

ملخص: بحث الرقابة المصرفية

تعتبر الرقابة المصرفية نظاما متكاملا تمارسها لسلطة الإشرافية على المصارف المرخص لها ممارسة الأعمال المصرفية، وذلك بهدف تحقيق سلامة الجهاز المصرفي، الذي يعتبر الشرط الأساسي في تحقيق التقدم الاقتصادي بشكل عام، لذلك صار موضوع الرقابة المصرفية موضوعا عالميا يلقي العناية و الاهتمام من طرف المؤسسات الدولية.

وقبل التطرق إلى مفهوم الرقابة المصرفية لابد أن نتعرض إلى مفهوم الرقابة بصفة عامة .

أولاً- تعريف الرقابة:تعرف على أنها وظيفة إدارية، فهي عملية مستمرة متجددة يتم بمقتضاها التحقق من أن الأداء يسير على النحو الذي حددته الأهداف والمعايير الموضوعية، وبالتالي فهي عملية ملاحظة نتائج الأعمال التي سبق تخطيطها، ومن ثم تحديد الفجوة بين النتائج المستهدفة والنتائج الفعلية واتخاذ الإجراءات التصحيحية لسد هذه الفجوة، ويتطلب ذلك القيام بالمتابعة والتقييم، بهدف تجنّب الأخطاء وتصحيحها في حالة وقوعها، وبعبارة أخرى هي عملية تكشف عما إذا كان كل شيء يسير حسب الخطط الموضوعية.

أما بمفهومها العلمي فهي تهدف إلى التقليل من احتمالات حدوث الخطأ والانحراف إلى حد بعيد، وإن كانت لا تمنعه، وعليه فهي تعني الإشراف من جانب سلطة أعلى لها الحق في ذلك، للتعرف على كيفية سير العمل داخل الوحدة، والتأكد من مدى تحقيقها لأهدافها، والكشف عن التجاوزات، والمخالفات، والانحرافات والبحث عن الأسباب التي أدت إلى حدوثها، واقتراح وسائل علاجها لتفادي تكرارها مستقبلا.

ثانياً-تعريف الرقابة المصرفية:من خلال تعريف الرقابة، يمكننا تعريف الرقابة المصرفية :

الرقابة المصرفية:هي نوع من أنواع الرقابة التي تمارسها السلطات النقدية في البلاد للتحقق من سلامة النظم المصرفية والنقدية المطبقة، والتأكد من صحة تطبيق القوانين والأنظمة والتعليمات المصرفية الصادرة من جهة، والإشراف والمراقبة سواء كان ذلك ممثلا في البنك المركزي أو مؤسسة النقد أو السلطة التي يخول لها القانون حق الإشراف والرقابة على البنوك من جهة أخرى، أو بتعريف آخر هي مجموعة من القواعد والإجراءات والأساليب التي تسير عليها أو تتخذها السلطات النقدية والبنوك المركزية، بهدف الحفاظ على سلامة المراكز المالية للمصارف من أجل تكوين جهاز مصرفي سليم، يساهم في التنمية الاقتصادية ويحافظ على حقوق المودعين والمستثمرين، وبالتالي على قدرة الدولة والثقة بأدائها.

كما أن تحقيق مفهوم الرقابة المصرفية لا يكون إلا عن طريق توفر مجموعة من الضوابط للعملية المصرفية والمتمثلة في:

1. **ضوابط تأسيس المصارف:** تعني الاشتراطات والمعايير التي تضعها السلطة الإشرافية والواجب توفرها في أية مؤسسة مصرفية تتقدم بطلب ترخيص للممارسة العمل المصرفي، كالشكل القانوني، الحد الأدنى لرأس المال و آليات الاكتتاب، حصص المؤسسين وحصص المساهمين والاشتراطات بشأن المدراء والمسؤولين، وأيضا معايير تأسيس فروع المصارف الأجنبية التي ترغب بممارسة العمل المصرفي في الدول المضيفة؛

2. **ضوابط إدارة وممارسة العمل المصرفي:** يعكس هذا النوع من الضوابط توجيهات السلطة الإشرافية في تحديد وظائف ومهام المصارف، وتحديد ماهية الأعمال المسموح بها، وهي بذلك تشكل بموجبها تعبيرا عن سياسة السلطة الإشرافية، بتحديد الإطار العام لحدود الأنشطة المصرفية المختلفة بما يكفل سلامة واستقرار العمل المصرفي، ومن ضمن هذه الضوابط نسبة السيولة القانونية والاحتياطي القانوني، وضوابط متعلقة بشأن الائتمان و ضماناته وغيرها من الضوابط؛

3. **الضوابط القانونية للرقابة على المصارف:** يتطلب أن تتضمن القوانين المصرفية إطار يحدد قانونية قيام السلطة الإشرافية بأعمال الرقابة على المصارف، وعليه يتوجب أن يتم حصر قوانين ترخيص المصارف، وإصدار التعليمات والضوابط لتنظيم الأنشطة المصرفية، وحصر القيام بالتفتيش الميداني في سلطة إشرافية معينة.... الخ

وفي ذات الإطار أدركت لجنة بازل أن الرقابة المصرفية تتطلب مجموعة من الشروط المسبقة، قد تكون خارجة عن سيطرة سلطات الرقابة، لكن لها تأثير على فعالية عملية الرقابة، كما أن قصور في تلك الشروط قد يعيق إلى حد كبير ممارسة الرقابة المصرفية الفعالة وتمثل هذه الشروط فيما يلي:

3-1- وجود سياسات اقتصادية كلية مستقرة وسليمة: لأنها تشكل الأساس لسلامة النظام المالي، حيث أن غياب مثل هذه السياسات يجعل من الرقابة عملية صعبة جدا، لذلك يقوم المراقبون بالحوار مع صانعي السياسات الاقتصادية، إذا وجدوا أن السياسات المطبقة تعيق سلامة النظام المصرفي؛

3-2- وجود بنية تحتية متطورة تساهم في تحسين أداء النظم والأسواق المالية: وتشمل العناصر التالية:

- مجموعة من التشريعات تغطي الجوانب المالية، والتي تشمل الشركات، والعقود، الإفلاس والضمانات وحماية الملكية الخاصة، والتي ينبغي أن تؤمن الآلية العادلة لحل النزاعات المالية؛

- مجموعة قواعد ومبادئ المحاسبة الشاملة والمحددة، بحيث تكون متوافقة مع ما هو متعارف عليه دوليا؛

- نظام مستقل لمراقبة وتدقيق الحسابات، ومراجعة ميزانيات المؤسسات ذات الحجم الهام وفقاً للمعايير المحاسبية المتعارف عليها، بحيث يوفر لمستخدمي البيانات المالية بمن فيهم المصارف نظرة حقيقية وعادلة عن الوضع المالي للمؤسسات؛

- نظام فعال وآمن للمقاصة والمدفوعات لتسوية المعاملات المالية والسيطرة على المخاطر؛
- قواعد واضحة المعالم لمراقبة وتنظيم الأسواق المالية، وأعمال المؤسسات المالية الأخرى غير المصارف؛
- نظام قضائي يتمتع بالاستقلالية والكفاءة؛

3-3- الانضباط الفعال للسوق: والذي يعتمد على التدقيق الكافي للمعلومات إلى المشاركين، ويوفر الحوافز المالية للمؤسسات ذات الإدارة الجيدة، ويضمن عدم حجب المستثمرين عن تحمل نتائج قراراتهم، غير أن لجنة بازل ترى أن مؤشرات السوق وانضباطه، قد يضعف في حال تدخل الحكومة بالتأثير على قرارات الإقراض لتحقيق أهداف سياسية، لذلك فإن أي تأثير حكومي على عمليات الإقراض، ينبغي أن يكون شفافاً بالقدر الممكن، وذلك عن طريق نشر السياسات الحكومية والكشف عن الضمانات الحكومية بشكل واضح، واتخاذ الإجراءات اللازمة لتعويض المصارف عن القروض السياسية عندما تتعثر وتصبح عديمة الأداء؛

3-4- آليات لتوفير مستوى ملائم من التدخل الحكومي: وذلك بهدف حماية النظام المصرفي والمالي، وقد تشمل هذه الحماية نظاماً لتأمين الودائع يساهم بزيادة الثقة العامة، والتخفيف من أثر العدوى بين المصارف؛

3-5- توفر الموارد: إن توفر الموارد لهيئات الرقابة والإشراف يعد أمراً مهماً، كي تستطيع هذه الهيئات القيام بواجباتها بفعالية، وأهم عنصر في هذا المجال هو المتعلق بالموارد البشرية، التي تتمتع بقدرة كافية بالأمر المتعلقة بمخاطر العمل المصرفي، وطرق تسييرها خاصة في ظل التطورات المستمرة التي تشهدها الصناعة المصرفية، وبهذا يتضح أن الرقابة المصرفية الفعالة تتطلب أن يلم المراقبون المصرفيون بكافة الهياكل الداخلية المؤسسية للمصارف، أو المجموعة المصرفية عند تطبيق أساليبهم الرقابية، وأن تتوفر لديهم القدرة على مراجعة كافة الأنشطة التي تجريها تلك المؤسسات والشركات التابعة، سواء كانت أنشطة مصرفية أو غير مصرفية، كما يجب أن يحددوا المتطلبات والقواعد التي يتعين أن يقوم بها المصرف بتطبيقها سواء منفرداً أو على مستوى موحد

3-6- إطار من التشريعات المصرفية: يمنح للمراقبين ما يلي:

- الصلاحيات اللازمة لجمع المعلومات والتحقق منها بشكل مستقل؛
- الصلاحيات الكاملة لفرض العقوبات المنصوص عليها مثل إلغاء التراخيص؛

-المرونة الكافية في تحديد القواعد الاحترازية بالشكل الإداري عند اللزوم.

ثالثا- **أهداف الرقابة المصرفية:** تهدف الرقابة المصرفية إلى التأكد من أن وحدات القطاع المصرفي تعمل في ظل الالتزامات بمقررات السياسة النقدية والائتمانية، حيث تأخذ في اعتبارها متطلبات الأوضاع الاقتصادية في البلاد وعموما يمكن حصر الأهداف الرئيسة للرقابة المصرفية فيما يلي:

1- تعزيز سلامة المراكز المالية للبنوك: تحرص الرقابة المصرفية على تقوية وتمتينا لمراكز المالية للبنوك (من حيث الملاءة، السيولة، المردودية، الربحية والنمو)، وترقية أداءها في استقطاب رؤوس الأموال،

2- تنشيط المنافسة في السوق المصرفية: تحرص الرقابة المصرفية على منع مظاهر الاحتكار والمضاربة غير المشروعة وجميع الممارسات التنافسية السلبية، وجعل البنوك أمام فرص تنافسية متكافئة يغتنمها الأجدر، وتطهير المؤسسات المصرفية من أشكال الفساد كافة؛

3- الحرص على صيانة حقوق المودعين وأصحاب المصالح في المؤسسة المصرفية: تسهر الرقابة المصرفية على حماية رؤوس أموال المدخرين والمستثمرين في المؤسسات المصرفية، والوقوف على تطبيق الآليات التي تمنع الخسائر التي يتكبدها المصرف أو المخاطر التي يتحملها.

4- دعم المصارف: إن اطلاع البنك المركزي على أوضاع المصارف، تجعله يمتلك قاعدة معلومات مصرفية عن كافة البنوك العاملة في الجهاز المصرفي، تؤهله للتنبؤ باحتمالات حدوث أي مشاكل أو أزمات في أي من البنوك العاملة، كما تمكنه من الاطلاع السريع على المشاكل العاجلة، كالتعثر في السيولة أو الائتمان، وبالتالي يمكنه التدخل في الوقت المناسب لدعم المصارف قبل حدوث هذه الأخطار.

5- ضمان كفاءة الجهاز المصرفي: تهتم الرقابة المصرفية التي تقوم بها هيئات الإشراف على فحص الحسابات والمستندات الخاصة بالبنوك للتأكد من جودة الأصول، وتجنب تعرضها للمخاطر، وتقييم عمليات البنوك وتحليل العناصر المالية الرئيسية، وتوافق عمليات البنوك مع الأطر العامة للقوانين، وتقييم الوضع المالي للبنوك للتأكد من قدرتها على الوفاء بالتزاماتها، بهدف الحفاظ على تمويل بعض الأنشطة الاقتصادية والمؤسسات الحيوية والهامة، والتي لا يستطيع القطاع الخاص تدبير تمويلها بالكامل.

رابعا: أنواع الرقابة المصرفية وأساليبها.

1- أنواع الرقابة المصرفية: تصنف الرقابة المصرفية حسب الجهة التي تقوم بها إلى رقابة داخلية ورقابة خارجية:

1-1- الرقابة الداخلية: ويقصد بها تلك العمليات التي يقوم بها المصرف داخليا بغية ضبط نشاطه وتصحيح الأخطاء التي تقع في مختلف مصالحه، أي أن الرقابة الداخلية تشمل الهيكل التنظيمي للبنك،

وجميع الإجراءات والمقاييس المتبعة للتأكد من الصحة المحاسبية لما هو مدون في الدفاتر والسجلات، وحماية الأصول من مختلف المخاطر ويستعين في ذلك بـ:

-**الرقابة المحاسبية:** فمن خلالها يتأكد المصرف من تطبيق مختلف العمليات المحاسبية وفق ما تنص عليه التعليمات الصادرة من طرف الإجراءات الإشرافية؛

-**الرقابة الإدارية:** وتشمل الخطة التنظيمية وجميع الوسائل الهادفة إلى تحقيق التنفيذ الأمثل لمختلف السياسات الإدارية.

-**الرقابة على عمليات الضبط الداخلي:** هي تلك العمليات الروتينية الهادفة إلى الكشف المبكر عن عمليات الغش والأخطاء المختلفة، ومحاولة تصحيحها في وقتها.

1-2-**الرقابة الخارجية (رقابة المصرف المركزي):** وتتمثل في رقابة الجهات الرسمية والمتمثلة في المصرف المركزي على المصارف العاملة في مجال الاقتصاد، بواسطة أجهزة فنية متخصصة وبوسائل وأدوات مختلفة. ويمكن تقسيم الرقابة التي يقوم بها المصرف المركزي إلى:

-**رقابة الأداء:** يهدف هذا النوع إلى التأكد من كفاءة استخدام الموارد المتاحة، واتخاذ القرارات التصحيحية لإعادة مسارات الأنشطة بالمصرف بما يحقق الأهداف المرجوة، وذلك بالاعتماد على مقارنة النتائج الفعلية بالمعدلات المعيارية الموضوعية من طرف هيئات الإشراف والرقابة، وبالتالي تحديد الانحرافات وتحليلها وتحديد أسبابها وبالتالي تحديد مسؤوليتها.

-**الرقابة الوقائية:** وهي الرقابة المسبقة التي يقوم بها البنك المركزي من خلال وضع جملة من الضوابط والتعليمات بشأن حدود المنافسة بين البنوك، الحدود الدنيا لنسب كفاية رأس المال، حدود السياسة النقدية وغيرها، ويكون الهدف من ذلك تقليص المخاطر التي قد تتعرض لها المصارف.

-**الرقابة الحماائية:** تتمحور حول وظيفة الملجأ الأخير للمصرف المركزي، وتعني تقديم هذا الأخير الدعم والعون للمصارف حالة استشعار أي علامات لتعرضها لصعوبات مالية أو إدارية.

2-**أساليب الرقابة المصرفية:** لقد أعطت مقترحات لجنة بازل للرقابة أسلوبيين للرقابة المصرفية على النحو التالي:

-**التفتيش المكتبي:** وذلك من خلال تحليل البيانات ومراجعة التقارير النظامية الشهرية والثلاثية الواردة من المصارف، وهذا من طرف المحللين المكتبيين في موقع عملهم في السلطة الرقابية بصفة مستمرة.

-**التفتيش الميداني:** ويقصد به الرقابة التي تقع مباشرة في الموقع الذي يزاول فيه المصرف نشاطه، وهو مسؤول عن التحقق من صحة البيانات الدورية التي ترد إلى السلطة الرقابية، والوقوف على مدى كفاية

نظم و إدارة المخاطر بالمصرف وسلامة نظم الرقابة الداخلية، وكذلك الوقوف على مدى جودة الأصول ليتم تحديد نقاط الضعف المكتشفة، ومتابعة المصرف للقيام بالإجراءات التصحيحية المناسبة.

الهيئات الرقابية في النظام المصرفي الجزائري

إن التنظيم الجديد للنظام المصرفي الجزائري فتح المجال أمام المصارف الخاصة الوطنية منها والأجنبية، معتمدا على قواعد السوق، ويتطلب أن تكون للسلطة النقدية آليات وهيئات رقابية لضمان الانسجام وانضباط السوق المصرفي، وفي هذا الإطار سمح قانون النقد والقرض بإنشاء عدة هيئات رقابية منها:

1- مجلس النقد والقرض: أنشئ هذا المجلس ليتولى مهمة إدارة السياسة النقدية في إطار القانون 90-10، لانه يعتبر بمثابة السلطة النقدية في البلاد، يخول إليه الأمور المتعلقة بعمليات الإصدار النقدي، تحديد السياسة النقدية والإشراف عليها ومتبعاها وتقييمها، فهو بذلك يحدد الأهداف النقدية ووضغ قواعد الرقابة في سوق النقد، وإعداد المعايير وسير وسائل الدفع وسلامتها، شروط اعتماد البنوك والمؤسسات المالية وفتحها وكذلك شروط إقامة شبكاتها وكذلك تحديد الحد الأدنى لرأس المال البنوك والمؤسسات المالية .

2- اللجنة المصرفية: أنشأت هذه اللجنة بموجب القانون 90-10 للنقد والقرض كسلطة إدارية، حيث تقوم هذه اللجنة بالتحقيق الرقابة عن طريق متابعة الوثائق والمستندات، أو التنقل إلى عين المكان للرقابة .

ومن أهم صلاحيات هذه اللجنة مايلي:

-مراقبة مدى احترام البنوك والمؤسسات المالية للأحكام التشريعية والتنظيمية المطبقة عليها ؛
-سحب الاعتماد؛

-تسهر على احترام قواعد حسن سير المهني¹ .

-التدخل فيما يتعلق بتعيين مراجعين الحسابات ؛

3-مركزية المخاطر: في إطار الوضع الجديد الذي يتسم بحرية المبادرة وقواعد السوق في العمل البنكي، تتزايد المخاطر المرتبطة بالقروض، ومحاولة البنك المركزي في جمع كل المعلومات التي تهدف إلى مساعدة النظام البنكي على التقليل من هذه المخاطر.

وفي هذا الإطار، أسس قانون النقد والقرض في مادته 160 هيئة تقوم بتجميع هذه المعلومات سميت بمركزية المخاطر²، وهي حاليا تنظم وتسير بواسطة النظام رقم 01-12 المؤرخ في 20 فيفري 2012 .

¹ محمد طرشى، متطلبات تفعيل الرقابة المصرفية في ظل التحرير المالي والصرفي -دراسة حالة الجزائري، مرجع سبق ذكره، ص 268-271.

² طاهر لطرش، تقنيات البنوك، مرجع سبق ذكره، ص: 206.

4-مركزية عوارض الدفع: قام بنك الجزائر للاحتياط والوقاية أكثر من المخاطر المرتبطة بالعمليات المصرفية بإنشاء مركزية عوارض الدفع بموجب النظام رقم 92-02 المؤرخ في 22 مارس وتتولى هذه المركزية بالنسبة لكل وسيلة دفع أو قرض ما يلي¹:

-تنظيم فهرس مركزي لعوائق الدفع وما قد يترتب عليها من متابعات ثم تسيير هذا الفهرس وتنظيمه ؛
-تبليغ الوسطاء الماليين وكل سلطة أخرى معنية دوريا بقائمة عوائق الدفع وما يترتب عليها من متابعات .
كما سعى البنك الجزائري من أجل تعزيز الرقابة المصرفية إضافة إلى المراكز الرقابية السابقة إلى إنشاء مراكز وقائية أخرى تتمثل في:

أ-مركزيات الميزانيات:أنشئت هذه المركزية لدى بنك الجزائر بمقتضى النظام رقم 96-07 المؤرخ في 3 جويلية 1996المتضمن تنظيم مركزية الميزانيات وسيورها، وفي هذا الخصوص يفرض على المصارف والمؤسسات المالية أن تزود مركزية الميزانيات بالمعلومات المالية والمحاسبية المتعلقة بالسنوات الأخير لزيائنها²؛
ب-لجنة الاستقرار المالي:ظهرت سنة 2009 كلجنة تابعة لبنك الجزائر، تهدف إلى الكشف المبكر عن نقاط الضعف عبر المتابعة المستمرة لأداء المصارف والمؤسسات المالية الجزائرية، بواسطة مجموعة من المؤشرات الصلابة المالية التي تم التطرق إليها سابقا.

¹ محمد اليفي، أساليب تدنية مخاطر التعثر المصرفي في الدول النامية مع دراسة حالة الجزائر مرجع سبق ذكره، ص: 266.

²المزيد من التفاصيل راجع في ذلك: نظام رقم 96-07 المؤرخ في 3 جويلية 1996 يتضمن مركزية الميزانيات وسيورها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 64، السنة الثالثة والثلاثون، المطبعة الرسمية الجزائرية، الصادرة بتاريخ 27 أكتوبر 1996، ص:23.