ للوظيفة الحكومية أو الخاصة ومن ذلك العمولات،الرشاوي،التهرب الضريبي،هرريب الأموال،إفشاء الأسرار...إلخ .

2: أسباب الفساد الإداري:

وأشار مؤشر مدركات الفساد لمؤسسة الشفافية الدولية لعام 2006 إلى وجود علاقة قوية بين الفساد والفقر،وقال رئيس المنظمة " هو جيت لا بيل " أنه على الرغم من مرور عقد من التقدم في وضع قوانين ولوائح لمكافحة الفساد لا كن نتائج اليوم تبين أنه لا بد من عمل كبير حتى تتغير حياة فقر المواطنين بالعالم .

وبالنظر إلى التقارير الدولية نجد أنها تركز إستفحال ظاهرة الفساد في الدول المختلفة الفقيرة،أما الدول المتقدمة فقليلة هي التقارير والخطب الرسمية التي كانت تنشر حول فسادها الإداري .

لكن في حقيقة الأمر أن العديد من جرائم الفساد الإداري التي كشف النقاب عنها في الأقطار النامية كانت تصدر لها من الأقطار المتقدمة عبر وكلاء الشركات العملاقة والمتعلقة الجنسيات ودوائر المحابيات وأجهزة التجسس بالدول المتقدمة وهكذا يصبح التقدم والتمدن مصدراً للفساد الإداري بعد أن كانوا يصفون الفساد من سمات التخلف والفقير بل أن الفساد العالمي الجديد " جعل العولمة والفساد في تزامن " 3

يمكن إرجاع دوافع تبني هذه الظاهرة في مجتمع دون آخر إلى:

أ/ قصور القوانين والأنظمة في الردع والمعالجة

ب/ غياب الوازع الأخلاقي والديني

ج/ إنقاء أو تدبي فعالية الرقابة

د/ عمومية الضوابط بحيث يمكن التحايل على الأنظمة

هـ/ التجاوز والتسامح عن بعض الحالات الخاصة

وهي نفس الأسباب التي تدرج ضمن تفشي الظاهرة بالجزائر وهذا ما أكدته التقرير الذي أصدره البنك العالمي والذي نشر على هامش الإجتماع السنوي لصناديق النقد والبنك العالميين بسنغافورة : بعنوان "قضايا نظام الإدارة العامة 2006 مؤشرات عالمية لنظام الإدارة العامة" حيث أشار التقرير بصفة ضمنية إلى أن الجزائر وبلدان أخرى مثلها المسح لم تبدل أيضاً الجهد الكافي في محاربة الفساد على مدى السنوات العشر الأخيرة، كما أنها لم تبدل أيضاً الجهد الكافي في مجال إبداء الرأي والمساءلة أو حتى في مجال الفعالية الحكومية والجودة النوعية للأطر التنظيمية، وهي المقاييس التي يعتمدها خبراء البنك لقياس جودة الإدارة ومحاربة الفساد خلال السنوات التسع الأخيرة .

وكشف التقرير أن الجزائر سجلت نقاطا ضعيفة جدا	4%
في مجال إبداء الرأي	25%
في مجال المسائلة	18%
في مجال الفعالية	43%
في مجال جودة الأطر التنظيمية	26%

3: أنماط (صورة) الفساد الإداري وأدواته:

توجد أهم الأنماط السلوكية المدانة والتي تعتبر فسادا إداريا إذا جاء فعلها بإرادة الفاعل المحترف أو تعد فسادا إذا جاءت إستجابة لتصريف خارجي مفروض أو مخفر للموظف الذي لم يسبق له أن تعاطى الفساد.

- **الرشاوي:** للرشوة في القوانين الوضعية معانٍ محددة، فهي في أغلبها تعد إثمار غير مشروع بأعمال الوظيفة أو الخدمة العامة، وتدفع الرشوة للأغراض التالية:

- الحصول على حقوق أو مزايا باطلة
- لإبطال واجبات أو إلتزامات مستحقة
- لدفع ضرر أو خوف أو خطر واقع أو متوقع

ولقد أكدت تقارير جمعيات مكافحة الرشوة في بعض الدول العربية إتساع رقعة الرشاوى ضمن الدوائر الحكومية، والرشوة في الجزائر شملت كل الإدارات، فطعن في سلك القضاء وفي مجال الصفقات العمومية مثلها في ذلك مثل كل الدول وهذا ما أكدته تقرير منظمة الشفافية الدولية "مؤشر دافعي الرشاوى لسنة 2006" و الذي أكد أن الرشاوى ما زالت منتشرة عبر العالم من عمالقة التصدير في العالم وذلك بالرغم من وجود قوانين دولية لتجريم ومكافحة هذه الممارسات، ويقيم مؤشر دافعي الرشاوى ميل شركات من أكبر 30 دولة مصدرة بالعالم لدفع الرشاوى خارج بلادها.

ولقد أكد حجاج رئيس الجمعية الجزائرية لمكافحة الرشوة⁵ وهي الفرع المحلي لمنظمة الشفافية الدولية إستمرار هريب الأموال الجزائرية نحو الخارج بسبب ما وصفه بالإنتشار الرهيب لظاهرة الرشوة على كل المستويات، مقدرا حجم الأموال التي يتم هريبها سنويا إلى الخارج بأزيد من 500 مليون دولار.

- **العمولات مقابل الصفقات :** العمولة هي مقدار من المال يمثل نسبة مئوية من قيمة عقد أو صفقة تجارية يحصل عليها الموظف بالتوقيع عليها نيابة عن مؤسنته، ولقد أوضحت التحقيقات التي كشفتها بعض الأقطار عن فتح الشركات الكبيرة التي تتعاطى دفع هذه العمولات حسابات جارية في البنوك والمصارف الدولية لصالح الموظفين الكبار الذين يقدمون مثل هذه الخيانات التي تسمى في لغتهم بالخدمات⁶

- **السرقات والإختلالات:** ونجدتها أكثر إنتشارا في موظفي الحسابات وأمناء الخزائن و رجال الجباية.

- **الغش والتسلل:** يرتبط الغش بكل أشكاله وصوره بالفساد سواء وقع في المعاملات الاقتصادية أو المدنية، لكن الشائع في أجهزة الإدارة العامة هو ما يهدف إلى تحقيق أغراضهم أو تمثيلهم أو عاملاتهم أو التناصل من إلتزاماتهم أو زيادة أرباحهم على حساب الغير.

- **إساءة إستعمال السلطة:** المقصود بما إساءة إستعمال الصالحيات وإستغلال النفوذ التي تعطى لهم (للموظفين) للنهوض بمسؤولياتهم بحكم الوظيفة التي يشغلونها بصفتهم الشخصية. وتكون هذه الإساءة بالتعسف والتشدد في تمثيل بعض المعاملات التي تخص شريحة ما.

- **الإبتذاز**: وهو نمط سلوكي آخر للفساد الإداري يمارسه بعض الموظفين وخاصة الأجهزة التحقيقية كالسجون والمحاكم ونقاط المرور والتفتيش الصحي لإرغام من تشوب قضائهم شائبة على دفع المبالغ النقدية أو تقديم الأشياء العينية وإلا تعرضوا لفضح أعمالهم والتوفيق.
- **التحيز والحسابة**: لطبقة ما ولاعتبارات عرقية أو عقائدية مما يؤدي إلى شق الوحدة الوطنية وغرس العداء والخذف في النفوس وإضعاف ثقتهم بتراهنة الإدارة وعدالتها.
- **التسريب والإسراء المعمدة للإدارة**: وصوره إفشاء أسرار الإدارة، عدم الالتزام بالوقت الرسمي ، عدم القيام بالوجبات الرسمية... إلخ
- **المهاديا الغلول**: إن المهاديا وإن كان ظاهرها يدل على البراءة وحسن النية لكنها تؤدي في نتائجها إلى إفساد البعض دون قصد لأنها هناك من يصنفها على أنها رشوة خاصة إذا كانت ملغومة بقصد، لذلك الأصوب في زماننا عدم قبولها مطلقاً إذا كانت مشبوبة مما يعرض الطرفين للضرر ودخول الفساد.

المحور الثاني: الحكومة في القطاع المصرفي

1: ماهية الحكومة في القطاع المصرفي

1-1: مفهوم الحكومة في الجهاز المصرفي

حكومة المصارف هي عبارة مجموعة من الأنظمة والقوانين التي توفر المعلومات الصحيحة لكل الأطراف المعاملة عن طريق الإفصاح والشفافية والوضوح وإنجاح عملية الحكومة يجب ممارسة سياسة الشفافية والإفصاح، فإذا لم يحصل كل من المساهمون وأصحاب المصالح على المعلومات الصحيحة والكافية عن أداء المصرف مثل النمو في القوائم المالية وما يعترضه من مخاطر قد تؤدي إلى اضطراب النظام المصرفي، وتتم الحكومة المصرفية من خلال الإفصاح والشفافية والإدارة الرشيدة، وكذلك قد اقرت لجنة بازل مبادئ حوكمة المصارف بأحد بنود بازل 3، فهذه المبادئ تتطلب أن يكون أعضاء مجلس الإدارة مؤهلين تماماً لرأكزهم وان يكونوا على معرفة بالحكومة وبالقدرة على إدارة العمل المصرفي بنجاح وكذلك المدراء التنفيذيين، فيجب على المصارف تطبيق مبادئ الحكومة مع الالتزام بالإفصاح والشفافية حتى تنخفض درجة المخاطر ويقل التعرض⁷.

كما تعني الحكومة في الجهاز المصرفي: مراقبة الأداء من قبل مجلس الإدارة والإدارة العليا للبنك، وحماية حقوق حملة الأسهم والمودعين، بالإضافة إلى الاهتمام بعلاقة هؤلاء بالفاعلين الخارجيين، والتي تتحدد من خلال الإطار التنظيمي وسلطات الهيئة الرقابية. وتنطبق الحكومة في الجهاز المصرفي على البنوك العامة والبنوك الخاصة والمشتركة.

ويعرف بنك التسويات الدولية حوكمة المصارف بأنها الأساليب التي تدار بها المصارف من خلال مجلس الإدارة والإدارة العليا والتي تحدد كيفية وضع أهداف البنك والتشغيل وحماية مصالح حملة الأسهم وأصحاب المصالح مع الالتزام بالعمل وفقاً للقوانين والنظم السائدة وعما يتحقق حماية مصالح المودعين⁸.

1-2: مبادئ حوكمة في القطاع المصرفي

أصدرت لجنة بازل تقرير عن تعزيز حوكمة في المصارف عام 1999 ثم أصدرت نسخة معدلة منه عام 2005 وفي فبراير 2006 أصدرت نسخة محدثة بعنوان "Enhancing corporate governance for banking organization" يتضمن مبادئ حوكمة في المصارف وتمثل في⁹:

المبدأ الأول: يجب أن يكون أعضاء مجلس الإدارة مؤهلين تماماً لرأكزهم وان يكونوا على دراية تامة بالحكومة وبالقدرة على إدارة العمل بالبنك ، و يكون أعضاء مجلس الإدارة مسئولين بشكل تام عن أداء البنك وسلامة موقفة المالي وعن صياغة استراتيجية العمل بالبنك وسياسة المخاطر وتجنب تضارب المصالح وان يبعدوا بأنفسهم عن اتخاذ القرارات عندما يكون هناك تعارض في المصالح يجعلهم غير قادرين على أداء واجبهم على أكمل وجه تجاه البنك ، وان يقوموا بإعادة هيكلة للمجلس ويتضمن ذلك عدد الأعضاء مما يشجع على زيادة الكفاءة ،

وتتضمن واجبات المجلس اختيار ومراقبة وتعيين المديرين التنفيذيين بما يضمن توافر الكفاءات القادرة على ادارة البنك وان يكون أعضاء المجلس على دراية كافية بمبادئ وأسس الأنشطة المالية للبنك التي يجب اتباعها وبالبيئة التشريعية ، ويقوم مجلس الادارة بتشكيل لجان لمساعدته ومنها لجنة تنفيذية ولجنة مراجعة داخلية وتقوم لجنة المراجعة بالتعاون مع مراقبي الحسابات وترابع وتسلم تقاريرهم وان تأخذ القرارات التصحيحية في الوقت المناسب لتحديد اوجه الضعف في الرقابة وعدم التوافق مع السياسات والقوانين والنظم . كما يشكل مجلس الادارة لجنة ادارة المخاطر تضع المبادئ للإدارة العليا بشأن ادارة مخاطر الائتمان ،السوق –السيولة ،التشغيل ،السمعة وغير ذلك من المخاطر ، ولجنة الأجر التي تضع نظم الأجر و مبادئ تعين الادارة التنفيذية والمسؤولين بالبنك بما يتماشى مع أهداف واستراتيجية البنك .

المبدأ الثاني: يجب أن يواكب ويراقب مجلس الادارة الأهداف الاستراتيجية للبنك وقيم ومعايير العمل أخذنا في الاعتبار مصالح حملة الأسهم والمودعين وان تكون هذه القيم سارية في البنك ، ويجب أن يتأكد مجلس الادارة من أن الادارة التنفيذية تطبق السياسات الاستراتيجية للبنك وتنع الأنشطة وال العلاقات والمواقف التي تضعف الحكومة واهماها تعارض المصالح مثل الإقرارات للعاملين أو المديرين أو حملة الأسهم من لهم السيطرة أو الأغلبية أو إعطاء مزايا تفصيلية لأشخاص ذات الصلة ، ويجب على مجلس الادارة والإدارة العليا توفير الحماية الملائمة للعاملين الذين يعدوا تقارير عن ممارسات غير قانونية أو غير أخلاقية من أي إجراءات تأديبية مباشرة أو غير مباشرة .

المبدأ الثالث: يجب على مجلس الادارة أن يضع حدودا واضحة للمسؤوليات والمحاسبة في البنك لأنفسهم وللإدارة العليا والمديرين وللعاملين وان يضع هيكل إداري يشجع على الاختسابة ويحدد المسؤوليات .

المبدأ الرابع: يجب أن يتأكد مجلس الادارة من وجود مبادئ ومفاهيم للإدارة التنفيذية تتوافق مع سياسة المجلس وان يمتلك المسؤولين بالبنك المهارات الضرورية لإدارة أعمال البنك وان تتم أنشطة البنك وفقا للسياسات والنظم التي وضعها مجلس الادارة وفقا لنظام فعال للرقابة الداخلية .

المبدأ الخامس: يجب على مجلس الادارة أن يقر باستقلال مراقبي الحسابات وبوظائف الرقابة الداخلية (ويشمل ذلك وظائف النطاق والالتزام والقانونية) باعتبارها جوهرية لحكومة المصادر وبغرض تحقيق عدد من وظائف الرقابة بغرض اختبار وتأكيد المعلومات التي يتم الحصول عليها من الادارة عن عمليات وأداء البنك ، والإدارة العليا للبنك يجب أن تقر بأهمية وظائف المراجعة والرقابة الفعالة الداخلية والخارجية لسلامة البنك في الآجل الطويل .

ويجب على مجلس الادارة والإدارة العليا للبنك التتحقق من أن القوائم المالية تمثل الموقف المالي للبنك في جميع جوانبه وذلك من خلال التأكد من أن مراقبي الحسابات الخارجيين يمارسوا عملهم بالتوافق مع المعايير المطبقة وان يشاركوا في عمليات الرقابة الداخلية بالبنك المرتبطة بالإفصاح في القوائم المالية ، ومن الملائم أن تقوم لجنة المراجعة الداخلية بكتابة التقارير مباشرة الى مجلس الادارة .

المبدأ السادس: يجب أن يتأكد مجلس الادارة من أن سياسات الأجر والمكافآت تتناسب مع ثقافة وأهداف واستراتيجية البنك في الآجل الطويل وان ترتبط حوافر الادارة العليا والمديرين التنفيذيين بأهداف البنك في الآجل الطويل .

المبدأ السابع: تعد الشفافية ضرورية لحكومة الفعالة والسليمة ، وتبعاً للدليل لجنة بازل عن الشفافية في البنك فانه من الصعب للمساهمين وأصحاب المصالح والمشاركين الآخرين في السوق أن يراقبوا بشكل صحيح وفعال أداء ادارة البنك في ظل نقص الشفافية ، وهذا يحدث إذا لم يحصل المساهمون وأصحاب المصالح على معلومات كافية عن هيكل ملكية البنك وأهدافه ، ويعد الإفصاح العام الملائم ضرورياً وخاصة للبنوك المسجلة في البورصة لتحقيق الانضباط في السوق ، ويكون الإفصاح في الوقت المناسب والدقيق من خلال موقع البنك على الإنترنت وفي التقارير الدورية والسنوية ، ويكون متلائماً مع حجم وتعقيد هيكل الملكية وحجم تعرض البنك للمخاطر أو عما إذا كان البنك مسجلاً في البورصة ، ومن ضمن المعلومات التي يجب الإفصاح عنها المعلومات المتعلقة بالبيانات المالية ، التعرض للمخاطر ، الموضوعات المرتبطة بالمراجعة الداخلية وبالحكومة في البنك ومنها هيكل ومؤهلات أعضاء مجلس الادارة والمديرين واللجان وهيكل الحوافر وسياسات الأجر للعاملين والمديرين

المبدأ الثامن: يجب أن يفهم أعضاء مجلس الإدارة العليا هيكل عمليات البنك والبيئة التشريعية التي يعمل من خلالها ويمكن أن يتعرض البنك لمخاطر قانونية بشكل غير مباشر عندما يقوم بخدمات نيابة عن عملائه الذين يستغلون خدمات وأنشطة التي يوفرها البنك لممارسة أنشطة غير شرعية مما يعرض سمعة البنك للخطر.

2- اجراءات دعم الحكومة في القطاع المصرفي

2-1: العناصر الأساسية للحكومة في القطاع المصرفي

وتتمثل أهم العناصر الأساسية في عملية الحكومة في مجموعتين:

- تمثل المجموعة الأولى الفاعلين الداخليين، وهم حملة الأسهم ومجلس الإدارة والادارة التنفيذية والمراقبون والراجعون الداخليون.
- أما المجموعة الثانية فتتمثل في الفاعلين الخارجيين، الممثلين في المودعين، وصندوق تأمين الودائع، ووسائل الإعلام، وشركات التصنيف والتقييم الائتماني، بالإضافة إلى الإطار القانوني التنظيمي والرأسي.

وترتكز الحكومة - كما سبق القول - على عناصر أساسية لا بد من توافرها حتى يكتمل إحكام الرقابة الفعالة على أداء البنك، تتلخص في الشفافية، وتوافر المعلومات، وتطبيق المعايير الحاسيبة الدولية، والنهوض بمستوى الكفاءات البشرية من خلال التدريب.

ولا يرتبط نجاح الحكومة في الجهاز المصرفي فقط بوضع القواعد الرقابية، ولكن أيضاً بأهمية تطبيقها بشكل سليم، وهذا يعتمد على البنك المركزي ورقابته من جهة، وعلى البنك المعنى وإدارته من الجهة الأخرى.

ويجب أن تكون إدارة البنك مقتنة بأهمية مثل هذه القواعد والضوابط، مما يساعد على تنفيذها. وهذا ما يكشف عن دور كل من مجلس الإدارة بقسميه التنفيذي وغير التنفيذي، وجانب المتابعة التي توفر له البيانات اللازمة عن أداء البنك، وإدارات التفتيش داخل الجهاز المصرفي التي تعرض تقاريرها على مجلس الإدارة والمساهمين، الذين يجب أن يقوموا بدورهم في الرقابة على أداء البنك، إلى جانب المساهمة في توفير رؤوس الأموال في حالة حاجة البنك إليها.

والممارسة السليمة للحكومة تؤدي عامة إلى دعم وسلامة الجهاز المصرفي، وذلك من خلال المعايير التي وضعتها "لجنة بازل" للرقابة على البنك وتنظيم ومراقبة الصناعة المصرفية، والتي من أهمها:¹⁰

- الإعلان عن الأهداف الإستراتيجية للجهاز المصرفي وللبنك وتحديد مسؤوليات الإدارة.
- التأكد من كفاءة أعضاء مجلس الإدارة وإدراكيهم الكامل لمفهوم الحكومة، وعدم وجود أخطاء مقصودة من قبل الإدارة العليا.
- ضمان فاعلية دور المراقبين وإدراكيهم لأهمية دورهم الرقابي.
- ضرورة توفر الشفافية والإفصاح في كافة أعمال وأنشطة البنك والإدارة.

2-2: اثر الحكومة في القطاع المصرفي

يؤدي تطبيق البنك للحكومة إلى نتائج إيجابية متعددة أهمها زيادة فرص التمويل والانخفاض تكلفة الاستثمار واستقرار سوق المال ، والحد من الفساد ، كما أن التزام البنك بتطبيق معايير الحكومة يسهم في تشجيعها للشركات التي تفترض منها بتطبيق هذه القواعد والتي من أهمها الإفصاح والشفافية والإدارة الرشيدة ويؤدي تطبيق الشركات لمبادئ الحكومة إلى انخفاض درجة المخاطر عند تعاملها مع البنك والإقلال من التشر.

2-3: ارساء و تعزيز الحكومة في القطاع المصرفي¹¹

نظراً للدور الحيوي الذي تقوم به البنوك في الاقتصاديات الوطنية، فإن تطبيق الحكومة في القطاع المصرفي يعد أمراً في غاية الأهمية لضمان سلامه الجهاز المصرفي وتحقيق الكفاءة في الأداء ولدعم دوره في خدمة الاقتصاد الوطني.

هذا و يرى الخبراء أن الحكومة من المنظور المصرفي تتضمن الطريقة التي تدار بها المؤسسات المصرفية بواسطة مجالس ادارتها ، و الادارة العليا و التي تؤثر في كيفية قيام البنك بما يلي:

- وضع اهداف البنك.

- ادارة العمليات اليومية في البنك.
 - ادارة الانشطة و التعاملات بطريقة امنة و سليمة ووفقا للقوانين السارية بما يحمي مصالح المودعين.
 - مراعاة حقوق اصحاب المصالح المعاملين مع البنك بما فيهم الموظفين و العمالء و المساهمين و غيرهم.
- و من ناحية اخري اشار الخبراء الى اهمية تنوع الخبرات في مجلس ادارة البنك و تحديد المسؤوليات للتقليل من الفساد، على اعتبار ان الحكومة من مقتضياتها الضغط على التساد و محاربته بشتى الوسائل.

كذلك فان الحكومة من المنظور المصرفي تعني النظام الذي على اساسه تكون العلاقات التي تحكم الاطراف الاساسية، بما يؤدي الى محسين الاداء و النجاح.

هذا و قد سجلت التجارب العملية في مجال الرقابة و الاشراف ضرورة توافر مستلزمات ملائمة من المراجعة و الفحص داخل البنك، و يؤدي التطبيق السليم لمبادئ الحكومة على جعل المراقبين اكثر سهولة ، حيث يساهم في دعم التعاون المشترك بين ادارة البنك و المراقبين. وقد ادركت لجنة بازل تحقيق الرقابة المصرفية بشكل فعال لن يتم الا في وجود تطبيق سليم للحكومة داخل الجهاز المصرفي. و من متطلبات ضمان التطبيق السليم لمبادئ الحكومة في البنك ما يلي:

- الرقابة من خلال مجلس الادارة و هيئات الاشراف و الرقابة الداخلية.
- الرقابة من خلال اشخاص ليس لهم صلة بالعمل اليومي في مجالات العمل المختلفة لضمان سلامه الرقابة.
- رقابة مباشرة على مجالات العمل المختلفة في البنك.
- ضرورة وجود وظائف مستقلة لادارة المخاطر و المراجعة.

المotor الثالث: واقع تطبيق الحكومة في الجهاز المصرفي الجزائري

1: معايير الحكومة في الجهاز المصرفي

■ معايير لجنة بازل للرقابة المصرفية العالمية (Basel Committee)

تركز مقررات لجنة بازل للرقابة المصرفية في مقترحاتها المعدلة الصادرة سنة 1999 و التي اصبحت تعرف بمقررات بازل 2 على اهمية و ضرورة الحكومة الجيدة لتحقيق الاستقرار المالي ، و من اهم الركائز التي يقوم عليها اتفاق بازل 2 الاصحاح الشفافية و هو العنصر الجوهري في حوكمة الشركات و البنك، حيث قامت لجنة بازل بدراسة هامة حول متطلبات تعزيز الحكومة في المؤسسات المصرفية ، و ترتكز هذه الدراسة على دور و مسؤوليات مجلس الادارة ، و ابراز دور المدققين الداخليين و الخارجيين و دور السلطات الاشرافية و الرقابية في تامين الحكومة الجيدة في البنك .

حيث وضعت لجنة بازل في العام 1999 إرشادات خاصة بالحكومة في المؤسسات المصرفية والمالية، وهي تركز على النقاط التالية:¹²

- 1 - قيم الشركة ومواثيق الشرف للتصرفات السليمة وغيرها من المعايير للتصرفات الجيدة والنظم التي يتحقق باستخدامها تطبيق هذه المعايير.
- 2 - إستراتيجية للشركة معدة جيدا، والتي يموج بها يمكن قياس نجاحها الكلي ومساهمة الأفراد في ذلك.
- 3 - التوزيع السليم للمسؤوليات و مراكيز اتخاذ القرار متضمنا تسلسلا وظيفيا للموافقات المطلوبة من الأفراد للمجلس.
- 4 - وضع آلية للتعاون الفعال بين مجلس الإدارة و مدقي الحسابات والإدارة العليا.
- 5 - توافر نظام ضبط داخلي قوي يتضمن مهام التدقيق الداخلي والخارجي وإدارة مستقلة للمخاطر عن خطوط العمل مع مراعاة تناسب السلطات مع المسؤوليات (Checks & Balances).
- 6 - مراقبة خاصة لمراكيز المخاطر في الواقع التي يتتصاعد فيها تضارب المصالح، بما في ذلك علاقات العمل مع المقترضين المرتبين بالبنك و كبار المساهمين والإدارة العليا، أو متخذي القرارات الرئيسية في المؤسسة.

7 - الحوافر المالية والإدارية للإدارة العليا التي تحقق العمل بطريقة سلامة، وأيضاً بالنسبة للمديرين أو الموظفين سواء كانت في شكل تعويضات أو ترقيات أو عناصر أخرى.

8 - تدفق المعلومات بشكل مناسب داخلياً أو إلى الخارج.

■ معايير مؤسسة التمويل الدولية¹³

وضعت مؤسسة التمويل الدولية التابعة للبنك الدولي في عام 2003 موجهات وقواعد ومعايير عامة تراها أساسية لدعم الحكومة في المؤسسات على تنوعها، سواء كانت مالية أو غير مالية، وذلك على مستويات أربعة كالتالي:

1 - الممارسات المقبولة للحكم الجيد

2 - خطوات إضافية لضمان الحكم الجيد الجديد

3 - إسهامات أساسية لتحسين الحكم الجيد محلياً

4 - القيادة

2: الدلالات والمؤشرات الأساسية للحكومة في الجهاز المصرفي الجزائري.¹⁴

ان قضية الحكومة بشكل عام لم تكن مطروحة للنقاش في الجزائر ،ونظراً لتصنيف الجزائر في مراتب جد متقدمة في الفساد الإداري و ضعف مناخ الاستثمار، أصبح تبني الحكومة يطرح بالحاج ،الامر الذي دفع بالدولة الى تكوين لجنة سميت "لجنة الحكم " حتى و ان كان تاسيس هذه اللجنة موجه لارضاء اطراف خارجية ، الا انه تعتبر ذلك بداية الاحساس باهمية تبني هذه المبادئ ،التي اصبحت من المعايير العالمية في تقييم اقتصadiات الدول و مناخ الاستثمار بها.

وفيما يتعلق ب مدى تبني تطبيق مبادئ الحكومة في البنك الجزائري ،فإنما ما زالت لم ترق إلى المستوى المطلوب، او في مرحلتها الجنينية رغم وجود بعض الدلالات والمؤشرات التي يمكن تفسيرها بأنها مؤشرات أولية توحى ببداية ادخال هذه المبادئ في ادارة المنظومة المصرفية الجزائرية. و تمثل اهم هذه الدلالات في العناصر التالية:

- اصبح تعين مسيري البنك يتم على اساس الكفاءة العلمية ،بالاضافة الى ابرام عقود بخاعة بين الجهات الوصية و هؤلاء المسيرين، من اجل الدفع بتطوير الاداء و الحرص على تحقيق نتائج جيدة.

- تمكن الجهاز المركزي من اليات التحكيم الحاجي،و التي تمثل في الهيئات الرقابية الخارجية ،اي تلك الممثلة في اللجنة المصرفية ،و اعطائها صلاحيات واسعة بمراقبة انشطة البنك ،و تخلی ذلك من خلال الامر 11-03 المؤرخ في 26-08-2003،المعدل و المتمم لقانون النقد و القرض ،الذي الرزم البنك بوضع نظام المراقبة الداخلية، و انشاء لجان خاصة بادارة المحاطر.

و نشير هنا ان البنك الجزائري استفاده من برامج دعم و عصرنة النظام المالي،الذى اقره الاتحاد الأوروبي¹⁵ من اجل مساعدة البنك على اجراء عمليات التدقيق الداخلي، و ارساء قواعد سليمة تتوافق مع المعايير المحاسبية الدولية،ووضع مخطط مراقبة التسيير.

- اعطاء صلاحيات اوسع ل مجالس الادارة ،و تحديد الاطر التي تحكم اعضاء مجلس الادارة ،و الوصاية باعتبار ان الدولة هي المالك الوحيد لراسمال البترك العمومية.

و في الاخير يمكننا القول ان تطبيق الحركة في المنظومة المصرفية الجزائرية لا يزال في مرحلته الاولية، الا انه يجب ان تدعم التجربة خاصة في ظل افتتاح السوق المصرفية و زيادة المنافسة ،اين يصبح للحكومة دور فعال في ضبط الاطر العلمية و الانشطة ،حتى تتفادى الانحرافات و تجنب و قوع الازمات المالية.

و على الرغم من تلك الدلالات المشار إليها ،فإننا نسجل بعض المؤشرات التي تدل على ضعف تحسين الحكومة في المنظومة المصرفية الجزائرية و التي تظهر من خلال:

- ضعف الشفافية و الافصاح الحاسبي من طرف البنك الجزائري.

- عدم التزام بنشر البيانات المحاسبية و الميزانيات لهذه البنك.

- عدم التقيد بنشر المعلومات في وقتها، و التاجر الملاحظ في اعداد تقارير النشاطات السنوية.
- عدم التزام بنك الجزائر بنشر وضعيته الشهرية ، كما ينص على ذلك قانون النقد و القرض سواء قانون 90-10 او الامر 03-11¹⁶.

- عدم تفعيل آلية مركزية المحافظ.
- عدم تطبيق القواعد الحاسبية المعروفة عليها دوليا في المحاسبة المطبقة في البنوك الجزائرية.
- عدم تفعيل العمل بمركزية الميزانبات

خاتمة:

من خلال هذه المداخلة تم ابراز الدور الذي تلعبه الحكومة في القطاع المصرفي للحد من الفساد الاداري و يتضح هذا من خلال الاهمية من تطبيقها و المتمثلة في:

- 1 - اصبحت درجة التزام البنوك و الشركات بتطبيق مبادئ الحكومة احد المعايير التي يضعها المستثمرون في اعتبارهم عند اتخاذ قرارات الاستثمار، خاصة في ظل النظام الاقتصادي العالمي الحالي الذي يتسم باشتداد المنافسة في الاسواق المحلية و الدولية، ومن ثم فان البنك التي تطبق مبادئ الحكومة تتمتع بعزم تنافسية جلب الودائع و اقتحام الاسواق و جلب العملاء.
- 2 - ان تطبيق مبادئ الحكومة يؤدي الى تحسين ادارة البنك و تحجيم التعثر و الانفلاص و يضمن تطوير الاداء و يساهم في اتخاذ القرارات على اسس سليمة.
- 3 - يعمل تبني اطار مبادئ الحكومة في البنك الى ربط المكافآت و نظام الحوافز بالداء مما يساعد على تحسين كفاءة اداء البنك بشكل عام.
- 4 - تبني معايير الاصلاح و الشفافية في التعامل مع المستثمرين و المقرضين في اطار التطبيق السليم لمبادئ الحكومة يساعد على منع حدوث الازمات المصرفية.
- 5 - تؤكد العديد من الدراسات الدولية ان هناك ارتباطا وثيقا على مستوى الاسواق الناشئة بين اداء البنك و مدى الالتزام بتطبيق المعايير و المبادئ المتعلقة بمفهوم الحكومة.

ان تعزيز مبادئ الممارسات السليمة للحكومة في الجهاز المصرفي الجزائري يجب ان يكون عن طريق بنك الجزائر باعتباره المسؤول عن تنظيم و رقابة البنك و الاشراف عليها، كما يجب ان تتبين البنوك الجزائرية اسس و مبادئ الحكومة، لأن غياب الحكومة يعني الفوضى و الانهيار، كما كان الحال بالنسبة لبنك الخليفة و البنك الصناعي و التجاري الى جانب تفشي ظاهرة الفضائح المالية على مستوى البنك العمومية بسبب غياب و عدم تفعيل الادوات الرقابية.

و لهذا لابد من اجراء اصلاحات عديدة من بينها تقوية عمل مجلس الادارة من خلال تحديد واضح للمهام و المسؤوليات التي يضطلع بها من خلال تعيينات المدراء المستقلين و تشكيل اللجان المساعدة بمدف التحكم في عملية اتخاذ القرارات باحترافية عالية.

بالاضافة الى اجراءات المراجعة و التدقيق التي تجريها البنك و البنك المركزي تحتاج الى عملية تقييم، فالبرغم من القوانين الملزمة للبنوك

باجراءات التدقيق الداخلي و الخارجي الا ان البنك لا تلتزم بذلك، و رغم دور البنك المركزي في التدقيق على اعمالها، الا ان الفضائح التي تعرضت لها البنك في الاونة الاخيرة تظهر مدى الحاجة الى تقييم عمليات المراجعة و تقويتها. الى تقييم عمليات المراجعة و تقويتها.

¹: يشير مصطفى : "الحملة الدولية لمحاربة الفساد، هل تستفيد منها عربيا In fos @ ech-chorouk.com

²: عامر الكبيسي، الفساد والعلوم تزامن لا توأمة، المكتب الجامعي الحديث، دون ذكر البلد، 2005 ، ص 8

- ⁴: تقرير البنك العالمي: الجزائر تعاني فسادا حادا ، www.google.com
- ⁵: عبد الوهاب بوكرورح : "من يوقف فسادا عم في البر والبحر" ، www.google.com
- ⁶: عامر الكبيسي المرجع السابق، ص 29
- ⁷: كلمة معالي أحمد حميد الطاير، الحلقة النقاشية تحت عنوان نظرة مستقبلية للمشهد الاقتصادي في دبي 2011، حول مركز دبي المالي العالمي
يرجى، الأربعاء 30 مارس 2011

- ⁸:الحكومة في المصارف،الموقع الالكتروني:www.idbe-egypt.com/doc/governance.doc
- ⁹: هالة السعيد،الحكومة في البنوك العامة،منشورات المعهد المصرفي ،القاهرة،2007،ص.8
- ¹⁰:الحكومة طريقة الى الادارة الرشيدة ،بنك الاسكندرية،النشرة الاقتصادية،العدد35،2003،ص ص 8-10
- ¹¹:محمد زيدان،أهمية ارساء و تعزيز مبادئ الحكومة في القطاع المصرفي بالاشارة الى البنوك الجزائرية،مجلة العلوم الاقتصادية و علوم التسويق،جامعة الشفاف،العدد09،2009،ص ص 21-22.
- ¹²: revue banque,bal 2en question,N642 ,2002
- ¹³: فؤاد شاكر، الحكم الجيد في المصارف والمؤسسات المالية العالمية حسب المعايير العالمية، ورقة مقدمة إلى المؤتمر المصرفي العربي لعام 2005 "الشراكة بين العمل المصرفي والاستثمار من أجل التنمية" ، منشورة في:

Egyptian Banking Institute, *Corporate Governance in the Banking Sector Workshop*, March 2006.

- ¹⁴: عبد القادر بريش،قواعد تطبيق مبادئ الحكومة في المنظومة المصرفية مع الاشارة الى حالة الجزائر ،مجلة الإصلاحات الاقتصادية و الاندماج في الاقتصاد العالمي ،المدرسة العليا للتجارة ،الجزائر ،العدد1 ،2006 .

- ¹⁵:نشرة برامج التعاون الأوروبي،"دعم و عصرنة النظام المالي الجزائري" ،العدد05،مارس 2005.

- ¹⁶:الامر 11-03 المؤرخ في 26 اوت 2003 الجريدة الرسمية رقم 56.