

## آلية الرقابة المصرفية ومدى فعاليتها

إعداد: خالد ثامر

أستاذ مساعد قسم أ

المؤسسة: المركز الجامعي بالبيض كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم  
الحقوق

### ملخص

لا يجب أن تكون الرقابة مهما كان نوعها وشكلها والجهاز القائم بها سببا في إعاقة العمل المصرفي، وفي حرمان المؤسسات من التمويل. فقواعد الحيطة والحذر يجب الالتزام بها، والرقابة مطلوبة لفرض ذلك، ولكن ترقية وتشجيع الاستثمار بتوفير الأموال اللازمة للمؤسسات كذلك من الأولويات، لذلك لا يجب الاهتمام بجانب على حساب الآخر. هذا يحقق التطور للمؤسسات ويمنح الاستقرار والديمومة للبنوك والمؤسسات المالية.

### Résumé

Aucune censure de quelque sorte que ce soit, forme ou système ne devrait entraver le fonctionnement du système bancaire et nuire au financement des institutions. Les règles de prudence doivent être respectées, et la censure est nécessaire pour imposer cela. Mais promouvoir et encourager les investissements en fournissant des fonds aux institutions est également une priorité, il ne faut donc pas prêter attention à l'autre. Cela permet le développement des institutions et assure la stabilité et la durabilité des banques et des institutions financières.

## مقدمة

الحرية الاقتصادية والمالية لا تعني غياب الانضباط، وعدم توشي الحيطه والحذر، بل إنه يستلزم توفير المناخ التنافسي المحكم والشفاف، وذلك في ظل قواعد وإجراءات ورقابة واضحة وصارمة، وإدراكا بما يحيط بالعمل المصرفي والاستثماري من مخاطر، ينبغي التحوط منها لتجنبها، أو على الأقل التقليل من تداعياتها، ولنا في الإفلاسات على المستوى الدولي والوطني مثال لذلك. والتي كانت بسبب الحرية المطلقة للقطاع المالي، ونقص إن لم نقل غيابا للرقابة.

فالرقابة جاءت لضمان التسيير الجيد للمخاطر، ومراقبة مدى الالتزام بقواعد الحذر، ومدى التحكم في شروط الائتمان عن طريق التشخيص، وفرض الالتزام بالقواعد المتعلقة به، للتحكم في المخاطر المرتبطة به، وإيجاد حلول لذلك في الوقت المناسب قبل تفاقم الوضع. فالرقابة تهدف إلى ضمان فعالية قواعد الحذر من جهة، وضمان حسن سير المهنة المصرفية من جهة ثانية.

والمشرع الجزائري وعلى غرار كل الدول، اعتمد آلية الرقابة البنكية، التي دعت إليها لجنة بال من خلال المبادئ العامة التي وضعتها<sup>1</sup>، بل وقبل ذلك<sup>2</sup>، وهذا من خلال مراقبة مدى احترام القواعد القانونية والتنظيمية، ومتابعة كل العمليات البنكية لاكتشاف الاختلالات ومعالجتها في وقت مبكر.

فما هي الأجهزة الموكلة إليها مهمة الرقابة؟ وهل تخضع البنوك الإسلامية لنفس الآليات؟ وما مدى فعالية آلية الرقابة في حماية البنوك؟

ولمناقشة وتحليل هذا الموضوع ارتأينا تقسيمه إلى ثلاثة مباحث، الأول خصصناه لأجهزة الرقابة، والثاني للرقابة التي تنفرد بها البنوك الإسلامية، لنصل أخيرا إلى تقييم مدى فعالية آلية الرقابة.

## المبحث الأول: أجهزة الرقابة البنكية

للقيام بمهمة الرقابة، فإن هناك أجهزة يوكل إليها تجميع المعلومات ثم دراستها وتحليلها قصد تتبع مدى احترام البنوك والمؤسسات المالية لأحكام النظام البنكي وإيجاد الحلول العملية للمشاكل التي تواجهها. هذه الأجهزة تتمثل في مركزية المخاطر، مركزية المستحقات غير المدفوعة، مركزية الميزانيات. وهي هيئات تابعة للبنك المركزي، كما نجد جهاز رقابي مستقل يتمثل في اللجنة المصرفية.

### المطلب الأول: الأجهزة المتمثلة في المركزيات

ونقصد هنا الرقابة المؤكدة لمركزية المخاطر، ومركزية المستحقات غير المدفوعة، ومركزية الميزانيات.

### الفرع الأول: مركزية المخاطر centrale des risques

في إطار الوضع الذي يتسم بحرية المبادرة وقواعد السوق في العمل البنكي تتزايد المخاطر المرتبطة بالائتمان، لذا يحاول البنك المركزي أن يجمع كل المعلومات التي تهدف إلى مساعدة النظام البنكي على التقليل من هذه المخاطر<sup>3</sup> وفي هذا الصدد أسس قانون النقد والقرض هيئة تقوم بجمع هذه المعلومات هي مركزية المخاطر<sup>4</sup>.

وتعتبر مركزية المخاطر من بين هياكل بنك الجزائر، وهي تمثل هيئة للمعلومات التي تتعلق بالمستفيدين من القروض البنكية ومؤسسات القرض الأخرى<sup>5</sup>. وهذا لتفادي خطر تركيز القروض على شخص معنوي واحد، أو تركيزها على مستوى إقليمي معين دون الآخر.

وتعمل المركزية على جمع المعلومات الخاصة بالبنوك والمؤسسات المالية على مستوى الوطن عن طريق جمع كل البيانات المتعلقة بالقروض، من الأسماء المستفيدة منها وطبيعتها وسقفها ومدتها ومبالغها والضمانات المقدمة لتغطيتها<sup>6</sup>. كما تعمل على جمع المعلومات المتعلقة بمبالغ القروض غير المسددة، والتعرف على الأخطار المصرفية<sup>7</sup>.

فالهدف الأساسي من هذه الهيئة هو الحصول على المعلومات من كل البنوك والمؤسسات المالية وتركيزها لديها ثم تقديمها لكل معني يريد الاستعلام عن ماضي المؤسسة الطالبة للتمويل وكل المعلومات المالية والفنية حولها وما تكون قد قدمته من ضمانات، هذا يساعد البنك في اتخاذ القرض الصحيح بمنح ذلك من عدمه بناء على ما تم تقديمه له من مركزية المخاطر من معلومات تخص هذه المؤسسة أو تلك، هذا يجعله في منأى عن المخاطر، خصوصا إذا تعلق الأمر بما إذا كان هناك إخلال سابق بالتزامات تعاقدية، أو لوجود ضمانات تم تقديمها لضمان ائتمان سابق. هذا فيه حماية للبنك من المخاطر البنكية، وكذا للمودعين من خطر إفلاس البنك أو اختلال وضعيته المالية.

لهذا فإنه لا يمكن منح أية قروض قبل الرجوع مسبقا لمركزية المخاطر<sup>8</sup>. وأصبح بالإمكان الحصول على المعلومات من هذه الأخيرة دون ترخيص مسبق، وهذا بمجرد طلبها من البنك أو المؤسسة المالية، عكس ما كان معمولاً به سابقا<sup>9</sup>.

وبالتالي يقع على البنوك والمؤسسات المالية واجب الانضمام إلى المركزية، كما يقع عليها واجب احترام قواعد عملها<sup>10</sup>، وينبغي عليها في هذا الإطار أن تقدم تصريحاً خاصاً بكل القروض الممنوحة للزبائن، فاللجوء إلى هذه الهيئة هو السبيل الأنجع للبنك من أجل الحصول على المعلومات الكافية والحقيقية قبل أن يمنح الائتمان، وهذا لكشف ودراسة المخاطر المحيطة به، ومنح البنوك كل ما يهمهم من معلومات ضرورية مرتبطة بالقروض والزبائن والتي تشكل مخاطر محتملة من جهة، وتجنب الوقوع في خطر تركيز القرض في يد زبون واحد من جهة ثانية.

ووفقاً لما جاء به قانون النقد والقرض أو النظام الذي يتعلق بمركزية المخاطر، فإنه من المهم للبنوك والمؤسسات المالية الانضمام إلى هذه الهيئة<sup>11</sup>، بل أكثر من ذلك، لا يمكن منح أي قرض إلا إذا تحصلت البنوك على المعلومات الخاصة بالمستفيد من مركزية المخاطر<sup>12</sup>. وكذلك التصريح لديها بكل الديون المشكوك فيها أو المتنازع فيها، أي الديون المصنفة<sup>13</sup>. إذن فاستشارة البنوك والمؤسسات المالية لمركزية المخاطر التزام قانوني، وهذا لتفادي منح ائتمان لمن استفاد من تمويل من طرف جهات مالية أخرى مما يزيد من مخاطر التمويل<sup>14</sup>.

إنّ مركزية المخاطر لها وظيفة علاجية، من خلال إيجاد استراتيجيات اقتصادية ومالية وتنموية جديدة، كما أن وجودها جاء لتحقيق غايات متعددة تتمثل في: مراقبة ومتابعة نشاطات البنوك والمؤسسات المالية، ومعرفة مدى التزامها بقواعد الحذر، تركيز المعلومات المرتبطة بالقروض ذات المخاطر في خلية واحدة، هذا يسمح بتسيير أفضل لسياسة القروض، لضمان استقرار وديمومة القائمين بها<sup>15</sup>.

### الفرع الثاني: مركزية المستحقات غير المدفوعة centrale des impayés

نظراً للمخاطر المرتبطة بالائتمان، ونخص بالذكر خطر عدم التسديد، الذي قد يكون راجعاً لمؤسسة المدين، أو لظروف خارجة عن إرادتها، كان لابد من جهاز يقوم بجمع المعلومات وتسجيلها في سجل خاص حول الديون والمستحقات غير المدفوعة والظروف التي أدت عدم تسديدها. فكانت مركزية المستحقات غير المدفوعة، التي أنشئت ضمن هيكل بنك الجزائر. والانظام إلى هذه المركزية إلزامي على كل مؤسسة بنكية أو مالية<sup>16</sup>. حيث تتولى هذه الهيئة دراسة كل ما قدم إليها من معلومات، وتحديد ما يترتب عنها من إجراءات ومتابعات، ومنه تكون المرجع

الذي يتم التركيز عليه في تحديد الضمانات التي هي بمثابة تأمين ضد أخطار القرض<sup>17</sup>. والمشرع مهد لإنشاء هذا الجهاز من خلال قانون النقد والقرض، ثم من خلال الأمر المتعلق بقانون النقد والقرض<sup>18</sup>. ويقع على عاتق البنوك والمؤسسات المالية إعلام هذه المركزية بعوائق الدفع التي قد تطرأ على القروض التي منحوها<sup>19</sup>.

### الفرع الثالث: مركزية الميزانيات centrale des bilans

أنشئت هذه الهيئة بطريقة غير مباشرة من خلال القانون المتعلق بالنقد والقرض والأمر المتعلق بذلك، حيث لا نجد التصريح بذلك، بل كان بتعبير ضمني يوحي بضرورة وجود هذا الجهاز<sup>20</sup>. ليتولى مهمة تحليل ومعالجة المعلومات المحاسبية والمالية، إذ تقوم بإرسال إلى البنك المعني أو المؤسسة المالية أو شركة الاعتماد التجاري نتائج التحليل ضمن ملف فردي خاص بالمؤسسة الاقتصادية الزبونة التي استفادت من قرض خاضع لتصريح مركزية المخاطر<sup>21</sup>.

ويقع على عاتق البنوك والمؤسسات المالية وشركات الاعتماد التجاري واجب الانضمام إلى هذه المركزية وأن تحترم قواعد سيرها<sup>22</sup>، وتزويدها بالمعلومات المحاسبية والمالية التي تتعلق بالسنوات الثلاث الأخيرة لزيائنها من المؤسسات الاقتصادية<sup>23</sup>. فهي تشكل مركزا لجميع المعلومات حول المؤسسات الاقتصادية المستفيدة من القروض، وهذا لتحقيق أحسن متابعة لسياسة القرض.

وتكمن أهمية هذا الجهاز في إمكانية استشارتها من طرف البنوك والمؤسسات المالية وشركات الاعتماد التجاري قبل أن تقوم بمنح تمويل لمؤسسة زبونة، كي يكون القرار صائبا وتتفادى الوقوع في المخاطر المرتبطة بالائتمان. لأن التشخيص الفني والمالي لها قد يكون غير كاف للقيام بذلك، فتزويدها بالمعلومات المالية والمحاسبية عنها من طرف مركزية الميزانيات يكون أضمن وأدق. وأن المعلومات التي تبلغها هذه الأخيرة تتميز بطابع السرية، تخص الممول والممول<sup>24</sup>.

وأن هذه المركزية ملزمة في أجل 10 أيام التي تلي استلام طلب الاستشارة، منح إجابة إلى مؤسسة التمويل، وفي حالة عدم الرد في أجل المحدد، بإمكان هذه الأخيرة أن تقوم بمنح التمويل بعد تشخيصها للمؤسسة طالبة التمويل وتقييمها للخطر بنفسها<sup>25</sup>.

### المطلب الثاني: اللجنة المصرفية commission bancaire

تأسست اللجنة المصرفية بموجب قانون النقد والقرض، وهي مكلفة بمراقبة حسن تطبيق القوانين والأنظمة التي يجب أن تخضع لها البنوك والمؤسسات المالية<sup>26</sup>، كما تضطلع بمهمة عقاب المخالفين لذلك. وهي تتكون من أعضاء فيهم الإداريين والقضاة<sup>27</sup>. وتتم الرقابة عن طريق الاطلاع على الوثائق البنكية، وكذا الزيارة الميدانية للبنوك والمؤسسات المالية<sup>28</sup>.

فكهيئة إدارية، تقوم بالتحريات سواء على المستوى الداخلي أو الدولي<sup>29</sup> طبقا للمعاهدات الدولية إذا كانت هناك فروع للبنك بالخارج، وهذا من أجل التأكد من سلامة القرارات المتخذة من طرف البنوك، ومدى التزامها بقواعد الحذر في مجال الائتمان، من خلال تقسيم المخاطر وتغطيتها، وكذا تصنيف الديون حسب درجة الخطر. فدورها ذو بعد وقائي أكثر منه علاجي وعقابي.

والرقابة قد تكون مباشرة بناء على دراسة وتحليل الوثائق المحاسبية والمالية للبنك التي تُرسل للجنة بصفة منتظمة، كما تبنى هذه الدراسة على تقارير محافظي الحسابات، بالإضافة إلى طلب التوضيح والاستعلام الذي يكمل عملية الدراسة. وهناك هيئة متخصصة في الرقابة على الوثائق تابعة للجنة، فهي تراقب نسب ومعدلات قواعد الحذر، خاصة معدل الملاءة<sup>30</sup>.

وهناك الرقابة في عين المكان، حيث ترسل اللجنة أعوانها إلى البنك للتحقيق والتحقق من مدى صحة المعلومات الموجودة على الوثائق المرسلة إليها، مع تحرير تقرير بكل ما قام به الأعوان من إجراءات ومعاينات وما تم التوصل إليه من تجاوزات مسببة بقواعد قانونية. كما تهدف الزيارة التفتيشية إلى الكشف عن مدى حسن التسيير والاحترام لقواعد المهنة المصرفية، والوقوف على الكيفية التي يدار بها البنك أو المؤسسة المالية، لتقديم التوجيهات والتوصيات للحفاظ على الاستمرارية والديمومة لهاته المرافق.

أما عن اللجنة كجهة قضائية، فهي تتخذ التدابير والعقوبات التأديبية تكون حسب شدتها حسب المخالفات المثبتة، فيمكن أن تكون على شكل أمر لعلاج الوضع، وذلك بأن يتخذ البنك أو المؤسسة المالية المخالفة في أجل معين كل التدابير التي من شأنها أن تعيد التوازن المالي أو تصحيح الخطأ أو القيام بالتسيير الصحيح لشؤون المصرف أو المؤسسة بالشكل الذي يحفظ له استمراريته، وإذا لم يحظى أمر اللجنة بالاستجابة تكون هناك عقوبات أشد، أقلها الإنذار وأشدّها هو سحب الاعتماد. ولنا في البنوك الخاصة الجزائرية المثال على ذلك.

فاللجنة المصرفية لها دور وقائي، من خلال الرقابة على الوثائق أو بالزيارة المباشرة للبنك أو المؤسسة، وهذا للاطلاع على الأخطاء وتصحيحها. ودور علاجي، وهذا من خلال التحذير أو الأمر باتخاذ التدابير اللازمة لإعادة التوازن للبنك أو المؤسسة<sup>31</sup>. والدور العقابي من خلال استعمال آليات الردع<sup>32</sup>.

### المبحث الثاني: الرقابة التي تنفرد بها البنوك الإسلامية

إنّ البنوك الإسلامية ومن أجل الاطمئنان على سلامتها المالية، فإنها تقوم بعملية المتابعة للمشروعات التي تمولها، على أساس الآليات التي تنفرد بها وخصوصا المشاركة. كما تخضع كغيرها

من البنوك للرقابة من طرف نفس الأجهزة التي تقوم بالرقابة على البنوك الكلاسيكية، بالإضافة إلى الرقابة الشرعية على أساس أنها لا يجب أن تتعامل بالفائدة، أو أية آلية تستعملها البنوك التقليدية لا تتماشى وقواعد الشريعة الإسلامية.

### المطلب الأول: المتابعة<sup>33</sup>

إنّ دور البنك لا ينتهي عند منح الائتمان، بل أنه يمتد ليشمل متابعته بعد التعاقد عليه، سعياً لضمان الوفاء بالالتزامات في ميعاد الاستحقاق، وكى يتسنى اكتشاف المخاطر المحتملة والعمل على تجنبها قبل وقوعها، حيث يبقى على اتصال بالمؤسسة الممولة لاتخاذ الإجراءات المناسبة قبل استفحال الأمر. ومتابعة الائتمان لها أهمية بالغة من حيث، الاطمئنان على تنفيذ الشروط المرتبطة بالائتمان، اتخاذ الإجراءات الكفيلة بحماية حقوق البنك في الوقت المناسب، تقديم يد المساعدة لأصحاب المشروع لتخطي المشاكل التي قد تعترضهم لتفادي الخسائر التي قد تلحق بالبنك في حال تعثر الدين.

هذا ما يجب العمل به، لأنه يجب على البنك أن يطمئن على حسن سير المشروع وفق الخطة التي وضعت حين إنشائه، لأن ذلك سيسمح باكتشاف المصاعب التي تواجهه في وقت مبكر، وإيجاد الحلول الملائمة، ومن ثم حماية مصالح المؤسسة نفسها صاحبة المشروع. لذلك جرى العمل على أن البنك متى مول مشروعاً يعين ممثلاً عنه في مجلس إدارة المؤسسة<sup>34</sup>. وهذا ما تقوم به البنوك الإسلامية، لأن آليات التمويل التي تستعملها تعتمد على المشاركة في المشروع أو المضاربة وهذا يتطلب رقابة أكبر، من أجل الاطلاع على سير المشروع عن كثب.

إنّ البنك بصفته شريكاً مع المؤسسة يتحدد عائداه فيما يتوقع تحقيقه من أرباح، وبالتالي يتوقف نجاح المشروع في استثماره وحجم الأرباح المحققة، وإذا كان كذلك، فإنه قد تحدث متغيرات عديدة أثناء التنفيذ تؤثر على الأهداف المسطرة، هذا يتطلب التعرف عليها لاتخاذ القرار المناسب في الوقت المناسب لعلاجها، وذلك لا يتأتى إلا بالمتابعة المستمرة والمباشرة للتنفيذ من قبل البنك باعتباره شريكاً في العملية، وصاحب الأموال المستثمرة.

وبما أنّ المشاركة هي خليط بين المال والعمل، فإذا كان الشريك عادة يختص بالأعمال التنفيذية، والبنك يختص بالجانب المالي، فإنه على البنك أن يمارس المتابعة والرقابة على تصرفات الشريك، فلربما كان هذا الأخير أقل خبرة في مجال تسيير المشروعات.

فإذا كان هدف المتابعة في البنوك التقليدية، وفي مجال الائتمان بصفة عامة هو الاطمئنان إلى الوفاء بما عليه من التزامات، فإنه في حالة التمويل بالمشاركة يمتد الهدف من الرقابة إلى التأكد من

سلامة التنفيذ لتحقيق الأرباح المنشودة. فالهدف هنا لا يقتصر على الوقوف على التغيرات التي قد تطرأ على الوضع الائتماني للمؤسسة، وإنما يجب أن يمتد لمتابعة المشروع ذاته.

فهذا النوع من الرقابة يهدف إلى، التأكد من سلامة تنفيذ المشروع وفق الخطة والاتفاق السابق لتنفيذ المشروع، الوقوف على المشكلات التي تطرأ عند التنفيذ ومشاركة المؤسسة في اقتراح الحلول لها، متابعة الجانب المالي والمحاسبي للمشروع لوقوف البنك على حقوقه المالية، والتزام الشريك بسدادها له.

أما عن آليات هاته الرقابة فهي تكون بالمتابعة الميدانية، وذلك بالزيارات لمقر الشركة من طرف ممثل البنك، الذي يجب أن يكون ملماً بالمتابعة فنيا ومالياً. وأكثر من ذلك يمكن تخصيص عضو يمثل البنك في مجلس إدارة الشركة.

كما قد تكون المتابعة على مستوى البنك الممول، من خلال التقارير التي يطلب من المؤسسة إعدادها وموافاته بها، وعادة ما تكون عبارة عن قوائم مالية دورية، وتقارير عن تطور تنفيذ المشروع، وعن المبيعات والمصروفات والإيرادات، ومتابعة الضمانات المقدمة.

### المطلب الثاني: الرقابة الشرعية<sup>35</sup>

الرقابة الشرعية تميز البنوك الإسلامية، تعتمد من خلالها على عدد من العلماء متخصصين في الشريعة وفقهاء الدين ومن خبراء الجهاز المصرفي المتدينين، تقوم بإبداء الرأي فيما يمكن أن يعرض عليها من أسئلة وتصرفات، وفي الوقت نفسه مباشرة اختصاصها في الإشراف والمتابعة لأعمال البنك لمعرفة مدى تطابقها مع أحكام الشرع، والتدخل لتصحيح الانحرافات إن وجدت. وتزويد هيئة الرقابة بجميع الأدوات والوسائل التي تمكنها من القيام بهذه المهمة أمر ضروري كما لا بد من تزويدها بكافة البيانات والمعلومات والإيضاحات التي تساعد في إبداء الرأي، وإعطائها حق التفتيش والاطلاع على كافة السجلات والمستندات الخاصة بالبنك<sup>36</sup>. لكن في الحقيقة هذه الهيئة الرقابية هي هيئة إفتاء، تجيب عما يعرض عليها من أسئلة في مسائل مصرفية من الناحية الشرعية.

فهي رقابة وقائية من خلالها تشترك الهيئة مع مسؤولي البنك في وضع نظم العمل الخاصة بمباشرة العمليات، ومن ثم تأكيد خلو هذه المعاملات من الموانع الشرعية. كما أنها رقابة علاجية، كونها تراجع كافة المعاملات المصرفية وتعمل على إصلاح أي خلل فيها، خصوصاً منافاتها للقواعد الشرعية. وهي أيضاً رقابة ابتكاريه، حيث تعمل الهيئة على استنباط وابتكار المزيد من الأدوات المالية التي تتماشى وأحكام الشريعة الإسلامية. كما تمثل دور الرقابة التوجيهية من خلال ما تقدمه من توصيات وآراء ومشورة إلى متخذي القرار بالبنك<sup>37</sup>.

### المبحث الثالث: تقييم مدى فعالية آلية الرقابة

الرقابة تهدف إلى حماية البنوك والمؤسسات المالية من الوقوع في مخاطر مالية قد تؤثر سلباً على القطاع المصرفي بأكمله ومنه على الاقتصاد الوطني. فهي تأتي لتصحيح ما وقع فيه البنك من أخطاء من جهة وتسليط عقوبات على الذين لا يحترمون قواعد المهنة من جهة ثانية.

#### المطلب الأول: فعالية آلية الرقابة

تظهر فعالية الرقابة من خلال، التحقق والتأكد من سلامة العمليات التي تقوم بها البنوك ومدى تماشيها مع القواعد القانونية والتنظيمية. حماية المصلحة العامة من خلال حماية أموال المودعين من كل تلاعب، ولضمان استقرار البنوك. التعرف على مواطن الخطأ في الوقت المناسب وإصلاحها مبكراً.

فالرقابة تعمل على استقرار وديمومة البنوك، وذلك بالاحتفاظ بالسيولة لديها أو من خلال الاحتياطي الإجباري لدى البنك المركزي، هذا يحقق التوازن للبنك في حال ما إذا حدث اختلال في الائتمان، وفي ذلك أيضاً حماية للمودعين. البنوك والمؤسسات المالية لا تقوم بأي عمل استثماري أو تمويلي إلا إذا التزمت بقواعد الحيلة والحذر، هذا تضمنه الأجهزة الرقابية، وفي هذا حماية للبنك أو المؤسسة من مخاطر الائتمان.

الرقابة تمكن من اتخاذ التدابير واختراع الحلول التي من شأنها أن تعيد التوازن المالي للبنوك، وتصحح الأساليب الإدارية غير السوية، وإلا اللجوء إلى الإجراء العقابي من أجل الردع حفاظاً على أموال الغير.

الرقابة تجعل البنوك تقوم بعملياتها، وخاصة منح الائتمان، وتمويل المشاريع من غير تهور وتسرع، بل في إطار الحيلة والحذر ودراسة المستقبل. فهي تعتبر العمود الثاني للاحتياط من المخاطر البنكية، حيث لا يمكن الالتزام بالقواعد التي تنظم المهنة المصرفية بصفة عامة، والقواعد الاحترازية بصفة خاصة ما لم تكن هناك رقابة صارمة وفعالة.

ونظراً لأهمية آلية الرقابة، كانت هناك أجهزة كثيرة وقواعد قانونية وتنظيمية متنوعة للاضطلاع بمهامها على أكمل وجه، ولتنفيذ هاته الآلية، وجعلها تواكب التطورات الدولية الحاصلة، والعمل بقواعد وتوصيات الاتفاقيات الدولية، خاصة لجنة بال والمبادئ التي جاءت بها في هذا الإطار. إذن الرقابة المصرفية تحقق التوجيه والإشراف، وتعمل على تسيير البنوك بشكل جيد، من خلال فرض الالتزام بقواعد المهنة المصرفية، واختراع الحلول لكل ما قد يعترضها من مشاكل، تفادياً للتعثر المالي. هذا كله نحو بنوك ومؤسسات مالية عصرية ومستقرة.

## المطلب الثاني: نقائص آلية الرقابة

رغم ما للرقابة من دور في الحماية من المخاطر البنكية عامة والائتمان بصفة خاصة إلا أنها لا تخلو من بعض النقائص التي تحد من فاعليتها في تحقيق ذلك. فكثر الإفلاسات على المستوى الوطني والدولي بالرغم من وجود قواعد الحذر وآلية الرقابة، يدل على فشل هذه الآليات أمام المخاطر الكثيرة والمتنوعة.

فسلسلة الإفلاسات التي عرفت الساحة المالية الجزائرية، فيما يخص البنوك والمؤسسات المالية الخاصة، يدل على أن الأجهزة الرقابية الكثيرة والمتنوعة لم تمارسها بشكل جيد أثناء دراسة ملفات هاته المؤسسات، أو وجود ضعف في هذه الأجهزة، التي كانت موجودة منذ 1990 بموجب قانون النقد والقرض.

أجهزة الرقابة من المفروض أن تعطي حلولاً بديلة قبل اللجوء إلى حالة الإفلاس وتصفية أموال البنوك، من دعوة المساهمين لرفع رأسمال البنك، إلى الدعوة لتضامن الساحة المالية، أو الإنقاذ من طرف مقرض آخر والذي عادة ما يكون البنك المركزي. فدور الرقابة وقائي ثم علاجي وأخيراً ردعي. فكيف تم إفلاس كل هذا العدد في ظل وجود هذه الأجهزة الرقابية وهذه الحلول القانونية؟

على الأجهزة الرقابية أن تتدخل في الوقت المناسب من أجل إنقاذ الوضع، وإلا كانت الكارثة، وهذا ما حدث فعلاً للبنوك الخاصة في الجزائر. حيث تأخرت اللجنة المصرفية في اتخاذ التدابير اللازمة، فكانت النتيجة كارثية. وهي سلسلة من الإفلاسات في فترة وجيزة.

رغم كثرة الأجهزة الرقابية وتنوعها بين داخلية<sup>38</sup> وخارجية إلا أنها بدون فعالية، هذا يرجع لغياب التنسيق والتكامل والتعاون فيما بينها. بل أكثر من ذلك وجود التواطؤ لدى الرقابة الداخلية وعرقلة عمل الرقابة الخارجية، جعل هذه الأخيرة تفشل في الوصول إلى الوضع الحقيقي لهاته البنوك.

كما أنّ الرقابة إذا لم تكن مزودة بالوسائل المادية المتطورة، والكفاءات البشرية التي لها خبرة ودراية بالجانب المالي والمحاسبي والقانوني، فمآلها الفشل. وهذا ما ينقص آلية الرقابة في الجزائر، التي واكبت التطور من حيث عددها والقواعد المتعلقة بالحذر، لكنها لم تواكب العصرية في مجال قطاع المال، لذلك جاءت ناقصة الفعالية، والدليل أنها لم تستطع إنقاذ عدد كبير من البنوك التي أفلست. ففعالية الرقابة لا تقاس بكم الأجهزة، فهي كثيرة ومتعددة، ولا بترسانة القوانين، التي هي الأخرى كثيرة ومتنوعة، ولكن تقاس بالجدية والاحترافية وامتلاكها للوسائل المتطورة والتدخل في الوقت المناسب والقدرة على اختراع الحلول، والتنسيق فيما بينها، وخاصة بين الرقابة الداخلية والخارجية، التي إذا انعدم بينها التواصل، وحل مكانه سوء النية والتحايل. هنا تفقد الرقابة فعاليتها.

إنّ الرقابة تهدف إلى توفير النسب والاحتياطي ومعاملات الترحيح، أي الاهتمام بقواعد الحذر أكثر من الاهتمام باستثمار ما لدى البنوك من أموال، هذا جعل هاته الأخيرة إما أن تحجم عن عملية التمويل، وبالتالي يكون لديها فائض من الأموال كان من المفروض أن تستغله في تمويل مشاريع استثمارية تجني من خلالها أرباحا. وإما الاهتمام بالمردودية والربح بغض النظر عن المخاطر التي قد تتعرض لها. هذا ما حدث فعلا للبنوك والمؤسسات المالية الأمريكية وولد الأزمة المالية العالمية.

أما عن الرقابة الشرعية، فهي ما تزال لم تبلور في ذهن إدارة البنوك الإسلامية، وهذا راجع لقلّة الفقهاء المتخصصين في مجال المعاملات المصرفية والمسائل المالية الحديثة، ومن ثم صعوبة الوصول للحكم الشرعي حولها. التطور السريع والكبير للمعاملات المصرفية وأدواتها المالية صعب من مواكبتها بفتاوى تبين أحكامها. عدم استجابة الإدارة المصرفية لقرارات الهيئة الرقابية، هذا يقود إلى وجود رقابة شرعية صورية. كما أنّ الضغط الممارس على الهيئة، وعدم إلمامها بالقواعد المصرفية، يؤدي إلى وجود مخالفات لقواعد الشريعة في هذا المجال<sup>39</sup>.

## الخاتمة:

إذن حتى تكون آلية الرقابة فعالة، يجب أن تتضافر جهود أجهزة الرقابة بنوعيتها، فلا يكون بينها ازدواج أو تكرار في العمل الرقابي. وأن تلتزم كل جهة منها بالعمل الجاد، وذلك بتفعيل عملها، ولا تنتهي إلى رقابة شكلية. وأن تمارس ذلك باستقلالية، وتكون توصياتها وآراؤها وحلولها نافذة.

وفي مقابل ذلك لا يجب أن تكون الرقابة مهما كان نوعها وشكلها والجهاز القائم بها سببا في إعاقه العمل المصرفي، وفي حرمان المؤسسات من التمويل. فقواعد الحيلة والحذر يجب الالتزام بها، والرقابة مطلوبة لفرض ذلك، ولكن ترقية وتشجيع الاستثمار بتوفير الأموال اللازمة للمؤسسات كذلك من الأولويات، لذلك لا يجب الاهتمام بجانب على حساب الآخر. هذا يحقق التطور للمؤسسات ويمنح الاستقرار والديمومة للبنوك والمؤسسات المالية.

كما أنّ الرقابة وحدها غير كافية ما لم تدعّم بعقوبات ردعية تجعل المسؤولين عن البنوك لا يقومون بمثل التصرفات التي تمس بالنظام المالي والمصرفي الذي من شأنه المساس بالاقتصاد الوطني وبأموال الغير المتمثلة في الودائع المصرفية، هذه الأخيرة أصبحت تحمي بموجب صندوق ضمان الودائع المصرفية وهذا بعد الأزمة المالية التي حدثت في الجزائر في مطلع الألفينات نتيجة إفلاس العديد من البنوك والمؤسسات المالية التي كانت كلّها مؤسسات خاصة، وهذه العقوبات منصوص عليها في القانون التجاري والمصرفي وقانون العقوبات.

وفي الأخير وكما لحق لهاته المداخلة نبين الجرائم المصرفية، والجانب الرديء لها، لأن الرقابة وحدها لا تكفي ما لم تكن مزودة بآليات للردع. والتي تتمثل في:

## 1- الجرائم المنظمة بموجب قانون العقوبات:

- جريمة الاختلاس الواردة في المادة 29: «الحبس من سنتين إلى 10 سنوات وغرامة من 200.000 إلى 1000.000 دج»، و119 مكرر «يعاقب بالحبس من ستة (06) أشهر إلى ثلاث (03) سنوات وبغرامة من 50.000 إلى 200.000 دج» من قانون العقوبات.
- جريمة خيانة الأمانة والتي وردت في المادة 376: من قانون العقوبات.
- جريمة إصدار شيك بدون رصيد، المادة 374: «يعاقب بالحبس من سنة إلى خمس (05) سنوات وبغرامة لا تقل عن قيمة الشيك» قانون العقوبات.
- جريمة الرشوة ونصت عليها المادة 29 من قانون العقوبات.

- جريمة النصب وتضمنتها المادة 372: «يعاقب بالحبس من سنة على الأقل إلى خمس (05) سنوات على الأكثر وبغرامة من 500 إلى 20.000 دج ويجوز أن تصل المدّة إلى عشر (10) سنوات والغرامة إلى 200.000 دج» من قانون العقوبات.
- جريمة الإساءة في استعمال السلطة، المادة 135: «الحبس من شهرين إلى سنة وغرامة من 500 إلى 3000 دج» من قانون العقوبات.
- وهناك جرائم أخرى، منها التزوير المادة 219 من قانون عقوبات: «كل من يرتكب تزويراً... يعاقب بالحبس من سنة إلى (05) خمس سنوات وبغرامة من 20.000 إلى 100.000 دج» وجريمة التفتليس المادة 383 من قانون العقوبات: «-التفتليس بالتقصير، الحبس من شهرين إلى سنتين وبغرامة من 25.000 إلى 200.000 دج -عن التفتليس بالتدليس الحبس من سنة إلى (05) خمس سنوات وغرامة من 100.000 إلى 500.000 دج». بالإضافة إلى جريمة سرقة الأموال المصرفية.

## 2- الجرائم الواردة في القانون التجاري:

- وهي الجرائم المنصوص عليها في المواد من 811 إلى 813 من القانون التجاري، وهي:
- إذا باشروا عمدا توزيع أرباح صورية على المساهمين بموجب وثائق مالية مغشوشة.
- إذا تعمدوا نشر أو تقديم ميزانية للمساهمين غير مطابقة للواقع للتستر عن حالة المالية الحقيقية الشركة.
- إذا استعملوا أموال الشركة لأغراض شخصية أو كانت هناك محاباة ومحسوبية في عملية التمويل.
- فالمادة 811 تجاري تنص: «الحبس من سنة إلى (05) خمس سنوات وغرامة من 20.000 إلى 200.000 أو بإحدى هاتين العقوبتين.»

المادة 812: «الغرامة من 5000 إلى 20.000 دج».

المادة 813: «الغرامة من 20.000 إلى 200.000 دج»

## 3- الجرائم الواردة في القانون البنكي:

- هي تلك المنصوص عليها في المواد 131 إلى 139 من الأمر رقم 03-11 المتعلق بالنقد والقرض، المعدل والمتمم بالأمر رقم 01-04. والتي تتمثل في:

- الإساءة في استعمال أموال البنك، وذلك باستعمال أملاكه استعمالا منافيا لمصالح البنك وأغراضه. المادة 131 من الأمر رقم 03-11. والعقوبة المقررة لذلك هي الحبس من 5 إلى 10 سنوات، مع الغرامة المالية، بالإضافة إلى العقوبات التكميلية.
  - الإساءة في استعمال السلطة، المادة 131 الفقرة 2.
  - جريمة الاختلاس، المادة 132، والعقوبة المقررة هي الحبس من 1 سنة إلى 10 سنوات مع الغرامة المالية، وقد تضاعف هذه العقوبات إلى المؤبد والرفع من الغرامة إذا كانت الأموال المبددة ذات قيمة عالية، طبقا للمادة 133.
  - جريمة النصب والاحتيال، المادة 134 من الأمر 03-11، والتي تصل درجة العقوبة فيها إلى الغلق.
  - مخالفة القواعد المحاسبية الخاصة بالمهنة المصرفية، المادة 137، وتتمثل في عدم القيام بعمليات الجرد ونشر الحسابات السنوية في وقتها.
- بالإضافة إلى جرائم تبييض الأموال التي كثر عنها الكلام اليوم، وقد تظمنتها توصيات لجنة بال1 في سنة 1988، بالإضافة إلى تزوير الأوراق التجارية وبطاقات الائتمان.

### المراجع والهوامش

- <sup>1</sup> - لجنة بال جاءت بـ 25 مبدأ من أجل تفعيل الرقابة المصرفية، ووضع المشرع الجزائري لذلك تطبيقات في النظام المصرفي، سواء عن طريق قانون أو أمر، أو نظم وتعليمات. لينده شامي، الائتمان المصرفي، رسالة دكتوراه، القانون الخاص، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2013، ص 471-474. آيت عكاش سمير، تطورات القواعد الاحترازية للبنوك، رسالة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر، 2013، ص 164.
- <sup>2</sup> - المواد من 143 إلى 157 من القانون رقم 90-10 المتعلق بالنقد والقرض، المعدلة بالمواد 105-116 من الأمر رقم 03-11 المتعلق بالنقد والقرض.
- <sup>3</sup> - لطرش الطاهر، تقنيات البنوك، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، الطبعة 6، 2007، ص 206.
- <sup>4</sup> - المادة 160 من القانون رقم 90-10 المتعلق بالنقد والقرض، المعدلة بموجب المادة 98 من المرقم 03-11 المتعلق بالنقد والقرض: "ينظم بنك الجزائر ويسير مصلحة لمركز المخاطر تدعى مركزية المخاطر...".
- <sup>5</sup> - المادة 1 من النظام رقم 92-01 المؤرخ في 22 مارس 1992 المتضمن تنظيم مركزية الأخطار وعملها، الجريدة الرسمية، العدد 8، لسنة 1992.
- <sup>6</sup> - المادة 98 من الأمر رقم 03-11 السالف الذكر: "...تكلف بجمع أسماء المستفيدين من القروض وطبيعة القروض الممنوحة وسقفها والمبالغ المسحوبة والضمانات المعطاة لكل قرض، من جميع البنوك والمؤسسات المالية...".
- <sup>7</sup> - المادة 2 من النظام رقم 92-01 السالف الذكر.
- <sup>8</sup> - المادة 8 من النظام رقم 92-01 السالف الذكر.

- <sup>9</sup> - المادة 160 فقرة 3 من قانون النقد والقرض رقم 90-10 كانت تنص: "...أن يكون الزبون المعني قد رخص مسبقا وخطيا للبنك وللمؤسسات المالية أن تتقدم بطلب معلومات، أن تقدم المؤسسة المعنية طلبا خطيا".
- <sup>10</sup> - المادة 3 من النظام رقم 92-01 السالف الذكر.
- <sup>11</sup> - المادة 98 من الأمر رقم 03-11: "...يتعين على البنوك والمؤسسات المالية الانخراط في مركزية المخاطر، ويجب أن تزود مركزية المخاطر بالمعلومات المذكورة في الفقرة الأولى من هذه المادة".
- <sup>12</sup> - المادة 160 فقرة 4 من قانون النقد والقرض 90-10: "لا يجوز منح أي قرض دون أن يكون البنك أو المؤسسة المالية قد تحصلت من مركزية المخاطر على المعلومات المتعلقة بالمستفيد من القرض"، هذا الإجراء أصبح جوازا بموجب الأمر 03-11 المتعلق بالنقد والقرض، لكن هذا الإلزام تأكد مرة ثانية بموجب المادة 8 من النظام رقم 92-01 السالف الذكر.
- <sup>13</sup> - المادة 17 من التعليم رقم 94-74 المحددة لقواعد الحذر.
- <sup>14</sup> - لينده شامي، المرجع السابق، ص 416.
- <sup>15</sup> - الطاهر لطرش، المرجع السابق، ص 207.
- <sup>16</sup> - المادة 1 من النظام رقم 92-02 المؤرخ في 22 مارس 1992 المتضمن تنظيم مركزية المبالغ غير المدفوعة وعملها، الجريدة الرسمية، العدد 8 لسنة 1992: "يحدث هذا النظام ضمن هيكل بنك الجزائر، مركزية للمبالغ غير المدفوعة يجب أن ينظم إليها جميع الوسطاء الماليين".
- <sup>17</sup> - المادة 3 من نفس النظام رقم 92-02.
- <sup>18</sup> - المادة 96 من قانون النقد والقرض رقم 90-10، والمادة 98 من الأمر رقم 03-11 المتعلق بالنقد والقرض: "ينظم بنك الجزائر مركزية للمخاطر ومركزية للمستحقات غير المدفوعة".
- <sup>19</sup> - المادة 4 من النظام رقم 92-02.
- <sup>20</sup> - المادة 56 فقرة 4 من قانون النقد والقرض رقم 90-01: "يمكن للبنك المركزي أن يقترح على الحكومة اتخاذ أي تدبير يرى المحافظ أو المجلس من شأنه أن يحسن ميزان المدفوعات وحركة الأسعار والأحوال المالية العامة وبشكل عام إنماء الاقتصاد الوطني". والمادة 36 من الأمر رقم 03-11 المتعلق بالنقد والقرض: "...يحق له أن يطلب من البنوك والمؤسسات وكذا الإدارات المالية أن تزوده بكل الإحصاءات والمعلومات التي يرى فائدة منها لمعرفة تطور الأوضاع الاقتصادية والنقد والقرض وميزان المدفوعات والاستدانة الخارجية...".
- <sup>21</sup> - المادة 1 من النظام رقم 96-07 المؤرخ في 3 جويلية 1996 المتضمن تنظيم مركزية الميزانيات وعملها، الجريدة الرسمية، العدد 64، المؤرخ في 27 أكتوبر 1996: "يتم إنشاء مركزية الميزانيات لدى بنك الجزائر طبقا لمهامها المتمثلة في مراقبة توزيع القروض التي تمنحها البنوك والمؤسسات المالية وقصد تعميم استعمال طرق موحدة في التحليل المالي الخاص بالمؤسسات ضمن النظام المصرفي...".
- <sup>22</sup> - المادة 3 من النظام رقم 96-07 السالف الذكر.

- <sup>23</sup> - المادة 4 من النظام رقم 96-07 السالف الذكر. سعدوني معمر، الحماية القانونية ضد المخاطر البنكية في ظل التحول نحو اقتصاد السوق، مذكرة ماجستير، قانون الأعمال، جامعة الجزائر، 2001، ص 84.
- <sup>24</sup> - المادة 9 من النظام رقم 96-07.
- <sup>25</sup> - سعدوني معمر، المرجع السابق، ص 84.
- <sup>26</sup> - المادة 143 فقرة 1 من قانون النقد والقرض، المعدلة بالمادة 105 من الأمر رقم 11-03.
- <sup>27</sup> - المادة 144 من قانون النقد والقرض، المعدلة بالمادة 106 من الأمر رقم 11-03.
- <sup>28</sup> - المادة 1147 و 148 من قانون النقد والقرض.
- <sup>29</sup> - المادة 150 و 151 من قانون النقد والقرض، والمادة 110 من الأمر رقم 11-03.
- <sup>30</sup> - المادة 59 من النظام رقم 02-03 المؤرخ في 14 نوفمبر 2002 المتعلق بالرقابة الداخلية على البنوك والمؤسسات المالية، الجريدة الرسمية، العدد 84 المؤرخ في 18 ديسمبر 2002. المعدل والمتمم بالنظام رقم 11-08 المؤرخ في 28 نوفمبر 2011، المتضمن الرقابة الداخلية، الجريدة الرسمية، العدد 47، المؤرخ في 29 أوت 2012.
- <sup>31</sup> - المادة 154 من قانون النقد والقرض، المعدلة بالمادة 112 من الأمر رقم 11-03: "يمكن للجنة المصرفية أن تدعو أي بنك أو مؤسسة لاتخاذ، ضمن مهلة معينة جميع التدابير التي من شأنها أن تعيد أو تدعم توازنه المالي أو تصحح أساليب إدارية عندما يبرر وضعه ذلك".
- <sup>32</sup> - المادة 156 من قانون النقد والقرض، والمادة 114 من الأمر 11-03 المتعلق بالنقد والقرض، وهي: "الإلذار، التوبيخ، المنع من ممارسة بعض العمليات، التوقيف المؤقت لمسير أو أكثر، إنهاء مهام شخص أو أكثر، سحب الاعتماد".
- <sup>33</sup> - محمود المرسي لاشين، مداخلته حول: التمويل بالمشاركة للمشروعات الصغيرة والمتوسطة، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، سطيف، 25-28 ماي 2003.
- <sup>34</sup> - محمد حبار، محاضرات حول تمويل المؤسسة، غير منشورة، ماجستير قانون المؤسسة، كلية الحقوق، جامعة وهران، 2006، ص 12.
- <sup>35</sup> - فتيحة حزام، عقد التمويل المتعلق بالملكية في البنوك الإسلامية، مذكرة ماجستير، القانون الخاص، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2003، ص 102-103.
- <sup>36</sup> - محسن أحمد الخضير، البنوك الإسلامية، دار اترك للنشر والتوزيع، القاهرة، 2007، ص 309-310.
- <sup>37</sup> - نفس المرجع، ص 311-312، ص 8-10.
- <sup>38</sup> - حدد النظام رقم 02-03 المتعلق بالرقابة الداخلية السالف الذكر مجموعة من المصالح تلتزم البنوك والمؤسسات المالية بإنشائها من أجل رقابة داخلية جيدة، وهذا طبقاً لمبادئ لجنة بال وخاصة المبدأ رقم 14، هذه المصالح تتمثل في:
- نظام مراقبة العمليات والإجراءات الداخلية، طبقاً للمادة 5 من النظام 02-03.
  - تنظيم محاسبي وفحص المعلومة، المادة 16 و 20 من نفس النظام 02-03.
  - نظام لقياس المخاطر، المواد من 22 إلى 33 من نفس النظام 02-03.

- 
- نظام التحكم في المخاطر، المواد من 34 إلى 39 من نفس النظام 03-02.
  - نظام المعلومات والوثائق، المواد من 40 إلى 48 من النظام رقم 03-02. في هذا الإطار، أنظر، لينده شامي، المرجع السابق، ص 439-448.
  - <sup>39</sup>- عبد الرحمان مايدي، مخاطر التمويل في المصارف الإسلامية، مذكرة ماجستير، قسم الشريعة والقانون، جامعة الجزائر، 2010، ص 65.