أساليب الرقابة المصرفية

الباحثة/ نور الهدى عبد الكاظم راضي

إشراف

أ.د. خالص نافع أمين

كلية القانون – جامعة بغداد

الملخص:

تحرص التشريعات المختلفة على وضع نظم للرقابة والإشراف المصرفي بهدف ضمان استقرار وسلامة النظام المصرفي فيها وضمان كفاءته بما يتلاءم مع متغيرات ومستجدات البيئة المتطورة والمتجددة ليكون هناك نظام مالي ومصرفي معافى من الأزمات المالية، ولقد زاد هذا الاهتمام التشريعي بعد أن تعرض الجهاز المصرفي للبلدان إلى تحديات واسعة وشاملة منذ عام ١٨٩٠ مرورًا بالكساد العظيم ١٩٢٩ وأزمة جنوب شرق آسيا، وأخيرًا وليس آخرًا الأزمة المالية وأزمة الرهن العقاري أو ما تسمى Gredigrunh عام ٢٠٠٨، وأدت إلى انهيار أسواق المال في معظم البلدان، ومن هذا المنطلق، يحاول هذا البحث إعطاء فكرة عن الرقابة المصرفية المعتمدة من قبل البنوك المركزية وإلى أساليب تلك الرقابة المتبعة، وقد توصل إلى عدد من الاستنتاجات والتوصيات التي تهدف إلى تطوير عمليات الرقابة المصرفية وأساليبها لخلق نظام مالي ومصرفي سليم.

Abstract:

The various legislations are keen to establish systems of supervision and banking supervision in order to ensure the stability and peace of the banking system and ensure its efficiency in line with the changes and developments between the developed and renewable, to have a sound financial and banking system of financial crises, This legislative interest has increased the exposure of the banking system to countries to wide and comprehensive challenges since 1890 through the Great Depression of 1929 and the crisis of Southeast Asia, and last but not least the financial crisis and the mortgage crisis or so called Gredi Grunch in year 2008, and led to the collapse of financial markets in most countries, In this sense, this research attempts to give an idea of the banking supervision adopted by the central banks and to the methods of such supervision, the study reached a number of conclusions and recommendations aimed at developing the process of banking supervision and methods to create a sound financial and banking system.

المقدمة:

وجدت الرقابة المصرفية مع وجود المصارف، وارتبطت ارتباطًا كبيرًا بتطور اعمال المصارف التجارية، ولقد تطورت مفاهيم الرقابة وفلسفتها ومنظورها بشكل كبير خلال السنوات الأخيرة، وبدأ ينظر إليها بوصفها أسلوبًا تصحيحيًا وليس مرادفًا للسيطرة والسلطة والقوة وتأتي أهمية هذه الرقابة من أهمية الدور الذي تؤديه هذه المؤسسات في الحياة الاقتصادية للدول المختلفة، فتطورت الرقابة المصرفية وارتبط تطورها مع التطورات التي طرأت على طبيعة الاعمال المصرفية.

وبعد أن أصبحت للمؤسسة المصرفية طبيعة متميزة، ووضعت تشريعات خاصة بمراقبة المصارف تتناول تعريف المؤسسة المصرفية وكيفية تأسيسها والشروط القانونية للموجودات والمطلوبات المصرفية وتصفيتها وكافة الأمور الأخرى المتعلقة بتنظيم أعمالها بما يكفل تحقيق الأهداف المرجوه من خلال وجود هذه المؤسسات.

ويمكن القول: إن مراقبة المصارف هي عملية تطبيق الضوابط القانونية والقواعد المصرفية المعيارية الهادفة لتمكين المؤسسات المصرفية من ممارسة أعمالها بشكل يؤدي إلى سلامة الوضع الاقتصادي، وتتم هذه الرقابة من خلال أساليب يتبعها القانون العراقي والقوانين المقارنة.

أولًا – إشكالية البحث:

مما سبق بيانه تدور إشكالية البحث في محاولة الإجابة على التساؤلات الآتية: ماهي الرقابة المصرفية، وهل الرقابة الموجودة في القوانين كافية وملائمة ومواكبة للتطورات العالمية في النظام المصرفي لدرجة أنها تحول دون إعلان إفلاس المصارف، وهل الأساليب المتبعة في النظام الرقابي لدى البنك المركزي أو الجهات الرقابية الأخرى كافية وفعالة أم يعتريها القصور وهل تخضع المصارف الإسلامية لذات الأساليب والضوابط الرقابية التي يطبقها البنك المركزي على المصارف العادية.

ثانيًا– أهمية البحث:

تظهر أهمية البحث في الإجابة على التساؤلات السابقة؛ نظرًا لكون النظام المصرفي يعد العمود الفقري للنظام المالي ككل مما يستلزم توفر قدر كافٍ من العناية والرقابة ويتطلب رقابة قانونية فعالة وملائمة لكافة المصارف على اختلاف أنواعها وطبيعتها لحماية وتوفير مبدأ المنافسة العادلة بما يحقق التوازن بين مصالح المصرف ومصالح العملاء وغيرهم من أصحاب المصالح الأخرى.

ثالثًا– أهداف البحث:

يهدف هذا البحث إلى بيان مفهوم الرقابة والرقابة المصرفية على وجه الخصوص وبيان الدور الذي تؤديه في الرقابة على المصارف وبيان الأساليب المتبعة في الرقابة أو التي يجب أن تتبع لضمان كفاءة تطبيقها على النظام المصرفي.

المبحث الأول

مفهوم الرقابة المصرفية

تكمن أهمية الرقابة المصرفية في المحافظة على الأمن والاستقرار في المعاملات، ومع ظهور العديد من التحديات التي تواجه القطاع المصرفي كتزايد المخاطر المصرفية الناتجة عن تقديم الخدمات المصرفية للزبائن كتلك الناجمة عن عملية غسيل الأموال إضافة إلى الثورة التكنولوجية، فقد تطور مفهوم الرقابة المصرفية للتمكن إلى أقصى حد ممكن من ضبط المخاطر المتنوعة، ولكي نتعرف على مفهوم الرقابة المصرفية سنقسم هذا المبحث إلى مطلبين، خصصنا المطلب الأول منه لتعريف الرقابة المصرفية وبحثنا في المطلب الثاني أهمية الرقابة المصرفية.

المطلب الأول

تعريف الرقابة المصرفية

للإحاطة بتعريف الرقابة بشكل تفصيلي، سنتناول تعريف الرقابة لغة في الفرع الأول، ونخصص الفرع الثاني لتعريف الرقابة المصرفية اصطلاحًا، أما الفرع الثالث، فنعرف فيه الرقابة الشرعية كما يأتي:

الفرع الأول

تعريف الرقابة

الرقابة لغة: تعني المراقبة والملاحظة والحراسة، والرقابة بمعنى المراقبة، والمراقب من يقوم بالرقابة، والرقابة مشتقة من الفعل رقب يرقب ورقوبًا ورقابة، ورقبه

انتظر الشيء وحرسه والرقيب اسم من أسماء الله تعالى، فالرقيب هو الحافظ الذي لا يغيب عنه شيء، وفي الحديث ارقبوا محمدًا في أهل بيته أي احفظوا فيه[١].

أما اصطلاحًا: فقد تعددت تعاريف الباحثين للرقابة بشكل عام، فإن الفقه لم يتفق بشأن ايراد تعريف محدد لها، وقد اختصرت أغلب التعاريف على بيان مفهوم الرقابة كوسيلة وهدف دون التطرق إلى أساسها وجوهرها، فعلى سبيل المثال عرفت على أنها مجموعة من العمليات تتضمن جمع البيانات وتحليلها للوصول إلى نتائج تقوم بها أجهزة معينة للتأكد من تحقيق المشروع لأهدافه بكفاءة مع إعطاء هذه الأجهزة سلطة التوجيه باتخاذ القرارات المناسبة[٢].

فالرقابة وفقًا لرأي البعض هو تصحيح أداء المرؤوسين لغرض التأكد من أن الأهداف قد تم تحقيقها، فهي تنطوي على التحقق عما اذا كان كل شيء يحدث طبقًا للخطة الموضوعة[٣].

ومن ثم التأكد من أن ما تم إنجازه من أنشطة ومهام وأهداف هو بالضبط ما كان يجب أن يتم مع تحديد الانحرافات أن وجدت وأسبابها وطرق علاجها[٤].

فهي وظيفة إدارية، وهي عملية مستمرة متجردة ويتم من خلالها ملاحظة نتائج الأعمال التي سبق تخطيطها[٥].

وظهرت اتجاهات متعددة في تعريف الرقابة، فالاتجاه الأول السلبي (الكلاسيكي) يرى أن المقصود بالرقابة هي تفتيش وتخويف أو تهديد بقوة السلطة والجزاءات الرسمية[٦] ويمكن أن ننتقد هذا التعريف بأنه لم ينظر للرقابة إلا من جانب واحد ويهمل دورها الإيجابي الذي يتمثل بتوجيه نشاط الشركات أو المصارف.

ومن هنا، قالوا بأن الرقابة هي (استخدام السلطة أو القوة لإجبار الأفراد على تنفيذ الأوامر والتعليمات ومحاسبتهم وتوقيع العقاب عليهم إذا ما أخطأوا أو أهملوا) [٧]

وهناك من عرفها بأنها (قدرة فرد أو مجموعة من الأفراد في التأثير على سلوك فرد أو مجموعة من الأفراد بحيث تتحقق النتائج المطلوبة) [٨].

والاتجاه الثاني يهتم بالجانب الوظيفي للرقابة ويركزون على الأهداف التي تسعى إلى تحقيقها، ومن ثم يهتمون بوجود عمليات معينة يلزم توافرها قدر الامكان لتحقيق الرقابة وتتضمن تحديد الاهداف المطلوب الوصول إليها وفقًا لهذا الاتجاه تعرف بأنها مجموعة الإجراءات والوسائل التي تتبع لمراقبة المعاملات المالية وتقييم أعمال الأجهزة الخاضعة للرقابة وقياس مستوى كفاءتها وقدرتها على تحقيق الأهداف الموضوعة والتأكد من أن الأهداف المتحققة هي ما كان يجب تحقيقها وأن تلك الأهداف تتحقق وفق الضوابط الموضوعة وخلال الأوقات المحددة لها[٩]. وهناك اتجاه ثالث يركز على الخطوات التي يتعين القيام بها لإجراء عملية الرقابة، فمن أجل أن تتم عملية الرقابة يتطلب الأمر وجود بيانات عن أوجه النشاط المختلفة كشرط أساس للقيام بالرقابة[١٠]. وهناك اتجاه رابع يركز على الأجهزة التي تقوم بالرقابة وتتولى الفحص والمتابعة وتحليل النتائج، فالرقابة عندهم تعني أجهزة معينة تقوم بمجموعة من العمليات للتأكد من تحقيق الهيئات الخاضعة للرقابة لأهدافها بكفاية مع إعطاء هذه الأجهزة صلاحية اتخاذ القرارات المناسبة، فالرقابة هنا عملية تقييم وفحص ومراجعة تقوم بها أجهزة مختصة للتأكد من تحقيق المشروع للأهداف والسياسات والبرامج الموضوعة[١١].

فعرفوها بأنها التحقق فيما إذا كان كل شيء يسير وفقًا للخطة المرسومة والتعليمات الصادرة والقاعدة المقررة، أما موضوعها فهو تبيان نواحي الضعف في العمل المصرفي بكفاءة عالية وفي الوقت المحدد[١٢].

وهكذا نلاحظ أن كل اتجاه يركز على جانب معين من جوانب الرقابة عند تعريفها وهذا الاختلاف نابع حسب وجهة نظرنا من أن فكرة الرقابة كانت تعني الإكراه

والإجبار وتخويف للعاملين وعلى استخدام السلطة الرسمية للتحقيق وفي وسيلة لتحديد الأخطاء للعاملين وتوقيع العقاب، بخلاف الرؤية الجديدة التي نذهب إلى تبنيها في الرقابة بكونها أداة داعمة لكل من العاملين والإدارة لتحقيق الأهداف التنظيمية.

الفرع الثاني

تعريف الرقابة المصرفية

تمثل الرقابة المصرفية بشكل عام نوعًا من أنواع الرقابة التي تمارسها السلطات للتحقق من سلامة النظم المصرفية والنقدية والائتمانية المطبقة والتأكد من صحة تطبيق القوانين والأنظمة والتعليمات المصرفية الصادرة من جهة الإشراف والمراقبة سواء أكان ذلك ممثلًا بالبنك المركزي أم السلطة المخولة لها بموجب القانون حق الإشراف على المصارف(١٣). وتعدد الجوانب التي يتم التركيز عليها عند تعريف الرقابة المصرفية، فهناك من يركز على الجانب الاجرائي والخطوات التي يتم اتباعها في تعريفه للرقابة المصرفية، فقد عرفت بأنها عملية تطبيق الضوابط القانونية والقواعد المصرفية المعيارية الهادفة لتمكين المؤسسات المصرفية من ممارسة أعمالها بشكل يؤدي إلى سلامة الوضع الاقتصادي الوطني وتفادي أية ممارسة غير سليمة من جانب هذه المؤسسات قد تؤدي إلى الإضرار بأموال المودعين وحقوق المساهمين(١٤). أو هي تلك الإجراءات والتدابير التي تلجأ إليها السلطات الحكومية وسلطات البنك المركزي إلى اتباعها بغية تجنب أو تجميد آثار أية تصرفات غير رشيدة من جانب المصارف قد تؤدي إلى الإضرار بمصالح أصحاب الدائنين بوجه خاص والصالح الاقتصادي بوجه عام(١٥).

أو كما يعرفها البعض بأنها مجموعة القواعد والإجراءات والأساليب التي تسير عليها أو تتخذها السلطات النقدية والبنوك المركزية(١٦). والمصارف بهدف الحفاظ

على سلامة المراكز المالية للمصارف وصولًا إلى تكوين جهاز مصرفي سليم وقادر على أن يساهم في التنمية الاقتصادية[١٧].

وهناك جانب آخر يعرف الرقابة المصرفية بالنظر إلى الجهة التي تتولى عملية الرقابة، فعرفت على أنها الرقابة التي يمارسها البنك المركزي باعتباره أعلى سلطة نقدية والرقيب الأول على نشاطات القطاع المصرفي عامة والتجارية خاصة كونها تمثل التحقق من تأدية المصارف للأعمال المصرفية بصفته رقيبًا على الصيرفة ومنظمًا ومخططًا للائتمان بموجب القوانين والأنظمة والتعليمات التي تنظم ذلك[١٨] وهناك من عرفها بأنها مجموعة الوسائل والإجراءات التي تنفرد السلطات النقدية والمالية وبشكل خاص البنك المركزي بممارستها بهدف تجنيب المصارف مغبة الانزلاق في مخاطر إئتمانية أو تصرفات تأتي بنتائج سلبية على النشاط الاقتصادي والتجاري إضافة إلى هدف آخر يكمن في المحافظة على مصالح أصحاب الودائع من الجمهور والمؤسسات والدائنين الآخرين[١٩]. وعليه فرقابة البنك المركزي هنا على أعمال المصارف العاملة في الجهاز المصرفي للدولة بغض النظر عن جنسيتها أو نوعها أو حجمها هي رقابة إلزامية وبحكم القانون وأن كانت مؤثرة، ولكن يمكن أن نوجه سهام النقد على هذا الاتجاه بسبب أن البنك المركزي ليس هو فقط الجهة الرقابية الوحيدة على نشاط المصارف، وإنما يشترك مع غيره من الجهات الأخرى.

وهناك من جمع بين هذين الجانبين، فعرفها بأنها مجموعة من القواعد والإجراءات والأساليب التي تسير عليها أو تتخذها السلطات النقدية والبنوك المركزية بهدف الحفاظ على سلامة المركز المالي للمؤسسات المصرفية توصلًا إلى تكوين جهاز مصرفي سليم وقوي يساهم في التنمية الاقتصادية ويحافظ على حقوق المودعين والمستثمرين ومن ثم على قدرة الدولة والثقة بأدائها ويتولى الرقابة بصورة أساسية البنك المركزي وتشمل من حيث المبدأ المصارف والمؤسسات المالية التي تتلقى ودائع من الجمهور[٢٠] كما عرفت الرقابة المصرفية بأنها مجموعة من القواعد

والإجراءات والأساليب التي تسير عليها أو تتخذها السلطات النقدية والبنوك المركزية بهدف الحافظ على سلامة المراكز المالية للمصارف توصلًا إلى تكوين جهاز مصرفي سليم وقادر على أن يساهم في التنمية الاقتصادية ويحافظ على حقوق المودعين والمستثمرين [٢١].

من التعاريف السابقة للرقابة من الممكن أن نتوصل إلى أن الرقابة المصرفية تدخل تحت مظلة أربعة عناصر هي:

أولًا: أن الرقابة تحدد الأهداف والخطط والسياسات التي يتم تسيير أمور المصرف وفقًا لها فهي كمرشد لأداء المصارف.

ثانيًا: تعد الرقابة المصرفية وظيفة قياس أداء المصرف كميًّا ونوعيًّا وهذا مهم في بيان دور المصرف الاقتصادي.

ثالثًا: لها دور كبير وفعال في بيان مدى فعالية المصرف ومدى الكفاءة باستخدام الموارد المتاحة بمقارنة المعدلات المتحققة بالمعايير الموضوعة ومدى التطور أي تقييم القدرة على استيعاب التطورات والمستحدثات الجديدة ومعاصرتها المتعلقة بالجانب التكنولوجي والإداري.

رابعًا: أن الرقابة تتخذ الإجراءات التصحيحية في شكل قرارات تصحيحية فورية، حيث نلاحظ أن جميع التعاريف لا تكاد تخلو من أحد تلك العناصر.

ونرى من التعاريف أعلاه أن الرقابة المصرفية هي التحقق من أن كل شيء في المصرف يسير وفقًا للخطط المستهدفة من قبله والقوانين والأنظمة والتعليمات والمبادئ المطبقة، وهي مسؤولية مشتركة بين السلطات الرقابية[٢٢] والمصارف من أجل المحافظة على النظام المصرفي في الدولة.

الفرع الثالث

تعريف الرقابة الشرعية

تعد الرقابة الشرعية وسيلة إضافية للرقابة تستعين بها المصارف الإسلامية، ونقصد بها متابعة وفحص وتحليل كافة الأعمال والتصرفات والسلوكيات التي تقوم بها الأفراد والجماعات والمؤسسات والوحدات وغيرها للتأكد من أنها تتم وفقًا لأحكام وقواعد الشريعة الاسلامية، وذلك باستخدام الوسائل الملائمة المشروعة وبيان المخالفات والأخطاء وتصويبها فورًا وتقديم التقارير إلى الجهات المعينة متضمنة الملاحظات والنصائح والإرشادات وسبل التطوير إلى الأفضل[٢٣].

ويلاحظ على هذا التعريف المطول أنه لم يذكر بين طياته الجهة التي تمارس الرقابة الشرعية والتي تعتبر هيئة متميزة وغير موجودة في باقي المصارف، تطلق عليها تسميات مختلفة منها الهيئة الشرعية، هيئة الإفتاء، هيئة الفتوى، اللجنة الشرعية، لجنة الإفتاء، اللجنة الدينية، المجلس الشرعي وهيئة الرقابة الشرعية، لجنة الرقابة الشرعية والهيئة الشرعية[٢٤].

وعرفت أيضًا بأنها جميع العناصر والأنشطة الرقابية التي تستخدم للتأكد من مطابقة أعمال البنك الإسلامي للشريعة[٢٥]، أن فكرة الرقابة الشرعية لم تكن في مبدئها سوى التزام شخصي تبناه بعض الأفراد تبعًا لإيمانهم بالواجب الشرعي الواقع عليهم بضرورة موافقة معاملاتهم المالية كافة للشريعة الاسلامية ثم تطور الإلزام الشرعي ليتجاوز الأفراد إلى المؤسسات المالية والمصارف[٢٦].

ومن الجدير بالذكر أن هدف وجود الرقابة الشرعية على المصارف الإسلامية هو لضمان الالتزام بمقاصد الشريعة واستعمال وسائل في العمل تتلائم معها، بغية

تحقيق نقله اقتصادية ومالية وسلوكية من منظور إسلامي، مما يحقق التنمية وفق المقاصد والمعايير الشرعية[٢٧]. أما عن تكوين هذه الهيئة، فهي منوطة بالقانون الداخلي لكل دولة وبالنظام الأساسي للبنك الاسلامي، ولكنها بصورة عامة تتكون من ثلاث هيئات هي الهيئة العليا للرقابة، وهي على مستوى المصارف الإسلامية كافة ولاتزال متعثرة نتيجة لتعدد الآراء والمذاهب.وثانيًا: هيئة الفتوى وهي على مستوى كل مصرف، وتقوم بإيجاد البدائل الشرعية والحلول للمصرف. وثالثًا: هيئة التدقيق الشرعي وهي أيضًا على مستوى كل مصرف وتقوم بالناحية العملية أي التأكد من التزام المصرف بالحدود المرسومة له من الناحية الشرعية والتزامه بتوجيهات هيئة الفتوى الصادرة منـه [٢٨]، وقد تباينت القوانين الداخلية في شكل وأسلوب الرقابة الشرعية في المصارف الإسلامية، فوفقًا لقانون المصارف الإسلامية العراقي رقم (٤٣) لسنة ٢٠١٥، فقد نصت المادة (٧) منه على تعيين الهيئة التأسيسية لكل مصرف عند تأسيسه وبموافقة البنك المركزي العراقي، حيث أطلق عليها (هيئة الرقابة الشرعية) [٢٩] وتتألف من أعضاء لا يقل عددهم عن (٥) ولا يزيدون على (٧) يكون (٢) منهم في الأقل من ذوي الخبرة في الفقه الإسلامي وأصوله و(٣) من ذوي الخبرة في الأعمال المصرفية والمالية والقانون، ويؤخذ على المشرع العراقي هنا عدم تحديده عددًا معينًا لتلك الهيئة، كما نص على ذلك المشرع اللبناني؛ إذ نصت المادة (٩) من قانون المصارف الإسلامية اللبناني رقم ٥٧٥ الصادر في ١١ شباط لسنة٢٠٠٤ على أن تقوم الجمعية التأسيسية لكل مصرف إسلامي ومن بعدها الجمعية العمومية العادية لكل مصرف بتعين هيئة استشارية تتكون من ثلاثة مستشارين من المختصين في أحكام الشريعة الاسلامية والفقه والعمليات المصرفية، أما المادة (١٩٣) من قانون المصارف الإسلامية الكويتي رقم ٣٠ لسنة ٢٠٠٣، فقد حددت الحد الأدنى وتركت الحد الأعلى، فقد ذكرت المادة المذكورة آنفًا (على أن تتشكل في كل بنك إسلامي هيئة مستقلة للرقابة الشرعية على أعمال البنك لا يقل عدد أعضائها على ثلاثة تعينهم

الجمعية العامة للبنك، أي أنه يجب ان لا يقل عدد اعضائها عن ثلاثة) وهذا أيضًا ما قضت به المادة (٦) من القانون الاتحادي الإماراتي رقم ٦ لسنة ١٩٨٥ بشأن المصارف والمؤسسات المالية والشركات الاستثمارية الإسلامية، حيث أوجبت في كل عقد تأسيس لمصرف إسلامي شرط وجود هيئة للرقابة الشرعية لا يقل عدد الأعضاء فيها عن ثلاثة ويحدد النظام الأساسي لكل منها كيفية تشكيل هذه الهيئة وأسلوب ممارستها لعملها واختصاصاتها الأخرى.

وتنصب مهام تلك الهيئات في مراجعة نماذج العقود والاتفاقيات والعمليات المصرفية التي تجريها كافة فروع المصارف الاسلامية بقصد التأكد من خلوها من المحظورات الشرعية[٣٠] وإبداء الرأي من الناحية الشرعية أو القانونية فيما يحال إليها من مجلس إدارة المصرف أو المدير العام، كما تلزم بتقديم تقرير سنوي يرفق مع تقرير الميزانية الى الجمعية العمومية بالمصرف مشتملًا على رأيها في مدى تماشي معاملات المصارف الاسلامية مع احكام الشرع[٣١]، كما إن من أهم مهام هيئة الرقابة الشرعية للمصارف الاسلامية هي الإفتاء ومراقبة تنفيذ المصارف لمعاملاته وعملياته للتأكد من أنها تتوافق مع أحكام الشريعة، فأما عن دور الهيئة الشرعية في الفتوى فينحصر في إبداء الرأي الشرعي في المسائل أو الأمور أو المعاملات التي تعرض عليها أو تسأل فيها من جانب الإدارة المعنية في المصرف، وهي بهذا المفهوم تعتبر رقابة مسبقة أي يتم الحصول على رأي الهيئة المذكورة قبل التنفيذ ومن الناحية العملية، فإن الدور الإفتائي لهيئة الرقابة الشرعية يقتصر على الإجابة عما تُسأل عنه فقط [٣٢] أما الدور الآخر لهيئة الرقابة الشرعية فهو مراقبة تنفيذ أعمال المصرف أي التحقق من أن جميع معاملات المصرف وأنشطته[٣٣]، وهذا ما نصت عليه المادة (٨) من قانون المصارف الاسلامية العراقي المذكورة آنفًا بست فقرات حددت بموجبها أعمال هيئة الرقابة الشرعية.

المطلب الثاني

أهمية الرقابة المصرفية

يعتبر وجود نظام مالي ومصرفي قادر على حشد وتخصيص الموارد المالية بكفاءة لخدمة الأغراض المنتجة من المتطلبات الرئيسة لتحقيق معدلات نمو عالية وقابلة للاستمرار ولهذا تتطلع معظم الدول الى تقوية أنظمة الرقابة على القطاع المصرفي وتعميق السيادة المصرفية سعيًا منها للتقليل من احتمالات الصدمات الخارجية أو التعرض للهزات المالية الداخلية.

ومن أجل بيان أهمية الرقابة على النظام المصرفي سوف نبحثها بشيء من التفصيل في فرعين نخصص الأول لبحث أهمية الرقابة المصرفية على المصارف عمومًا، ونبحث في الثاني أهمية الرقابة الشرعية على المصارف الإسلامية.

الفرع الأول

أهمية الرقابة على المصارف العادية:

تعد المصارف أهم قنوات لتجميع الأموال وتوزيعها، حيث تنساب إليها الموارد المالية التي تقوم بتنظيم توظيفها في كافة الأنشطة والمجالات، فهي تعد نقطة التقاء بين الودائع بأنواعها من جهة والقروض والاستثمارات من جهة أخرى؛ فالوظيفة الأساسية للمصارف هي تحويل المدخرات إلى استثمارات بما يساعد على تمويل الانتاج والتوزيع والاستثمار والاستهلاك وتمويل رأس المال وغير ذلك من التسهيلات الائتمانية، وحتى يمكن للمصارف القيام بدورها المهم، فلابد أن يوفر لها من النظم التي تحقق سلامة تدفق أموالها وتصريفها والتأكد من حماية أصولها وموجوداتها[٣٤]، وتكمن أهمية الرقابة على النظام المصرفي في الأسباب الآتية:

١- تمثل المصارف المكان الذي يحتفظ فيه المجتمع بأمواله على شكل (ودائع) وعليه، فإن من الضروري توفير الحماية والضمان لهذه الأموال من خلال وسائل الرقابة، كما إن المصارف تحتل مركزًا مهمًّا في نظام الدفع الذي يستعمله كل من الأفراد والحكومة والمؤسسات المالية والاقتصادية الأخرى(٣٥).

٢- تعمل الرقابة على المصارف الى توجيه الاستثمارات التي تقوم بها؛ نظرًا لأهميتها في تمويل مشاريع التنمية الاقتصادية طويلة الأجل أو متوسطة أو قصيرة الأجل، كما إن الرقابة المصرفية تحقق أمكانية الوقوف على نوعية الموجودات المصرفية وتقييمها ومعرفة درجة المخاطر التي تتحملها(٣٦).

٣- تعمل على رقابة استثمارات المصارف ومن ثم الحد من المخاطر التي قد تتعرض لها هذه الاستثمارات(٣٧).

٤- المصارف من المنشآت المالية التي لها اتصال مع الجمهور بشكل مستمر وعلى نطاق واسع مما يقتضي وجود نظم دقيقة ومحكمة للمحاسبة والرقابة ولأن صغر حجم رؤوس أموال المصارف مقارنة بحجم موجوداتها ومطلوباتها بسبب اعتمادها على أموال المودعين في ممارسة نشاطاتها من خلال ارتكازها على هامش الفائدة بين الإيداع والإقراض، ثم إن الاعتقاد السائد بين الأفراد بأن المصرف قليل الأخطاء يزيد من ضياع الحقوق ومن هنا تكمن أهمية الرقابة على المصارف (٣٨).

٥- كبر عدد عمليات المصارف وتشعبها وتداخلها يستلزم وجود نظم رقابية محكمة تؤكد سلامة ودقة هذه العمليات وصحة قيدها وتقليل الأخطاء إلى أقل حد ممكن ومن خلال الرقابة ممكن التأكد من مدى التزام المصرف وتقيده بالقوانين والتعليمات الصادرة(٣٩).

٦- تمكن نظم الرقابة على المصارف من أداء خدماتها المصرفية لعملائها بدقة وسرعة مما يؤدي إلى اجتذاب العملاء وشركاتهم، ويساعد على ذلك استخدام الوسائل الآلية والإلكترونية المستحدثة، ومن ثم التأكد من صحة ودقة البيانات المحاسبية ويدعم نظم الرقابة المصرفية، كما إن خضوع المصارف لرقابة البنك المركزي وأساسها تقديم تقارير وكشوفات وإحصاءات وبيانات دورية في أوقات معينة وهذا ما أكدته المادة (٤٣) الفقرة (الأولى) من قانون المصارف العراقي رقم ٩٤ لسنة ٢٠٠٤ (يعد كل مصرف كشوفات مالية عن عملياته، ويعد أيضاً إذا كان المصرف محلي شركة تابعة واحدة أو أكثر بيانات مالية موحدة) كذلك نصت الفقرة (الرابعة) من المادة المذكورة آنفًا (يقوم كل مصرف بتقديم نسخة من بياناته المالية المراجعة بما فيها البيانات المالية الموحدة المراجعة إلى البنك المركزي العراقي عند توافرها وفي غضون أربعة أشهر.... كما يقوم كل مصرف أجنبي ذات مكتب واحد أو أكثر للفرع في العراق بتقديم نسخة من البيانات المالية الموحدة المراجعة إلى البنك المركزي العراقي حال توفرها)، ولابد أن تكون هذه البيانات صحيحة خالية من أي خطأ وإلا فقد يقع المصرف هنا في مركز حرج[٤٠]. ولقد نصت المادة ٧٥ من قانون البنك المركزي والنقد والجهاز المصرفي المصري رقم ٨٨ لسنة ٢٠٠٣ على أن (يقدم كل بنك للبنك المركزي بيانات شهرية عن مركزه المالي وغيرها من بيانات مالية ورقابية...) كما إن المادة (٧٦) من ذات القانون أوجبت (على المصارف تقديم نسخة من كل تقرير يقدم عن أعماله إلى المساهمين وذلك قبل ٢١ يومًا على الأقل من انعقاد الجمعية العامة...)

أي إن أهمية الرقابة المصرفية هي دعم وحماية الجهاز المصرفي ومن ثم المحافظة على أموال المودعين ومنع تركيز ملكية المصرف مما ينعكس سلبًا على المنافسة وعلى نوع الخدمات المقدمة، وكذلك الوقوف على سلامة تلك العمليات التي قام بها المصرف وتحقيقيه للأهداف المرسومة.

الفرع الثاني

أهمية الرقابة الشرعية على المصارف الاسلامية

تعتبر الرقابة الشرعية من أهم الأجهزة الرقابية المستحدثة في مؤسسات صناعة المال، فهي تدخل في الشرع الإسلامي، وهي الأساس الذي يعتمد عليه الكثير من المتعاملين مع هذه المؤسسات المصرفية للتأكد من مدى التزام تلك المؤسسات بالأحكام الشرعية[٤١].

ومن هنا كانت الرقابة ذات طبيعة خاصة في المصارف الاسلامية ولا يتم العمل بدونها وتكمن أهمية الرقابة الشرعية على المصارف الاسلامية فيما يأتي:

١- ضرورة التأكد من التزام المصرف بأحكام ومبادئ الشريعة الإسلامية[٤٢] أي التأكد من هوية المصرف الإسلامي، ذلك أن الأساس الذي قامت عليه المصارف الإسلامية المعاصرة هو تقديم البديل الشرعي للمصارف الربوية ولا يخفى على أحد أن الرقابة الشرعية ضرورة حيوية للمصارف الاسلامية، فهي الجهة التي تراقب وترصد سير عمل المصارف الاسلامية والتزامها وتطبيقها[٤٣].

٢- إن التطور الذي لحق التعاملات المصرفية يجعل وجود هذه الرقابة ضرورة حتمية، حيث إن العاملين بالقطاع المصرفي لا يتمكنون من إبداء الرأي الشرعي في المعاملات المصرفية لقلة درايتهم بالأحكام الشرعية خاصة، وأن الفقهاء ذكروا صورًا متعددة واختلفوا في الكثير منها بين مانع ومجيز ومن ثم كان لابد من وجود أشخاص مؤهلين تأهيلًا فقهيًا كافيًا لممارسة هذه المهمة المحفوفة بالمخاطر[٤٤].

٣- بعض العمليات المصرفية في الاستثمار والتمويل على وجه الخصوص تحتاج إلى رأي من هيئة الفتوى، إذ إن هذه العمليات تتميز بالتغير وعدم التكرار مع كل حالة أو عملية أو مشروع يموله المصرف، ومن ثم فالعاملون في النشاط الاستثماري المصرفي يجب أن يكونوا دائمًا على إتصال مستمر مع هيئة الرقابة الشرعية، حيث إنهم بحاجة دائمة الى الافتاء في نوازل ووقائع تجد لهم أثناء عملهم(٤٥).

٤- إن الأنظمة السائدة في المصارف هي أنظمة وضعية بعيدة كل البعد عن كل المصادر الاسلامية مما يجعل الحاجة ماسة لوجود رقابة شرعية تعمل على انقاذ المصارف من الولوج بأبواب المعاملات المحرمة(٤٦).

٥- إن تطبيق الأسس والأدوات الحديثة في التدقيق والمراقبة الشرعية يحقق التأثير الإيجابي والفعال باتجاه تقويم وتطوير الجوانب الفنية فيما ينبغي أن يكون عليه عمل هيئة الفتوى والرقابة الشرعية داخل المصارف والمؤسسات المالية الإسلامية؛ لأن طبيعة عمل التدقيق الشرعي بصورته الجادة يتطلب توفير العديد من المتطلبات الفنية والتنظيمية وضبط جودة أدائها الشرعي لتحقيق الهدف الأساسي من وجودها وهو حفظ أعمال المصرف الإسلامي من المخالفة الشرعية(٤٧).

٦- إن الاستثمار تحت مظلة النظام الاسلامي له مشاكل كثيرة وصور متعددة ومعقدة ومن الصعب أن نضعها في بوتقة واحدة تنتظم فيها سائر عملياتها ومن ثم، فهي بحاجة إلى متخصصين ينظرون في كل ما يستجد ويظهر ولا يتحقق ذلك إلا بوجود هيئة متخصصة تلبي احتياجات المؤسسة بصورة سريعة ومستقلة(٤٨).

إذًا نستنتج إن النظام المصرفي الإسلامي هو نظام متطور و يرتكز في الأساس على القواعد الشرعية، لذا كان لابد من مراقبة الاستثمارات التي تقوم بها المصارف الاسلامية خشية تأثرها بغيرها من الأنظمة المصرفية التقليدية ولا يكون ذلك إلا بوجود رقابة شرعية.

المبحث الثاني

أساليب الرقابة على المصارف

تعتمد المديرية العامة لمراقبة الصيرفة والائتمان في البنك المركزي العراقي على أسلوبين رئيسين لمراقبة المصارف، وهما الأسلوب المكتبي والأسلوب الميداني وهما أسلوبان متبعان في أغلب القوانين المصرفية لكونهما منسجمين مع التحديات والمستجدات التي واجهت النظام المصرفي، ووفقًا لمقترحات لجنة بازل وعليه سوف نبحث هذين الأسلوبين في مطلبين مختصين وكما يأتي:

المطلب الأول

الرقابة المكتبية

زاد تأسيس المصارف من ١١٤٥ وكالة وفرع في نهاية سنة ٢٠٠٣ إلى ١١٨٣ في نهاية سنة ٢٠٠٤ أي تمثل نسبة المصارف العامة ٨٨% في سنة ٢٠٠٣ ونسبة ٩٠% في سنة ٢٠٠٤[٤٩]،هذه الزيادة المستمرة جعل المشرعين بمختلف البلدان يفكرون في إحداث هيئات متخصصة من أجل تنظيم الرقابة على المصارف.

إن ممارسة هذا الأسلوب يتم عن طريق قيام بعض موظفي قسم مراقبة المصارف العامة في البنك المركزي العراقي[٥٠] ويكون من خلال البيانات الدورية سواء التي تتعلق بالوضع المالي والمتطلبات الرقابية والتي يتعين على كل مصرف موافاة السلطة الرقابية بها، وذلك على اساس البيانات والمعلومات والاحصائيات وتقارير تفصيلية لجميع الحسابات، وذلك بشكل دوري ويعتمد تحديد فتراته على نوعية تلك البيانات وحاجة البنك المركزي لها[٥١] من أجل تحقيق سلامة الوضع الاقتصادي وحماية أموال المودعين، فقد أعطى القانون للبنك المركزي العراقي حق توجيه

المصارف لبذل أقصى جهودها لتشجيع وتنمية مدخرات الجمهور[٥٢]. فمهام موظفي الرقابة المكتبية تقوم على:

١. جمع المعلومات حول الأوضاع الدورية والأوضاع المحاسبية والاحترازية أو نماذج نقل وتمويل المستندات.

٢. مراقبة المعلومات المستقبلية بغرض ضمان احترام آجال (التبليغ) القانوني ومراجعة نوعية المعلومات المتلقاة وضمان ترابطها.

٣. فحص الأوراق والقوائم المالية المحررة وعمليات التوريق، وتحويل الأرصدة...

٤. فحص عمليات الاعتماد والسحب وذلك من خلال تقدير ضرورة فرض الشروط القانونية عند منح الاعتماد وضمان عدم التسبب في إلحاق الضرر بالغير عند طلب سحب الاعتماد[٥٣].

٥. كذلك من مهام موظفي الرقابة التأكد من انتظام ايصال المعلومات الصادرة من المصارف والمؤسسات المالية إلى البنك والتأكد من احترام المصارف القواعد القانونية المخصصة للرقابة كما عليهم التأكد من أن تكون تلك المعلومات دورية وفق القواعد والنسب المحددة[٥٤].

كما يمكن تلمس عمل الرقابة المكتبية في التحقق من النسب التي قررتها بعض نصوص قانون المصارف رقم (٩٤) لسنة ٢٠٠٤ وهي مثلًا:

أ. أن لا يقل رأسمال أي مصرف عن (٢٥٠) مليار دينار مدفوع بالكامل للمصارف الجديدة والقائمة وفقًا لأحكام المادة (١٤) من قانون المصارف رقم ٩٤ لسنة ٢٠٠٤ و٧ مليون دولار لفروع المصارف الاجنبية[٥٥].

ب. نص المادة (١٦) من ذات القانون بأن.... تحتفظ المصارف بنسبة كفاية لرأس المال لا تقل عن ١٢% من إجمالي الموجودات المرجحة بالمخاطر.

ج. كذلك ما نصت عليه المادة (٣٣) من قانون المصارف رقم ٩٤ لسنة ٢٠٠٤ من مراقبة كل من نسبة الاستثمار إلى رأس المال السليم والاحتياطيات السليمة والبالغة ٢%.

د. كذلك ما نصت عليه المادة (٣٠) من قانون المصارف رقم ٩٤ لسنة ٢٠٠٤ بأن تكون نسبة إجمالي الائتمان إلى رأس المال السليم والاحتياطيات السليمة والتي تبلغ ٤٠٠%[٥٦].

هـ. نسبة الاحتياطي النقدي القانوني والبالغة ١٥% من اجمالي الودائع منها ٥% تحتفظ في خزائن المصارف ذاتها في خزائنها.

و. نسبة الائتمان الذي يمكن للمصارف منحه الزبون واحد دون الرجوع للبنك المركزي والبالغة ١٠% من راس المال السليم والاحتياطيات[٥٧].

ي. نسبة الائتمان الذي يمكن للمصرف تقديمه للزبون وشركاته وأقاربه من الدرجة الأولى والبالغة ١٥% من رأس المال السليم والاحتياطيات السليمة (نسبة السيولة التي يجب ان لا تقل عن ٣٠%).

ز. نسبة مخصصة لمواجهة الديون المتأخرة التسديد ٥.٢%.

ر. ما نصت عليه المادة (٢ /أولًا) استنادًا إلى أحكام الفقرة (الثالثة) من المادة (٤) من قانون البنك المركزي العراقي الملحق بالأمر رقم (٥٦) لسنة ٢٠٠٤ من (أن للبنك أن يمنح ائتمانًا أوليًّا على أساس دعم وتمويل المصرف الذي يكون في وضع مالي سليم ويمنح هذا الائتمان... وعلى المقترض والمصرف أن يستخدمه لمدة لا تزيد عن (١٥) يوم وأن يكون استخدامه بحدود ٢٠% من رأس ماله أو بما يزيد على ذلك المبلغ بموافقة البنك ويمنح بسعر فائدة الائتمان الأولى).

نستنتج أن الرقابة المكتبية تستند على النسب القانونية المحددة في قانون المصارف ومطابقتها مع ما ترسله المصارف من بيانات بصورة دورية ومستمرة فهي تتأسس على النتائج المستخلصة من قبل الموظفين والمسؤولين على الرقابة المكتبية بعد تحليل كل المعطيات المتضمنة في الحالات الدورية والمحولة لهم من قبل المصارف طبقًا لنماذج وتواريخ مسبقة [٥٨].

وتتطلب الرقابة المكتبية ألا يكون هناك ثمة حدود أو قيود على الإفصاح عن البيانات أو المعلومات التي يطلبها البنك المركزي والذي له مطلق الحرية في طلب البيانات والاطلاع عليها وفي تحديد الوقت الذي تراه مناسبًا بما يمكنها من تحقيق أهدافها الرقابية[٥٩]، وقد نصت المادة (٤١/أولًا/جـ) من قانون المصارف العراقي رقم (٩٤) لسنة ٢٠٠٤ (يزود كل مصرف البنك المركزي العراقي في الفترات ذات الصلة التي تحددها الأنظمة بمعلومات أو إحصاءات عن مختلف حساباته وأنشطته بما في ذلك معلومات عن الودائع أو التسهيلات المصرفية أو الخطط الائتمانية او الالتزامات الائتمانية أو الطارئة الممنوحة لعملائه).

أي إن تلك البيانات التي يلتزم المصرف بتزويدها للبنك المركزي تجعل من عملية الرقابة الميدانية عملية فعالة، وكذلك من أجل مقارنة أداء المصارف إزاء بعضها من أجل تمكين العميل من معرفة الاتجاه الذي تتجه إليه هذه المصارف[٦٠].

المطلب الثاني

التفتيش الميداني

في إطار الأحكام التنظيمية وبالإضافة إلى الرقابة المكتبية المنجزة على أساس المعلومات التي ترسلها المصارف للبنوك هناك رقابة ميدانية ودورية ودقيقة من قبل موظفي البنك المركزي على المصارف[٦١].

إن الاطلاع على السجلات القانونية والتحليل الميداني للمصرف يسمح بمراجعة مدى صحة كل المعلومات المرسلة إلى البنك المركزي التي تمت الرقابة المكتبية على أساسها[٦٢] ، والوقوف على مدى كفاية نظم الرقابة الداخلية الموجودة في المصارف، فالتفتيش المعني هنا ليس تدقيقيًا بقدر ما هو تقييم المعلومات التي وصلت إلى البنك المركزي، وتحليل الحسابات المختلفة والتأكد من احترام القوانين المنظمة للمصارف فيما يتعلق بتسيير العمليات التجارية [٦٣] ، كما تسمح الرقابة الميدانية لرصد الوضعية المحاسبية والإدارية، كما يسمح هذا الرصد من التأكد من مدى صحة المعاملات بفحص دفتر المديونية والدائنية للمصرف خلال الفترة السابقة[٦٤].

إن العادة المتبعة في المديرية العامة مراقبة الصيرفة والائتمان التابعة للبنك المركزي العراقي هو تفتيش المصارف سنويًا لدى مديرياتها العامة، حيث يتم عن طريقها إجراء تفتيش حسابات وأضابير عملاء كافة فروع المصارف التابعة لها وتدقيق البيانات الشهرية والموازنات الفرعية المتعلق بها والتي هي بحوزة تلك المديريات[٦٥] وهذا ما نصت عليه المادة (٣/٥٣) من قانون المصارف رقم ٩٤ لسنة ٢٠٠٤ (يجوز للبنك المركزي العراقي أن يجري وفي أي وقت تفتيشًا موقعيًا لمصرف يقوم به مسؤول واحد أو اكثر...) [٦٦]وتكمن أهمية هذا التفتيش على أعمال المصارف من بين أساليب الرقابة الأخرى وفق ما نراه بانه يكون فجائيًا وغير متوقع من جانب المصارف فضلًا على أنه يشمل فحص سجلات وحسابات المصرف.

ولا يقتصر التفتيش الميداني على الزيارات الميدانية الدورية بل وغير الدورية أيضًا للتفتيش، وفحص أوضاعها المالية والوقوف على مدى تطبيقها لأحكام قانون المصارف والتعليمات الصادرة بموجبه ومن أهمها.

١. تدقيق السجلات والبيانات والمعلومات الدورية وغير الدورية التي ترسلها المصارف للبنك المركزي.

٢. دراسة التسهيلات الممنوحة من قبل المصارف للتأكد من سلامة موجوداتها.

٣. مدى محافظة هذه المصارف على حقوق المودعين[٦٧].

وتكمن أهمية التفتيش الميداني، لأنه يتم من قبل أشخاص غير متحيزين لأحد وأن هدفهم التأكد من تطبيق المصارف للأحكام القانونية، كما إنه يكون من ذوي الكفاءة العلمية والخبرة المصرفية، وقد خول القانون الهيئة التفتيشية التابعة لهيئة مراقبة الصيرفة والائتمان طلب أية معلومة لغرض تسهيل مهمتهم على أكمل وجه (المادة رقم (٥٣/ الفقرة الثانية) من قانون المصارف العراقي رقم ٩٤ لسنة ٢٠٠٤ وتأكيدًا للصلاحيات الرقابية للبنك المركزي العراقي وزيادة فاعليته إجازة المادة (٥٦) من قانون المصارف رقم ٩٤ لسنة ٢٠٠٤ للبنك المركزي أن يتخذ أي إجراء أو يفرض أي إجراء أو أي عقوبة إدارية وجزائية في الحالات التي يتضح فيها بأن المصرف أو أي مسؤول إداري في المصرف أو أي شخص آخر قام بخرق أحكام هذا القانون أو أمر صادر عن البنك المركزي العراقي أو قيام المصرف بإدارة عمليات مصرفية غير سليمة وأمينة، ويجوز للبنك المركزي العراقي أن يفرض عقوبة إذا قدم المصرف عمدًا إلى البنك المركزي بيانات او إحصاءات أو معلومات ناقصة أو كاذبة أو لم يزود البنك المركزي بمعلومات عن عميل أو بعض مخاطر عملاء ميعنيين أو أي معلومات أخرى يطلبها البنك المركزي.

وهذا يطابق مع ما جاءت به المعايير الدولية للرقابة المصرفية، فقد نصت المادة التاسعة من اتفاقية لجنة بازل أن تستخدم السلطة الرقابية مجموعة مناسبة من الأدوات والآليات لتطبيق الإجراءات الرقابية، وتستخدم الموارد الرقابية بالشكل الأمثل ومتناسب آخذًا بالاعتبار طبيعة المخاطر لدى المصارف والأهمية النظامية لهذه المصارف، وأن تستخدم السلطة الرقابية مزيجًا مناسبًا من الرقابة الميدانية والرقابة المكتبية لتقييم حالة المصارف والتأكد من المعلومات التي قدمتها المصارف بحيث تكون ذات مصداقية، وتحصل على معلومات إضافية عن المصرف والشركات التابعة له إن وجدت، ومراقبة متابعة المصرف للملاحظات الرقابية[٦٨].

ويجب أن يملك المراقبون المصرفيون وسائل لإنفاذ المعلومات الرقابية سواء من خلال التدقيقات الميدانية أو باستخدام مدققين خارجيين، وأن يتأكدوا من أن كل مصرف يحتفظ بسجلات صحيحة معدة وفقًا لسياسات وممارسات محاسبية متكاملة[٦٩]، وقد بين المبدأ العاشر من توصيات لجنة بازل أن المراقبين يقومون بتجميع ومراجعة وتحليل التقارير الاحترازية والنتائج الإحصائية من المصارف بشكل منفرد لكل مصرف وبشكل مجمع للمصارف ويقومون بشكل مستقل بالتحقق من هذه التقارير.

الخاتمة:

نظرًا للدور الذي تؤديه الرقابة على المصارف في ضبط نشاطه أولًا وسوق المالية والاقتصاد الوطني ثانيًا فكان لها هذا الدور الفعال في جميع التشريعات المصرفية، ولقد توصلنا في ختام البحث إلى عدد من الاستنتاجات والتوصيات وكما يأتي:

أولًا- الاستنتاجات:

١ – يساهم نظام الرقابة الفعال في تخفيض احتمال عدم تحقيق الأهداف، و يمكن أن يوفر تأكيدًا معقولًا، وليس قاطعًا، عن تحقيق أهداف الوحدة و استمرارها، كما يمكن أن يزود الإدارة بمعلومات عن مدى تقدم أو تراجع الإدارة باتجاه تحقيق أهدافها.

٢ – يستند نظام الرقابة على مجموعة من الأسس كوجود هيكل تنظيمي يوضح العلاقات بين أقسام المصرف، وتحديد المسؤوليات وتفويض الصلاحيات ومجموعة دفترية ومستنديه متكاملة، فضلًا عن مجموعة من الموظفين الأكفاء المؤهلين تأهيلًا جيدًا.

٣- يعد التفتيش الفعال وسيلة لجمع المعلومات والبيانات، والتعرف على حقيقة الوضع المالي للمصارف، كما يتيح الفرصة للبنك المركزي لتكوين فكرة قريبة عن أعماله.

٤- يضع قسم الرقابة والتفتيش التابع للمديرية العامة لمراقبة الصيرفة والائتمان البنك المركزي العراقي خطة سنوية لتفتيش المصارف كافة يحدد فيها عدد الزيارات وأوقاتها وفي بعض الأحيان تكون هناك زيارات مفاجئة تقوم بها الهيئات التفتيشية لمصارف معينة، ولأغراض محددة بهدف الرقابة عليها والتأكد من امتثالها.

٥- يتطلب التفتيش الفعال أن تتوفر له خطة فعالة وبرنامج محدد ومجموعة من الإجراءات التي يتوجب على المفتش إنجازها بهدف تحقيق الأداء السليم.

ثانيًا- التوصيات:

١- ندعو المصارف إلى ضرورة الاهتمام بأنظمة الرقابة، و توفير مستلزمات فاعليتها كي تتمكن من تحقيق أهدافها، وعلى وجه الخصوص، الموظفين أصحاب الكفاءة والمؤهلين تأهيلًا علميًّا ومهنيًّا؛ إذ يتوقف نجاح أو فشل النظام على مدى كفاءة الأفراد الذين يطبقونه.

٢- نوصي الجهات المختصة بالرقابة بالإكثار من الزيارات التفتيشية الميدانية من أجل الوقوف على المخالفات المصرفية و للتأكد من اتباع المصرف للقوانين والأنظمة والتعليمات.

الهوامش:

(١) جمال الدين أبو الفضل محمد بن مكرم بن منظور الأفغاني، معجم لسان العرب، باب الراء، المجلد الرابع، دار الكتب العلمية، بيروت، ٢٠٠٢، ص٢٠٩.

(٢) د. خليل هيكل، الرقابة على المؤسسات العامة الانتاجية والاستهلاكية، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٧١، ص١٥٧.

(٣) د. بشير العلاق، تنمية المهارات الاشرافية والقيادية، مكتبة البازوري، عمان، الاردن، الطبعة العربية، ٢٠٠٩، ص١٥٣ .

(٤) حسين محمد الشبلي و د. مهند فايز الدويكان، الاحتيال المصرفي، دار مجدلاوي، الاردن، ط١، ٢٠٠٨، ص٩٢.

(٥) د. محمد أحمد عبد النبي، الرقابة المصرفية، مطبعة زمزم، عمان، الطبعة الأولى، ٢٠١٠، ص٣٥.

(6) McGregor, D. Human side of Enterprice. Ny MCGr.W-Hill, 1960, p.33.

(7) Mill S, A . E, The Dynamics of management control System, Business publication , Ltd, London, 1967,P160.

(8) Tannin Baum, a.s, control in organization, McGraw Hill. Bombay, 1968, p.80.

(٩) سيروآن عدنان ميرزا الزهاوي، الرقابة المالية على تنفيذ الموازنة العامة في القانون العراقي، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية القانون، جامعة صلاح الدين، ٢٠٠٨، ص٥٧.

(١٠) د. سالم الشوابكة، الرقابة المالية، مجلة الحقوق، العدد الثالث، السنة التاسعة والعشرون، ٢٠٠٥، ص٣٢١.

(١١) أحمد عبد المهدي نعمة الحسيناوي، مدى توافر متطلبات الرقابة الإشراقية في المؤسسات المصرفية على وفق مقررات بازل ١١١، بحث مقدم إلى مجلس المعهد العالي للدراسات المحاسبية والمالية، جامعة بغداد، ٢٠١٢، ص٨١.

(12) Hearitayot, management, pelmenandco., London, 1904, p.107.

(١٣) محمد خميس التميمي، دور الرقابة الإشرافية للبنك المركزي في تعزيز الوعي الرقابي المصرفي، بحث مقدم إلى المعهد العالي للدراسات المحاسبية والمالية، بغداد، ٢٠١٣، ص٤٢.

(١٤) د. محمد أحمد عبد النبي، مصدر سابق، ص٨.

(١٥) فراس ياوز عبد القادر، جريمة الاخلال بواجبات الرقابة المصرفية، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى كلية القانون، جامعة بغداد، سنة ٢٠٠٢، ص٩٨.

(١٦) هناك نوع من أنواع الرقابة المصرفية يسمى بالرقابة الإشرافية والتي يكون هدفها التعامل مع المصارف إشرافيًّا بغرض تحقيق أهداف الإشراف المصرفي، وهي بصورة عامة منع انتشار المخاطر المنظمة التي قد تنشأ في مصرف ما أولًا ثم تنتشر إلى بقية المصارف وحماية المستثمرين أصحاب الحسابات والمساهمين والمقرضين، وذلك في إطار ما تسمح به القوانين التنظيمية المصرفية.

فرح علي توفيق، المعايير الدولية للإشراف والرقابة المصرفية وأثرها في الاستقرار المالي للقطاع المصرفي الخاص في العراق، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة بغداد، سنة ٢٠١٥، ص٤٩.

مما يعني أن الرقابة الإشرافية هي وظيفة من وظائف البنك المركزي التي تهدف إلى ضمان سلامة وكفاءة هذه الانظمة من خلال متابعة هذه الانظمة وتقييم عملها وفقًا لذلك وإحداث التغيير في هذه الأنظمة في حال استدعى الأمر ذلك لضمان السلامة والكفاءة.

محمد خميس حسن التميمي، مصدر سابق، ص ٤٥.

(١٧) د. جاسم المناعي، مبادئ الإشراف على أنظمة الدفع والتسوية ومسؤوليات المصارف المركزية،منشورات مؤسسة النقد العربية، ص١٢.

(١٨) محمد سلمان شكير، رقابة البنك المركزي على المصارف، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية القانون، جامعة بابل، سنة ٢٠١١، ص٢٧.

(١٩) عبد الرزاق محمد القرملي، دراسة عمليات مراقبة البنك المركزي العراقي للمصارف العاملة في العراق، بحث مقدم إلى كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة بغداد، كجزء من متطلبات درجة الدبلوم العالي لإدارة المصارف، ١٩٧٧، ص٣.

(٢٠) أ. د. صلاح الدين محمد أمين و د. صادق راشد الشمري، تفعيل أنظمة الرقابة المصرفية وفق المعايير الدولية / نظام GRAFTE نموذجًا، بحث منشور في مجلة الإدارة والاقتصاد، السنة الرابعة والثلاثون، العدد التسعون، ٢٠١١، ص٣٥٨.

(٢١) مجلة المصارف العربية، اتحاد المصارف العربية،العدد ١٨٥، لسنة ١٩٩٦، ص٥٣.

(٢٢) ينبغي التمييز بين الرقابة المصرفية والرقابة الإدارية؛ إذ عرفت الأخيرة بكونها رقابة ذاتية تباشرها الإدارة بنفسها بمعنى أن السلطة الإدارية هي التي تتولى مراقبة ما تقوم به من أعمال وتصرفات وتكون هذه الرقابة أما تلقائية أو بناء على تظلم أو بواسطة لجنة إدارية

نقلًا عن : سعد فري، تعدد الأجهزة الرقابية ودورها في الكشف والحد من ظاهرة الفساد الإداري والمالي بحث مقدم إلى المعهد العالي للدراسات المحاسبية والمالية، ٢٠١٤، ص١٩.

أما الرقابة المالية فتعني (الرقابة التي تستهدف التأكد من حسن استعمال المال العام بما يتفق مع أهداف التنظيم الإداري أو هي التي تستهدف ضمان سلامة التصرفات المالية مع القوانين والقواعد النافذة، فالرقابة المالية تكون فقط على المال العام).

د. طاهر الجنابي، علم المالية العامة والتشريع المالي، المكتبة القانونية، بغداد، ٢٠١١، ص ١٢.

(٢٣) د. أحمد محمد لطفي احمد، الرقابة الشرعية في المصارف الإسلامية بين الواقع والمأمول، دار الفكر والقانون، مصر، الطبعة الاولى، ٢٠١٣، ص١٧.

(٢٤) د. حربي محمد عريقات و د. سعيد جمعة عقل، إدارة المصارف الاسلامية، الطبعة الاولى، مطبعة وائل، ٢٠١٠، ص٢٨٤.

(٢٥) د. أحمد محمد المصري، ادارة البنوك التجارية والاسلامية، مؤسسة شباب الجامعة، الاسكندرية، ١٩٩٨، ص٥٧.

(٢٦) سفيان محمد الشيخ، الرقابة الشرعية على المصارف الاسلامية (البنك الإسلامي الأردني نموذجًا)، بحث مقدم إلى كلية معارف الوحي والعلوم الإنسانية، الجامعة الإسلامية العالمية بماليزيا، ٢٠٠٦، ص١١.

(٢٧) سناء لفتة علوان المعموري، دور المصارف الاسلامية في صناديق الاستثمار وإمكانية تطبيقها في العراق، بحث مقدم الى المعهد العالي للدراسات المحاسبية والمالية في جامعة بغداد، وهو جزء من متطلبات نيل شهادة الدبلوم العالي، ٢٠١٦، ص٢٣.

(٢٨) د٠ غسان السبلاني، المصارف الإسلامية (نظام مالي عادل ومستقر)، دار المنهل اللبناني، الطبعة الأولى، بيروت، ٢٠١٢، ص ٢٨٧.

(٢٩) من الجدير بالذكر هذه تسمية موفقة من قبل المشرع العراقي بكونها مختصة بالرقابة على الجوانب الشرعية فقط كما أنها هي التسمية الواردة عند اغلب القوانين الواردة في أغلب نصوص قوانين المصارف الاسلامية في الدول العربية مثال ذلك ما نصت عليه المادة (٩٣) من قانون البنوك الاسلامية الكويتي رقم ٣٠ لسنة ٢٠٠٣، كما نصت عليه المادة (٦) من قانون

الاتحادي الإماراتي رقم ٦ لسنة ١٩٨٥ بشان المصارف والمؤسسات المالية والشركات الاستثمارية الإسلامية، أما في لبنان فقد اعتمدت المادة التاسعة من قانون المصارف الأسلامية اللبناني رقم ٥٧٥ في ١١ شباط لسنة ٢٠٠٤ تسمية هيئة استشارية.

(٣٠) د. أحمد سفر، المصارف الإسلامية (العمليات إدارة المخاطر والعلاقة مع المصارف المركزية والتقليدية)، اتحاد المصارف العربية، لبنان، ٢٠٠٥، ص١٩٨.

(٣١) د. فؤاد الفسفور، البنوك الاسلامية، ط١، كنوز المعرفة، ٢٠١٠، ص٧٥.

(٣٢) د. جلال وفاء البدري محمدين، البنوك الاسلامية، دراسة مقارنة بحث منشور في مجلة الحقوق، كلية الحقوق، جامعة الاسكندرية للبحوث القانونية والاقتصادية، دار الجامعة الجديدة، ص١٨٤.

(٣٣) عادل عبد الفضل عبد، الائتمان والمداينات في البنوك الاسلامية، الطبعة الأولى، دار الفكر الجامعي، ٢٠٠٧، ص٢١.

(٣٤) صلاح الدين حسن السيسي، الرقابة على أعمال البنوك ومنظمات الأعمال(تقييم أداء البنوك والمخاطر المصرفية الالكترونية)، دار الكتاب الحديث، ط١، القاهرة، ٢٠١١، ص٣٠٧.

(٣٥) فرح علي توفيق، مصدر سابق، ص٤٩.

(٣٦) نادية طارق أحمد، مصدر سابق، ص٣.

(٣٧) د. إبراهيم الكراسنة، أطر أساسية ومعاصرة في الرقابة على البنوك وإدارة المخاطر، صندوق النقد العربي، معهد السياسات الاقتصادية، أبو ظبي، مارس، ٢٠١٠، ص٣.

(٣٨) أحمد عبد المهدي الحسيناوي، مصدر سابق، ص٨٣.

(٣٩) ايهاب غازي زيدان، مدى تطبيق معايير لجنة بازل الخاصة في سوريا، بحث منشور على الموقع الإلكتروني .www.stclements.edu gradsoradihob

(٤٠) صلاح الدين السيسي، الموسوعة المصرفية العلمية والعملية، ج٢، مجموعة النيل العربية، ط١، مصر، ص١٥٢.

(٤١) حماد حمزة عبد الكريم، الرقابة الشرعية في المصارف الاسلامية، موقع اسلام اون لاين، الاسلام وقضايا العصر على شبكة المعلومات الدولية،

www.islamaonline.nethhealth/arabic/display.asp?hquestionid

(٤٢) د. هشام احمد عبد الحي، الصناديق والصكوك الاستثمارية الاسلامية، منشأة المعارف، الاسكندرية، مصر، ص٣٨٤.

(٤٣) د. محمد عبد الكريم زغير، دور الرقابة الشرعية (الحلقة الاولى)، مجلة الاقتصاد الاسلامي، عدد ١٨٦، ص٤٤.

(٤٤) د. وليد هويمتل كوجان، الرقابة القانونية على المصارف الإسلامية (رقابة البنك المركزي والرقابة الشرعية)، بحث مقدم إلى مؤتمر الشؤون الاسلامية والعمل الخيري بدبي، ٣١ مايو ٣٠يونيو، ٢٠٠٩، ص٥٠.

(٤٥) نزيه حماد، الهيئات الشرعية في البنوك الاسلامية معالم وضوابط، بحث منشور بمجلة المجمع الفقهي الاسلامي الصادرة عن المجمع الفقهي لرابطة العالم الاسلامي، السنة ١٥، العدد ١٩ لسنة ١٤٢٥هـ-٢٠٠٤ م، ص١٩٩.

(٤٦) د. علي بن محمد العيد روس، الرقابة الشرعية على المصارف والمؤسسات المالية الاسلامية (تعريفها – أهميتها، ضوابط العاملين فيها)، بحث مقدم الى المؤتمر المصارف الاسلامية بين الواقع والمأمول الذي عقدته دائرة الشؤون الاسلامية والعمل الخيري بدبي، في الفترة من ٣١ مايو – ٣ يونيو، ٢٠٠٩، ص٢٢.

(٤٧) د. عبد الحق حميش، هيئات الفتوى والرقابة الشرعية في المصارف الاسلامية، دراسة وتقويم بحث منشور في مؤتمر المؤسسات المالية الاسلامية (معالم الواقع وآفاق المستقبل)، الذي عقده كلية الشريعة والقانون بجامعة الشارقة في الفترة من ١٥-١٧ مايو، ٢٠٠٠، ص١٠٨.

(٤٨) عز الدين زغيبة، هيئات الفتوى والرقابة الشرعية في المؤسسات المالية الإسلامية (أهميتها – معوقات عملها – حلول ومقترحات) بحث مقدم إلى مؤتمر المصارف الإسلامية بين الواقع والمأمول الذي عقدته دائرة الشؤون الإسلامية والعمل الخيري بدبي، للفترة من ٣١مايو – ٣ يونيو، ٢٠٠٩، ص ٢١ .

(49) Repport de la banqnue dalgerie, chapitre VII: controle et supervision bahcaire, annce , 2005, p.120. sisponible sur :www.bank.of.alseria.dz.

(٥٠) عبد الرزاق محمد القرملي، مصدر سابق، ص٤٩.

(٥١) د. محمد احمد عبد النبي، مصدر سابق، ص٤٣.

(٥٢) وليد عيدي عبد النبي، دراسة بعنوان البنك المركزي العراقي وتطور دوره الرقابي والنقدي وتوجيهات خطته الاستراتيجية، مقدمة للبنك المركزي العراقي، ص١٢.

(53) Banqued, Algerie, seminhaire surla supervisior bancaire, Ecole superieur, dus Banques (EsB), Alger, du.Zl-03 -2004, pp11-15.

(54) Antoine Sardi: ((pratique de la comptabilite bancaire)),edition afges,paris, 1994 , p 15.

(٥٥) تقابلها المادة (١٧) من قانون البنك المركزي الاردني رقم ٢٣ لسنة ١٩٧١ المعدل

(٥٦) ولقد حددت هذه النسبة بقرار صادر من مجلس ادارة البنك المركزي العراقي نسبة هذه الودائع ب٨٠٠%.

(٥٧) تقابلها المادة (١١) من قانون البنك المركزي الاردني٠

(58) MAAcHou (Behaoumer) preschtation succinctede la commission bahcoire dans sadimension institutionnelle etat , 2005 , p 16 .

(٥٩) بتول يونس صبيح التميمي، مدى التزام المصارف العراقية بضوابط الإفصاح وفق متطلبات معايير المحاسبية الدولية والمحلية والقوانين ذات العلاقة، بحث تطبيقي مقدم إلى مجلس المعهد العالي للدراسات المحاسبية والمالية، جامعة بغداد، وهو جزء من متطلبات نيل شهادة الدبلوم العالي،٢٠٠٩، ص ٤٤ .

(٦٠) ناديه طارق أحمد، دور ديوان الرقابة المالية الاتحادية في تقويم أداء المصارف العامة، بحث مقدم إلى مجلس المعهد العالي للدراسات المحاسبية والمالية، وهو جزء من متطلبات نيل شهادة الدبلوم العالي، بغداد،٢٠١٥، ص٣٥.

(61)MMe.CHERABA:compte Rendu sur Ie seminaire portant sur Ia supervision bancaire; controle sup pieces organise par I Institut multilateral d Afrigue, du 14-05 an 19-05 2001,p13.

(٦٢) د٠ خالد أمين عبد الله، العمليات المصرفية (الطرق المحاسبية الحديثة)، دار وائل للنشر، الطبعة الخامسة، عمان، ٢٠٠٤، ص ٣٩٢ .

(63) Jean RAffEGEAU,pierre DuflLs,Ramon GONZALEZ,frank I. ASHWORTH((Audit et controle des comptes)), Editions francis Lefebvre,france ,1979 , p 22.

(64) Panqued ,algerie,seminaire sur lecontrole des ,banques.verivication sur place, ecole sberieuy des panques ,esp,algere,2003 , p10 .

(٦٥) عبد الرزاق محمد القرملي، مصدر سابق، ص٧٣.

(٦٦) يقابلها المادة رقم (٢٠) من قانون البنك المركزي الاردني والمادة (٧٥) من قانون البنك المركزي والجهاز المصرفي والنقد المصري.

(٦٧) وليد عيدي عبد النبي، مصدر سابق، ص١٢.

(٦٨) اللجنة العربية للرقابة المصرفية، امانة مجلس محافظي المصارف المركزية ومؤسسات النقد العربية، الترجمة العربية للمبادئ الاساسية للرقابة المصرفية الفعالة الصادرة عن لجنة بازل للرقابة المصرفية، ٢٠١٢– ٢٠١٤، ص٥٥.

(٦٩) علاء عبد الغني، المبادئ الاساسية للرقابة المصرفية الفعالة، بحث مقدم للبنك المركزي العراقي، بدون سنة نشر، ص٣٥.