

المحور السادس: آليات الرقابة في النظام

البنكي الجزائري

يندرج مصطلح الرقابة المصرفية تحت مصطلح آخر أكثر شمولاً وهو الحوكمة أو الحاكمية أو الحكم الراشد ، ولقد تزايد الاهتمام بموضوع الرقابة المصرفية بشكل جدي ، منذ إنشاء لجنة بازل للرقابة المصرفية لسنة 1974 ، التي بذلت منذ تأسيسها جهوداً كبيرة بهدف تحسين أساليب الرقابة العينية على أعمال البنوك وتسهيل عملية تبادل المعلومات المتعلقة بإجراءات الرقابة المصرفية.

ولم يكن المشرع الجزائري بمنأى عن هذا التطور الحاصل على الصعيد الدولي، حيث أفرد لموضوع الرقابة على البنوك والمؤسسات المالية عناية خاصة، سارع في استحداث آليات وهيئات جديدة للرقابة المصرفية، بما يكفل الاطلاع على الوضع المالي للبنوك، والتأكد من أن العمليات التي تقوم بها، تتم بالفعل وفق القوانين والأنظمة السارية المفعول، وذلك من خلال إصداره لقوانين النقد والقرض والأنظمة المطبقة له.

إن دراسة هذا المحور تستلزم التطرق لأنواع الرقابة البنكية وهي:

- الرقابة الداخلية.
- الرقابة الخارجية.
- رقابة الهيئة الشرعية المطبقة على البنوك والمؤسسات المالية التي تمارس العمليات البنكية المتعلقة بالصيرفة الإسلامية.

أولاً - الرقابة الداخلية :

1 - تعريف الرقابة الداخلية: تعرف الرقابة الداخلية على أنها: "نظام خاص بتوزيع العمل والاختصاصات والمسؤوليات بين الموظفين في الأقسام المختلفة بحيث تراقب أعمال الموظف بواسطة موظف آخر"

وهي أيضاً: "الخطة التنظيمية التي يتبعها البنك لحماية أصوله و موجوداته والتأكد من الصحة الحسابية كما هو مثبت بالدفاتر والسجلات لرفع كفاءة العاملين وتشجيعهم على الالتزام بالبيانات الإدارية المرسومة.

وفي هذا السياق أشارت المادة 3 من النظام 11-08 إلى أن الرقابة الداخلية للبنوك والمؤسسات المالية تتشكل من مجموع العمليات والمناهج والإجراءات ، التي تهدف على الخصوص إلى ضمان وبشكل مستمر ، ما يأتي:

- التحكم في النشاطات
- السير الجيد للعمليات الداخلية،
- الأخذ بعين الاعتبار بشكل ملائم جميع المخاطر العملية،
- احترام الإجراءات الداخلية،
- المطابقة مع الأنظمة والقوانين،
- الشفافية ومتابعة العمليات المصرفية

- موثوقية المعلومات المالية
- الحفاظ على الأموال،
- الاستعمال الفعال للموارد.

2- التنظيم القانوني للرقابة الداخلية في إطار الأمر 03-111 الملغى :

لقد تولى الأمر 03 - 11 المتعلق بالنقد والقرض الملغى، تنظيم الرقابة الداخلية للبنوك والمؤسسات المالية في إطار المادتين 97 مكرر و97 مكرر 2، بوضع جهازين للرقابة على النحو التالي:

2-1- جهاز الرقابة الداخلي :

ألزمت المادة 97 مكرر من الأمر 03-11 الملغى البنوك والمؤسسات المالية، بضرورة وضع جهاز رقابة داخلي يهدف إلى التأكد على الخصوص من:

- التحكم في نشاطاتها والاستعمال الفعال لمواردها
- السير الحسن للمسارات الداخلية، و لاسيما تلك التي تساعد على المحافظة على مبالغها، وتضمن شفافية العمليات المصرفية ومصادرها وتتبعها،
- صحة المعلومات المالية
- الأخذ بعين الاعتبار بصفة ملائمة ، مجمل المخاطر بما في ذلك المخاطر العملية.

2-2- جهاز رقابة المطابقة :

ألزمت المادة 97 مكرر 2 من الأمر 03-11 الملغى البنوك والمؤسسات المالية، بوضع جهاز رقابة المطابقة ناجع يهدف إلى التأكد من:

- مطابقة القوانين والتنظيمات.
- احترام الإجراءات.

3- التنظيم القانوني للرقابة الداخلية في إطار القانون 09-23 الساري المفعول:

لقد تولى القانون 09-23 تنظيم الرقابة الداخلية في الباب السادس المعنون بـرقابة البنوك والمؤسسات المالية والخاضعين الآخرين، في الفصل الأول المعنون بالإدارة والرقابة الداخلية مركزية المخاطر- حماية المودعين، في المواد من 106 إلى 109 منه على النحو التالي:

- يتعين على البنوك والمؤسسات المالية، احترام مقاييس التسيير الموجهة، لضمان سيولتها وقدرتها على الوفاء، تجاه المودعين والغير وكذا توازن بنيتها المالية،

- تلزم البنوك والمؤسسات المالية بوضع قواعد حوكمة داخلية، تحدد على وجه الخصوص سلطات ومسؤوليات الهيئة المدأولة والهيئة التنفيذية.
- يجب على البنوك والمؤسسات المالية وضع جهاز فعال للرقابة الداخلية، الذي يجب أن يحتوي على الإجراءات والتنظيم الداخلي، الكفيلة بضمان المطابقة مع القوانين والأنظمة المعمول بها، وتمنح ضمانات معقولة فيما يخص:
 - السير الحسن والتحقيق الأمثل للعمليات،
 - موثوقية المعلومات المالية،
 - امن الأصول.
- يجب أن تكيّف جميع الأجهزة الفعالة التي وضعت للرقابة الداخلية، مع طبيعة وحجم النشاطات وحجم البنوك والمؤسسات المالية وشبكتها ، للسماح بالتعرف والقياس والتخفيف من مختلف المخاطر التي تتعرض لها البنوك والمؤسسات المالية.
- وضع قواعد ومعايير تقييم ومتابعة المخاطر من طرف البنوك والمؤسسات المالية، لاسيما منها خطر القرض.

ثانيا - الرقابة الخارجية :

الرقابة الخارجية على البنوك والمؤسسات المالية هي رقابة منفصلة وخارجة عن كيان البنك أو المؤسسة المالية بخلاف الرقابة الداخلية التي تكون نابعة من داخل البنك أو المؤسسة المالية، وتتولى الرقابة الخارجية العديد من الهيئات منها :

1 - اللجنة المصرفية :

لقد تولى الأمر 03-11 المتعلق بالنقد والقرض الملغى، تنظيم اللجنة المصرفية في أحكامه، وذلك في الباب الثالث المعنون باللجنة المصرفية، من الكتاب السادس المتضمن مراقبة البنوك والمؤسسات المالية من المادة 105 إلى المادة 116 منه.

في حين نظمها القانون 09-23 المتضمن القانون النقدي والمصرفي الحالي، في الفصل الثالث منه المعنون باللجنة المصرفية، من القسم الثالث المتعلق بالاتفاقيات مع الجهات المرتبطة، في المواد من 116 إلى 132 منه.

1 - 1 - تشكيلة اللجنة المصرفية:

طبقا للمادة 117 من القانون -23 209 المتضمن القانون النقدي والمصرفي والتي تقابل المادة 106 من الأمر 03-11 المتعلق بالنقد والقرض الملغى فإن اللجنة المصرفية تتكون من:

- المحافظ، رئيسا،
- ثلاثة أعضاء يختارون بحكم كفاءتهم في المجال المصرفي والمالي والمحاسبي،
- قاضيين اثنين ينتدب الأول من المحكمة العليا ويختاره رئيسها الأول، وينتدب الثاني من مجلس الدولة ويختاره رئيس هذا المجلس، بعد استشارة المجلس الأعلى للقضاء،
- ممثل عن مجلس المحاسبة يختاره رئيس هذا المجلس من بين المستشارين الأولين.
- ممثل عن وزارة المالية برتبة مدير، على الأقل.

يعين رئيس الجمهورية أعضاء اللجنة لمدة 5 سنوات، كما يتم تزويد اللجنة بأمانة عامة.

الملاحظ على تشكيلة اللجنة المصرفية، أنها ذات تركيبة جماعية، حيث يبحث المشرع دائما على التعددية في التشكيلة، والهدف من ذلك هو خلق توازن مستمر بين جهات اتخاذ القرار، والملاحظ أيضا أن القانون 09-23 المتضمن القانون النقدي و المصرفي، قد استبقى التشكيلة العددية والنوعية ذاتها للجنة المصرفية، والتي تم ذكرها في الأمر 03 - 11 المتعلق بالنقد والقرض الملغى.

1-2 - مهام اللجنة المصرفية وصلاحياتها:

طبقا للمادة 116 من القانون 09-23 المتضمن القانون النقدي و المصرفي، والتي تقابل المادة 105 من الأمر 03-11 المتعلق بالنقد والقرض الملغى، فإن اللجنة المصرفية تكلف بما يلي:

- رقابة مدى احترام البنوك والمؤسسات المالية والوسطاء المستقلين ومكاتب الصرف ومزودي خدمات الدفع، للأحكام التشريعية والتنظيمية المطبقة عليها،
- فحص شروط استغلال البنوك والمؤسسات المالية والسهر على نوعية وضعياتها المالية،
- المعاقبة على الاختلالات التي تتم معاينتها.
- السهر على احترام قواعد حسن سير المهنة.
- كما تعين عند الاقتضاء المخالفات التي يرتكبها أشخاص يمارسون نشاطات البنك أو المؤسسة المالية أو وسيط مستقل أو مزود خدمات دفع أو مكتب صرف، دون أن يتم اعتمادهم، وتطبق عليهم العقوبات التأديبية.
- تصدر اللجنة تعليمات توجيهية وتبت عن طريق مقررات.

كما أنه وفي حالة اخلال بنك أو مؤسسة مالية أو وسيط مستقل أو مزود خدمات الدفع أو مكتب صرف، بأحد الأحكام التشريعية أو التنظيمية المتعلقة بنشاطه، أو لم يدعن لأمر أو لم يأخذ في الحسبان التحذير، يمكن للجنة أن تقضي بتسليط أحد العقوبات المذكورة في المادة 126 من القانون 09-23 والتي تقابل المادة 114 من الأمر 03-11

وبصريح نص المادة 120 من القانون 09-23 والتي تقابل المادة 108 من الأمر 11-03 الملغى، فإن اللجنة المصرفية هي المخولة بمراقبة البنوك والمؤسسات المالية، بناء على الوثائق وفي عين المكان، ومن جهة أخرى كلف المشرع بنك الجزائر بتنظيم هذه المراقبة لحساب اللجنة بواسطة أعوانه.

ومن جهة أخرى، فإن اللجنة المصرفية هي الوحيدة المخولة بالبت في أي اخلال من طرف البنوك والمؤسسات المالية بأحكام هذا القانون وأنظمتها المتعلقة بالتعرض للمخاطر، لاسيما منها خطر القرض، وكذا أعمال التسيير المترتبة عليها

2- رقابة محافظو الحسابات:

من آليات الرقابة الفعالة أيضا، والتي كرسها الأمر 03 - 11 المتعلق بالنقد والقرض الملغى، هي رقابة محافظو الحسابات، حيث نظمها في الفصل الأول من الباب الثاني الكتاب السادس في المواد 100 و 101 و 102 منه، ولقد استبقى القانون 09-23 المتضمن القانون النقدي والمصرفي تكريس هذه الرقابة، وذلك في الفصل الثاني المعنون بمحافظو الحسابات والاتفاقيات مع الجهات المرتبطة في القسم الأول المعنون بمحافظو الحسابات في المواد من 111 إلى 113 منه،

طبقا للمادة 111 من القانون 09-23 المتضمن القانون النقدي والمصرفي، والتي تقابل المادة 100 من الأمر 03 - 11 الملغى، فإنه يجب على كل بنك أو مؤسسة مالية وكل فرع من فروع بنك أو مؤسسة مالية أجنبية، ضرورة تعيين محافظين إثنين على الأقل للحسابات، يكونان مسجلين في الغرفة الوطنية لمحافظي الحسابات بعد أخذ رأي اللجنة المصرفية، وعلى أساس المقاييس التي تحددها.

ويتعين على محافظي الحسابات القيام بما يلي:

- أن يعلموا فورا المحافظ بكل مخالفة ترتكبها المؤسسة الخاضعة لمراقبتهم،
- أن يقدموا لرئيس اللجنة المصرفية، تقريرا حول المراقبة التي قاموا بها، ويجب أن يسلم هذا التقرير للمحافظ في أجل 4 أشهر ابتداء من تاريخ قفل كل سنة مالية.
- أن يقدموا للجمعية العامة تقريرا خاصا حول أية تسهيلات ممنوحة لأحد الأشخاص الطبيعية أو المعنوية، وفيما يخص فروع البنوك والمؤسسات المالية الأجنبية، فيقدم هذا التقرير لممثلها في الجزائر.
- أن يرسلوا إلى المحافظ نسخة من تقاريرهم الموجهة للجمعية العامة للمؤسسة.
- أن يزودوا اللجنة المصرفية بأي وثيقة أو معلومة أخرى تراها مفيدة.

إن محافظو الحسابات يخضعون لرقابة اللجنة المصرفية، التي كانت تملك في ظل المادة 102 من الأمر 11-03 الملغى تسليط العقوبات الآتية عليهم:

- التوبيخ،
 - المنع من مواصلة عمليات مراقبة بنك ما أو مؤسسة مالية ما،
 - المنع من ممارسة مهام محافظي الحسابات لبنك ما لمدة 3 سنوات مالية.
- أما في ظل المادة 113 من القانون 09-23 من القانون النقدي والمصرفي ، فإنه يمكن للجنة المصرفية في حالة اخلال محافظي حسابات البنوك والمؤسسات المالية بمهامهم القيام بما يلي :
- اخطار المجلس الوطني للمحاسبة ، بصفتها الهيئة المخولة بتطبيق الإجراءات التأديبية
 - المنع من ممارسة مهام محافظي الحسابات لبنك ما أو مؤسسة مالية ما لمدة ثلاث سنوات مالية
- لا يمكن أن يمنح أي قرض المحافظي الحسابات من قبل البنك أو المؤسسة المالية الخاضعة لرقابتهم سواء بصفة مباشرة أو غير مباشرة، والسبب في ذلك حسب المادة 113 من القانون 09-23 المتضمن القانون النقدي والمصرفي هو عدم استغلال محافظي الحسابات لنفوذهم، أو تواطئهم وغيرها من الأسباب التي قد تمس بمصداقية وشفافية عملهم الرقابي.

3- مركزية المخاطر:

طبقا لنص المادة 110 من القانون 09-23 فإن بنك الجزائر ينظم ويسير مصلحة مركزية مخاطر المؤسسات والأسر، ومركزية المستحقات غير المدفوعة، كما يمكن لبنك الجزائر أيضا، أن يضع ويسير عن طريق نظام، أي مركزية معلومات أخرى مرتبطة بمهامه.

تعتبر مركزية المخاطر مصلحة لمركزية المخاطر، وتكلف بجمع بيانات هوية المستفيدين من القروض وبيانات القروض لدى البنوك والمؤسسات المالية، لاسيما منها طبيعة وسقف القروض الممنوحة ومبالغ القروض غير المسددة والضمانات المعطاة لكل قرض، كما تتولى جمع ومركزية المعلومات حول القروض، لاسيما منها القروض المصغرة الممنوحة من طرف المؤسسات أو الهيئات المختصة المخولة بذلك

وتهدف مركزية المستحقات غير المدفوعة في الوقاية ومحاربة اصدار الشيكات بدون رصيد، وتكلف بمركزية حوادث الدفع بالشيك لغياب أو عدم كفاية الرصيد المصرح به من طرف البنوك والخزينة العمومية، إضافة إلى المصالح المالية لبريد الجزائر، تحكم النصوص التنظيمية مركزية المستحقات غير المدفوعة، ويتم وصلها بنظم الدفع التي يشرف عليها بنك الجزائر .

ثالثا - رقابة الهيئة الشرعية المطبقة على البنوك والمؤسسات المالية التي تمارس العمليات البنكية المتعلقة بالصيرفة الإسلامية:

تخضع المصارف الإسلامية كغيرها من البنوك والمؤسسات المالية للرقابة الحكومية عبر السلطات النقدية كوزارة المالية والبنك المركزي) ورقابة المساهمين (عبر الجمعيات العمومية)، وتنفرد المصارف الإسلامية برقابة إضافية تعرف بالرقابة الشرعية، وتعتبر الرقابة الشرعية في المعاملات المالية والمصرفية في شكلها الحاضر من الأمور المستحدثة التي تزامنت مع تأسيس المصارف الإسلامية في بداية السبعينات وتبنتها المصارف الإسلامية بشتى أنواعها. والرقابة الشرعية هي الاشراف والرقابة على أعمال المصارف الإسلامية، للتأكد من مطابقتها لأحكام الشريعة الإسلامية، واجتهادات وقرارات المجامع واللجان الفقهية المعتمدة، وفق الآليات والضوابط المتبعة.

ولقد نظمت الرقابة الشرعية التي تخضع لها البنوك والمؤسسات المالية التي تمارس الصيرفة الإسلامية، في اطار المادة 15 من النظام 20 - 02 الذي يحدد العمليات البنكية المتعلقة بالصيرفة الإسلامية وقواعد ممارستها من طرف البنوك والمؤسسات المالية، وهو النص الوحيد الذي نظمها حيث أُلزم في اطار ممارسة العمليات المتعلقة بالصيرفة الإسلامية، البنوك والمؤسسات المالية المعنية انشاء هيئة الرقابة الشرعية والتي تتكون من ثلاثة أعضاء على الأقل يتم تعيينهم من طرف الجمعية العامة، في حين أغفل القانون 23-09 تنظيمها، على الرغم من اقراره للعمل المصرفي الإسلامي صراحة، واعتباره أحد العمليات المصرفية التي تباشرها البنوك والمؤسسات المالية.