فعالية التشريعات الجزائرية في إرساء ضوابط الرقابة الداخلية في البنوك

The effectiveness of Algerian legislation in establishing internal controls system in banking organizations

شيخي بلال *
أستاذ محاضر (أ)
جامعة امحمد بوقرة بومرداس

شاوشي كهينة**
أستاذة محاضرة (أ)
جامعة امحمد بوقرة بومرداس

الملخص

يحظى نظام الرقابة الداخلية باهتمام متزايد في البنوك والمؤسسات المالية، لاسيّما بعد الانهيارات والتعثرات التي شهدها القطاع المالي والمصرفي في مختلف دول العالم، من حيث ضرورة توافرها على أنظمة فعالة للرقابة الداخلية بالقدر الكاف والمناسب لحجم أنشطة البنوك.

والجزائر بدورها لم تكن بعيدة عن مثل هذه الأزمات، لذا سعت الجهات الإشرافية والرقابية ممثلة في البنك المركزي إلى السير في ركب الإصلاحات التي انتهجتها معظم الدول ممثلة بشكل أساسي في توجهات لجنة بازل للرقابة المصرفية، من خلال إعداد مجموعة من الإجراءات والتدابير في شكل نصوص وتنظيمات قانونية ملزمة أهمها "رقم 11-08 في 28 نوفمبر 2011 المتعلق بالرقابة الداخلية في البنوك والمؤسسات المالية"، من خلال التطورات والتحديثات التي تضمنها لتعزيز أو تفعيل أدوات الرقابة في البنوك والمؤسسات المالية الجزائرية.

الكلمات المفتاحية: الرقابة المصرفية، فعالية نظام الرقابة الداخلية، النظام رقم 11-08.

Abstract

After the crises that affected the financial and international banking systems recently, The system of internal control in the banks requires special attention to put in place an effective internal control adequate to the volume of their activities, and their size.

* chikhibillal@yahoo.fr تاريخ القبول:2018/07/03 تاريخ الارسال: 2018 /04/21
** K_chawchi@yahoo.fr

Algeria, in turn, was not far from such crises; therefore the Bank of Algeria has issued Regulation N^{O}. 11-08 of 28 November 2011 on the internal control in banks and financial institutions to ensure the establishment of an effective internal control system.

Keywords: Banking Supervision, Internal Control System, Regulation No. 11-08.

طبيعة مشكلة الدراسة

يعد الجهاز المصرفي[1] بما يشتمل عليه من بنوك ومؤسسات مالية بمثابة المحرك لأي نظام اقتصادي، من خلال دوره في تحقيق التطور والازدهار الاقتصادي والتنمية الاجتماعية، وذلك بفضل ما يتوافر عليه من قدرات على تعبئة الموارد المالية وتوجيهها نحو المشاريع التنموية.

كما أن العولمة المالية والتطورات التكنولوجية ألقت بظلالها عليه ليصبح الأهم والأكثر فاعلية من خلال زيادة المنتجات المالية وتنوعها وتوسع الحدود التشغيلية وظهور أسواق مالية جديدة، إلا أن الأزمات المالية المتتالية، لاسيّما الأخيرة منها، أكدت على ضرورة وأهمية وجود نظام مصرفي سليم لتحقيق الاستقرار على مستوى الاقتصاد الكلي، من خلال توافر العديد من العوامل، والتي من أهمها توافر نظم الرقابة الداخلية الفعالة بالقدر الكافي والمناسب لحجم أنشطة البنوك، من خلال وجود هيكل التسيير الجيد والإجراءات المحاسبية والرقابة الفعلية على الأصول والاستثمارات.

وفي ظل أهمية وجود نظام رقابي فعال على الأنشطة البنكية وطنيا ودوليا، وتماشيا مع المتطلبات الجديدة والسياق الاقتصادي والنقدي الحالي، في ظل الأزمات التي عصفت ببعض البنوك الوطنية، أدركت السلطات الإشرافية والرقابية في الجزائر ضرورة وضع نظام قوي ومتماسك للرقابة الداخلية في البنوك، من خلال إلزام البنوك والمؤسسات المالية بوضع أنظمة الرقابة الداخلية، وكان آخرها النظام الأساسي لبنك الجزائر رقم 11-08 في 28 نوفمبر 2011 المتعلق بالرقابة الداخلية في البنوك والمؤسسات المالية، الذي اشتمل على العديد من التحديثات والتطورات المتعلقة بأنظمة الرقابة الداخلية.

ومن هذا المنطلق تهدف هذه الدراسة إلى تحليل مدى فعالية التشريعات الجزائرية في إرساء ضوابط الرقابة الداخلية لزيادة أداء النشاط المصرفي، من خلال طرح الإشكالية التالية: **ما مدى فعالية دور القوانين والتشريعات الجزائرية في إرساء ضوابط الرقابة الداخلية في البنوك؟**

ومن هذا المنطلق، وبهدف الإجابة عن الإشكالية المطروحة، اعتمدت الدراسة على تحليل ودراسة مختلف المفاهيم النظرية، ودور لجنة بازل في تحديد معايير ومقومات نظام الرقابة الداخلية لزيادة أداء النشاط المصرفي، فضلاً عن إلقاء الضوء على أبرز التشريعات والتنظيمات الجزائرية المتعلقة بالرقابة الداخلية في البنوك، من خلال اعتماد التقسيمات التالية:

أولا: الرقابة المصرفية.

ثانيا: مدخل مفاهيمي للرقابة الداخلية.

ثالثا: الرقابة الداخلية في البنوك.

رابعا: دور التشريعات الجزائرية في تطوير أنظمة الرقابة الداخلية في البنوك.

1. أهداف الدراسة

هدفت الدراسة إلى تحديد مدى فعالية التشريعات الجزائرية في إرساء ضوابط الرقابة الداخلية في البنوك، من حيث التعريف بمختلف آليات ووسائل دعم نظام الرقابة الداخلية في البنوك، وواقع تطبيقها وتقييم فعاليتها في البنوك الجزائرية، من خلال إلقاء الضوء على التشريعات والتنظيمات التي صدرت في هذا المجال، والمتمثلة أساسا في النظام رقم 11-08 المؤرخ في 28 نوفمبر 2011 المتعلق بالرقابة الداخلية في البنوك والمؤسسات المالية.

2. أهمية الدراسة

تستمد الدراسة أهميتها من التوجه الواضح للسلطات التنظيمية والتشريعية في الجزائر في ظل التعثرات التي شهدتها العديد من البنوك، والتي كان من أهمها بنك الخليفة والبنك التجاري، وقد شكل إصدار النظام رقم 2002- 03[2] المؤرخ في 2002.3.11 توجها واضحا لإرساء ضوابط الرقابة الداخلية في البنوك والمؤسسات المالية، والذي تلاه مؤخرا إصدار النظام رقم 11-08 المؤرخ في 28 نوفمبر 2011 المتعلق بالرقابة الداخلية في البنوك والمؤسسات المالية ليلغي النظام السابق، والذي جاء أيضا في ظل الإجراءات الاحترازية بالمحاذاة مع نشاط لجنة بازل للرقابة المصرفية.

أولاً: الرقابة المصرفية

تعد الرقابة المصرفية من أهم مقومات استقرار النظام المصرفي، والتي من أهم أدواتها وجود نظام رقابة داخلية فعال على أعمال البنك للتأكد من صحة البيانات والمعلومات المحاسبية، كما هي مدونة في السجلات المحاسبية، وكذا حماية موجودات البنك ورفع كفاءة الموظفين، وتشجيعهم على التمسك بالسياسات الإدارية والمالية المرسومة.

1. مفهوم وأهداف الرقابة المصرفية

تشتمل على مجموعة من القواعد والإجراءات والأساليب التي تسير عليها أو تتخذها السلطات النقدية والبنوك المركزية بهدف الحفاظ على سلامة المراكز المالية للبنوك وصولا إلى تكوين جهاز مصرفي سليم وقادر على المساهمة في تحقيق التنمية الاقتصادية من خلال تمويل مختلف المشاريع، بالإضافة إلى المحافظة على حقوق المؤسسة والمستثمرين، ومن ثم على قدرة الدولة في تسيير المؤشرات المالية، ويتولى الرقابة بصورة أساسية البنك المركزي، وتشمل الرقابة بصفة عامة من حيث المبدأ البنوك والمؤسسات المالية التي تتلقى ودائع من الجمهور، وتمارس هذه الرقابة بأساليب مختلفة، ويمكن أن تكون الرقابة من داخل المؤسسة المصرفية بشكل يهدف إلى تحقيق الغاية المنشودة[3]. وبذلك تسعى الرقابة المصرفية إلى تحقيق العديد من الأهداف، والتي من أبرزها تحقيق متانة وصلابة الجهاز المصرفي والمحافظة على الحقوق، وتفعيل حوكمة المؤسسات، بالإضافة إلى التقليل من المخاطر إلى حدودها المقبولة، وإزالة ما يمكن من معوقات المنافسة، ومن ثم الوقوف على سلامة العمليات المصرفية وما ينبثق عن ذلك من حماية وضمان لودائع الأفراد والمؤسسات، وكذا العمل على توجيه الأموال المدخرة نحو الاستثمارات ذات العائد الأكبر والكلفة الأقل، ومن ثم الحفاظ على السمعة المصرفية وتنشيط حوكمة المؤسسات للحد من الأزمات المالية، وتجنب المخاطر على اختلاف أنواعها[4]. كما يمكن تحديد الأهداف الرئيسة للرقابة المصرفية في[5]:

- الحفاظ على استقرار النظام المالي والمصرفي من خلال تجنب مخاطر إفلاس، وضمان عدم تأثرها بالأزمات التي تعصف بالنظام المصرفي بين الحين والآخر في ظل ترابط الأسواق العالمية، وذلك من خلال وضع القواعد والتعليمات الخاصة بإدارة الأصول والخصوم في البنوك سواء بالنسبة للعمليات المحلية أو الدولية.
- ضمان كفاءة عمل الجهاز المصرفي من خلال فحص الحسابات والمستندات الخاصة بالبنوك للتأكد من جودة الأصول وتجنب تعرضها للمخاطر، وتقييم العمليات الداخلية بالبنوك، وتحليل العناصر المالية الرئيسة، وتوافق عمليات البنوك مع الأطر العامة للقوانين الموضوعة، بالإضافة إلى تقييم الوضع المالي للبنوك للتأكد من قدرتها على الوفاء بالتزاماتها، بهدف الحفاظ على تمويل بعض الأنشطة الاقتصادية والمؤسسات الحيوية والهامة التي لا يستطيع القطاع الخاص تدبير تمويلها بالكامل، لاسيّما بالنسبة للمشاريع ذات التكاليف العالية جدا، والتي تستغرق مردوديتها سنوات عديدة.

- حماية المودعين من خلال تدخل السلطات الرقابية لفرض سيطرتها، واتخاذ الإجراءات المناسبة لتفادي المخاطر المحتملة التي قد تتعرض لها الأموال في حالة عدم تنفيذ المؤسسات الائتمانية التزاماتها تجاه المودعين، ولاسيّما المتعلقة بسلامة الأصول.

2. أشكال الرقابة المصرفية

تسعى الرقابة المصرفية إلى إيجاد أنظمة رقابية ذات فعالية وكفاءة عالية للبنوك والمؤسسات المالية بهدف حمايتها وحماية مقدمي الأموال والمودعين، حيث تأخذ الأشكال الثلاثة التالية[6]:

- **الرقابة الداخلية:** تتولى هذه الرقابة جهة معينة تابعة للإدارة العليا للمصرف ترفع نتائج أعمالها في تقارير مكتوبة إلى رئيس مجلس الإدارة أو المدير المفوض، ومن ثم متابعة الملاحظات الواردة في هذه التقارير.

- **المراجعة الخارجية:** يقوم بهذه الرقابة مراجعو حسابات خارجيون غير مرتبطين بالإدارة العليا للبنك، حيث يعينون بقرار بالأغلبية من مساهمي البنك.

- **رقابة البنك المركزي:** وتمثل رقابة الجهات الرسمية من خلال البنك المركزي، والتي تُمارَس بواسطة أجهزة فنية متخصصة وبوسائل وأدوات مختلفة، ومنها الجولات التفتيشية والزيارات المفاجئة للمصارف وفروعها.

ثانياً: مدخل مفاهيمي لنظام للرقابة الداخلية

يحظى نظام الرقابة الداخلية باهتمام متزايد، ولاسيّما بعد الفضائح وحالات الإفلاس للعديد من الشركات، حيث أصبح يشكل حجر الزاوية للرقابة على الشركات أيا كان حجمها وطبيعة نشاطها، باعتباره أهم الأدوات المعتمدة لتقييم مدى فعالية الأداء وضمان تحقيق الأهداف والالتزام بالسياسات، والإجراءات الموضوعة والاستخدام الكفء للموارد المتاحة، حيث تختلف الرقابة الداخلية من مؤسسة إلى أخرى تبعا لحجمها وطبيعة نشاطها، كما يرتكز نظام الرقابة الداخلية على مجموعة من العناصر والمقومات التي تقوم على أساسها رقابة داخلية فعالة وسليمة.

1. تعريف نظام الرقابة الداخلية

يعرف نظام الرقابة الداخلية على أنه مجموعة المقاييس التي تتبناها المؤسسة قصد حماية أصولها النقدية والمادية، وذلك قصد ضبط الدقة الحسابية لما هو مقيد بالدفاتر[7].

كما يُعرف نظام الرقابة الداخلية على أنه "مجموعة من الضمانات التي تساعد على التحكم في المؤسسة من أجل تحقيق الهدف المتعلق بضمان حماية نشاط المؤسسة من أجل الإبقاء على العناصر السابقة[8]".

كما عرفت اللجنة الوطنية حول التقارير المالية المزورة (treadway)، الرقابة الداخلية بأنّها عملية مصممة من قِبل مجلس الإدارة والإدارة والعاملين الآخرين بهدف توفير تأكيد معقول فيما يتعلق بتحقيق الأهداف الثلاثة الآتية[9]:

- فعالية العمليات وكفاءتها؛
- الاعتماد على التقارير المالية؛
- الالتزام بالقوانين واللوائح المعمول بها.

كما قدم تقرير (turnbull report)[10] في بريطانيا سنة 1999 تعريفا أكثر شمولاً لنظام الرقابة الداخلية من خلال وصفه بأنه نظام يجمع السياسات، والعمليات، والمهام، والسلوكيات، وجوانب أخرى للمؤسسة، والتي تهدف إلى تحقيق:

- تسهيل فعالية العمليات وكفاءتها بما يساعد المنشأة على الاستجابة بالطريقة المناسبة للمخاطر التجارية، والتشغيلية، ومخاطر الالتزام، وأي مخاطر أخرى، بما يسمح لها للوصول إلى أهدافها، وهذا يتضمن حماية الأصول من الاستعمال السيئ، والضياع، والاحتيال، والتأكيد أن الالتزامات تم تحديدها وإدارتها.
- المساعدة على ضمان جودة التقارير الخارجية والداخلية، ما يتطلب الاحتفاظ بالسجلات واتخاذ الإجراءات التي تسمح بتعميم تدفق المعلومات الملائمة والموثوقة، والتي مصدرها من داخل المؤسسة أو خارجها.
- المساعدة على ضمان الالتزام بالقوانين والتنظيمات، إضافة إلى السياسات الداخلية المتعلقة بإنجاز الأعمال.

2. أنواع الرقابة الداخلية

تعكس التعاريف السابقة توسع نظام الرقابة الداخلية ليشمل كافة نشاطات المؤسسة من أنظمة مالية، وإدارية، والضبط الداخلي، وتصميم الحسابات، وقواعد الإثبات فيها، ومختلف أنواع العمليات والبيانات المالية، ونظام المعلومات ونظام الأفراد من خلال أنواع الرقابة التالية:

- **الرقابة المحاسبية:** تهدف الرقابة المحاسبية إلى دقة البيانات المالية المتداولة في الدفاتر والسجلات، لتحقيق الثقة في الاعتماد عليها، وتتمثل أهم الوسائل المستخدمة لتحقيق هذا الهدف في وجود نظام مستندي سليم، واتباع نظرية القيد المزدوج في إثبات العمليات بالدفاتر، ومختلف الحسابات والكشوفات المحاسبية وقيود التسوية المعتمدة في نظام التسيير المالي والمحاسبي[11]، وتسمى

الرقابة المحاسبية كذلك بالرقابة الوقائية أو المانعة، كونها تمكن من حماية الأصول والموارد من سوء الاستخدام، والتحقق من صحة الحسابات ومصداقيتها، ومدى إمكانية الاعتماد عليها من قِبل الأطراف المعنية، وبذلك تهدف الرقابة المحاسبية الداخلية إلى التأكد من تنفيذ العمليات على الوجه الصحيح، وتسهيل إعداد القوائم المالية.[12]

- **الرقابة الإدارية:** هي الخريطة التنظيمية وكل الإجراءات التي تختص أساسا بالكفاية الإنتاجية، والالتزام بالسياسات الإدارية الموضوعة باستخدام مختلف طرق التحليل للبيانات.[13]

- **الضبط الداخلي:** ويعرف بأنه مجموعة من الإجراءات والترتيبات التي يتم وضعها للتأكد من تنفيذ الأعمال وفقا للقواعد والمبادئ واللوائح المعمول بها في المنشأة، وكشف الأخطاء والانحرافات بهدف تصحيحها وعلاجها، والمساعدة على تطوير أسس تنفيذ الأعمال المختلفة، وتحسين مستوى أدائها.[14] فنظام الضبط الداخلي يمثل الأساس لتحقيق نظام رقابة إدارية ومحاسبية فعالة، حيث يعد من الأدوات الرقابية الهامة، التي تساعد على تنفيذ إجراءات الرقابة الداخلية في الشركة وعلى تحقيق أهدافها.

3. أهمية نظام الرقابة الداخلية

يلقى نظام الرقابة الداخلية اهتماماً كبيراً في بيئة أعمال المؤسسات، من خلال سعي العديد من الهيئات والجهات التنظيمية لوضع نظام رقابة فعال، وضمان التقرير السليم عنه، وذلك نظرًا لأهميته للعديد من الأطراف الذين يهتمون بجودة نظام الرقابة، وقدرته على توفير المعلومات اللازمة، وضمان التأكيد على قدرة الشركة في تحديد والتحكم في المخاطر التي تواجهها، حيث يرجع السبب الرئيس لوضع الشركة لنظام الرقابة الداخلية إلى مساعدتها في رفع أدائها، لتحقيق أهدافها الربحية وحماية مواردها من الضياع بسبب الغش أو أي طرق أخرى، كما تساهم الرقابة الداخلية في ضمان مصداقية التقارير المالية والالتزام بالتقارير والتنظيمات[15]. كما أن أهمية وضع الرقابة الداخلية تتمثل في الحفاظ على استمرارية الشركة في تحقيق الآتي[16]:

- تحقيق أهداف الربحية؛
- تحقيق رسالة الشركة؛
- تقليل المفاجآت خلال عمل الشركة؛
- تمكين الإدارة من التعامل مع التغيرات الاقتصادية السريعة والبيئة التنافسية؛
- تلبية طلبات العملاء بالأولوية؛
- إعادة الهيكلة لتلبية النمو المستقبلي؛

- التشجيع والتحفيز على الكفاءة؛
- تقليل مخاطر خسارة الأصول؛
- المساعدة على ضمان الاعتماد على البيانات المالية؛
- المساعدة على تأكيد الالتزام بالقوانين والتنظيمات.

4. أهداف نظام الرقابة الداخلية

وفقا للتعريفات التي تم عرضها سابقا، فإن وضع نظام الرقابة الداخلية يتوجّه بشكل رئيسي لضمان فعالية عمليات الشركة وكفاءتها، من خلال حماية أصول الشركة والاستخدام الاقتصادي الكفء لمواردها، وزيادة الثقة في التقارير المالية من خلال توفير الدقة في البيانات المحاسبية، وأن تكون هذه البيانات دقيقة وجاهزة وكاملة لجميع المستفيدين منها، وتحقيق الالتزام بالسياسات والتنظيمات الإدارية المعمول بها؛ وبناءً عليه يمكن تحديد أهداف نظام الرقابة الداخلية في[17]:

- **حماية الأصول:** والتي تعني حماية أصول الشركة ضد الأمور غير المرغوب فيها، سواءً أكانت عن قصد (**غش**)، أم عن غير قصد (**خطأ**)، وسواءً أكانت أصولاً ثابتة كالأبنية والعقارات، والتجهيزات، من خلال صيانتها والمحافظة عليها من الحرائق، أم أصولاً متداولة، كالنقدية، والمخزون، وذلك بالمحافظة عليها من السرقة، والاختلاس، والغش، والأخطاء، والأمور الأخرى غير المرغوب فيها كالحرائق مثلاً.

وتقع المسؤولية كاملة على الإدارة في المحافظة على الأصول، ويتم التحقق من الحماية الكاملة والمستمرة عن طريق مطابقة الأرصدة الدفترية في السجلات المحاسبية مع الأصول المادية المتوفرة، إضافة إلى كون كل المدخلات والمخرجات خلال الفترة المعينة، كاملةً، وقانونية، ومصرّحاً بها ومثبتة.

- **توفير الدقة في البيانات المحاسبية وتكاملها وملاءمتها:** يعني أن يَمُد نظام الرقابة الداخلية إدارة الشركة ببيانات ومعلومات دقيقة، وأن تكون هذه المعلومات حاضرة وجاهزة بالشكل الكامل والملائم وفي الوقت المناسب خدمة للأطراف المستفيدة.

- **الالتزام بالسياسات الإدارية:** تتم ترجمة أهداف الشركة إلى مجموعة من السياسات، والخطط، والإجراءات المتكاملة التي تغطي كافة جوانب العمل ضمن الشركة، وتُصدر الإدارة بذلك قرارات وتعليمات توجّهها إلى منفّذي العمليات عبر المستويات الإدارية، وهذا يتطلب ضمان توفير المعلومات الملائمة التي تمكّن من اتخاذ القرارات الرشيدة، ويتم تفويض هذه السلطات بما يتناسب وحجم المسؤوليات، وبما يضمن السير بحسب السياسات، وتنفيذ القرارات المرتبطة بتحقيق الأهداف

المحددة، وهذا ما يستدعي وجود دليل مكتوب يوضّح هذه الاختصاصات كي لا يحدث تداخل بين الإدارات، والأقسام التنفيذية المختلفة.

- **الاستخدام الاقتصادي الكفء للموارد(تحسين الكفاءة الإنتاجية):** يعني الاستخدام الاقتصادي للموارد تجنُّب أوجه الإسراف، والقصور، والتبذير في استخدام الموارد المتاحة؛ أما الكفاية فتعني قدرة الشركة على تحقيق الهدف المحدد بأقل تكلفة ممكنة.

ثالثاً: فعالية أنظمة الرقابة الداخلية في البنوك

يساهم وجود نظام رقابة داخلية قوي في ضمان تحقيق أهدافه وغايات البنوك، وزيادة موثوقية التقارير المالية والإدارية، وضمان التزام البنوك بالقوانين واللوائح، وكذلك السياسات والخطط والقواعد والإجراءات الداخلية، والتقليل من خطر الخسائر غير المتوقعة والأضرار التي قد تلحق بها.

1. لجنة بازل والرقابة الداخلية في البنك

حظي موضوع الرقابة الداخلية باهتمام عديد من المنظمات المالية العالمية والسلطات الإشرافية الرقابية الدولية، والتي من أبرزها **لجنة بازل للرقابة المصرفية** التي أدت دوراً مهماً لتنسيق أنظمة الرقابة على البنوك، حيث وضعت اللجنة توصيات اتخذت كمعايير دولية للرقابة المصرفية تطبق في الدول الأعضاء.

ويعود تشكيل لجنة بازل إلى سنة 1974 من محافظي البنوك المركزية من مجموعة الدول الصناعية العشرة (بلجيكا، كندا، فرنسا، ألمانيا الاتحادية، إيطاليا، اليابان، هولندا، السويد، المملكة المتحدة، الولايات المتحدة الأمريكية، سويسرا، لوكسمبورج)، وذلك إثر انهيار بعض البنوك في سبعينيات القرن العشرين، وتفاقم أزمة المديونية الخارجية لدول العالم الثالث، وكذلك زيادة نسبة الديون المشكوك في تحصيله ، ومن ثم تعثر البعض منها، بالإضافة إلى ظهور مخاطر جديدة لم تكن معروفة من قبل، كمخاطر التسوية وزيادة حدة المخاطر الائتمانية.

وفي سنة 1988 أعلنت اللجنة عن اتفاق بازل (1) الذي استهدف وضع معايير موحدة للرقابة على متطلبات كفاية رأس المال الواجب توافره بالبنوك لمواجهة مخاطر الائتمان ومخاطر السوق، وتمثلت أهم عناصر هذا الاتفاق في وضع معايير موحدة لتقييم رأس المال والأصول البنكية، ووضع حد أدنى لنسبة رأس المال إلى الأصول المرجحة بأوزان مخاطرها 8%، تلاه صدور اتفاق بازل (2) في سنة 1999 الخاص بمعيار كفاية رأس مال البنوك، وذلك لضمان وجود مستويات كافية، من خلال

ضمان وجود مستويات كافية من رأس المال تتناسب مع نوعية المخاطر وحجمها، وكذا لضمان سلامة البنوك وفعاليتها.

وفي الماضي القريب، وخلال أعقاب الأزمة المالية العالمية الراهنة، قامت اللجنة في 2009 بإجراء تعديلات أقرت لجنة بازل تعديلات جديدة تعرف باتفاق بازل (3) على المعايير الحالية بهدف تقوية المراكز المالية للبنوك، وذلك من خلال رفع نسب رأس المال وزيادة الاحتياطيات لرفع كفاءتها لمواجهة الأزمات المالية، ووضع معايير جديدة للسيولة لتساعد البنوك على مواجهة المعاملات ذات معدلات المخاطر المرتفعة من خلال قواعد أكثر صرامة، كما اشترطت لجنة بازل في إصدارها الأخير من خلال المبدأ السادس والعشرين[18] على السلطات الرقابية التأكد من أن لدى البنوك أطر عمل مناسبة للرقابة الداخلية، وذلك لإرساء والحفاظ على منظومة تشغيلية قابلة للضبط، لقيام هذه البنوك بأعمالها، أخذا في الاعتبار طبيعة مخاطرها، وتشمل هذه الأطر ترتيبات واضحة لتفويض السلطات والصلاحيات، مع فصل الوظائف التي تفرض التزامات على البنك، وقيام البنك بعملية الدفع، بالإضافة إلى المحافظة على سلامة القيود المحاسبية حول موجوداته ومطلوباته، كما تشمل هذه الأطر التأكد من توافق هذه الإجراءات مع بعضها البعض، وحماية أصول المصرف، ووجود إدارات مستقلة ومناسبة للتدقيق الداخلي، ومراقبة الامتثال للتحقق من الالتزام بهذه الضوابط والقوانين والأنظمة الأخرى السارية.

حيث ترى لجنة بازل أن فعالية نظام الرقابة تعد عنصراً مهماً لتقييم إدارة البنك، وضماناً لوجود قاعدة بنكية آمنة وسليمة، من خلال تبنيها لإطار COSO للرقابة الداخلية بمكوناته الخمسة، والتي تشكل مصدرا مهماً للتوجيه فيما يتعلق بالرقابة الداخلية، لاسيّما بالنسبة للبنوك والمؤسسات المالية.[19]

2. إطار تقييم فعالية نظام الرقابة الداخلية في البنوك

في ظل اتجاه لجنة بازل لمعالجة القضايا الاحترازية وتعزيز الرقابة على البنوك، وتشجيع التطبيق لممارسات إدارة المخاطر السليمة، قدمت لجنة بازل (2) إطارا لتقييم نظام الرقابة الداخلية لدى البنوك ليتم استخدامه من قبل المشرفين في تقييمهم لأنظمة الرقابة الداخلية للبنوك، باعتبار فعالية نظام الرقابة الداخلية عنصرا أساسيا في إدارة مؤسسة، والأساس لمنظمة مصرفية آمنة من خلال الاعتماد على ضوابط داخلية قوية، تسمح للبنوك بتحقيق أفضل أهدافها وغاياتها، من خلال ضمان

موثوقية التقارير المالية، والتأكد من امتثالها للقوانين والأنظمة. حيث اشتمل إطار البنوك لجنة بازل (2) لتقييم نظام الرقابة الداخلية على العناصر الخمسة الآتية[20]:

***1.2* الإشراف الإداري وثقافة الرقابة:** ويشمل ثلاثة مبادئ هي:

- **مسؤوليات مجلس الإدارة:** ويشمل التحقق من وجود واستمرار نظام رقابة داخلي فعال ومناسب، كما تضمنت المراجعة الدورية لمدى ملاءمة استراتيجية البنك وحدود المخاطر، والتأكد من قيام الإدارة التنفيذية باتخاذ الخطوات الضرورية لتحديد وقياس ومراقبة المخاطر، والموافقة على الهيكل التنظيمي.
- **مسؤوليات الإدارة التنفيذية:** وتشمل تطبيق مختلف الاستراتيجيات والسياسات المعتمدة من مجلس الإدارة، وتطوير السياسات والعمليات المتعلقة بتحديد وقياس ومراقبة المخاطر التي يواجهها البنك، ويشمل ذلك قيام الإدارة التنفيذية بصيانة الهيكل التنظيمي، والتأكد من وضوح المسؤوليات وتفويض ومراقبة الصلاحيات، ووضع السياسات المناسبة لنظام الرقابة الداخلية، ومراقبة مدى كفاءة وكفاية النظام، والتأكد من أن نشاطات البنك تؤدى من قِبل موظفين مؤهلين ومدربين، ووضع سياسات حوافز تكافئ العمل الجيد.
- **معايير الأخلاق العالية والنزاهة:** والتي تهدف إلى تشجيع المعايير الأخلاقية، وخلق الثقافة الرقابية، من خلال جهود كل من مجلس الإدارة والإدارة التنفيذية لإرساء مبدأ الرقابة الداخلية، باعتباره مسؤولية كافة الأفراد، وتعزيز معايير مثلى للنزاهة ومبادئ أخلاقية في التعامل.

***2.2* تعريف المخاطر وتقييمها:** ويشمل تحديد المخاطر وتقييمها بعد تحديد آثارها السلبية على الأهداف الموضوعية، ويتطلب ذلك التقييم الفعال لها وفق مبدأ الكلفة والمنفعة، وتصنيفها حسب إمكانية السيطرة عليها واستمرارية تقييم أثرها على الأهداف، وشموليتها على جميع مستويات العمل الدنيا صعودا إلى الأنشطة العامة الإدارية في البنك.

***3.2* أنشطة الرقابة وفصل المهام:** وتتحدد وفق ما يتفق علية مجلس الإدارة والإدارة التنفيذية، وتشمل أنشطة الرقابة تقارير أداء دوائر وأقسام البنك والرقابة المادية، باستخدام الضوابط المختلفة التي تمنع الوصول إلى الموجودات، إضافة إلى وضع حدود خاصة لمجموعة المخاطر تحول دون حدوث خسائر ضخمة، واستخدام الأنشطة الرقابية الأخرى المرتبطة بنظام الموافقات والتفويضات والتحقق والمطابقة.

أما فيما يتعلق بفصل المهام بين الوظائف المتعارضة، فقد اتفق على عدم قيام الموظف الواحد بمهام متعارضة، وتقليل احتمال حدوث الاختلاس والتلاعب، وعدم وجود ضوابط ملائمة في

الحالات التي يكون الفرد مسؤولا عن أنشطة متعارضة، ومنع وجود أعمال مخالفة للسياسات والإجراءات الرقابية.

***4.2* أنظمة المعلومات والاتصال:** القادرة على الوصول إلى البيانات المالية والتشغيلية في الوقت المناسب، وتشمل وجود أنظمة معلومات تخضع لأساليب الحماية المناسبة، ووجود قنوات اتصال فعالة تساهم في تنفيذ السياسات، ومدعومة بهيكل تنظيمي يساعد على تدفق البيانات بشكل عمود أفقي داخل البنك.

***5.2* متابعة العمليات وتصويب الخلل:** من خلال الإشراف المستمر على نظام التدقيق الداخلي لضمان فاعليته وكفاءته ومراقبة المخاطر الرئيسية، والتقييم الدوري لهذه العمليات.

3. إجراءات الرقابة الداخلية الفعالة في البنوك

يتمثل الهدف الرئيس من نظام الرقابة الداخلية في البنوك في ضمان المتابعة المستمرة لتحقيق التوافق بين جميع ممارسات وعمليات البنوك مع معايير المراجعة الدولية، وضمان الالتزام بالقوانين واللوائح والقواعد التي يخضع لها البنك، وحل المشاكل التي قد تنشأ عند الضرورة. فضلاً عن ذلك فوجود نظام فعال للرقابة الداخلية يساهم في تجنب الأخطاء والمعاملات الاحتيالية والمخالفات، ووفقا لمبادئ بازل للرقابة المصرفية الفعالة يجب على المراقبين التأكد من أن لدى البنوك ضوابط داخلية ملائمة لطبيعة وحجم أعمالها، على أن تشمل هذه الضوابط:

- فصل المهام المتعارضة، وفصل الواجبات من خلال الإجراءات المحاسبية؛
- تفويض الصلاحيات، وتوزيع واضح ومحدد للمسؤوليات، وإلزامية وجود طاقم عمل مؤهل وكفء؛
- تقييم مستمر للرقابة الداخلية من خلال التدقيق الداخلي والموازنات التقديرية والتقارير المالية والإدارية؛
- وجود نظام وظيفي متكامل يحدد مواصفات الوظائف وشروط إشغالها؛
- استخدام وسائل الرقابة المزدوجة على العمليات المهمة، والتأكيد على استقلالية المدققين الداخليين؛
- استخدام موازين المراجعة وحسابات الرقابة الإجمالية والمطابقات الدورية.

كما أنه وفي ظل استخدام معظم البنوك لأجهزة الحاسب الآلي، فلا بد من وضع أنظمة داخلية للرقابة على الوظائف، ووضع بعض الإجراءات العامة للرقابة مثل فصل وظائف إدارة الحاسوب عن وظائف الإدارات الأخرى، عدم تخويل إدارة الحاسوب بالقيام بأي عملية تتعلق بأنشطة المصرف، ووضع نظام مناسب لتقييم العمل داخل إدارة الحاسوب، وضع تعليمات تحدد شروط الموافقة على تعديل برنامج الحاسوب، ووضع إجراءات رقابية على المداخلات وعلى عمليات التشغيل.[21]

رابعاً: دور التشريعات الجزائرية في تطوير أنظمة الرقابة الداخلية في البنوك

سعت الجزائر كغيرها من الدول إلى ضمان نزاهة وسلامة نظامها البنكي من خلال تعزيز فعالية أنظمة الرقابة الداخلية في البنوك، لاسيّما في ظل الهزات التي واجهها القطاع المصرفي الجزائري من خلال التعثرات التي شهدتها عدة مصارف، والتي كان من أهمها مصرف الخليفة والمصرف التجاري، فضلا عن الصعوبات التي تواجهها البنوك الجزائرية، لاسيّما العمومية منها، من خلال حالات الاختلاس المتكررة، الأمر الذي يؤكد ضعف أنظمة الرقابة الداخلية فيها.

وكاستجابة لمبادئ لجنة بازل أصدر مجلس النقد والقرض النظام رقم 2002-03 [22] المؤرخ في 2002.3.11 الذي ألغي بإصدار النظام رقم 11-08 المؤرخ في 28 نوفمبر 2011 المتعلق بالرقابة الداخلية في البنوك والمؤسسات المالية.

هدف من خلاله إلى تقوية وسائل الرقابة الداخلية من قِبل البنوك والمؤسسات المالية، حيث ألزم جميع البنوك والمؤسسات المالية بوضع أنظمة للرقابة لمواجهة جميع المخاطر المصرفية، من خلال تحديد مكونات نظام الرقابة الداخلية الذي يتوجب على البنوك والهيئات المالية وضعه، ولاسيما أنظمة قياس، وتحليل المخاطر، وأنظمة الرقابة عليها ودراستها.

1. النظام رقم 2002-03 المتعلق بالرقابة الداخلية في البنوك والهيئات المالية

حسب المادة (2) تمثل الهدف من النظام في تحديد محتوى نظام الرقابة الداخلية الذي يتوجب على البنوك والهيئات المالية وضعه، ولاسيما أنظمة قياس وتحليل المخاطر، وأنظمة الرقابة عليها ودراستها، كما تضمنت مجموعة من التعريفات الإجرائية لمجموعة من المصطلحات الأساسية، في حين حددت المادة (3) مكونات نظام الرقابة الداخلية في خمسة مكونات أساسية تتمثل في :نظام الرقابة على العمليات والإجراءات الداخلية، نظام المحاسبة ومعالجة المعلومات، أنظمة الرقابة ودراسة المخاطر، أنظمة الرقابة والتحكم في المخاطر، نظام للتوثيق والعمليات.

2. النظام رقم 11-08 المؤرخ في 28 نوفمبر 2011 المتعلق بالرقابة الداخلية في البنوك والمؤسسات المالية[23]

جاء النظام رقم 11-08 في ظل الإجراءات الاحترازية بالمحاذاة مع نشاط لجنة بازل للرقابة المصرفية، والذي هدف بشكل أساسي إلى تحديد محتوى أنظمة الرقابة الداخلية التي يجب على البنوك والمؤسسات المالية وضعها، من خلال إعطاء تعريف شامل للرقابة الداخلية تتطابق وتوجهات مقررات

لجنة بازل، بحيث يشتمل على كافة أنشطة البنك خلال التحكم في النشاطات، وضمان السير الجيد للعمليات الداخلية، والالتزام بالقوانين والتنظيمات، وضمان صحة المعلومات المحاسبية.

حيث ألزم النظام البنوك والمؤسسات المالية بوضع أنظمة للرقابة الداخلية تتناسب مع حجمها وطبيعة نشاطها وأهميتها ومختلف المخاطر التي قد تتعرض لها، حيث حصر مجموعة من المخاطر الحقيقية التي يمكن إيجازها فيما يلي:

- **خطر القرض:** الخطر الذي يمكن التعرض له في حالة عجز الطرف المقابل عن الوفاء بالدين.
- **خطر التركيز:** وهو الخطر الناجم عن عجز طرف أو أطراف عن الوفاء بالدين والتي تعتبر من نفس قطاع النشاط أو نفس المنطقة الجغرافية.
- **خطر معدل الفائدة الإجمالي:** وهو الخطر الناتج عن تغيرات معدلات الفائدة.
- **خطر التسوية:** وهو الخطر الناتج عن عمليات الصرف بين لحظة الدفع والبيع (تقلبات سعر الصرف).
- **خطر السوق:** والمتعلق بخطر تقلبات أسعار السوق لسندات الملكية ومعدل الفائدة.
- **خطر السيولة:** ويتمثل في عدم القدرة على الوفاء بالالتزامات في الأجل المحدد وبالتكلفة المعقولة.
- **الخطر القانوني:** والذي قد ينتج عن بعض النزاعات (المصاريف القضائية).
- **خطر عدم المطابقة:** وهي العقوبات القضائية أو الإدارية أو التأديبية الناتجة عن عدم مطابقة المعايير والشروط الموضوعة من قِبل السلطات المعنية أو المساس بالسمعة.
- **خطر عملياتي:** ويتمثل في مخاطر الغش الداخلي والخارجي الناتج عن وجود خلل في الإجراءات وتسيير المستخدمين.

3. مقارنة النظام رقم 11- 08 المتعلق بالرقابة الداخلية في البنوك والمؤسسات المالية بالنظام رقم 2002- 03 المتعلق بالرقابة الداخلية في البنوك والهيئات المالية

جاء النظام رقم 11-08 المتعلق بالرقابة الداخلية للبنوك والمؤسسات المالية ليلغي النظام السابق رقم 02-03، بحيث ألزم البنوك والمؤسسات المالية بوضع نظام للرقابة الداخلية يشتمل على: نظام رقابة العمليات والإجراءات الداخلية، هيئة المحاسبة ومعالجة المعلومات، أنظمة قياس المخاطر والنتائج، أنظمة المراقبة والتحكم في المخاطر، نظام حفظ الوثائق والأرشيف.

فمقارنة بالنظام 02-03 تضمن النظام رقم 11-08 عدة تطورات وقواعد جديدة والتي من أبرزها:

- أحكام محددة برقابة المطابقة والتي تضمنتها المواد من 19 إلى غاية 28 من النظام.

- إدخال أحكام خاصة بجهاز الوقاية من تبييض الأموال وتمويل الإرهاب ومكافحتهما من خلال وضع التنظيمات والإجراءات ووسائل تسمح للبنوك والمؤسسات المالية باحترام الأحكام والتنظيمات المطبقة في هذا الإطار.

- تكريس مبدأ التقييم الدوري والمستمر لأنظمة الرقابة الداخلية في البنوك والمؤسسات المالية ضمانا لفعاليتها.

- إنشاء جهاز لمراقبة خطر عدم المطابقة، والتي عرفها النظام على أنها "الخطر الذي ينشأ عن عدم القواعد الخاصة بنشاط المصرف والمؤسسة المالية، سواء أكانت تشريعية أم تنظيمية أو تعلق الأمر بالمعايير المهنية والأخلاقية أو بتعليمات الجهاز التنفيذي المتخذة تنفيذا لتوجيهات هيئة المداومة".[24]

- إدراج أحكام متعلقة بقواعد الحوكمة من خلال تحقق اللجنة المصرفية من فعالية نظام الرقابة الداخلية في البنوك؛ فإدراكاً لأهمية توافر البنوك على أنظمة رقابة داخلية فعالة ألزم النظام الجهاز التنفيذي وهيئة المداومة تقييم فعالية نظام الرقابة الداخلية والسهر على اتخاذ الإجراءات التصحيحية من خلال ما يلي:

- تطوير القواعد الأخلاقية والنزاهة وترسيخ ثقافة الرقابة الداخلية داخل البنك؛
- التقييم الدوري لنشاط ونتائج الهيئة المسؤولة عن نظام الرقابة الداخلية؛
- ضمان التواصل المستمر مع الجهاز التنفيذي ولجنة التدقيق؛
- تعزيز دور لجنة التدقيق في ضمان فعالية أنظمة الرقابة الداخلية في البنوك؛
- إلزام البنوك بإعداد تقارير دورية ومدى التزامها بأحكام النظام رقم 11-08 في 28 نوفمبر 2011 إلى هيئة المداومة أو لجنة التدقيق وإلى اللجنة المصرفية ووضعه تحت تصرف المراجع الخارجي.

يتضح مما سبق أن النظام 11-08 حمل العديد من التوجيهات والتوصيات الحديثة التي من شأنها تعزيز وزيادة فعالية أنظمة الرقابة الداخلية في البنوك والمؤسسات المالية، من خلال تحسيس البنوك بأهمية وضع أنظمة رقابة داخلية فعالة تستجيب للمعايير العالمية، بما يسمح لها بمواجهة جميع المخاطر التي تتعرض لها قدر المستطاع، عن طريق الوسائل المناسبة، بما يسمح بتطوير أنشطتها.

الخاتمة

تطبيقا لمعايير لجنة بازل وبغية ضمان نزاهة وسلامة النظام البنكي الجزائري لاسيّما بعد سلسلة الهزات والفضائح التي تعرض لها هذا النظام في الآونة الأخيرة، قامت السلطات النقدية في الجزائر ممثلة في بنك الجزائر واللجنة المصرفية بمحاولة نقل وإسقاط معايير وتوصيات لجنة بازل على البنوك والمؤسسات المالية الجزائرية والأجنبية العاملة في الجزائر من خلال إصدار العديد من القوانين والتنظيمات التشريعية.

وبذلك هدفت هذه الدراسة إلى التعرف على مختلف آليات ووسائل دعم نظام الرقابة الداخلية في البنوك، وواقع تطبيقها وتقييم فعاليتها في الجزائر، من خلال إلقاء الضوء على التشريعات والتنظيمات التي صدرت في المجال، والمتمثلة أساسا في النظام رقم 11-08 المؤرخ في 28 نوفمبر 2011 المتعلق بالرقابة الداخلية في البنوك والمؤسسات المالية الذي ألزم البنوك والمؤسسات المالية باتخاذ تدابير لقياس ومراقبة المخاطر، وتدعيم وتقوية أنظمة الرقابة الداخلية من خلال وضع إجراءات ملائمة لضمان سيرها الحسن وضمان التقييم المستمر لها، فضلا عن وضع هياكل مخصصة لمتابعة سيرها الحسن. وإدراكاً لأهمية توافر البنوك على أنظمة رقابة داخلية فعالة ألزم النظام الجهاز التنفيذي وهيئة المداومة تقييم فعالية نظام الرقابة الداخلية، والسهر على اتخاذ الإجراءات التصحيحية.

الهوامش والإحالات

1 يتمثل النظام المصرفي لأي دولة في نمط من التنظيم، والذي يعمل على التحويل الفوري لمختلف أشكال النقود فيما بينها.

2 Contrôle interne des banques et établissements financier, Règlement de la Banque d'Algérie n°2002-03 du 14 novembre 2002.

3 صلاح الدين محمد أمين الإمام، صادق راشد الشمري، تفعيل أنظمة الرقابة المصرفية وتطويرها وفق المعايير الدولية نظام CRAFTE نموذجاً، مجلة الإدارة والاقتصاد، ع 90، 2011، ص: 359.

4 صيام، أحمد زكريا، دور الرقابة المصرفية والتحكم المؤسسي في الحد من الأزمات المالية "البنك المركزي الأردني أنموذجا"، مؤتمر (منظمات متميزة في بيئة متجددة)، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، الأردن، 2011.

5 ماجدة أحمد شلبي، الرقابة المصرفية في ظل التحولات الاقتصادية العالمية ومعايير لجنة بازل، الدليل الإلكتروني للقانون العربي، .www.arablawinfo.com.

6 المشهداني، بشرى نجم عبد الله، دور نظام الرقابة الداخلية في مكافحة ظاهرة غسيل الأموال بالتطبيق على عينة من المصارف الخاصة في العراق، مجلة الإدارة والاقتصاد، كلية الإدارة والاقتصاد، الجامعة المستنصرية، العراق، ع 38- 2012، ص: 3.

7 حسين القاضي، حسين دحدوح، أساسيات التدقيق في ظل المعايير الأمريكية والدولية، مؤسسة الوراق للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 1999.

8 Lionnnel Collin, Gèrard Vallin, Audit et contrôle interne, édition Dalloz, PARIS, 1992.

9 Louis Vaurs, "audit interne :enjeux et pratique a l 'international", eyrolles, 2007,57.

10 Turnbull report, 1999, p57.

11 المنظمة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبية، دليل الرقابة المالية والمحاسبية، الجزء التاسع.

12 غسان فلاح المطارنة، تدقيق الحسابات المعاصر، دار المسيرة، الطبعة الأولى، 2006، ص208.

13 الصبان محمد سمير، الأصول العلمية والعملية للمراجعة بين النظرية والممارسة، الدار الجامعية، 1993، ص: 205.

14 عبد الفتاح الصحن، الرقابة والمراجعة الداخلية، المكتب الجامعي الحديث، 2006، ص: 192.

15 Rick Hayes et al., "principles of auditing an introduction to international standards on auditing», second edition, pearson education,2004, P232.

16 يوسف داود صبح، "دليل التدقيق الداخلي وفق المعايير الدولية"، اتحاد المصارف العربية، بيروت، لبنان،2007، ص: 57.

17 القاضي، حسين يوسف، وآخرون، أصول المراجعة (1)، منشورات جامعة دمشق، 2008، ص ص: 361- 363.

[18] الترجمة العربية للمبادئ الأساسية للرقابة المصرفية الفعالة الصادرة عن لجنة بازل، سبتمبر 2012، اللجنة العربية للرقابة المصرفية، صندوق النقد العربي، 2014.

19 K. H. Spencer Pickett, The Internal Auditing Handbook, John Wiley & Sons, 7 sept. 2010.

20 أحمد ياسر النعساني، مدى تطبيق المصارف الإسلامية للرقابة الداخلية دراسة تطبيقية على المصارف العاملة في حضر موت الصحراء، مجلة العلوم الإدارية، مجلة فصلية، العدد 2، 2010.

21 ثائر صبري محمود الغبان، ألان عجيب مصطفى هلدني، دور الرقابة الداخلية في ظل نظام المعلومات المحاسبي الإلكتروني دراسة تطبيقية على عينة من المصارف في إقليم كردستان العراق، مجلة علوم إنسانية، السنة السابعة، العدد 45، سنة 2010، ص: 12.

22 Contrôle interne des banques et établissements financier, Règlement de la Banque d'Algérie n°2002-03 du 14 novembre 2002.

23 النظام رقم 11-08 المؤرخ في 08 نوفمبر 2011 والمتعلق بالرقابة الداخلية للبنوك والمؤسسات المالية، الجريدة الرسمية، العدد 29.

24 تتمثل هيئة المداومة في مجلس الإدارة ومجلس المراقبة.