

طبيعة العلاقة بين وزارة المالية والبنوك العمومية الجزائرية في ظل متطلبات
الاستقلالية لمبادئ الحوكمة البنكية

**The nature of the relationship between the Ministry of Finance
and the Algerian public banks in the light of the requirements
of the independence of the principles banking governance**

فضيلة جنوحات/ حريتي

حنوف عبد الرحمن

أستاذة للتعليم العالي جامعة الجزائر 3

طالب دكتوراه علوم-جامعة الجزائر 3

مخبر البحث: الاقتصاد والتنمية

مخبر البحث: الاقتصاد والتنمية

للمركز الجامعي مرسلبي عبد الله تيبازة

للمركز الجامعي مرسلبي عبد الله تيبازة

تاريخ قبول النشر : 2017/12/31

تاريخ الاستلام: 2017/05/26

الملخص: يعتبر تطبيق مبادئ الحوكمة أحدث توجه عالمي لإحكام الرقابة على إدارات البنوك العمومية، وهي تتضمن مجموعة من المبادئ الأساسية التي يجب توفيرها من أجل تفعيل عمل هذه البنوك، ومن أهم هذه المبادئ نجد مبدأ الاستقلالية الداخلي والخارجي، وفي هذا البحث سنقوم بدراسة واقع البنوك العمومية الجزائرية في ظل التدخل الحكومي عن طريق وزارة المالية، وسنحاول توضيح العلاقة بين وزارة المالية والبنوك العمومية، ودراسة السند القانوني الذي يمنح الأولى حق الوصاية على الثانية، كما سنقوم بتوضيح بعض المظاهر السلبية الناتجة عن عدم اضطلاع الجمعية العمومية بمهامها في مجال تقييم ومراقبة البنوك العمومية، وتقييد عمل مجالس الإدارة بتوجهات وأهداف سياسية واجتماعية من دون وضع اعتبارات للجدوى الاقتصادية. **الكلمات المفتاحية:** حوكمة المؤسسات، حوكمة البنوك، استقلالية مجلس الإدارة، البنوك العمومية، وزارة المالية.

– تصنيف المقال وفقا لقواعد JEL: G-34.

Abstract: Applying the principles of corporate governance is the most recent global orientation for tighter control over the Public banks, especially since it includes a set of basic principles that must be Provide to improve the work of these banks, in the most important of these principles, we find the principle of independence internal and external, in this research, we studied the reality work of Algerian public banks with government intervention of the Ministry of Finance. The researcher has tried to clarify the relationship between the Ministry of Finance and the Algerian public banks, and study the legal basis that gives the first guardianship the second. The researcher to clarify some of the negative aspects resulting from the failure of the General Assembly tasks in the field of evaluation and monitoring of public banks, And restrict the work of boards of directors orientations and objectives of the political and social considerations without putting the economic feasibility.

Keywords: Corporate governance, corporate governance in banks, the independence of the board of directors, public banks, the Ministry of Finance.

مقدمة:

نتيجة للأهمية الكبيرة التي تكتسبها البنوك العمومية في النظام المالي الجزائري، بالإضافة إلى اضطلاعها بمختلف المهام والوظائف الحديثة للعمل المصرفي والتي تحمل في طياتها مخاطر كثيرة، يطرح مفهوم استقلالية قرارات هذه البنوك وفقا لمتطلبات الحوكمة نفسه بشدة، وذلك على اعتبار أن هذا المفهوم (الاستقلالية) هو من أكفأ الآليات التي تهدف إلى القضاء على الظواهر السلبية في أي بنك وأي منظومة مصرفية على العموم، وهو ما يضمن العمل وفقا للفاعلية الإدارية والتشغيلية التي تعود بالفائدة على جميع الأطراف ذات المصالح.

في معظم دول العالم لا نجد ربطا أساسيا واضحا بين الحكومة والبنوك العمومية لديها، أما في الجزائر فقد أصبحت وزارة المالية بمثابة الوسيلة التي تستعملها الدولة من أجل تحقيق أهدافها لاعتبارات اجتماعية وسياسية من خلال تقييد وتوجيه قرارات البنوك العمومية وربطها بوزارة المالية، هذا الربط الموجود ليس له أي مبرر باعتبار أن البنوك العمومية الجزائرية يجب أن تكون مستقلة ليس في الشكل فقط، بل يجب أن ينبع ذلك من أهمية استقلال القرار وأن يكون خارج أي ضغوط من أية أطراف أخرى، ونظرا للتوجه العالمي لتبني نهج للإدارة الرشيدة، ولندرة الدراسات العلمية في الجزائر التي تبحث في الآثار الحقيقية لوصاية وزارة المالية على البنوك العمومية الجزائرية، يرى الباحثان ضرورة الوقوف على هذه الآثار من خلال التركيز على فهم طبيعة العلاقة بينهما بقصد دراسة الآثار الناجمة عن انفراد وزارة المالية بسلطات ومهام الجمعية العامة للبنوك العمومية، وهو ما سنحاول دراسته من خلال الإجابة على التساؤل الرئيسي التالي:

"ما مدى توافق العلاقة بين وزارة المالية والبنوك العمومية الجزائرية مع متطلبات الاستقلالية لنماذج الحوكمة البنكية العالمية؟"

في إطار التساؤل الرئيسي للبحث، سوف نقوم بطرح مجموعة من الأسئلة الفرعية على النحو التالي: * ما المقصود بالاستقلال الخارجي وفقا لمتطلبات الحوكمة؟

* ما هي طبيعة العلاقة بين وزارة المالية والبنوك العمومية؟

* ما هو السند القانوني لوصاية وزارة المالية على البنوك العمومية؟

* ما هي الآثار السلبية لانفراد وزارة المالية بمهام وصلاحيات الجمعية العامة للبنوك العمومية؟ وما هو تقييم عملها؟ وما أثر ذلك على تفويض استقلالية قرار البنوك العمومية؟

وعليه، سنهدف من خلال هذا البحث الى دراسة وتحليل وتقييم طبيعة العلاقة الموجودة بين وزارة المالية والبنوك العمومية الجزائرية، وهذا لتوضيح أسباب محدودية استقلال قرارات هذه الأخيرة، ومن أجل هذا سوف نقوم بعملية المرح بين مجموعة من المناهج العلمية، حيث سنستعمل المنهج الوصفي لوصف طبيعة العلاقة والبيئة القانونية والتشريعية لها، مع وصف الاطار النظري لمتطلبات الحوكمة في مجال استقلال القرارات، أما المنهج التحليلي فسنقوم باستعماله لتحليل وتقييم نوعية هذه العلاقة وأثرها على تقييد الاستقلالية لمجالس إدارات البنوك العمومية، التي يتم تعيينها في الأصل بناء على اقتراح من وزارة المالية (وزير المالية).

وسوف نقوم بتقسيم بحثنا هذا الى ثلاثة أجزاء أساسية، الجزء الأول سنتناول فيه الإطار النظري لحوكمة البنوك العمومية مع التركيز على متطلبات الاستقلالية، أما الجزء الثاني فسندرجه تحت عنوان العلاقة بين وزارة المالية والبنوك العمومية، أما في الجزء الثالث والأخير فسندرس دور طبيعة هذه العلاقة في تقييد استقلالية البنوك العمومية وما ينتج عنها من مظاهر سلبية.

1- حوكمة البنوك العمومية ومتطلبات الاستقلالية:

يعتبر تطبيق مبادئ الحوكمة أحدث توجه عالمي لإحكام الرقابة على إدارات المؤسسات بهدف حمايتها وضمان استقرارها، ونتيجة للأهمية الكبيرة لمبادئ هذه الآلية قامت لجنة بازل بالانتقال بها للتطبيق على مستوى النظام المصرفي، وذلك عن طريق تكيفها بما يتماشى والبيئة المصرفية التي تتميز بخصائص معينة، ويتضمن ميثاق الحوكمة البنكية الصادرة عن هذه اللجنة سنة 2006 أهم المبادئ التي تستعملها المنظمات

الدولية المختصة كنقطة قياس في مجال تقييم وتحليل مدى جودة تطبيق الحوكمة في البنوك والمؤسسات المالية [Basel Committee on banking supervision, 2006]، كما تبرز آليات هذا الميثاق جوهر الحوكمة الجيدة كمنهاج أمثل للمعالجة والوقاية من الأزمات ومظاهر الفساد، كونها تقدم صيغ تنظيمية تساعد في تحقيق التوازن ما بين ثنائية القوى الحاكمة مجلس الإدارة والإدارة التنفيذية، وكذلك تحقيق التوازن ما بين مساهمة القوى الحاكمة فيما يتعلق بمساحة المشاركة والتعاون في رسم توجهات واستراتيجيات البنوك والمؤسسات المالية من جهة، وأساليب التنفيذ وآليات الرقابة من جهة أخرى.

وعلى الرغم من انتشار استخدام مصطلح الحوكمة في السنوات الأخيرة في عدة مجالات كالاقتصاد والسياسة، إلا أنه لم يتبلور تعريف محدد لها بالرغم من الاتفاق على المبادئ المكونة لها، فمفهوم الحوكمة يعتبر واسع ومعقد، فهو يغطي مجموعة واسعة من المعاني المتباينة، وقد حاول rhodes أن يصنف التعريفات المختلفة للحوكمة في الأدبيات ولخصها في ستة محاور [ياسر عبد الوهاب، 2011، ص:103]:

* المحور الأول: يدرس العلاقة بين آليات السوق من جانب، والتدخل الحكومي من جانب آخر، والذي يعكس الحد من التدخل الحكومي والاتجاه نحو الخصخصة.

* المحور الثاني: يبحث الحوكمة من خلال التركيز على المنظمات الخاصة، ويركز على مطالب المعنيين بالمنظمة أصحاب المصالح وكيفية رضا العميل.

* المحور الثالث: يعبر عن اتجاه جديد للإدارة قائم على ادخال أساليب إدارة الأعمال، وإدخال قيم جديدة مثل المنافسة وقياس الأداء.

* المحور الرابع: يعبر عن الحوكمة الجيدة والربط بين الجوانب السياسية والإدارية.

* المحور الخامس: يعبر عن أن السياسات العامة ما هي إلا محصلة للتفاعلات الرسمية وغير الرسمية بين الحكومة والقطاع الخاص والمجتمعات المدنية على المستويين المحلي والمركزي.

* المحور السادس: يرى أن مفهوم الحوكمة يتمثل في إدارة مجموعة من الشبكات المنظمة في عدد من الأجهزة الحكومية.

من خلال تحليل المحاور الستة التي تغطي مفردات مفهوم الحوكمة يتبين أنها لم تكن جامعة وشاملة وإنما كانت اجتهادات شخصية أو سياسيات معينة من منظمات دولية، وفي هذه الدراسة سوف نقوم بالتركيز على تعريف المحور الأول للحوكمة الذي يعمل على الحد من التدخل الحكومي وإعطاء الاستقلالية الكاملة كمتطلب أساسي للحوكمة، ونقصد هنا الاستقلالية الخارجية من خلال حرية اتخاذ قرارات البنوك العمومية بمعزل عن الضغط السياسي، المتمثل في أي تدخل من السلطة السياسية الذي يقبض [زینب عوض الله وأسامة محمد الفولي، 2003، ص: 283-284] حرية التصرف في وضع وتحديد الخطط والأهداف، وعليه يمكن تقييم استقلالية البنوك العمومية من خلال:

* سلطة وحرية البنوك العمومية في وضع وتنفيذ الأهداف والاستراتيجيات ومدى التدخل الحكومي في ذلك.

* مدى التزام البنوك العمومية في تمويل عجز المؤسسات الاقتصادية، وإعادة جدولة ديونها.

* مدى التزام البنوك العمومية بمنح التسهيلات الائتمانية للحكومة ومؤسساتها.

* سلطة وزارة المالية في تعيين وعزل أعضاء مجالس إدارات البنوك العمومية ومدة ولايتهم ومعدل استقرارهم في وظائفهم.

* مدى تمثيل الحكومة في مجالس الإدارة وما إذا كان التمثيل للحضور والاستماع أم يمتد إلى حق التصويت والمشاركة والاعتراض عن اتخاذ القرارات.

2-علاقة البنوك العمومية الجزائرية بوزارة المالية:

تعتبر البنوك العمومية الجزائرية مملوكة بنسبة كلية للدولة، فلحد الآن فشلت جميع محاولات خوصصة بعضها (على غرار فشل خوصصة بنك cpa) ، وعليه لا يمكن الحديث عن جمعية عامة مكونة من مساهمين خواص يسعون إلى انتخاب مجلس إدارة

عن طريق جمعية تأسيسية، فتعيين مجالس إدارات البنوك العمومية يتم عن طريق وزارة المالية التي ترأس الجمعيات العامة للبنوك وتضطلع بمهامها وأدوارها في حدود ما يُحوّل لها القانون التجاري (البنوك العمومية الجزائرية تتخذ شكل شركات ذات أسهم SPA)، وعليه يمكن القول أن وزارة المالية كجمعية عامة تمثل الهيئة السيادية في البنوك العمومية الجزائرية، تضطلع بسلطات واسعة في الإشراف على البنوك ومراقبتها، فهي تعتبر المالك الوحيد لأسهم البنوك، وبالتالي لها جميع السلطات التي تترتب على حق الملكية، ومنها مراقبة جميع التصرفات التي تقوم بها جميع الأجهزة المنبثقة عنها، ويتجلى الدور الرقابي للجمعية العامة في المصادقة على الأعمال والوثائق المتعلقة بالبنوك، كالمصادقة على القانون الأساسي وتقرير مجلس الإدارة وتقرير مندوب الحسابات. وفي هذا الصدد، تُكَلِّف وزارة المالية عن طريق مديرية البنوك العمومية والسوق المالية التابعة لها بما يأتي [مادة 4 من المرسوم تنفيذي رقم 07-364 الجريدة الرسمية الجزائرية عدد 75، 2 ديسمبر 2007، ص: 14]:

- جمع وتحليل كل المعلومات والمعطيات المتعلقة بتطور الأسواق.
- المشاركة في كل الأشغال الرامية إلى تطوير وعصرنة النظام البنكي والمالي.
- تنظيم متابعة وتحليل وتقييم البنوك العمومية وغيرها من المؤسسات المالية العمومية.
- تنظيم متابعة وتحليل وتقييم مساهمات الدولة في البنوك والمؤسسات المالية.
- وتباشر هذه المديرية الخاصة بالبنوك العمومية والسوق المالية عملها فيما يخص متابعة مساهمات الدولة في البنوك العمومية عن طريق مديرية فرعية للمؤسسات البنكية (مديرية البنوك العمومية والسوق المالية تنقسم إلى ثلاث مديريات فرعية) تُكَلِّف بـ:
- التقييم الدوري للوضعية المالية ونشاط البنوك وإعداد أي وثيقة للتلخيص السنوي حول وضعية تطور القطاع البنكي.
- ضمان تسيير مساهمات الدولة في القطاع البنكي في إطار ممارسة وزير المالية سلطات وصلاحيات الجمعية العامة بتحضير وعقد الجمعيات العامة العادية والغير عادية، وكذا متابعة تنفيذ لوائح هذه الجمعيات.

- المبادرة بأي عمل من شأنه أن يسمح بالتأهيل المؤسّساتي وعصرنة البنوك العمومية والمساهمة في ذلك.

- اقتراح أي تدبير يرمي إلى تحسين تسيير البنوك العمومية وأي عمل للإصلاح المؤسّساتي للقطاع البنكي وتنفيذه.

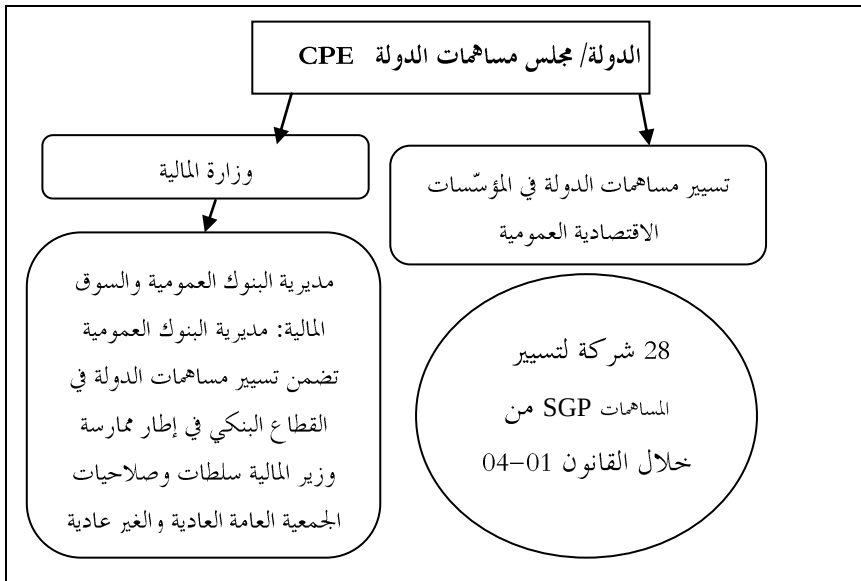
وتجدر الإشارة إلى أنه تمّ في الفترة الأخيرة تنظيم مديرية البنوك العمومية والسوق المالية في مجموعة مكاتب، حيث تمّ إنشاء مكتب خاص بتنظيم الجمعيات العامة للمصارف العمومية [المادة 2 من القرار الوزاري المشترك جريدة رسمية عدد 24، 2010، ص:18]:

- مكتب التحاليل والتقييم الشامل بالبنوك المتخصصة.

- مكتب التحاليل والتقييم المتعلق بالبنوك الأخرى.

- مكتب الجمعيات العامة للمصارف العمومية.

الشكل رقم (1): تسيير مساهمات الدولة في البنوك العمومية والمؤسّسات الاقتصادية



- من إعداد الباحثان اعتمادا على المصدر: المرسوم التنفيذي رقم 07-364 المؤرخ في 28 نوفمبر 2007 والمتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة المالية.

من خلال تحليل الشكل رقم (1) يمكن القول أنه يتولى ممثلون مؤهلون قانونا تحت إشراف وزير المالية مهام الجمعية العامة للبنوك العمومية باعتبار أن الدولة تحوز فيها الرأسمال الاجتماعي مباشرة، ويمارسون مهامهم حسب الشروط والكيفيات المنصوص عليها في القانون التجاري، أما بالنسبة للمؤسسات الاقتصادية العمومية فيتم تسيير مساهمات الدولة فيها من خلال انشاء شركات لتسيير المساهمات sgp من خلال القانون 01-04.

وعليه، تتولى وزارة المالية من خلال الصلاحيات التي منحت لوزير المالية بتسيير مساهمات الدولة في القطاع البنكي رقابة جميع الأعمال التي تقوم بها هيئة الإدارة والتسيير في البنوك العمومية الجزائرية، وكذا الأعمال التي يقوم بها مراقب الحسابات، وهي تعتبر الهيئة المختصة بتعيين وعزل أعضاء مجلس الإدارة ومجلس المراقبة، وكذلك المسيرين ومندوبي الحسابات ومن له سلطة التعيين والعزل له سلطة الرقابة على من عينه، ومن أهم ضمانات فعالية الرقابة من طرف هذه الجهة نجد [مرسوم تنفيذي 01-283 بالجريدة الرسمية عدد 55، 2001، ص: 15-17]:

- منع إبرام أي اتفاقية بين البنك العمومي وأحد القائمين بإدارتها سواء بصورة مباشرة أو غير مباشرة بدون استئذان الجمعية العامة مسبقا.
- الجمعية العامة هي التي تتولى الفصل في تقرير مندوب الحسابات، ولا يجوز الطعن في الاتفاقات التي تصادق عليها الجمعية العامة إلا في حالة التدليس.
- الجمعية العامة هي المكلفة بمنح مكافآت وأجر القائمين بالإدارة عن بدل الحضور.
- الزيادة في الرأسمال الاجتماعي وتخفيضه.
- تعيين محافظين (2) اثنين للحسابات.

هذا وتجتمع الجمعية العامة مرة واحدة في السنة على الأقل في دورة عادية، وتجتمع كلما دعت الحاجة الى ذلك في دورة غير عادية، بناء على استدعاء من رئيس مجلس الإدارة أو المدير العام حسب الحالة، أو بناء على طلب من أحد أعضائها، وترسل الجمعية العامة لوائحها الى رئيس مجلس مساهمات الدولة.

3- الآثار السلبية لاضطلاع وزارة المالية بدور الجمعية العامة للبنوك العمومية الجزائرية:

يرى الباحثان ان السبب الرئيسي والأول لأغلب المظاهر السلبية التي تشهدها البنوك العمومية في الجزائر يعود من جهة للقصور الواضح في عمل الجمعية العمومية (وزارة المالية) التي من المفروض أنها هي التي تقوم بتقييم ومراقبة مجالس إدارات هذه البنوك، ومن جهة أخرى الى توجيه أعمال هذه البنوك وفق خطوط معينة تخدم سياسات الدولة وهو ما يمثل عدم استقلالية قراراتها.

3-1- عدم تفعيل القوانين التي تضمن استقلالية البنوك العمومية:

لقد جاء القانون رقم 88-06 الصادر في 12 جانفي 1988 ليعدّل ويتمّ القانون رقم 86-12 المؤرخ في 12 أوت 1986 المتعلق بقانون البنوك والقرض [الجريدة الرسمية عدد 02، 13 جانفي 1988]، وذلك في وقت شرعت فيه الجزائر في تطبيق برنامج إصلاحى مسّ العديد من القطاعات الاقتصادية في إطار التحضير للتحول من الاقتصاد الموجه إلى اقتصاد السوق. وفي هذا الإطار يمكن إنجاز أهم المبادئ التي جاء بها هذا القانون في [المواد 2 و3 و7 من القانون 88-06، 12 جانفي 1988، ص ص: 55-56]:

— دعم دور البنك المركزي في ضبط وتسيير السياسة النقدية، وتحديد الحدود القصوى لإعادة الخصم المخصصة لمؤسسات القرض.

— يعتبر البنك شخصية معنوية تجارية تخضع لمبدأ الاستقلالية المالية.

— يمكن للمؤسسات الغير مصرفية بتوظيف نسبة من أصولها المالية في اقتناء أسهم أو سندات صادرة عن مؤسسات تعمل داخل التراب الوطني أو خارجه.

— يمكن للمؤسسات المالية ومؤسسات القرض أن تلجأ إلى الجمهور على المدى المتوسط والطويل، كما يمكن لها تعبئة المساهمات ذات المصدر الخارجي.

وعليه فان القانون 88-06 المؤرخ في 12 جانفي 1988 الذي نص على

استقلالية المؤسسات المصرفية والمالية، وُضِعَ من أجل أن تصبح مؤسسات القرض

عبارة عن مؤسسات عمومية تعمل بقواعد المتاجرة والمردودية، حيث من المفروض وحسب هذا القانون يجب أن يتغير تعامل البنوك العمومية من خلال تسليحها بصلاحيات منها معالجة ملفات الطالبين للاستثمارات وكذا التفاوض بين المصرف والمتعاملين الاقتصاديين، فحسب المادة 08 من القانون السابق المحدد لاستقلالية المصارف العمومية لا تعتبر الدولة مسؤولة عن التزامات المؤسسات العمومية الاقتصادية، ولا يمكن أن تتدخل في التطهير إلا في إطار قانون المالية.

وبالرغم من الإصلاحات السابقة التي يمكن القول أنها قامت بدفع المنظومة المصرفية العمومية إلى الارتقاء ببعض التنظيم والتقدم، إلا أن هذا الارتقاء لم يكن ذا أهمية تذكر في ظل استمرار تبعية هذه البنوك إلى وزارة المالية التي تسيطر عليها وتعتبرها صناديق لتجميع الأموال من أجل ضمان تمويل مشاريع لها أبعاد سياسية واجتماعية من دون جدوى اقتصادية في بعض الأحيان، فعملية تمويل الكثير من المشاريع من طرف بعض البنوك العمومية لم تكن لتطبق لولا سيطرت القرار السياسي على عمل مجالس إدارات البنوك العمومية التي من المفروض أنها ترسم الاستراتيجيات وتحدد الأهداف.

3-2- تقييد وتوجيه أعمال مجالس إدارات البنوك العمومية من طرف وزارة المالية:

يعد مجلس الإدارة الهيئة العليا التي تحكم البنك، إذ يتم اختياره من مجموعات مختلفة من المساهمين، وهو مسؤول عن مراقبة تنفيذ أهداف البنك، حيث يتكون من أعضاء تنفيذيين وغير تنفيذيين يخضعون للمساءلة من جانب المساهمين عن إدارتهم [سميحة فوزي، 2003، ص:31]، ويوفر مجلس الإدارة وظيفة حوكمة مؤسسية هامة، كما يمكن اعتباره المراقب الداخلي الأهم للشركة لكونه جزء من الهيكل التنظيمي للبنك عند قمة الهرم المؤسسي [إبراهيم جميل محمد صالح، 2013، ص:359].

ومن أهم الأسباب التي يراها الباحثان أنها تقلل من استقلالية مجالس إدارات البنوك العمومية الجزائرية:

- في ظل غياب ميثاق يضمن تطبيق مبادئ حوكمة ذات جودة في النظام المصرفي الجزائري (باستثناء بعض البنود الحوكمية في قانون الرقابة الجديد)، فإن القانون التجاري الذي يعتبر السند الأساسي لتنظيم التسيير الإداري في البنوك العمومية يتميز بالقصور في بعض الجوانب الرئيسية التي تعتبر ضرورية للتوافق مع المبادئ الدولية في مجال الحوكمة، فمن خلال دراسة هذا القانون وحتى القانون الأساسي للبنوك العمومية لا نجد أي مادة من المواد تجبر الجمعية العامة على ضرورة ضمان تركيبة متوازنة من الأعضاء التنفيذيين والأعضاء غير التنفيذيين ضمن مجلس الإدارة المعين، وهو ما يجعل مجلس الإدارة بالبنك العمومي عرضة للتبعية الكلية إمّا لأطراف خارجية عن البنك (وزارة المالية أو ممثلين عن وزارات أخرى) أو أطراف تنفيذية في البنك وهو ما يحدّ من ضمان الاستقلالية لعمل هذا المجلس.

- من أهم المظاهر كذلك التي تحدّ من استقلالية مجالس إدارات البنوك العمومية الجزائرية هو عدم وجود تقييد واضح للعضوية، حيث أنه وفي ظل إيقاف مبدأ تخصص البنوك العمومية أصبحت هذه الأخيرة تعمل في جو من المنافسة فيما بينها، وبالرغم من ذلك فإن القانون التجاري والقانون الأساسي للبنوك العمومية المعتمد من طرف الجمعية العمومية (وزارة المالية) يتيح لأعضاء مجلس الإدارة الحق في العضوية في خمسة مجالس للإدارة، وبالتالي فأى عضو مجلس إدارة في بنك عمومي بإمكانه الترشح لعضوية مجلس إدارة بنك آخر يعتبر منافسا، وهو ما يمكن أن يحد في رأي الباحثان من استقلالية أداء مجلس الإدارة في بعض الحالات.

- من أجل منح استقلالية أكبر لمجلس الإدارة في أي بنك، يتم دائما من قبل الجمعية العمومية السعي إلى الفصل بين وظيفة المدير العام ورئاسة مجلس الإدارة، وذلك في سبيل ضمان محاسبة أكبر من قبل مجلس الإدارة للإدارة التنفيذية.

إنّ الوظيفة الأساسية لمجلس الإدارة في ضوء المبادئ الدولية للحوكمة هو متابعة ومراقبة الإدارة التنفيذية للبنك، وفي حالة الجمع بين رئاسة المجلس والإدارة التنفيذية

فان قرارات هذا المجلس لن تكون ذات فعالية، لأنها ستصبح أقرب إلى تركية قرارات منها إلى محاسبة.

وفي هذا الإطار يجب التنويه أنّ القانون التجاري الجزائري من خلال المادة "642" قد أعطى للجمعية العامة الغير عادية (وزارة المالية) حرية تبني صيغة أخرى للتسيير تضمن الفصل بين الإدارة والمراقبة عن طريق إنشاء مجلس مديرين ومجلس مراقبة يحلان محل صيغة التسيير التقليدية (مجلس الإدارة)، هذا القانون أدخل في التشريع الفرنسي في 24 جويلية 1966 وهو مستوحى من القانون الألماني، ولكن أغلب البنوك العمومية الجزائرية تعتمد على الصيغة التقليدية، كما أن أغلب البنوك العمومية الجزائرية تجمع بين وظيفتي رئيس مجلس الإدارة والإدارة التنفيذية. يسمى الرئيس المدير العام.

الخلاصة:

من أهم النتائج التي نتوصل إليها من خلال هذا البحث:

* يعتبر استقلال مجلس الإدارة من أهم المتطلبات الأساسية للحكومة، سواء استقلال داخلي (من خلال ضمان تركيبة متوازنة لا يطغى عليها الميل الى تمثيل كبير للإدارة التنفيذية) أو من الناحية الخارجية، فمهم جدا خصوصا بالنسبة للبنوك العمومية أن تكون مستقلة في اتخاذ قراراتها عن التدخل الحكومي.

* وزارة المالية في الجزائر تعتبر بمثابة الهيئة السيادية للبنوك العمومية الجزائرية، فمن خلال القوانين والتشريعات، ومن خلال الوحدات المؤسساتية المنشئة، تضمن وزارة المالية اضطلاع وزير المالية بصلاحيات الجمعيات العامة والغير عامة للبنوك العمومية الجزائرية.

* وصاية وزارة المالية على البنوك العمومية يعد أكبر خطر عليها لأنها تحدد كثيرا من استقلاليتها، فالوزارة لا تقوم بالدور الحقيقي في عملية تقييم وتفعيل ومراقبة مجالس الإدارات في البنوك العمومية من جهة، كما أنها تعمل على تحقيق أهداف وسياسات الحكومة على حساب أهداف وتوجهات هذه البنوك.

* جل المظاهر السلبية التي تميز عملية تنظيم التسيير الإداري في البنوك العمومية يمكن ارجاعها لنقص فعالية دور وزارة المالية كجمعية عامة للبنوك العمومية، هذه الأخيرة زيادة على عدم اطلاعها بمهامها التقييمية لإنجاز أهداف البنوك العمومية (وزارة المالية لها توجهات ومتطلبات سياسية واجتماعية في تحديد الأهداف)، لا تعمل على محاسبة رؤساء مجالس الإدارات، كما لا تجبر البنوك العمومية على اتباع صيغ تنظيم وتقييم أفضل (النموذج الألماني: مجلس مديرين مجلس رقابة)، وهذا بالرغم من عدم نجاعة التنظيم الحالي ومظاهره السلبية (مجلس إدارة وإدارة تنفيذية).

* يطرح استمرار الجمع بين الإدارة التنفيذية ورئاسة مجلس الإدارة بما يسمى بوظيفة الرئيس المدير العام الكثير من التساؤلات حول قدرة هؤلاء الرؤساء المدراء في آن واحد من رسم أهدافهم وتقييمهم ومراقبتهم لأنفسهم.
من أهم التوصيات التي ندرجها في:

* ضرورة الفصل بين وزارة المالية وتسيير البنوك العمومية، وإنشاء شركات لتسيير مساهمات الدولة في القطاع البنكي العمومي، من أجل منح استقلالية أكبر في رسم التوجهات والأعمال وفقا لمتطلبات الاستقلالية للحكومة.

* ضرورة تعديل القانون التجاري في النقاط التي لا تتماشى ومتطلبات الحكومة في مجال تنظيم التسيير الإداري لشركات المساهمة، على غرار: الجمع بين وظيفتي رئيس الإدارة التنفيذية ورئيس مجلس الإدارة، تقييد العضوية في مجالس الإدارات (لا يعقل مجالس إدارات متنافسة لها نفس الأعضاء)، تغيير نمط التسيير الى مجالس المديرين ومجالس الرقابة.

* يجب أن يحظى محافظ البنك المركزي بمنصب مستقل يوازي في قوته وزير المالية، فلا يجب المعاملة على أن البنك المركزي يتبع جهة أخرى، والأكيد أن حين يفعل الاستقلال الحقيقي ستخلع البنوك العمومية الطابع الحكومي المرتبط بطول القرار الحكومي وضعفه، وستتخذ قراراتها بفعالية وكفاءة واستقلالية وتخصص، فعمل وزارة المالية في الجزائر لا يتسق بأي شكل من الأشكال مع المهام الحقيقية للبنوك العمومية

والبنك المركزي، فهذه الوزارة ترتبط بكل ما من شأنه حكومي من صرف وتحصيل إيرادات وأيضا تحديد ما يمكن من مشاريع وفق الإرادة، وهذا لا يتعلق بعمل البنك المركزي والبنوك العمومية، فالأول يقوم بتحديد السياسات النقدية والمالية ومراقبة البنوك والمؤسسات المالية بدرجة أولى، أما الثانية فيجب أن تعمل وفق استقلالية كما كفلها لها القانون، فهي عبارة عن شركات تهدف للربحية في المقام الأول والأخير، وعليه فالفصل بين وزارة المالية والبنوك العمومية سيفعل دور البنك المركزي بصورة مباشرة، وهذا ما يمكن أن يحرر أيضا القطاع الخاص والاقتصاد من انتظار كثير من القرارات.

* ضرورة تفعيل عمل الهيئات الرقابية للبنوك العمومية مثل مجلس المحاسبة، هذا الأخير لم يقدم أي تقرير حول عمل الأنظمة الرقابية في البنوك العمومية منذ سنة 1998 تاريخ تقييمه لأنظمة الرقابة في بنك الجزائر الخارجي.

الهوامش:

* كتب ومجلات:

- 1- إبراهيم جميل محمد صالح، أثر تفعيل آليات الحوكمة على البيئة التشريعية والرقابية لسوق رأس المال، مجلة الفكر المحاسبي، مصر، مجلد 17، عدد 1، 2013.
- 2- زينب عوض الله وأسامة محمد الفولي، أساسيات الاقتصاد النقدي والمصرفي، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2003.
- 3- سميحة فوزي، تقييم مبادئ حوكمة الشركات في جمهورية مصر العربية، المركز المصري للدراسات الاقتصادية بالتعاون مع مركز المشروعات الدولية الخاصة، القاهرة، 2003.
- 4- ياسر عبد الوهاب، مبادئ وآليات الحوكمة ودورها في تحسين أداء العمل بالتطبيق على الغرف الصناعية المصرية، مجلة النهضة، مصر، المجلد 12، العدد 2، 2011.

* قوانين ومراسيم وقرارات:

- 1- القانون رقم 88-06 المؤرخ في 12 جانفي 1988 والمتعلق بنظام البنوك والقرض، جريدة رسمية عدد 2 صادرة بتاريخ 13 جانفي 1988.
- 2- المرسوم التنفيذي 01-283 المؤرخ في 24 سبتمبر 2001 المتضمن الشكل الخاص بأجهزة ادارة المؤسسات العمومية الاقتصادية وتسييرها، الجريدة الرسمية عدد 55 صادرة بتاريخ 26 سبتمبر 2001.
- 3- المرسوم التنفيذي رقم 07-364 المؤرخ في 28 نوفمبر 2007 المتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة المالية، جريدة رسمية عدد 75 صادرة بتاريخ 2 ديسمبر 2007.
- 4- القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 13 أكتوبر 2009 المتضمن تنظيم الإدارة المركزية لوزارة المالية في مكاتب، جريدة رسمية عدد 24 الصادرة بتاريخ 14 أفريل 2010، ص: 18.

*مراجع أجنبية:

* Basel Committee on banking supervision, Enhancing corporate governance for banking Organisations, Bank for international Settlements, February 2006.