



كلية الكوفة الجامعة
مركز البحوث والدراسات والنشر



ISBN: 978-9922-685-31-1

رقابة البنك المركزي العراقي على المصارف الحكومية الفرص والتحديات

تأليف

زينب احسان الياسري

٢٠٢٣ م

منشورات

مركز البحوث والدراسات والنشر
كلية الكوت الجامعة



٣٣٢ / ١١

ي ٢٥٤ الياسري، زينب احسان
رقابة البنك المركزي العراقي على المصارف الحكومية:
الفرص والتحديات / زينب احسان الياسري. ط١. بغداد:
مطبعة الرفاه ، ٢٠٢٣
٢٧٦ ص ؛ ٢٤ سم.
١-البنوك الحكومية - اقتصاد - ٢- البنك المركزي العراقي.
- أ- العنوان.

م.و.

٢٠٢٣/ ٩٣٢

المكتبة الوطنية/الفهرسة اثناء النشر

رقم الايداع في دار الكتب والوثائق ببغداد

٩٣٢ لسنة ٢٠٢٣ م

الرقم الدولي: ISBN: 978-9922-685-31-1

ملاحظة

مركز البحوث والدراسات والنشر في كلية الكوت الجامعة
غير مسؤول عن الافكار والرؤى التي يتضمنها الكتاب
والمسؤول عن ذلك الكاتب او الباحث فقط.

بسم الله الرحمن الرحيم

وَيَسْأَلُونَكَ عَنِ الرُّوحِ قُلِ
الرُّوحُ مِنْ أَمْرِ رَبِّي وَمَا أُوتِيتُمْ
مِّنَ الْعِلْمِ إِلَّا قَلِيلًا



الإهداء

إلى مَنْ كَلَّه الله بالهبة والوقار.. إلى سندي ومعلمي الأول..
إلى من علمني العطاء بدون انتظار، وَمَنْ احمل اسمه بكل
افتخار.. طاب بك العمر وطبت لي عمراً جميلاً لا ينتهي
"أبي الحبيب"

إلى مَنْ لا يزال الله يكرمني لأجلها وجعل جناته تحت قدميها..
إلى من قدمت لي عمرها، وجعلتني أنا الآن.. التي لولاها ما
أكملت الطريق
"أمي الحبيبة"

إلى حصني المنيع وحرزي، وَمَنْ اشد بهن عضدي
أخواتي سارة... مروة... طيبة

إلى ذخري في كبري وقرة عيني
أولادي مؤتمن... هبة... يوسف

إلى من صبر لأجلي وتحملني في أسوء لحظاتي إلى سندي
وفخري
زوجي العزيز أحمد

إلى مَنْ سرنا سويًا ونحن نشق الطريق معاً في الحياة متكاتفين
يداً بيد، إلى من أحطنني دوماً بالحب والدعم والدعاء..
صديقاتي

د. مروة موفق مهدي وزينب فهمي عبد علي

زينب

تقديم

البنك المركزي مؤسسة نقدية مملوكة للدولة، يحتل مركز الصدارة وقمة الجهاز المصرفي، لقدرته على إصدار النقود والرقابة على أصول الائتمان في الدولة، من خلال رقابته على المصارف والتأثير في قدرتها... بخلقه النقود، و جعل جميع المصارف تستجيب لسياسته النقدية التي يرغب في تنفيذها.

إنّ رقابة البنك المركزي على المصارف العاملة في الدولة هي رقابة الزامية بحكم القانون، للتأكد من موافقة أعمال المصارف للقانون، فلا يكاد يخلو قانون من قوانين البنوك المركزية لأي دولة في العالم من نص صريح على اختصاص البنك المركزي في الرقابة على أعمال المصارف، إلا في الدول التي تملك جهات رقابية مستقلة تختص بالرقابة غير البنك المركزي، كما هو الأمر في بريطانيا، وذلك لأهمية هذه الرقابة في دعم الصالح العام وتحقيق الاستقرار المالي في الدولة، من خلال التأكد من إنّ المصارف تعمل بشكل سليم وتحفظ برؤوس أموال واحتياطات كافية لتدعم وتدير المخاطر التي تطرأ على أعمالها .

فالرقابة المصرفية ليست وظيفة تُمارس صلاحيتها عن طريق التعسف في استخدام السلطة، أو تبني الوسائل الإجبارية لتحقيق أهداف الرقابة، بل هي وسيلة لمساعدة المصارف على تصحيح أخطائها في الوقت المناسب، وإرشادها إلى وسائل تلافيها مستقبلاً، للوصول إلى نظام مصرفي سليم .

كما إنّ مخالفة الرقابة المصرفية يترتب عليها العديد من العقوبات الإدارية المالية وغير المالية، التي تتدرج من بسيطة إلى جسيمة قد تصل إلى حد إنهاء الوجود القانوني للمصرف، حيث أن أي قانون لا يكتسب صفة الإلزام ما لم يكن هناك جزاء رادع لمن يخالف قواعده وعدم تكراره لتلك المخالفات.

وكما منح المشرع للبنك المركزي صلاحية فرض العقوبات وإصدار القرارات واتخاذ الإجراءات التي يراها مناسبة بحق المصارف والمؤسسات المالية الأخرى، فإنه ضمن حقوق تلك المصارف بالطعن في القرارات التي قد تراها تضر بمصلحتها، أو تعتقد أن البنك المركزي تعسف في اتخاذها أمام محكمة الخدمات المالية، وحدد المشرع في قانون البنك المركزي إجراءات التقاضي أمام تلك المحكمة، وبين تشكيلها واختصاصاتها والعضوية فيها.

تعد الرقابة المصرفية أداة جوهرية لتحقيق الاستقرار الاقتصادي، وبناء قطاع مصرفي كفوء، عن طريق الحد من المخاطر المصرفية وإدارتها بصورة فعالة واحترافية كفوءة، بحيث يقلل من الآثار السلبية التي تؤثر على أداء المصارف، فوجود نظام مصرفي قوي وسليم أصبح من أساسيات السياسة النقدية في أي دولة، لدوره الكبير والأساسي في السياسة الاقتصادية والاجتماعية في الدولة، وبما يتمتع

به من إمكانيات كبيرة تكسبه ثقة الجمهور لقدرته على تطوير وتوسيع الأنشطة الاقتصادية وتنميتها وتأثيره المباشر على الاقتصاد من خلال مهامه التي يمارسها.

وعليه فإن الرقابة المصرفية التي يمارسها البنك المركزي العراقي أصبحت من الضروريات، بسبب مسؤوليتها المباشرة وغير المباشرة في المحافظة على سلامة المراكز المالية في القطاع المصرفي، التي تمكنها من المحافظة على حقوق المساهمين والمستثمرين والمودعين فيه، وهذا لا يتم مالم تكون السياسة النقدية التي تمارس في الدولة قوية وسليمة وتمارس بصورة فعالة وحيوية، كما إن العلاقة التي تجمع بين النمو الاقتصادي وفاعلية النظام المصرفي، هي الرقابة المصرفية الفعالة التي تمارسها السلطة النقدية المتمثلة بالبنك المركزي والجهات الرقابية الأخرى، كديوان الرقابة المالية وهيئة النزاهة ، اذ ان السلطة النقدية تحرص على الرقابة والإشراف على القطاع المصرفي، لتحقيق هدفها في ضمان استقرار وسلامة النظام ، والحرص على مواكبته للأنظمة العالمية والمستجدات والمتغيرات في البيئة المصرفية العالمية، عن طريق تطبيقها المعايير والمتطلبات التي تصدرها المنظمات الدولية ذات العلاقة، لاسيما وان النظام المصرفي العراقي بعد عام ٢٠٠٣ قد انفتح على البيئة المالية والمصرفية العالمية بعد سنوات من التأخر في هذا المجال، فقد عمدت السلطة النقدية إلى مواكبة التطورات الحاصلة في البيئة المصرفية العالمية لتحقيق هدفها الذي وضعه لها المشرع وهو تحقيق الاستقرار المالي وتحقيق الرفاهية للشعب العراقي، والبنك المركزي يمثل رأس هرم السلطة المالية والنقدية

في العراق الذي يتولى العديد من الوظائف والمهام، ولاشك إنّ أهمها الرقابة والإشراف على المؤسسات المالية والمصرفية كوظيفة أساسية وجوهرية، فضلاً عن إصدار النقد، ومستشار الحكومة المالي، وغيرها من الوظائف والمهام التي حددها له المشرع في القانون البنك المركزي العراقي رقم ٥٦ لسنة ٢٠٠٤.

وفي العراق يوجد العديد من المؤسسات المالية المصرفية التي يمارس البنك المركزي الرقابة والإشراف عليها ومن ضمنها المصارف الحكومية، إلا ان رقابته على المصارف الحكومية تصطدم بارتباط هذه المصارف إدارياً بوزارة المالية، مما يضعف أداء هذه المصارف، وهذه هي الإشكالية التي دفعتنا للبحث عن مواطن ضعف رقابة البنك المركزي على المصارف الحكومية، وإيجاد الحلول الفعالة والناجعة لحل هذه الإشكالية، ليكون القطاع المصرفي في العراق قطاعاً سليماً ومتكاملاً، بهدف تحقيق التنمية الاقتصادية وتحقيق الاستقرار والرفاهية للشعب العراقي.

تتجلى أهمية الموضوع في إنه يسلط الضوء على التشريعات المصرفية المنظمة لاختصاص البنك المركزي العراقي في مجال اختصاصه بالرقابة على المصارف الحكومية والنصوص القانونية التي تمنح جهات أخرى هذا الاختصاص وبيان مواطن القوة والضعف فيها، وتقديم المقترحات التي تدعم وتعزز الدور الرقابي للبنك المركزي العراقي باعتباره أعلى سلطة نقدية ومالية في العراق.

ثانياً: أسباب اختيار الموضوع:

عند الاطلاع على الدراسات القانونية المتعلقة بالمصارف والرقابة المصرفية لاحظنا إن رقابة البنك المركزي التي يمارسها على المصارف الحكومية رقابة مقيدة لارتباط هذه المصارف إدارياً بوزارة المالية، لذا فقد اخترنا الموضوع لأسباب عدة:

- ١- رغبنا بإغناء المكتبة القانونية بالبحوث المتعلقة بموضوع الرقابة المصرفية، لندرة المصادر القانونية المتعلقة بهذا الموضوع.
- ٢- تعرض المصارف الحكومية في العراق إلى مشاكل إدارية ومالية، بسبب التعارض بين ما تفرضه وزارة المالية عليها، وبين متطلبات البنك المركزي الرقابية والإشرافية، وبين ما يفرضه الواقع العملي عليها، مما اثر بشكل واضح على أدائها، وبالتالي تأثر الواقع الاقتصادي في العراق، بسبب التهاون الحاصل في الزامية رقابة البنك المركزي على المصارف الحكومية، لذا نرى إن هذه الدراسة ستساهم في إمكانية إيجاد الحلول المناسبة لهذه المشكلة.

أخيراً، جاء هذا الكتاب على نهج البحث الذي تقدمنا به إلى مجلس كلية القانون والعلوم السياسية في الجامعة العراقية بوصفه جزءاً من متطلبات نيل درجة الماجستير في القانون العام تحت عنوان (رقابة البنك المركزي على المصارف الحكومية) وكان بإشراف الأستاذ الدكتور (نجيب خلف أحمد الجبوري). وقد وفقنا الباري سبحانه وتعالى بنيل شهادة الماجستير بتقدير (جيد جداً)، وقد وجدنا في الموضوع ما يؤهله أن يكون في المكتبة العراقية، فارتأينا أن نقدمه

كتابا للقاريء الكريم. وبهذا المقام، أتوجه بالشكر والعرفان رداً
للجميل إلى من كان سبباً في إنجاز البحث الذي منه صار هذا الكتاب،
الأستاذ الدكتور نجيب خلف أحمد الجبوري الذي تفضل مشكوراً
بقبول الإشراف على بحثي، ولما أبداه من نصح رشيد ورأي سديد
في إعدادها وإنجاحها فجزاه الله خير الجزاء.

زينب إحسان شمran الياسري

النظام المصرفي والبنك المركزي

إن النظام الاقتصادي لأي بلد يتطلب تدفق الأموال ليبقى مستمراً، ومن وجهة النظر القانونية، فإن كل دينار يترك أثراً قانونياً منتجاً لأثار مالية واجتماعية.

وحيث تتدفق الأموال في كل مفاصل الاقتصاد الوطني، تلاحقها القوانين كل حسب المنحى الذي تهتم به، ولولا القوانين التي وضعتها الدول في تنظيم كل شيء، ومنها النظام المالي والمصرفي والاقتصادي، لفستت العلاقات بين اطراف المعاملات ولسادت الشرائع التي يفرضها الأقوياء والمنفلتون، إذ ان القوانين جاءت لتحمي الكل، تحمي الضعيف من القوي وتحمي القوي من نفسه. وأكثر القطاعات التي بحاجة إلى التنظيم القانوني هي قطاعات المال والاقتصاد والمصارف والمؤسسات العاملة فيها.. فحتى الذي يبدو شأننا مالياً أو مصرفياً، هو بالواقع شأننا قانونياً، لأن المعاملات مهما كانت درجات حسن النية بين المتعاملين تبقى بحاجة لمظلة القانون وحمايته .

تأسيساً على ما تقدم، سنخوض في غمار موضوع القطاع المصرفي الذي يتصدره البنك المركزي بالإدارة والأشراف والرعاية، ونتناول أيضاً الجهاز المصرفي الذي هو جزء مهم من القطاع المصرفي حيث يتكامل بوجود القوانين والأنظمة والتشريعات.

* * *

البنك المركزي، نشأته واستقلالته

تطور مفهوم الصيرفة المركزية خلال مراحل متعددة من الزمن، وتطور في كل دولة بصورة تختلف عن الأخرى بحسب ظروفها الاقتصادية والاجتماعية.. فقد قامت المصارف في الدول المتقدمة مقام البنوك المركزية بأخذ امتياز إصدار العملة (الورقية والمعدنية) وتولت أيضا أعمال الصيرفة وعملت كوكيلة للدولة فيما يتعلق بالشؤون المالية، وكانت تلك المصارف تسمى أما بالمصارف الوطنية أو بمصارف الإصدار. وبمرور الوقت أصبحت تلك المصارف تمارس صلاحيات ووظائف أخرى حتى أصبحت تسمى المصارف المركزية، وكان لها تأثيرا أقوى من تأثير بقية المصارف نظرا لما تتمتع به من صلاحيات ولما تمارسه من وظائف كانت حكرًا لها وليس لغيرها، كوظيفة إصدار العملة لذا سميت المصارف المركزية وفيما بعد البنوك المركزية، فأخذت وظيفتها الأساسية تتبلور وتتحدد أكثر وتتميز عن وظائف وعمليات المصارف الأخرى.

وأصبح المفهوم الحديث للصيرفة يصف البنك المركزي^١ بأنه يقع في قمة الجهاز المصرفي في الدولة وله مهام يحددها له القانون.

(١) تتكون عبارة البنك المركزي من كلمتين هما central bank واصلاها أوربي حيث تعني كلمة bank طاولة أو منضدة كان يجلس حولها التجار أو الصيارفة أما central تعني المركز وهذا يعني ان البنوك المركزية لها تأثير اقوى من المصارف أو المؤسسات الأخرى أي ان تأثيرها قيادي وإشرافي على تلك المؤسسات والمصارف... للمزيد ينظر د. محمد

وبعد تشكيل الحكومة العراقية عام ١٩٢١ كان لابد ان تكتمل السيادة الوطنية للعراق وذلك عن طريق إصدار عملة عراقية^(١)، لذا بدأت المطالبات بتأسيس بنك مركزي عراقي يكون مسؤولاً عن إصدار العملة الوطنية في العراق..

* * *

نشأة البنك المركزي العراقي ووظائفه

يعد وجود البنك المركزي عاملاً مهماً وفعالاً في تحقيق التقدم والتطور الاقتصادي في الدولة، ولذا لم يكن وجود البنك المركزي بلا معنى أو لمجرد إضافة مؤسسة أخرى للقطاع الحكومي، وإنما جاء نتيجة للحاجات التي أوجدتها التطورات المستمرة في مختلف المجالات فأصبح البنك المركزي يمثل الدولة والمؤتمن على أموالها وهو جزء لا يتجزأ من المالية العامة، وله وظائف مهمة وأساسية لا تكون لغيره كإصدار العملة والاحتفاظ بالاحتياطي الرسمي من النقد الأجنبي وغيرها من المهام التي سنتطرق إليها لاحقاً. ويمكن القول إن أغلب البنوك المركزية في العالم تأسست على اعتبارها بنوك إصدار بالأصل حيث تأسست في الدول المتقدمة في

ضيوفي، المركز القانوني للبنك المركزي، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، ٢٠١٥، ص ٢٣ وما بعدها.

(١) حيث كان التعامل يتم بالروبية الهندية الورقية والمعدنية إضافة إلى العملات الأجنبية على نطاق محدود وفي مقدمتها الباون الإسترليني، للمزيد ينظر زهير علي أكبر، تاريخ النقود في العراق، ص ٥ بحث متاح على الموقع الرسمي للبنك المركزي العراقي www.cbi.iq، وقت الزيارة ٢٠٢٠/١١/٧.

حوالي القرن التاسع عشر عدا بنك إنكلترا وبنك السويد اللذين حازا على صفة بنوك إصدار في القرن السابع عشر. وفي عام ١٩٢٠ عُقد في مدينة بروكسل المؤتمر المالي الدولي الذي أوصى بضرورة قيام الدول، التي لم تؤسس بنوكا مركزية، ان تنشئ تلك البنوك ليتيسر لهذه الدول ممارسة الرقابة على المصارف والمؤسسات المالية. ولا يتم ذلك إلا من خلال مؤسسة مركزية للصيرفة وهي البنك المركزي ليتحقق لها الاستقرار في أنظمتها النقدية والمصرفية وكذلك لتحقيق التعاون الدولي النقدي. وبالعودة إلى العراق فأن البحث في نشأة البنك المركزي يساهم بمعرفة كيف تبوء مكانته على رأس الهرم المالي العراقي كما يكشف لنا عن ماهية وظائفه وخصائصه، لذا سنتطرق في هذا المطلب إلى تعريف البنك المركزي العراقي ونشأته في الفرع الأول. وفي الفرع الثاني سنبحث في مهامه ووظائفه وفي الثالث سنبحث خصائصه.

* * *

نشأة البنك المركزي العراقي وتعريفه

للقوف على مفهوم البنك المركزي وتعريفه لابد من الخوض أولاً في نشأته وبداية تأسيسه، ثم التطرق إلى تعريفه:
أولاً: نشأة البنك المركزي العراقي:

كان العراق وغيره العديد من الدول خاضعاً للإمبراطورية العثمانية، وكانت العملة المتداولة فيه ابان عهد الإمبراطورية العثمانية هي

العملة العثمانية. وعند احتلال العراق من قبل البريطانيين استبدلوا العملة العثمانية بالعملة الهندية (الآنة والروبية) التي أصدروها عام ١٩١٤ حيث كانت العملة الوحيدة المتداولة بنوعيتها الورقي والمعدني بعد عام ١٩٢٠.

وبعد أن تشكلت الحكومة العراقية عام ١٩٢١ تصاعدت المطالبات بإصدار عملة عراقية لتكتمل السيادة الوطنية العراقية، فتبلورت الأفكار بتأسيس مصرف يكون مسؤولاً عن هذا الأمر.

ويكون لهذا المصرف مميزات وخصائص تختلف عن غيره من المصارف الأخرى.. فهذا المصرف له وظيفة أساسية واحدة هي إصدار العملة، حيث إن العراق في تلك المدة كان جزءاً من إقليم الهند النقدي وكانت عملته القانونية العملة الهندية وبقي التعامل بها حتى بعد تشكيل الحكومة العراقية، ونظراً لكون الحكومة العراقية آنذاك كانت توالي الحكومة البريطانية، ولأجل اكتمال سيادة الحكومة العراقية، فقد أناطت الأخيرة مهمة إصدار العملة إلى لجنة مختصة بذلك في لندن، لكن هذا الأمر تم رفضه ولاقى معارضة شديدة من بعض أفراد الحكومة العراقية ومطالبتهم بتأسيس مصرف وطني، لذا ونتيجة لهذه المعارضة تم تأسيس لجنة العملة العراقية عام ١٩٣١ بموجب القانون رقم ٤٤ لسنة ١٩٣١ وأصدرت أول عملة عراقية عام ١٩٣٢ سميت بالطبعة الملكية كونها تحمل صورة الملك فيصل، ومع ذلك استمرت المعارضة برفضها لهذه اللجنة وإصرارها على تأسيس مصرف وطني، وبالفعل تم تأسيس هذا

المصرف بموجب القانونين ٤٢ و ٤٣ لسنة ١٩٤٧ ليكون هو المسؤول عن إصدار العملة^(١).

وفي عام ١٩٥٦ صدر القانون رقم ٧٢ لسنة ١٩٥٦ الذي تم بموجبه تغيير اسم المصرف الوطني العراقي إلى البنك المركزي العراقي واستمرت العملة الملكية بالتداول حتى بعد قيام الجمهورية الأولى ١٩٥٨ ولحين إصدار عملة الجمهورية عام ١٩٥٩ حتى عام ١٩٧٨ ثم تلتها الطبقات الأخرى حتى عام ١٩٩٠، و بعد هذا العام وبسبب الحصار الاقتصادي والعقوبات الذي فرضها مجلس الأمن الدولي على العراق قام البنك المركزي بطباعة الأوراق النقدية في مطبعة النهرين للطباعة وكانت العملة العراقية في هذه المدة تفتقر إلى المواصفات الأمنية، اذ تمت طباعتها على ورق عادي. وبعد عام ٢٠٠٣ قام البنك المركزي بسحب كل الأوراق النقدية المحلية والدولية (ما يسمى بالطبعة السويسرية) ووضع العملة العراقية من الدينار العراقي التي جاءت على درجة عالية من الكفاءة والمواصفات الأمنية^(٢) التي تمنع تزيفها أو تزويرها مع استخدام تقنيات حديثة ومتطورة لكشف العملة المزيفة^(٣).

(١) محمد سلمان حسن وعبد الوهاب القصب وآخرون، ذكرى اليوبيل الفضي لتأسيس البنك المركزي ١٩٤٧-١٩٧٢، مطابع ثنيان ١٩٧٢، ص ١٧ وما بعدها.

(٢) المواصفات الأمنية في العملات النقدية العراقية (العلامة المائية، الحبر المتغير بصرياً، خيط الأمان، النافذة الشفافة)، للمزيد ينظر جدول العملات النقدية العراقية على الموقع الرسمي للبنك المركزي العراقي، www.cbi.iq

(٣) نبذة عن نشأة العملة العراقية، الموقع الرسمي للبنك المركزي www.cbi.iq تاريخ الزيارة ٢٠٢٠/١٢/٢٤.

وبالعودة إلى البنك المركزي ونشأته، فبعد عام ١٩٥٦ وتحول اسمه من المصرف الوطني العراقي إلى البنك المركزي حيث دخل العراق عهداً جديداً في الاقتصاد أصبح فيه النظام الاقتصادي العراقي مستقلاً، ومن ثم صدر القانون رقم ٦٤ لسنة ١٩٧٦^(١) الذي جاء فيه (ان البنك المركزي العراقي يضمن استقرار العملة العراقية ويساهم في النمو الاقتصادي وهو الجهة المخولة الوحيدة بإصدار العملة في العراق فضلاً عن مراقبته التحويل الخارجي^(٢)).

وبعد عام ٢٠٠٣ صدر القانون رقم ٥٦ لسنة ٢٠٠٤ الذي ألغى القانون رقم ٦٤ لسنة ١٩٧٦ لكنه لم يلغ كل المفاهيم والمبادئ التي جاء بها، حيث نصت المادة ٣٢ منه على ان البنك المركزي العراقي هو الجهة الوحيدة دون غيره الذي له الحق بإصدار العملة العراقية بنوعها الورقية والمعدنية لغرض تداولها.

ثانياً: تعريف البنك المركزي:

أغلب التعاريف المعروفة للبنك المركزي هي من وضع الاقتصاديين، ومجملها اقتصر على التعريف بوظائفه كونه بنكاً مركزياً، إذ عدّته (فيرا سميث) مؤسسة احتكارية تحتل مركزاً رئيسياً في سوق النقد وهو الذي ينظم السياسة النقدية ويعمل على استقرار النظام المصرفي، وعرفه (بول سامويلسن) على انه مؤسسة مصرفية مهمتها إصدار العملة والسيطرة على الاقتصاد، كما عرفه

(١) د. شاهين عكاب سالم، الصيرفة بحوث وتطبيقات، ط١، نون للنشر والطباعة، ٢٠٠٨ ص ١٤٢ و١٤٣.

(٢) ينظر المادة ٦ من قانون البنك المركزي العراقي الملغى رقم ٦٤ لسنة ١٩٧٦.

(كنت) على انه المؤسسة المسؤولة عن توسيع وتقليص حجم النقود في الدولة لصالح الاقتصاد العام في الدولة، اما بنك التسويات الدولية فقد عرف البنك المركزي على إنه البنك الذي ينظم حجم الائتمان والعملية في الدولة^(١)، وعرفه آخرون على انه شخصية اعتبارية مستقلة أنشأت وفقا لقانون خاص مهمته إصدار العملة والمحافظة على الاستقرار المالي فضلا عن عمله كمستشار للحكومة يقوم بتقديم المشورة لترسم سياستها النقدية والمالية.

ونلاحظ على التعاريف السالفة الذكر انها اقتصر على تعريفه من الناحية الوظيفية بوصفه بنك الإصدار أو المشرف والمراقب على أداء المصارف ومستشار الحكومة، وعادة ما تنظم الإطار العام لعمل البنوك المركزية قوانين تحمل اسمها وفي الغالب تخلق تلك القوانين من تعريف للبنك المركزي وهو بالغالب موقف لا بأس به نظرا للتطور المستمر في الحياة الاقتصادية وفي أسس عمل الصيرفة المركزية.. فلو وُضعت تعاريف محددة وهكذا مؤسسات كبيرة سيصبح من العسير إضافة أو تطوير مهامها إلا بتعديل النصوص القانونية وما يتبع ذلك من مصاعب كبيرة في إنجاز التشريعات، خصوصا في الدول التي تتجاذبها الصراعات الداخلية في الممارسات البرلمانية، والعراق أحد تلك الدول، إذ يواجه أي تشريع تجاذبات كبيرة تخرج عن الأطر المطلوبة لأي تشريع فتتعداها إلى

(١) د. زكريا مهران، البنك المركزي في العصور المختلفة، مؤسسة هنداوي سي آر سي للنشر، المملكة المتحدة ٢٠١٩ ص ١٢.

إعمال المصالح وإثبات القوة وتغليب المصالح الفئوية أو المناطقية أو الحزبية.

وحسنا فعل المشرع العراقي عندما لم يذكر تعريفا للبنك المركزي، حيث انه لا حاجة إلى ذلك مادام قد أدرج وظائفه في القانون وحدد استقلاله في المادة (١٠٣) من الدستور العراقي النافذ^(١).

ويمكن القول أن البنك المركزي هو صمام أمان الاقتصاد في الدولة نظرا لما يتمتع به من استقلالية إدارية ومالية دستوريا تمكنه من رسم سياسة نقدية محكمة وتنفيذها بالوسائل التي يمتلكها سواء أكانت ائتمانية أو مصرفية أو تنظيمية لتحقيق المصلحة العامة التي تتمثل بالاستقرار الاقتصادي.

* * *

وظائف ومهام البنك المركزي

يعد البنك المركزي العراقي واحدا من أقدم البنوك المركزية في المنطقة العربية ومر بمراحل تطور عديدة. وتطورت وظائفه وتبلورت حتى وصلت إلى ما هي عليه اليوم.

على ان كل بنك مركزي في العالم له وظيفة أساسية وجد لأجلها هي إصدار العملة وإدارة احتياطي الدولة من الذهب والعملية الأجنبية بالإضافة إلى بقية الوظائف الأخرى التي توجد لها الظروف نتيجة

(١) نصت المادة ١٠٣ من الدستور العراقي النافذ لسنة ٢٠٠٥ على "يعد كل من البنك المركزي العراقي وديوان الرقابة المالية وهيئة الأعلام والاتصالات و دواوين الأوقاف هيئات مستقلة مالياً وإدارياً وينظم القانون عمل كل هيئة منها"

للتطورات التي تحصل في العالم، لاسيما التطورات التي حصلت بعد الثورة الصناعية التي شهدها العالم في القرن الماضي والتي شملت كل القطاعات في الحياة^(١).

وبالعودة إلى العراق، ففي وقتنا الحالي، يعد البنك المركزي، بالإضافة إلى وظيفته في إصدار العملة، فهو المسؤول أيضاً عن رسم السياسة النقدية ودعم السياسة المالية في العراق فضلاً عن مسؤوليته في تحقيق الاستقرار النقدي ومسؤول عن الرقابة على الجهاز المصرفي. وسنتناول وظائفه كالاتي:

أولاً: إصدار النقد:

إن إصدار العملة بكل أنواعها، ورقية كانت أم معدنية، هو امتياز حصري بالدولة، إلا أنها منحت هذا الامتياز على سبيل الاستثناء إلى البنك المركزي بعد تأسيسه. وبمرور الوقت أصبح هذا الاستثناء حكراً للبنك المركزي فأصبح من أهم وظائفه الرئيسية لاسيما بعد التوسع في الائتمان وتزايد نشاطات المصارف التجارية، لذا كان لابد من توحيد الإصدار النقدي في جهة واحدة، بعد ان كانت تلك المهمة مناطة ببعض المصارف التجارية قبل تأسيس البنك المركزي، لذا أصبح البنك المركزي يتمتع بدعم الحكومة. ونظراً لأهمية هذه الوظيفة وحساسيتها فكان لابد من تنظيمها بنصوص تشريعية تحدها بصورة واضحة ودقيقة. لذا فقد عمد

(١) د. محسن احمد الخضير، البنوك المركزية فاعلية الاشراف على البنوك في عالم متغير، ط١، دار ابتراك للطباعة والنشر، ٢٠١٦، ص٥٤

قانون البنك المركزي النافذ رقم (٥٦) لسنة ٢٠٠٤ المعدل إلى حصر حق إصدار العملة (الأوراق النقدية والمعدنية) بالبنك المركزي دون غيره وبهذا لا تملك أي جهة أخرى إصدار هذه العملة، كما منحت له وظيفة أخرى مرتبطة بوظيفة إصدار العملة، إذ انه له ان يحدد شكل العملة ونوعها ومما تتكون ومقاييسها وأشكالها ومحتواها وتصميمها وكل السمات التي تتمتع بها العملة العراقية وله أيضا أتلافها واستبدالها، وله دون غيره حق صهر العملات المعدنية وبيع المستخلص منها والتحفظ على السبائك والأصباغ والعملات النقدية والورقية والمعدنية. وتتمتع الأوراق النقدية التي يصدرها البنك المركزي بقوة إبراء مطلقة حيث انه يتعهد بأداء قيمتها حال تقديمها، ولهذا فإن جانب المطلوبات من ميزانية البنك المركزي يتضمن القيمة الاسمية لكل الأوراق النقدية المصدرة للتداول^١.

ثانيا: النائب عن الحكومة ومستشارها:

حدد القسم الرابع من قانون البنك المركزي النافذ علاقة البنك المركزي بالحكومة، إذ عدّه وكيلها ومستشارها وبنكها. فجاءت وظيفة البنك المركزي باعتباره بنك الحكومة من حيث أداء وظيفة الإصدار التي تعد أول وأهم وظائفه، فضلا عن قيامه بوظيفة نائب

^١ قوة الإبراء: هي كل ماهو مقبول عموما في الدفع مقابل السلع او الإبراء من جميع الالتزامات، د. نواف حازم خالد، ايسر عصام داوود، الطبيعة القانونية للنقود الالكترونية، مجلة كلية القانون والعلوم السياسية، جامعة كركوك، المجلد ٤ العدد ١٣ السنة ٢٠٢٠ ص ٣٨

الحكومة في إدارته لحساباتها في الخارج والحسابات المفتوحة لديه، كما يقوم بتنفيذ المعاملات ذات الصلة بعلاقة الحكومة بالمؤسسات الدولية كصندوق النقد الدولي والبنك الدولي. ولكونه وكيلا للحكومة فإن مهامه تكون كالآتي:

- ١- رسم السياسة النقدية وسياسة الصرف الأجنبي وتنفيذها في العراق.
- ٢- إصدار العملة العراقية وإدارتها.
- ٣- حيازة وإدارة الاحتياطي الرسمي الأجنبي وحيازة الذهب وإدارة مخزونه في العراق.
- ٤- الرقابة والأشراف على أعمال المصارف وتنظيم أعمالها.
- ٥- منح التراخيص والتصاريح للمصارف وفقا للضوابط المنصوص عليها في القوانين النافذة.
- ٦- توفير السيولة للحكومة عن طريق مد الحكومة بما تحتاج اليه من الدينار العراقي والعملات الأجنبية وتشغيل حساباتها لتمويل نفقاتها المختلفة.
- ٧- توفير السيولة للمصارف بوصفه المقرض الأخير عن طريق تقديمه المعونات المالية للمصرف أو لصالحه وفق شروط يراها مناسبة، وفي كل الأحوال فإن القرض الذي يمنحه البنك المركزي للمصرف يكون مقابل فائدة يراها مناسبة وتتناسب مع متطلبات السوق.

٨- ولكونه وكيلا للحكومة فإنه يقوم بتحصيل واستلام عوائد القروض الحكومية^(١)، فضلا عن قيامه بدفع الفوائد التي تترتب على الديون الوطنية^(٢).

أما وظيفته كمستشار للحكومة، فقد عده القانون مستشارا وناصحا لها فيما يتعلق برسم السياسة النقدية والمالية والتجارية للدولة ورسم سياسة النقد الأجنبي، فضلا عن قيامه بتقديم المشورة وتبادل الآراء بينه وبين الحكومة فيما يتعلق بالموازنة وعمليات الأنفاق نظرا لما يتمتع به من علاقات وثيقة مع المصارف والمؤسسات المالية الأخرى ولما تتوفر لديه من خبرات إدارية وبشرية في المواضيع النقدية والمالية^(٣). أما فيما يتعلق بكونه بنك الحكومة فجاء ذلك نتيجة لقيام الحكومة بإيداع إيراداتها لديه ليقوم بدوره بإدارة سجل حساباتها وتنظيم حسابات مشاريعها مع الاحتفاظ بودائعها المالية، ويمدها بالعملات الأجنبية عند احتياجها.

إن العلاقة بين البنك المركزي والحكومة لا تقتصر فقط على النشاطات الداخلية للحكومة بل تتعداها لتشمل نشاطات الحكومة في الخارج لما له من علاقات وصلات مع المؤسسات المالية الدولية

(١) محمد سلمان شكير، رقابة البنك المركزي على المصارف الحكومية، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية القانون جامعة بابل، ٢٠١٦، ص ١٥.

(٢) د. صادق راشد الشمري، إدارة المصارف الواقع والتطبيقات العملية، ط ١، دار صفاء للنشر عمان، ٢٠٠٩، ص ١٣٢.

(٣) د. احمد شفيق الشاذلي، الاطار العام للاستقرار المالي ودور البنوك المركزية في تحقيقه، صندوق النقد الدولي، ٢٠١٤ ص ٤.

والبنوك المركزية في الدول الأخرى^(١)، إذ يقوم وبفضل العلاقات التي يتمتع بها بتسهيل مهمة تسديد ديون الحكومة أو استحصال حقوقها، لذا فقد أجاز المشرع للحكومة ان تشرك البنك المركزي وتأتمنه في أي اتفاقيات أو مفاوضات تتعلق بالشؤون والقضايا المالية والنقدية مع الدول الأخرى.

ثالثاً: بنك البنوك:

حيث أن البنك المركزي يقع على قمة الهرم المصرفي فإن ذلك يلقي على عاتقه وظيفة مهمة وأساسية في المحافظة على الهيكل المالي والاقتصادي في العراق. ويتجلى ذلك في أربع نواحي:

١- نتيجة لتطور وظيفته كبنك للحكومة وبنك للإصدار، فإن المصارف تودع احتياطياتها النقدية لديه نظراً لما يتمتع به من منزلة عالية في النظام المصرفي كونه بنك الحكومة وثقةً منها على انه مكاناً آمناً لحفظ احتياطياتها، فضلاً عن ان القانون قد الزمها بذلك. هذا وان تركيز الاحتياطيات النقدية للمصارف لدى البنك المركزي يجعل النظام المصرفي في الدولة يتمتع بالقوة وبالتالي يحوز على ثقة الأفراد بالإضافة إلى ذلك فان احتفاظ البنك المركزي بالاحتياطي النقدي للمصارف سيوفر لها أرصدة إضافية عندما تواجهها مشاكل مؤقتة، لذلك فهو بنك البنوك، كما تتيح له هذه الوظيفة مراقبة وإدارة الائتمان بواسطة المصارف، وتمنحه القوة والتأثير على المصارف

(١) د. احمد شعبان محمد، السياسات النقدية والمصرفية للبنك المركزي في إطار النظام المصرفي الإسلامي، دار التعليم الجامعي، الإسكندرية، ٢٠١٣، ص ٥١.

عن طريق تخفيض أو زيادة نسبة الأرصدة الاحتياطية المحتجزة لديه.

٢- بما ان البنك المركزي هو الملجأ الأخير للإقراض، فإن هذه الوظيفة تحمله مسؤولية مواجهة وتغطية عمليات السحب النقدي من المصارف عند حالات الطوارئ، حيث انه يوفر السيولة النقدية بصورة مباشرة أو غير مباشرة للمصارف عند مواجهتها حالات الطوارئ كملجأ أخير للإقراض، والمصدر الأخير للسيولة في تمويله للمؤسسات المصرفية كونه القائم بالإصدار النقدي في الدولة^(١).

٣- يقوم البنك المركزي بالإشراف على الاتفاقيات الاقتصادية التي تبرمها الحكومة مع الأطراف الأجنبية، كما يجوز له كونه وكيلا لها ان يمسك حساباتها والاشتراك في المفاوضات التي تتعلق بالقضايا المالية والنقدية مع المؤسسات الدولية كصندوق النقد الدولي والبنك الدولي وغيرها أو مع الدول الأجنبية.

٤- يقوم البنك المركزي بمنح التراخيص والإجازات والموافقات الأصولية لإنشاء المصارف الحكومية والخاصة والأجنبية وفتح فروعاً لها في العراق حسب الضوابط والشروط التي يحددها^(٢).

(١) د. سندس حميد موسى، البنوك المركزية والتوازن الاقتصادي، ط١، دار الأيام للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١٧، ص ٣٠.

(٢) د. عوض فاضل إسماعيل، مهام البنوك المركزية، مطبعة دار الحكمة للطباعة والنشر، الموصل، ١٩٩٠، ص ٢٩٠.

رابعاً: ممارسة الأعمال المصرفية العادية:

نظراً لدوره المهم في الاقتصاد العراقي، يمارس البنك المركزي الأعمال المصرفية العادية على الرغم من انه لا يتعامل مع الأشخاص الطبيعيين أو الاعتباريين الخاصة، ألا انه يحتفظ لنفسه ببعض الحقوق التي تمكنه من القيام بالأعمال المصرفية الاعتيادية. لكن بصورة محدودة، إذ يقوم بعمليات السوق المفتوحة مع المصارف التجارية المرخصة أو مع الوسطاء الماليين الحاصلين على الترخيص المناسب منه. كما يجوز له ان يقدم تسهيلات لها وفقاً للقواعد التي يحددها كتقديم القروض المؤمنة تأميناً كاملاً بواسطة رهن يضمن القرض، وقبول الودائع من المصارف التي تقوم بدورها بدفع الفوائد عليها، وبيع وشراء العملات الأجنبية، مثلما يحصل مع نافذة بيع وشراء العملة الأجنبية إذ يستخدم هذه النافذة كأداة تدخل تعمل على استقرار سعر الصرف والسيطرة على التضخم في الاقتصاد العراقي.

خامساً: الإشراف والرقابة على المصارف:

يعد البنك المركزي المشرف والمراقب على جميع المصارف في العراق سواء أكانت حكومية أو خاصة أو اجنبية، فقد منحه المشرع سلطات دون غيره، كاتخاذ كافة الإجراءات اللازمة وترخيص وتنظيم المصارف والأشرف عليها وعلى فروعها ومراقبة امتثالها لأحكام القوانين المصرفية، كما منحه أيضاً سلطة فحص وتفتيش حاملي التراخيص وفروعهم في مواقع عملهم وحسب ما يراه مناسباً

ووفق الطريقة والوقت الذي يختاره، كما ان المشرع منح للبنك المركزي الحق الحصري بمطالبة المصارف والفروع التابعة لها بتقديم كافة المعلومات المتعلقة بها أو بعملائها عندما يحتاجها، وله كذلك سلطة القيام بأعمال التصحيح وفقاً لما ينص عليه قانونه وقانون المصارف من اجل امتثال الهيئات المرخصة وفروعها للقوانين واللوائح التنظيمية والمعايير والإرشادات والتوجيهات الرصينة التي أصدرها البنك المركزي فيما يتعلق بتنفيذ هذه القوانين.

وفي ذات الاطار فإنه لا يحق لأي شخص ان يمارس الأعمال المصرفية مالم يمنحه ترخيصاً أو تصريحاً وفي حالة توافرت شكوك لدى البنك بأن هناك شخص ما يمارس أنشطة أو أعمال لا تتماشى مع أحكام القانون فله سلطة دخول مكاتبه وفحص سجلاته وحساباته ومستنداته ودفاتره. إضافة إلى ذلك فإنه لا يمكن لأي مصرف في العراق أو أي فرع تابع له أو فرع تابع لمصرف اجنبي أو أي شركة مصرفية أو مكتب تمثيل لمصرف اجنبي ان يمارس أعماله مالم يصدر له ترخيص مسبق من البنك المركزي. ويقع تحت إشرافه ورقابته أيضاً تغيير الإداريين والموظفين رفيعي المستوى في المصارف، ولا يتم الدمج بين المصارف إلا بموافقة كما لا يتم تصفيتهم إلا بموافقة، وله كذلك تعيين الأوصياء على المصارف.

* * *

استقلالية البنك المركزي

لاشك أن التطورات المالية والاقتصادية التي حصلت في العالم خلال القرن المنصرم تعد من اهم الأسباب التي أدت إلى المناداة باستقلالية البنوك المركزية، حيث إن عدم كفاءة السياسة النقدية وعدم فاعليتها وتدخل الحكومات بصورة كبيرة في رسم السياسة النقدية وضعف الإدارات في البنوك المركزية، كلها أسباب دعت إلى المناداة باستقلالية البنوك المركزية لتكون أكثر فاعلية وتحافظ على الاستقرار النقدي في الدول، إذ إن تدخل الحكومة في أعمال وصلاحيات البنك المركزي تؤثر سلباً على أدائه لاسيما صناعة القرارات المتعلقة بالسياسة النقدية.

كما إن البنك المركزي بصورة عامة له خصائص تختلف عن أي مؤسسة مالية أخرى إذ انه جهة ذات طبيعة خاصة لها الحق الحصري في إصدار النقود القانونية، فلا يمكن تخيل وجود أكثر من جهة تتولى إصدار النقود.

وبما انه بنك الحكومة فهو بالتالي هيئة ذات ملكية عامة، وفي هذا الإطار سنبحث في الفرع الأول أهداف البنك المركزي ووسائله في تحقيقها وفي الثاني سنبحث استقلاليته.

معايير استقلالية البنك المركزي

منح القانون البنك المركزي الاستقلالية الكاملة عند إدارته للسياسة النقدية في البلد، ليترك له قوة في تقدير وتقرير أركان تلك السياسة

ومداخلها وتوقيت التدخل بأدواته الكفيلة بتجنيب الاقتصاد الضغوط السياسية التي قد تمارسها الحكومة عليه، فقد تستغل الحكومة سلطاتها وتطلب من البنك المركزي تمويل العجز وطبع العملة، وبالتالي ترتفع معدلات التضخم في السوق لوجود أوراق نقدية كثيرة مقابل سلع وخدمات محدودة، لذا فإن استقلالية البنك المركزي تعمل على السيطرة والحد من معدلات التضخم، على أن هذه الاستقلالية لا تعني الانفصال التام بين البنك المركزي والحكومة لكنها تعني استقلالية البنك في تحديده لأهدافه وإدواته التي يستعملها في تحقيق تلك الأهداف^(١) وقد منح الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ الاستقلالية للبنك المركزي إذ عدّه من الهيئات المستقلة ماليا وإداريا في الفقرة الأولى من المادة ١٠٣ منه، وعاد واستدرك في الفقرة الثانية من ذات المادة وجعله مسؤولاً أمام مجلس النواب أي أنه لم يترك هذا الاستقلال على إطلاقه، هذا من الناحية الدستورية أما من الناحية التشريعية فنجد أن المادة الثانية من قانون البنك المركزي رقم ٥٦ لسنة ٢٠٠٤ المعدل نصت على استقلالية البنك المركزي إدارياً ومالياً. وهذا يعني عدم قدرة الحكومة على إجباره على تمويلها عند حدوث عجز في الموازنة وإن له الحرية المطلقة في اتخاذ القرارات، ويتجلى ذلك بأن المشرع أفرد له قانوناً خاصاً به نص فيه على استقلاليته بما يقوم فيه من مساعي لتحقيق أهدافه فضلاً عن عدم

(١) هندرين حسن، استقلالية البنك المركزي ودورها في الحد من التضخم، مجلة كلية بغداد للعلوم الاقتصادية الجامعة، العدد الثامن والثلاثون، ٢٠١٤، ص ٢٥٩.

تلقيه أي تعليمات من أي جهة تحاول التدخل في تنفيذه لمهامه إلا إذا وجد نص تشريعي يقضي بخلاف ذلك^(١).

كما أجاز القانون للبنك المركزي ان يقوم بوضع القواعد المنظمة لعمل المؤسسات المالية غير المصرفية التي لا تخضع للتنظيم بموجب القانون العراقي والأشراف عليه وله في سبيل ذلك سلطة إصدار اللوائح التنفيذية بغية تنفيذ قانونه وله أيضا مكافحة غسيل الأموال وتمويل الإرهاب^(٢)

مما تقدم يتضح ان استقلالية البنك المركزي لا تعني ان العلاقة بينه وبين الحكومة هي علاقة منقطعة أو منفصلة، على العكس من ذلك فإن البنك المركزي هو مؤسسة من مؤسسات الدولة ويعمل ضمن الاطار النظامي للدولة، وبذلك فإن فكرة الاستقلالية تقوم على مبدأ عزل السياسة النقدية عن الضغوطات التي تمارسها السلطة التنفيذية متمثلة بالحكومة، لذا فإن المشرع العراقي تلافى ذلك الانفصال اذ حدد نوع العلاقة بينهما بأن جعلها علاقة قائمة على أساس التعاون، فتارةً يجعل البنك المركزي مستشارا لها وتارةً يجعله وكيلا وممثلا عنها في المحافل الدولية التي تتضمن مواضيع مالية ونقدية.

(١) د. مظهر محمد صالح، السياسة النقدية للبنك المركزي العراقي ومتطلبات الاستقرار والنمو الاقتصادي، منشورات البنك المركزي، ٢٠٠٨، ص ١٧.

(٢) نصت الفقرة ٢ من المادة ٤ من قانون البنك المركزي رقم ٥٦ لسنة ٢٠٠٤ على (.... علاوة على ذلك يجوز للبنك المركزي العراقي ان يتخذ الإجراءات التي يراها ضرورية للقيام بالاتي:-
(أ) مكافحة غسيل الأموال وتمويل الإرهاب

(ب) وضع القواعد المنظمة لعمل شركات الإقراض، وشركات تقديم القروض الصغيرة واية مؤسسات مالية غير مصرفية لا تخضع للتنظيم بموجب القانون العراقي والأشراف عليها)

وخلاصة القول فان استقلالية البنك المركزي ترتبط ارتباطا وثيقا بإدارته للسياسة النقدية بعيدا عن تدخل الحكومة بما لا يتيح تسخير السياسة النقدية لتمويل عجز الموازنة الذي يؤدي بدوره إلى ارتفاع التضخم كما ترتبط استقلالية البنك المركزي بأهداف السياسة النقدية. فبقدر ما يكون هدفه تحقيق استقرار الأسعار بقدر ما تكون استقلاليته.

ويمكن تعريف الاستقلالية على أنها مقدار الحرية والسلطة الممنوحة للبنك المركزي في رسمه للسياسة النقدية، عليه كان لابد من منحه الاستقلال القانوني من أجل تحقيق المصلحة العامة وتتحدد استقلالية البنك المركزي حسب علاقته مع الحكومة وفقا للمعايير التالية:

المعيار الأول: آلية تعيين وإقالة محافظ البنك المركزي:

يعد منصب محافظ البنك المركزي من المناصب الإدارية العليا في الحكومة، وقد تم تعديل قانون البنك المركزي رقم ٥٦ لسنة ٢٠٠٤ المعدل بالقانون رقم ٦٣ لسنة ٢٠٠٧ ليصبح محافظ البنك المركزي بدرجة وزير لضمان سمو درجته الوظيفية لمستوى وزير وهو جزء من إحكام استقلالية المؤسسة لأنه مؤسسة اتحادية، فمنصب المحافظ يتعدى إلى كل أنحاء العراق من خلال سلطته في الرقابة على الجهاز المصرفي في عموم البلاد، فلا يمكن تصور ان يكون مرتبطا بجهة سياسية معينة أو فئة محددة بالذات.

ويتم تعيين محافظ البنك المركزي بدرجة وزير باقتراح من قبل رئيس الحكومة، ولا يكتمل التعيين إلا بعد مصادقة السلطة التشريعية

المتمثلة بمجلس النواب على هذا التعيين، كما حدد المشرع المدة الزمنية لبقاء المحافظ ونائبيه وأعضاء مجلس الإدارة بخمس سنوات قابلة للتجديد بناء على توصية من رئيس الحكومة ومصادقة البرلمان.

كما ويمكن لرئيس الحكومة ان يقلل المحافظ أو أي عضو في مجلس إدارة البنك المركزي من مناصبهم في حالة ارتكابهم جناية أو عملاً مخلاً بالأمانة المالية أو حكم القضاء عليهم بإشهار إفلاسهم، أو في حالة قيام سلطة مختصة بسحب اهليته أو إيقافه عن ممارسة مهنته بسبب سوء سلوك شخصي لا يتعلق بنشاطه السياسي أو الديني أو يتعلق بأدائه، وكان على المشرع ان يسند إقالة المحافظ ونائبيه والاعفاء من مناصبهم الى مجلس النواب كما هو الحال على تعيينهم. أخيراً لا بد من الإشارة الى انه يجوز الطعن في قرار الإقالة امام محكمة النقض والابرام خلال شهرين من اخطار الشخص المعني بالقرار.

المعيار الثاني: رسم وتنفيذ السياسة النقدية:

لضمان استقلالية البنك المركزي، فإنه وحده من يقوم بوضع وتحديد الهدف الأساسي للسياسة النقدية وصياغة السياسات النقدية كسياسة سعر الصرف وأسعار الفائدة وحدود عمليات السوق المفتوحة التي يجريها.

المعيار الثالث: القرارات والأهداف:

يتمتع البنك المركزي بالاستقلالية في سعيه لتحقيق أهدافه، وفي أدائه لمهامه المنوطة به. وفي هذا الإطار فإنه لا يتلقى أية تعليمات أو توجيهات من أي جهة أخرى حكومية كانت أو غير حكومية إلا إذا نص القانون على خلاف ذلك، لذا فإنه يجب احترام هذه الاستقلالية وعدم التدخل في قراراته وأنشطته المتعلقة بهذا الخصوص.

المعيار الرابع: حظر إقراض الحكومة:

لضمان استقلالية البنك المركزي في أدائه لمهامه وتحقيق أهدافه حُظر عليه إقراض الحكومة أو أي هيئة أو جهة مملوكة لها بصورة مباشرة أو غير مباشرة إلا في حالة تقديمه مساعدات سيولة إلى البنوك التجارية الحكومية أو الخاصة وفق شروط يحددها مجلس إدارته، وسنتناول ذلك بالتفصيل لاحقاً.

* * *

أهداف البنك المركزي

يختلف عمل البنك المركزي عن عمل المصارف أو أي مؤسسة مالية أخرى.. فهو مؤسسة لا تسعى للربح بخلاف المصارف أو المؤسسات المالية الأخرى التي تكون أهدافها تحقيق الأرباح، إذ يسعى البنك المركزي لتحقيق المصلحة العامة ويتجلى ذلك من خلال

الأهداف التي يسعى إلى تحقيقها أو من خلال الإجراءات والوسائل التي يستخدمها والأدوات التي يمتلكها.

حيث إن المشرع حدد أهداف البنك المركزي بصورة واضحة في نص المادة ٣ من قانونه رقم ٥٦ لسنة ٢٠٠٤ المعدل والتي جاءت منسجمة ومتلائمة مع أهداف وأغراض الصيرفة العالمية الحديثة والتي تمثلت بالآتي^(١):

١- يعمل البنك المركزي على ضمان استقرار العملة وذلك عن طريق الآتي:

أ- إصدار العملة العراقية.

ب- إدارة الاحتياطي الرسمي للعراق من الموجودات الأجنبية والذهب.

ج- مراقبة المصارف والمؤسسات المالية غير المصرفية وتخطيط وتنظيم الائتمان.

د- رسم السياسة النقدية ومراقبة التحويل الخارجي.

هـ - له دور فعال في معالجة أي أزمة مالية أو اقتصادية.

٢- تعزيز التنمية الاقتصادية والمالية وإتاحة فرص العمل للمواطنين ورفع مستواهم المعيشي عن طريق توفير الموارد المالية والنقدية حسب الإمكانيات المتاحة له.

(١) د. احمد جاسم محمد، استقلالية البنك المركزي ودوره في معالجة التضخم في العراق للسنوات ٢٠٠٣-٢٠٠٨، مجلة كلية الإدارة والاقتصاد للدراسات الاقتصادية، جامعة بابل، ٢٠١٣ ص٦.

إن هذه الأهداف التي أوردتها المشرع لا يمكن تحقيقها إلا اذا توفر له المناخ المناسب الذي يمكنه من تحقيق أهدافه ولا يكون ذلك إلا إذا تمتع بالاستقلالية التامة في رسم وتنفيذ سياسته النقدية وقيامه بواجباته ومهامه بعيدا عن ضغوطات الحكومة وتدخلها في أعماله وقراراته.

ماهية النظام المصرفي

القطاع المصرفي هو جزء من النظام المصرفي وبالخصوص المصارف تمثل اكبر مستودع للأموال تتدفق فيه الأموال، حيث يتيح المودعون فيه أموالهم ومدخراتهم، لغرضين احدهما حمايتها في ذلك المستودع الكبير وهو المصرف، والثاني لمحاولة استثمارها وعدم تركها تتآكل بسبب عوامل التضخم^(١)، فيما تتدفق الأموال من هذا المستودع لمن يحتاجها من المستثمرين أو الذين يحتاجون الأموال لتلبية متطلباتهم المختلفة، لذا تمثل المصارف قناة آمنة ومحمية بالاطار القانوني المناسب التي تسمح ويطمئن أصحاب الأموال لإيداع أموالهم فيها مقابل عوائد معينة أو بدون عوائد بالنسبة للحسابات الجارية، فيما تذهب الأموال عبر ذات القناة إلى من

(١) التضخم: هو التغير النسبي في المستوى العام للأسعار وقد جرت العادة على اعتماد الرقم القياسي العام لأسعار المستهلك لأن سلة المستهلك تمثل المعروض من السلع والخدمات المنتجة منها محليا و المستوردة، د. احمد بريهي علي ، الاقتصاد المالي الدولي والسياسة النقدية، تموز ٢٠١١، ص ١٦ بحث متاح على الموقع الرسمي للبنك المركزي تاريخ الزيارة ٢٠٢٠/١١/١٥.

يحتاجها وفق ترتيبات قانونية موثقة تخضع أيضا لمنظمات مختلفة من الرقابة.

لذلك توصف المصارف بأنها من أضخم الرافعات المالية^(١) التي تحرك الأموال من حائزها إلى من يحتاجها تحت رقابة أصحاب الأموال من جهة والمساهمين في تلك المصارف والسلطة النقدية التي تحرص على حماية النظام المالي والمصرفي وتسهر على ضمان حماية تلك الأموال وطمأنت مالكي الأموال ومستخدميها من جهة أخرى، وللتعرف على ماهية النظام المصرفي لابد من التطرق إلى تعريفه بالرجوع إلى نشأته والتعرف على مكوناته وأنواعه.

* * *

نشأة النظام المصرفي

مرت المصارف بمراحل عديدة حتى تطورت وتبلورت لتصل إلى صورتها الحالية ولم تزل في تطور مستمر ما دامت المجتمعات في تطور مستمر^(٢)، وتؤكد الأبحاث إن العمل المصرفي تطور بالتوازي أو بعد اختراع وسائل التبادل التي أصبحت لاحقا ما يسمى بالنقود اذ بدأ البشر أولى مراحل قفزتهم نحو المدنية عندما تراضوا على تبادل

(١) الرافعات المالية: هي استراتيجية تستخدم لمضاعفة المبلغ المستثمر لتحقيق أكبر ربح ممكن، د. محمد احمد الكايد، الإدارة المالية الدولية والعالمية، ط١، دار كنوز المعرفة، ٢٠١٠، ص ٦٧.

(٢) إبراهيم عبد الحميد احمد عثمان، النظام المصرفي التشادي وإمكانية التأصيل، أطروحة دكتوراه، جامعة أم درمان الإسلامية، كلية التجارة ٢٠٠٨ ص ١٩.

المنافع بما عرف لاحقاً بالمقايضة^(١)، ولما عجزت المقايضة على الإيفاء بمتطلبات التبادل لأسباب عملية تتعلق بمدى الانتفاع مما يتبادلونه كان لابد من إيجاد وسائل للتبادل تخزن القيمة من جهة وتؤخر الانتفاع بالسلع والمنتجات من جهة أخرى وتحميها من التلف، لذا استخدمت الأشكال الأولى لوسائل التبادل المعروفة بالمقايضة لكن ليس بتبادل سلعة بسلعة بل بتبادل سلعة بموجود آخر له القدرة على حماية حقوق المتبادلين وخزن القيمة العادلة لصالح المقايض فكانت الأخشاب أو الملح أو الأحجار الكريمة أو الجلود أو الأصواف ثم المعادن وبمراحل لاحقة الفضة والذهب والنحاس وغيرها ثم بدأ الأولون بتصنيع المعادن خصوصاً الثمينة منها بأوزان وأشكال معينة كانت هي النواة لما يسمى الآن النقود.

وفي أوقات متأخرة صنع الصينيون الورق وأخذوا يكتبون عليه الصكوك التي أسست حينها لبيوت المال أو ما يسمى لاحقاً بمكاتب الصيرفة ثم المصارف، وهكذا أوجدت المصارف حتى بصيغها البدائية بيئة آمنة للتبادل الاقتصادي وجنبت المتعاملين حمل الأموال ونقلها من مكان لآخر بما يكتنف ذلك من مخاطر عالية.

* * *

(١) المقايضة: هو عقد من العقود المسماة يلتزم بموجبه كل من المتعاقدين ان ينقل للآخر ملكية على سبيل التبادل وتكون هذه الملكية مال ليست من النقود، د. عبد الرزاق السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني الجديد/ المجلد الرابع، دار النهضة العربية، القاهرة، بدون سنة طبع ص ٨٥٥.

نشأة النظام المصرفي في العالم

تمتد جذور العمليات المصرفية إلى عصور ما قبل الميلاد بعدة قرون. فقد عرّف البابليون والإغريق، بعضاً من العمليات المصرفية التي لم تزل قائمة إلى يومنا هذا كحفظ الودائع ومنح القروض، أما الشكل الحالي للمصارف فيمكن القول ان البداية الحقيقية له ظهرت في إيطاليا أواخر القرن الثالث عشر وبداية القرن الرابع عشر حيث ازدهرت مدنها بعد الحروب الصليبية، عندما كان يعود الجيش بأموال وثروات طائلة جمعها من غزواته وأثناء المعارك، جعلت عمل الصيارفة والتجار والصاغة يزدهر، إذ ظهرت فكرة الودائع وإيداعها لدى التجار أو الصيارفة أو الصاغة للمحافظة عليها من الضياع أو السرقة. واقتصر امر الإيداع بداية على أقارب الصاغة أو التجار أو الصيارفة وأصدقائهم المقربين، ثم تطور ليشمل كبار التجار الذين يرغبون بحماية أموالهم أو الفائض عن حاجته.

وبتزايد أعداد المودعين وتطور المجتمع اقتصادياً لم يكتف الصيارفة بالودائع، بل عمدوا إلى استثمار الأموال المودعة لديهم بدلاً من تركها مخزنة، أو يقرضون الأموال للأفراد بفائدة معينة، فحققوا أرباحاً كبيرة، ومع ذلك كانوا في بعض الأحيان يقرضون عملائهم ويسمحون لهم بسحب أموال تفوق أرصدتهم، وقد أدى ذلك إلى ان العديد من بيوت الصرافة أفلست نتيجة لعدم قدرة الدائنين من تسديد الديون المترتبة بذمتهم.

وقد دفع هذا الأمر المختصين أواخر القرن السادس عشر ان يجعل بيوت الصرافة حكومية، حيث كان لابد للحكومات من التدخل بأن تأخذ على عاتقها مسؤولية حماية المودعين وحماية ودائعهم. ولضمان حقوق المودعين ظهرت فكرة الأوراق أو شهادات الإيداع التي يتم فيها تقييد ما يتم إيداعه، دون ذكر اسم حاملها، ومنها انبثقت فكرة الصكوك وكانت النواة الأولى للبنكنوت^(١).

وبالتدريج تطور النظام المصرفي من الصراف إلى بيوت الصرافة ثم إلى البنك الحكومي. وكان أقدم بنك عرفه التاريخ هو بنك تأسس في البندقية عام ١٥٨٧ تلاه بنك أمستردام الذي تأسس عام ١٦٠٩ كان مختصاً بضمان الودائع، وتوالت فيما بعد فكرة إنشاء المصارف في أوروبا ومنها إلى كل أنحاء العالم وتوسعت الأعمال المصرفية كالإقراض والائتمان وإصدار الأوراق المالية وانتشارها^(٢).

* * *

نشأة النظام المصرفي في العراق

مر النظام المصرفي في العراق بمراحل تطور عديدة وان كانت متأخرة عما مرت به الأنظمة المصرفية الأوروبية، ومع ذلك يعد

(١) البنكنوت هي أوراق نقدية تحت الطلب يقتصر إصدارها على الحكومات والبنوك المركزية وكل ورقة منها لها قيمة شرائية للتعامل بها في النطاق المحلي أو قد يتم التبادل بها على النطاق الدولي، د. ناهض عبد الرزاق القيسي ود. سهيلة مزبان الحسن، قصة النقود، ط١، دار ومكتبة عدنان للطباعة والنشر، ٢٠١٦، ص ٣٦٦.

(٢) د. ميراندا زغلول رزق، النقود والبنوك، منشورات كلية التجارة، جامعة بنها، ٢٠٠٩، ص ٢٥.

النظام المصرفي في العراق هو الأقدم في المنطقة العربية، فقد تأسس أول بنك في العراق عام ١٨٦٧ تحت اسم البنك العثماني ثم البنك الشرقي البريطاني، لكن يمكن القول ان التاريخ الحقيقي لنشوء النظام المصرفي العراقي هو تاريخ تأسيس المصرف الصناعي الزراعي بموجب القانون رقم (٥١) لسنة ١٩٣٥ وهو أول مصرف عراقي وطني متخصص والذي تحول فيما بعد إلى مصرفين هما المصرف الزراعي والمصرف الصناعي عام ١٩٤٠، تلاه بعام تأسيس أول مصرف تجاري عراقي عام ١٩٤١ تحت مسمى مصرف الرافدين ثم تأسس البنك المركزي عام ١٩٤٧ الذي بدوره مر بمراحل عديدة قبل تأسيسه وسيتم التطرق إليها في المبحث الثالث، وبعدها توالى تأسيس المصارف، حيث تأسس المصرف العقاري عام ١٩٤٨^(١). ولم يقتصر الأمر على وجود المصارف الوطنية بل تعدى الأمر إلى فتح العديد من المصارف الأجنبية الخاصة فروعاً لها في العراق كالمصارف اللبنانية والأردنية لتكون جزءاً من المنظومة المصرفية العراقية.

وفي عام ١٩٦٤ تم تأميم جميع المصارف الخاصة بموجب القانون رقم ١٠٠ لسنة ١٩٦٤ لتكون المصارف التجارية ملكاً للدولة لخدمة التنمية الاقتصادية والعمل على تعزيز كفاءة الرقابة المصرفية التي يمارسها البنك المركزي وتكوين مؤسسات مصرفية أكبر عن طريق

(١) خالدة محمد ناجي، المصارف العراقية ودورها في الاستثمار الواقع والطموح، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية الإدارة والاقتصاد بالأكاديمية العربية المفتوحة في الدنمارك، ٢٠١٠، ص ٤١ و ص ٤٢.

الدمج وبالفعل تم دمج المصرف التجاري بمصرف الرافدين عام ١٩٧٤^(١).

ولكثرة المشاكل المصرفية التي تعرض لها مصرف الرافدين كمشاكل الديون الخارجية وعجزه عن تسديدها، تأسس مصرف الرشيد عام ١٩٨٨ ليخفف عبء هذه المشاكل عن مصرف الرافدين. وفي عام ١٩٩١ تم تعديل قانون البنك المركزي المرقم ٦٤ لسنة ١٩٧٤، بموجب القانون رقم ١٢ لسنة ١٩٩١ الذي أتاح بدوره الفرصة أمام القطاع الخاص أن ينشئ مصارفه الخاصة. وعليه وفي عام ١٩٩٢ تم تأسيس أول مصرف خاص في العراق وسمي مصرف بغداد.

وفي الوقت الحالي يتكون النظام المصرفي في العراق من مجموعة كبيرة من المصارف ثمانية منها مصارف حكومية أحدها إسلامي حديث النشأة واثنان وثلاثون مصرفا خاصا وإسلاميا، بالإضافة إلى عدد من المصارف الأجنبية التي سُمح لها العمل في العراق بموجب قانون المصارف رقم ٩٤ لسنة ٢٠٠٤ إذ تعامل بموجبه المصارف الأجنبية معاملة المصارف الوطنية من حيث الالتزامات والحقوق. وقد تكون المصارف الأجنبية مملوكة بالكامل للأجانب أو قد تكون مشاركة مع المصارف العراقية برؤوس الأموال أو من الممكن ان تكون افتتحت مكاتب في العراق لتروج فيها للمصارف الأم في

(١) د. صادق راشد الشمري، إدارة المصارف، ط٢، مطبعة الكتاب، بغداد، ٢٠١٢، ص ١٢٣.

بلدانها^(١)، هذا وقد يقتصر عمل المصارف الأجنبية على عمليات المضاربة المالية قصيرة الأمد ذلك بسبب عدم تحديد نوعية عملها في قانون المصارف العراقي^(٢).

بالإضافة إلى المصارف فهناك عدد لا بأس به من المؤسسات المالية البسيطة كشركات التحويل المالي وشركات التأمين وشركات الاستثمار المالي والشركات التابعة للمصارف، كالشركة العراقية للكفالات المصرفية وهي شركة ذات مسؤولية محدودة تأسست عام ٢٠٠٦ بدعم من البنك المركزي يمتلك رأس مالها أحد عشر مصرفاً خاصاً، تعمل على دعم وتعزيز المشاريع الصغيرة والمتوسطة^(٣)، فضلاً عن (٨٠٠) فرع تابع للمصارف موزعة على جميع المحافظات في العراق وجميعها تتنافس فيما بينها لتقديم الخدمة الأفضل للجمهور^(٤).

يتضح لنا مما تقدم أن النظام المصرفي في العراق هو نظام مزدوج أي يجمع بين نظامين مختلفين للمصارف، فكما يوجد فيه مجموعة من المصارف التقليدية كالمصارف التجارية والمتخصصة، يوجد

(١) أزهار عبد صبار، أثر الجهاز المصرفي العراقي في النمو الاقتصادي ومتطلبات معامل الاستقرار النقدي للمدة (٢٠٠٠-٢٠١٢)، مجلة الإدارة والاقتصاد، المجلد الثالث، العدد الحادي عشر، ص ٢٦٩.

(٢) عقيل عبد محمد، السماح للمصارف الأجنبية بالعمل داخل العراق، مجلة العلوم الاقتصادية العدد ١٥ أيار ٢٠٠٥ ص ١٩٤.

(٣) د. فلاح حسن ثويني، الموجز في تطور النقود والمصارف في العراق، ط ١، مطبعة الرفاه، بغداد، ٢٠١٠، ص ٢٦٤.

(٤) شذى خليل، واقع النظام المصرفي في العراق، مركز الروابط والبحوث والدراسات الاستراتيجية ص ٤، تاريخ الزيارة ١١/٥/٢٠٢٠ الساعة ١١ مساءً

www.rawabetcenter.com

فيه أيضا مجموعة من المصارف الإسلامية ويتمثل الاختلاف بين هذين النظامين في كيفية تنظيم الائتمان والإقراض، حيث نجد أن المصارف في النظام التقليدي تتعامل بالفائدة ويحكمها قانون المصارف رقم (٩٤) لسنة ٢٠٠٤ وتمارس أنشطتها وفقاً لأحكام المادة (٢٧) منه وتلتزم بالمحظورات المحددة في المادة (٢٨) من القانون المذكور، في حين إن المصارف الإسلامية تمنع الربا ولا تتعامل بالفائدة في المعاملات المصرفية لذا اقتضى تشريع قانون خاص بها تخضع لأحكامه فكان قانون المصارف الإسلامية رقم (٤٣) لسنة ٢٠١٥ هو من يحكم المعاملات المصرفية والأنشطة المصرفية التي يمارسها المصرف الإسلامي وفقاً للشرعية الإسلامية، فيلتزم بالأنشطة المحددة بالمادة رقم (٥) ويمتنع عن المحظورات التي حددتها المادة (٦) منه.

عليه يمكن القول أن العراق يأخذ بالنظام المصرفي المزدوج ونرى إن هذه الازدواجية تجعل العمل المصرفي سليماً وحيوياً حيث أنه يلبي احتياجات جميع الأفراد، لذا فإن العمل المصرفي الإسلامي لاقى ترحيباً من قبل بعض الأفراد وإن كان يحتاج إلى تطوير ودعم مستمرين ليدعم بدوره التنمية المستدامة في العراق.

هذا وقد شهد العمل المصرفي تدهوراً كبيراً في المدة ما قبل ٢٠٠٣ بسبب الحروب والحصار الاقتصادي، الذي القى بظلاله على جميع مفاصل الحياة في العراق وليس على النظام المصرفي فحسب. فقد كان النظام المصرفي متخلفاً من جميع النواحي الخدمية والمالية

والإدارية^(١)، وعانى من الترهل في الهياكل الإدارية للمصارف وضعف الخبرات المصرفية الحديثة والتكنولوجية التي تستخدمها المصارف عادة لتوسيع نطاق خدماتها وضعف الاتصالات الإلكترونية فيما بينها وبين المصارف العالمية مما أدى إلى ضعف في عمل النظام المصرفي بصورة عامة، وسبب العديد من المشاكل اليومية وعدم القدرة على القيام بالعمل المصرفي بصورة صحيحة، وعدم القدرة على تطبيق الرقابة الفعالة على أداء المصارف وتلافي المشاكل المصرفية وتصحيحها، فضلا عن عدم قدرة المصارف العراقية على تلبية احتياجات الأفراد، بسبب الديون الحكومية المتراكمة وأرصده المجمدة وأصوله التي تعرضت للتسوية بسبب الدائنين الخارجيين للحكومة التي كان يتحملها نيابة عن ديونها الخارجية^(٢)، كما كانت المصارف الحكومية هي المهيمنة على القطاع الاقتصادي العراقي، إضافة إلى قلة الكثافة المصرفية إذ إنه من المفروض ان يكون مصرف لكل عشرة آلاف شخص لكن كان هناك مصرفاً لكل اثنان وثلاثون ألف شخص، فضلا عن سيطرة العوائل على المصارف الخاصة، وإضافة إلى ذلك فقد كان نظاما تقليديا مع افتقاره للمؤسسات المصرفية الساندة، كلها عوامل أدت إلى ضعف الخدمات التي كانت تقدمها لربائنها من حيث العدد أو

(١) د. صبحي حسون قياس مدى شفافية السياسة النقدية لعينة من المصارف، مجلة كلية بغداد للعلوم الاقتصادية الجامعة، العدد ٣٤، ٢٠١٣ ص ٤٤

(٢) د. سنان الشبيبي، ملامح السياسة النقدية، منشورات صندوق النقد العربي، أبو ظبي ٢٠١٧، ص ٧.

النوعية أو الإجراءات، وعدم مواكبتها التطور العالمي أو تطور المجتمع العراقي مقارنة بالمصارف في الدول الأخرى^(١). وبعد ٢٠٠٣ عمدت السلطة النقدية في العراق إلى تطوير عمل القطاع المصرفي إذ كان من الضروري إعادة النظر بوضعه وتعديل القواعد التي تحكمه مما يتيح لها تحسين أدائه ، كذلك تفعيل دوره في نشاطاته الاقتصادية والتنموية بتقوية علاقاته الدولية، حيث فتحت باب المشاركة للمصارف الأجنبية سواء أكانت بشكل فروع أو مكاتب تمثيل والمشاركة برؤوس الأموال دون قيود لتتنافس مع المصارف العراقية لتعزيز النظام المصرفي والعمل على تطويره ليتلاءم مع قانون الاستثمار والانفتاح الجديد للعراق على العالم، كذلك فتح باب التحويل الخارجي وتحريره من القيود التي كانت مفروضة على تحويل الأموال والحسابات الجارية باستثناء ما يتطلبه قانون مكافحة غسيل الأموال وتمويل الإرهاب رقم (٩٣) لسنة ٢٠٠٤، فضلا عن قيام البنك المركزي بإصدار الأنظمة والتعليمات واللوائح التنظيمية التي سمحت للمصارف الوطنية بأن تنوع في عملياتها المصرفية داخل وخارج العراق، بالتالي انعكست بشكل إيجابي على النظام المصرفي بصورة عامة، إذ أصبحت المصارف تتنافس فيما بينها لخدمة الزبائن وتقديم الأفضل، لاسيما وان

(١) د. عضيد شياع عواد، موضوعات في العمل المصرفي، مطبعة الكتاب/ بغداد، ٢٠١٣، ص ١٧.

(٢) أشارت المادة ٢٠ من قانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب رقم ٩٣ لسنة ٢٠٠٤ إلى تقديم التقارير عن الأموال والوسائل النقدية إلى مكتب الإخبار عن غسيل الأموال أو إلى خدمة زبائن العراق عن تحويل العملة أو وسائل نقدية أخرى تبلغ أكثر من ١٥ مليون دينار عراقي من داخل إلى خارج العراق أو بالعكس.

المصارف اعتمدت على النظم الإلكترونية الحديثة التي ربطت فروع المصارف مع الإدارات العامة في المصارف الأم وسهلت من العمليات المصرفية والخدمات.

وأخيراً فإن خضوع النظام المصرفي العراقي للمعايير الدولية الحديثة والالتزامات المصرفية الدولية ستجعله نظاماً مصرفياً متقدماً يواكب التطورات العالمية ويكون بمصاف الأنظمة الدولية المتقدمة. مما تقدم نرى إن النظام المصرفي العراقي بعد ٢٠٠٣ أصبح نظاماً يتمتع بالكفاءة والمرونة وفي تطور مستمر لاسيما بعد توجه المصارف إلى تطوير ذاتها، عن طريق تطوير خدماتها، وتدريب موظفيها وإدخالها للتكنولوجيا الحديثة في أعمالها وفتح أغلب المصارف للفروع لتحقيق الانتشار المصرفي.

* * *

تعريف النظام المصرفي ومكوناته في العراق

بعد ان تعرفنا على مراحل نشأة النظام المصرفي لابد من التطرق إلى تعريفه ومكوناته، اذ ان النظام المصرفي هو اطار تجتمع فيه عدد من العناصر لا يكتمل بدونها العنصر الأول هو الجانب القانوني والتشريعي الذي ينصب على الكيانات المصرفية التي تعمل في البيئة المصرفية لبلد معين ومنها العراق، والتي تخضع بمجملها إلى رقابة السلطة المسؤولة عن هذا النظام وهي البنك المركزي، لذا يعد النظام المصرفي إطاراً لثالوث رئيسي هو الجزء التشريعي المتمثل

بالقوانين والأنظمة والتعليمات والضوابط والجزء المادي المتمثل بالمصارف والجزء الثالث وهو الجزء الرقابي المتمثل بالبنك المركزي.

* * *

تعريف النظام المصرفي

إن المصارف، ونتيجة للتطورات التي طرأت على النظم الاقتصادية في العالم فقد تأطرت بالإطار الشرعي بسن القوانين التي تنظم عملها وتحدد أهدافها ومالها من حقوق وما عليها من التزامات تجاه الأشخاص، لاسيما وإن المصرف أصبح مؤسسة مهمتها الأساسية تقديم الخدمات المصرفية. حيث تقوم المصارف بعمليات كثيرة ومتنوعة ومتطورة نظمت وفقا لأحكام قانون التجارة رقم (٣٠) لسنة ١٩٨٤ و عليه فإن المصارف هي المؤسسات التي تعمل وفق القانون في بلد ما وتلتزم به، وتعمل على تجميع الأموال الفائضة عن حاجة الأشخاص لتقرضها لآخرين، أو لتستثمرها بطرق محددة قانونا، وفقاً لأسس ومعايير حددتها التشريعات المختصة.

بموجب المادة (٤) من قانون المصارف رقم (٩٤) لسنة ٢٠٠٤ في العراق فإن المصرف هو كل شخص حائز على التصريح أو الترخيص وفقاً للشروط التي حددتها المادة ٤ في الباب الثاني من قانون المصارف وبطبيعة الحال فإن هذا الترخيص أو التصريح

يسمح له ان يمارس كل الأعمال المصرفية كاستلام الودائع واستثمارها أو إقراضها وغيرها من الأعمال المصرفية. ومن كل ما تقدم يمكن تعريف النظام المصرفي بأنه مجموعة القوانين والإجراءات والضوابط والتعليمات والمؤسسات المصرفية (المصارف) والمؤسسات المالية غير المصرفية (شركات الصرافة وشركات التحويل المالي وشركات الدفع الإلكتروني وغيرها) التي يشرف عليها ويراقبها البنك المركزي بما له من سلطة قانونية لتنظيم أعمال تلك المؤسسات.

وعلى الرغم من ذلك فإنه من الضروري أن يتمتع هذا النظام بقدر كبير من الشفافية والدقة في تعامله مع الجمهور، فالثقة هي أساس أي علاقة لاسيما العلاقات المتعلقة بالأموال، وفقا للمبدأ السائد في الأعمال التجارية التي تقوم على الثقة بين المتعاملين. ولكون العمليات المصرفية هي إحدى الأعمال التجارية، فكان لابد من تنظيم عملها بموجب القانون، حيث أشارت المادة (٢) من قانون المصارف رقم ٩٤ لسنة ٢٠٠٤، إن الغرض الرئيسي لإصدار هذا القانون هو الحفاظ على الثقة في النظام المصرفي، مع ذكر الأغراض التنظيمية الأخرى كتعزيز الفهم العام للنظام المصرفي، وحماية المودعين والحد من الجرائم المالية بما فيها جرائم الاحتيال وغسيل الأموال وتمويل الإرهاب.

* * *

مكونات النظام المصرفي في العراق

يتكون النظام المصرفي في العراق من البنك المركزي العراقي الذي يقع على قمة الهرم المصرفي والمصارف على اختلاف أنواعها، المتخصصة والتجارية والإسلامية، ذات الملكية الحكومية أو الخاصة والمصارف الأجنبية العاملة في العراق، سواء أكانت فروعاً أو مكاتب أو غيرها، فضلاً عن شركات الصيرفة^(١) والتحويل المالي وشركات التأمين، التي تعمل على تحسين أداء القطاع المصرفي بمواكبته التطورات في العالم، وتعمل على تعزيز منهج الشفافية والانفتاح على الاقتصاد العالمي، الذي تعمل عليه السلطة النقدية في العراق لتعوض ما فاتته من سنوات كان النظام المصرفي العراقي فيها متأخراً وشبه منهار، ليكون نظاماً حديثاً وواعداً.

فالمصارف مؤسسات مالية وثيقة الصلة بالسلطة النقدية، وتمثل عصب الحياة الاقتصادية في كل دول العالم لما تؤديه من دور مهم وحيوي في جميع مفاصل الحياة الاقتصادية سواء أكانت خدمية، تجارية، صناعية أو زراعية^(٢).

وهنا تبرز أهمية النظام المصرفي حيث يُسهم مساهمة فعالة في تحقيق التنمية التي تجعل من القطاعات الصناعية والزراعية

(١) عرف القانون الملغي للبنك المركزي رقم ٦٤ لسنة ١٩٧٤ في المادة الأولى منه الصيرفة على أنها- احتراف قبول الودائع أو قبول الودائع ومنح الائتمان معاً، وذلك على حساب الوديع ومسؤوليته .

(٢) د. احمد بريهي علي، المصارف والائتمان والعمق المالي بين العراق والتجربة الدولية، كانون الثاني ٢٠١٨، ص ٧ بحث متاح على الموقع الرسمي للبنك المركزي تاريخ الزيارة ٢٠٢٠/١١/١٧.

والتجارية قطاعات إنتاجية حقيقية، مع العرض إن الهدف الأساسي الذي يسعى إليه القطاع المصرفي يتمثل باستقرار العملة والمحافظة على نظام مالي ثابت يقوم على أساس خلق روح التنافس وتحقيق استقرار الأسعار المحلية وإتاحة فرص العمل للجميع وبالتالي تحقيق الهدف الأسمى أي تحقيق الرخاء في العراق. ولتحقيق هذه الأهداف حددت المادة (٤) من قانون البنك المركزي رقم (٥٦) لسنة ٢٠٠٤ المعدل المهام التي يتعين على البنك المركزي القيام بها، مثل رسم السياسة النقدية وتنفيذها في العراق وتقديم الخدمات الاستشارية والمالية للحكومة وإصدار العملة العراقية وأدارتها، كما حددت الإجراءات الضرورية التي ينبغي على البنك اتخاذها في الفقرة الثانية من المادة المذكورة كإصدار اللوائح التنظيمية لتسهيل تنفيذ هذا القانون والإجراءات المتعلقة بمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب وغيرها من المهام التي حددتها تلك المادة.

* * *

أنواع المصارف

سنحاول في هذا المطلب التعرف على أنواع المصارف في العراق حيث مر القطاع المصرفي العراقي بمراحل عديدة ، فالصورة الحالية للقطاع المصرفي هي نتيجة لتطورات وتغييرات عديدة مر بها هذا القطاع المهم والحيوي ويمكن ان لا تستمر هذه الصورة على وضعها بل قد تتغير مستقبلا تبعا للتطورات التي ستحصل، لاسيما

وإن القطاع المصرفي العراقي تحكمه معايير الصيرفة العالمية ويخضع لإشراف ورقابة البنك المركزي العراقي، ومن الممكن إن يشهد تعاوناً ومشاركة من مصارف أجنبية للنهوض بواقع الاقتصاد العراقي.

* * *

المصارف التجارية

تعد المصارف التجارية احد مكونات النظام المصرفي في العراق، وتقسم وفقاً للآتي:

أ- **من حيث الملكية:** تنقسم هذه المصارف إلى مصارف عامة تكون رؤوس الأموال فيها ملكاً للدولة ومصارف خاصة تكون رؤوس الأموال فيها مملوكة للقطاع الخاص، وكلاهما يقعان تحت إشراف ورقابة البنك المركزي العراقي استناداً إلى الباب التاسع من قانون البنك المركزي رقم ٥٦ لسنة ٢٠٠٤ الذي أشار إلى رقابة البنك المركزي على المصارف، وجاءت هنا كلمة المصارف مجردة حيث لم يميز المشرع بين المصارف سواء أكانت حكومية ام خاصة.

ب- **من حيث التخصص:** تتكون هذه المصارف من مصارف تجارية ومصارف إسلامية، وتقسم المصارف التجارية بدورها إلى مصارف شاملة ومصارف متخصصة.

وما يهمنا في دراستنا هو المصارف الحكومية سواء أكانت مصارف تجارية أم مصارف إسلامية، لذا سنبحث في المصارف التجارية، ثم سنتطرق إلى المصارف الإسلامية.

أولاً: المصارف التجارية الشاملة:

هي المصارف التي تمارس الأعمال المصرفية كقبول الودائع وتقديم القروض وخضم الأوراق التجارية وتحصيلها وفتح الاعتمادات المستندية، وقد تمارس هذه المصارف أعمالاً أخرى غير مصرفية مثل المشاركة في المشاريع الاقتصادية وبيع وشراء الأسهم والسندات وفقاً للأنظمة والتشريعات المصرفية، ومن هذه المصارف مصرف الرافدين الذي يعد من أقدم المصارف التجارية في العراق حيث تأسس بموجب القانون رقم (٣٣) لسنة ١٩٤١ وهو بذلك أقدم من البنك المركزي، ثم تأسس مصرف الرشيد عام ١٩٨٨ كمصرف رديف للمصرف الأول ليخفف عنه أعباء الديون الخارجية وغير ذلك من المشاكل التي كانت تواجه مصرف الرافدين^(١)، ثم بعد ذلك تأسس المصرف العراقي للتجارة في ٢٠٠٤/١/٤ كمصرف متخصص وشامل في عمليات الاستيراد والتصدير للسلع، من وإلى العراق برأس مال مقداره مائة مليون دولار ووصل في عام ٢٠٠٧ إلى ١٩٥,٥ مليار دينار عراقي، وعمل منذ تأسيسه على إعادة تنشيط الاقتصاد العراقي، ومنح القروض للأشخاص على اختلاف أنواعها حيث تركز نشاطه على إصدار الاعتمادات المستندية لأغراض الاستيراد والتصدير. وتتولى المصارف الشاملة منح القروض والائتمانات إلى كافة القطاعات في الدولة، فلا تعمل على

(١) محمد نوري داود، الاتجاهات المستقبلية لتأثير بعض المتغيرات الاقتصادية في الاحتياطات الأجنبية، الموقع الرسمي للبنك المركزي.

<https://www.cbi.iq/?pid=Home&lang=ar> تاريخ الزيارة ١١/١١/٢٠٢٠، ص ٢١

أساس التخصص وإنما تجمع بين صفات المصارف التقليدية وصفات المصارف الحديثة وتدمج بين الصفات التجارية والاستثمارية^(١).
جدير بالذكر إن القوانين العراقية لم تنص على المصارف الشاملة لكن المادة (٢٧) من قانون المصارف رقم (٩٤) لسنة ٢٠٠٤ أشارت في فقرتها الأولى بجواز أن يمارس المصرف الأنشطة المصرفية حسب أحكام وشروط ترخيصه وإجازته، فكأنها جعلت المصارف التي تمارس كافة الأعمال المصرفية المذكورة في المادة أعلاه مصارف شاملة بدليل أنها في الفقرة الثانية من ذات المادة أجازت للبنك المركزي أن يطلب من المصارف بحسب تقديره وشروطه أن تمارس أنشطة مصرفية محددة من خلال شركات تابعة وذات رأس مال مستقل تمتلك المصارف اسهماً كلياً أو جزئياً.
عليه ومما تقدم نرى إن المشرع العراقي اخذ ضمناً بمفهوم المصارف الشاملة والمصارف المتخصصة، وإن لم يكن نص صراحة على مصطلح المصارف الشاملة^(٢).

ثانياً: المصارف المتخصصة:

هي مصارف تمارس نشاطاتها المصرفية معتمدة على مواردها الذاتية وتخدم القطاعات الأساسية في الاقتصاد العراقي مثل قطاع

(١) مناف عاصي كعود، رقابة البنك المركزي على المصارف الأهلية، رسالة ماجستير، كلية القانون والعلوم السياسية، الجامعة العراقية، ٢٠٢٠، ص ٤٢.

(٢) نصت المادة الأولى من تعليمات تسهيل القرار رقم ٩ لسنة ١٩٩٦ (تتولى المصارف الحكومية المتخصصة (المصرف الصناعي والمصرف الزراعي التعاوني والمصرف العقاري) وفروعها كافة ممارسة أعمال الصيرفة التجارية وفق أحكام التشريعات المطبقة في المصارف الحكومية التجارية (مصرف الرافدين ومصرف الرشيد) إضافة إلى أعمالها.

الإسكان أو القطاع الزراعي أو الصناعي، ويعتمد تمويلها على الائتمان قصير أو متوسط أو طويل الأجل وهي كالتالي:

١- **المصرف العقاري:** تأسس المصرف العقاري بموجب القانون رقم (١٨) لسنة ١٩٤٨ ومهمته الأساسية تقديم الخدمات المصرفية إلى الأشخاص (الطبيعيين أو المعنويين) في قطاع الإسكان مقابل ضمانات عقارية، كأن تكون ارض أو عقار مبني حيث تكون هذه الضمانة طويلة الأجل وفقاً للقوانين والتشريعات المختصة، فضلاً عن ذلك فإن المصرف العقاري إلى جانب الخدمات المصرفية العقارية التي يقدمها إلى الجمهور يمارس الأعمال المصرفية التجارية وفقاً لتعليمات تسهيل القرار رقم ٩ لسنة ١٩٩٦.

٢- **المصرف الزراعي:** تأسس المصرف الزراعي عام ١٩٣٥. وكان اسمه آنذاك المصرف الزراعي الصناعي ثم تغير الاسم عام ١٩٤٦ ليكون المصرف الزراعي التعاوني. ويختص هذا المصرف بالقطاع الزراعي بتقديمه الخدمات المصرفية والقروض^(١) التي تسهل على العاملين في هذا القطاع من مزارعين وجمعيات تعاونية زراعية. وعادة ما تكون القروض الممنوحة من هذا المصرف

(١) أنواع القروض التي يمنحها المصرف الزراعي هي (قروض تنمية النخيل، قروض المشاريع الكبرى، قروض الفلاحين والمزارعين، قروض الثروة الحيوانية والأهوار، قروض المكننة الزراعية ووسائل الري، وقروض تنمية المرأة الريفية، قروض تنمية المشاريع الزراعية لأبناء العراق) للمزيد حول القروض وآليات منحها ينظر الموقع الرسمي للمصرف الزراعي التعاوني العراقي www.agbank.gov.iq تاريخ الزيارة ١٠/١١/٢٠٢٠.

قروض قصيرة الأجل أو متوسطة ليساعد على تسهيل عمل المزارعين وتنمية هذا القطاع المهم والحيوي في العراق.

٣- **المصرف الصناعي:** تأسس المصرف الصناعي عام ١٩٤١، ويختص هذا المصرف بالقطاع الصناعي ودعم الصناعة العراقية، عن طريق تقديمه الخدمات والتسهيلات المصرفية ومنح العاملين في القطاع الصناعي القروض على اختلاف أنواعها طويلة أو متوسطة أو قصيرة الأجل، من أجل تنمية الصناعة العراقية، حيث ساهم في نهوض العديد من الشركات الوطنية كشركة الصناعات الخفيفة، وشركة الصناعات الإلكترونية، وشركة الخياطة الحديثة والعديد من الشركات الأخرى التي شكلت هيكل الصناعة الوطنية التي عملت على تطوير الاقتصاد الوطني^(١).

مما يتبين لنا إن العراق لديه مصارف متخصصة في جميع القطاعات المهمة والحيوية التي تمثل مفاصل الحياة الاقتصادية، وإن تفعيل نشاطها بصورة صحيحة وحمايتها من المخاطر التي قد يتعرض لها يمكن أن تسهم بنهوض الاقتصاد العراقي وتنميته.

* * *

(١) موقع الرسمي للمصرف الصناعي
https://www.indbk.gov.iq/ar/about_us/bank_contributions تاريخ الزيارة
٢٠٢٠/١١/١٢ الساعة ٨ مساءً.

المصارف الإسلامية

كانت أول محاولة لإنشاء مصرف إسلامي في مصر عام ١٩٦٣، وكان يسمى بنك الادخار المحلي ثم تلاه إنشاء بنك ناصر الاجتماعي ونص قانونه على عدم التعامل بالفائدة المصرفية سواء كانت أخذاً أم إعطاءً، وبعد ذلك جاءت توصيات مؤتمر وزراء خارجية الدول الإسلامية في مدينة جدة في السعودية بضرورة إنشاء مصرف إسلامي دولي للدول الإسلامية عام ١٩٧٢ وكان هذا الاهتمام الحقيقي بإنشاء هكذا نوع من المصارف. وعليه عُقدت في عام ١٩٧٧ اتفاقية تأسيس البنك الإسلامي للتنمية في جدة وقعتها وزراء مالية الدول الإسلامية. وكان هذا البنك لا يتعامل مع الأفراد وإنما يتعامل مع الحكومات فقط^(١).

في عام ١٩٧٥ أنشئ مصرف دبي الإسلامي، فكان أول بنك إسلامي متكامل يتعامل وفقاً لأحكام الشريعة الإسلامية ويقدم جميع الخدمات المصرفية والاستثمارية وفقاً لها. وقد توسعت فكرة إنشاء المصارف الإسلامية في الدول لتصبح اليوم أكثر من ٤٠٠ مصرفاً موزعة في أكثر من ٥٧ دولة في أنحاء العالم^(٢).

وتعرّف المصارف الإسلامية على إنها: مؤسسات مالية مصرفية استثمارية واجتماعية هدفها خدمة التنمية الاقتصادية والاجتماعية

(١) هيثم عبد القادر سعيد، نشأة المصارف الإسلامية، مقال متاح على الأنترنت، <https://islamfin.yoo7.com/t3567-topic> تاريخ الزيارة ١٢/١١/٢٠٢٠.

(٢) د. صادق راشد الشمري، الصناعة المصرفية الإسلامية، ط٢، مطبعة الكتاب، ٢٠١٢، ص٣٧.

مع قيامها بكافة الأعمال المصرفية الأخرى في إطار الشريعة الإسلامية^(١).

أو أنها: مؤسسات مالية مصرفية تُمارس أعمالها وفقاً لأحكام الشريعة الإسلامية، كما عرّفها اتفاقية إنشاء الاتحاد الدولي للبنوك الإسلامية على أنها (البنوك أو المؤسسات التي ينص قانون أنشائها ونظامها الأساسي صراحة على الالتزام بمبادئ الشريعة الإسلامية وعلى عدم التعامل بالفائدة أخذاً وعطاءً)^(٢).

إذ جاءت نشأة المصارف الإسلامية لتلبية رغبات المجتمع الإسلامي في التعامل المصرفي بعيداً عن الربا، وقد تزايد دور المصارف الإسلامية في تنمية الاقتصاد الوطني بتزايد عدد العملاء المتعاملين معها، وذلك بتوسيع خدماتها وأنشطتها المصرفية التي تعتمد على تبني فكرة الصيرفة الشاملة، ولذا فهي تأخذ بمبدأ الشراكة، إذ أنها تقوم بقبول الودائع من المودعين مثلما تقوم به المصارف التقليدية لكنها لا تستخدم الفائدة كتعويض لهم وإنما تمنحهم بدلاً عنه نسبة من الربح، فهي تقوم بتوظيف أموال المودعين واستثمارها وبالحدود التي تجيزها الشريعة الإسلامية^(٣).

(١) د. عبد الرزاق الهيتي، المصارف الإسلامية بين النظرية والتطبيق، ط ١، دار اسامة للنشر، عمان الأردن، ١٩٨١ ص ١٧٤

(٢) للمزيد ينظر اتفاقية إنشاء الاتحاد الدولي للبنوك الإسلامية، مطابع الاتحاد الدولي للبنوك الإسلامية، القاهرة مصر، ١٩٧٧، ص ١٠

(٣) الياس عبد الله أبو الهيجاء، تطوير اليات التمويل بالمشاركة في المصارف الإسلامية دراسة حالة الأردن، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى مجلس كلية الاقتصاد والمصارف الإسلامية/ جامعة اليرموك، اربد/ الأردن ٢٠٠٧ ص ٥٣.

فهذه المصارف تكون أهدافها في مختلف المجالات الاجتماعية والدينية وغيرها. فلا تكتفي بدور الوساطة المالية مثل المصارف التقليدية المتخصصة بل يتعداه إلى العمل الاستثماري والتجاري. ويُعد المصرف العراقي الإسلامي أول مصرف خاص إسلامي في العراق حيث تأسس في ١٩٩٢/١٢/١٩^(١) ثم توالى المصارف الإسلامية الخاصة في العراق ليصل عددها إلى (٢٩) مصرف إسلامي خاص في العراق.

وفي عام ٢٠١٢ تم تأسيس مصرف النهرين الإسلامي الحكومي وهو مُرتبط إدارياً بوزارة المالية ويعد أول مصرف إسلامي حكومي، ويهدف إلى تقديم الخدمات المالية والمصرفية التي تتفق مع أحكام الشريعة الإسلامية والعمل على تنمية الاقتصاد العراقي. وبصورة عامة فقد أوجدت المصارف الإسلامية نوعاً من التعاملات المصرفية لم تكن موجودة سابقاً في تعاملات المصارف التقليدية كالتعامل بين المودعين والمصارف على أساس الشراكة في الأرباح والخسائر فيما يسمى المنتجات المالية الإسلامية (المُرابحة، المُشاركة، المُضاربة، الاستصناع، التأجير وما إلى ذلك) بدلاً من التعامل الربوي.

١- **المُرابحة:** وهي بيع السلعة بسعرها مع زيادة عليه أي مع الربح وتقوم على أن من يريد أن يشتري سلعة معينة بأن يطلب من

(١) ينظر الموقع الرسمي للمصرف العراقي الإسلامي www.iraqiislamicb.iq تاريخ الزيارة ٢٠٢٠/١١/١٠.

المصرف الإسلامي سلعة معينة بأن يشتريها منه مع الربح ويسمى الأمر بالشراء، أما المصرف الإسلامي فيسمى المأمور بالشراء أو البيع ويكون دفع الثمن للمصرف أما حالا أو مؤجلا أو أقساطاً^(١).

٢-المشاركة: هي عقد بين اثنين أو أكثر أو عقد بين المشاركين في رأس المال والربح، ويقوم العميل والمصرف بتقديم المال لإنشاء مشروع جديد أو المساهمة أو المشاركة في مشروع موجود مسبقا بحيث يصبح كل واحد منهم له حصة في رأس المال سواء أكانت ثابتة أو متناقصة بحسب الأرباح والخسائر حيث تقسم الخسائر بقدر حصة كل شريك في رأس المال.

٣-المضاربة: تعد من أقدم صيغ التمويل الإسلامي، وهي نظام يقوم على تسهيل استثمار الأموال بوجود عقد بين شخصين يكون هو أساس التعامل بين المتعاقدين يكون احدهما يمتلك الأموال (المصرف) أما المستثمر (المضارب) فهو من يأخذ منه الأموال ليتاجر بها ويستثمرها بما يمتلك من خبرة، وفي نهاية العقد أو الصفقة يتقاسمان الربح حسب النسب المنفق عليها في العقد، أما الخسارة فيتحملها المصرف أو صاحب رأس المال أما المستثمر فيخسر جهده أو عمله فقط، وهذا نوع من أنواع الكسب الحلال.

(١) د. عيسى خيرى الجعبري، الزامية الوعد وأثرها في بيع المرابحة الأمر بالشراء، ط١، بدون دار نشر، الخليل، فلسطين، ٢٠٢٠، ص٩ و١٠.

٤- **الاستصناع:** هو عقد بين المستصنع (المشتري) والصانع (البائع) يطلب المستصنع فيه من الصانع سلعة موصوفة يقوم على أساسه الصانع بتسليمها له بالوقت المحدد بالعقد على أن تكون مادة الصنع وتكلفتها من الصانع في مقابل مبلغ محدد بينهما ومتفق عليه وعلى طريقة سدادها في العقد^(١).

٥- **التأجير، الإجارة:** هو عقد بين شخصين وأكثر يقوم بموجبه الأول بتمليك منفعة شيء مباح لمدة محددة في العقد لقاء عوض معين، وتكون عن طريق صكوك أو سندات يصدرها المصرف ويدعو المستثمرين ان يتعاقدوا أو يكتتبون بها حيث يقوم بتمليك أصولها وتأجيرها تنتهي أما بالتمديد أو الأرباح واقتسامها بين المستثمرين وحسب الضوابط الموجودة في المصرف^(٢).

أما أهداف المصارف الإسلامية فهي تشجيع الاستثمار المصرفي وتحريم الاكتناز وبالتالي تحقيق الأرباح وزيادتها دون أن تكون مشوبة بالربا وكذلك تقديم خدمات مصرفية تناسب الخدمات التي تقدمها المصارف التقليدية شريطة أن لا تتعارض مع أحكام الشريعة الإسلامية.

وبما إن خمس سكان العالم من المسلمين، فإن النشاط المصرفي الإسلامي في تزايد مستمر وهناك ما يقارب ٤٠٠ مصرف موزعة

(١) احمد بالخير، عقد الاستصناع وتطبيقاته المعاصرة، رسالة ماجستير، جامعة الحاج لخضر كلية العلوم الاجتماعية والعلوم الإسلامية، ٢٠٠٨، ص ٤

(٢) د. عز الدين خوجه، أدوات الاستثمار الإسلامي، ط١، منشورات مصرف الزيتونة، تونس، ٢٠١٤، ص ٨٢

على ٥٧ دولة في العالم وهذا الأمر لا يخلو من المخاطرة فكلما زاد الطلب على منتجات المصارف الإسلامية فأن المخاطرة تزداد وهذا يزيد من العوائد.

وتقوم المصارف الإسلامية بأنشطة لا تمارسها المصارف التقليدية مثل:

١- تلقي الأموال وتكون أما من رأس المال المدفوع والاحتياطيات والأرباح المرحلة والمخصصات، وهذه موارد داخلية، وأما الموارد الخارجية فتكون عن طريق قيام المودعين بإيداع أموالهم في المصرف لأغراض مختلفة، وتكون أما حسابات جارية أو ودائع استثمارية، أو ودائع ادخارية يقوم المودعون بإيداع الفائض عن حاجتهم لدى المصارف ويمكنهم سحبها متى ما أرادوا ذلك.

٢- توظيف الأموال: تمارس المصارف الإسلامية الأنشطة التجارية والصناعية والزراعية ، فعمل المصارف الإسلامية أقرب إلى عمل المصارف الشاملة كما أسلفنا سابقاً.

٣- تقديم الخدمات: تقوم المصارف الإسلامية بتقديم الخدمات المصرفية كخطابات الضمان وتحصيل الأوراق التجارية والاعتمادات المستندية والسفحة بالإضافة إلى عمليات بيع وشراء العملات والمعادن الثمينة .

وكل هذه العمليات المصرفية التي تقوم بها المصارف الإسلامية لا تخلو من المخاطرة حيث إن نشاطها يقوم على مبدأ المشاركة في الربح والخسارة، لذا فإنها معرضة دائماً للمخاطر^(١).

* * *

أثر القانون على أداء القطاع المصرفي

منذ بزوغ فجر العمل المصرفي في العالم، سعت الدول إلى حمايته من أي مخاطر قد تواجهه وتؤدي به إلى الأزمات المالية، عن طريق سنها القوانين والتشريعات اللازمة والعمل على تحسين أدائه، مع العرض إن موضوع المخاطر المصرفية من أهم الموضوعات التي تقلق العاملين في القطاع المصرفي ولا سيما في الآونة الأخيرة وما شهده العالم من أزمات مالية لا سيما الأزمة المالية العالمية لعام ٢٠٠٨، حيث اتضح للعاملين والمختصين في مجال القطاع المصرفي إن أهم سبب في الأزمات المالية في العالم هي المخاطر المصرفية وتزايدها من جهة وسوء إدارتها من جهة أخرى، فضلاً عن تزايد انفتاح الأسواق المالية والمصرفية على العالمية مما أدى إلى زيادة حجم المخاطر المصرفية وتنوعها.

كل تلك عوامل دعت المصارف إلى أن تتخذ الخطوات اللازمة لإدارة المخاطر المصرفية عن طريق وضع البرامج واستحداث

(١) د. رانية زيدان شحادة العلانة، إدارة المخاطر في المصارف الإسلامية، ط١، دار عماد الدين للنشر والتوزيع، ٢٠٠٩ ص ٦٢.

الأدوات والعمليات الخاصة بإدارتها فضلاً عن استحداث إدارات خاصة تحاول أن تساهم في الحد من هذه المخاطر التي تواجه المصارف، لأن العمل على التنبؤ بالمخاطر المصرفية والعمل على إدارتها وتقييمها يساعد في نجاح عمل المصارف وتحقيق أهدافها وبالتالي يعمل على تحسين أداء القطاع المصرفي بصورة عامة.

* * *

الحماية من المخاطر المصرفية

يُعرّف الخطر عادة على إنه احتمال وقوع حدث في المستقبل يسبب أضراراً أو خسارة لمن يقع عليه وعواقبه أما ان تكون بسيطة من الممكن تحملها أو جسيمة لا يمكن تلافيها^(١).

أما المخاطر المصرفية فهي احتمالية أن يتعرض المصرف إلى خسائر غير متوقعة لم يسبق أن تم التخطيط لها أو عدم استقرار عائدات الاستثمار مما يؤثر سلباً على أهداف المصرف واستراتيجياته^(٢)، أو هي حدوث ظروف خاصة من الممكن ان تؤثر على المصرف وتحقيقه لأهدافه، أو هي احتمالية وقوع الخسارة على المصرف أما بشكل مباشر كالخسائر في رأس المال أو نتائج الأعمال

(١) شادي سلامة الحولي، إدارة مخاطر العمليات المصرفية الإلكترونية وفق مقررات بازل، رسالة ماجستير، كلية التجارة/ الجامعة الإسلامية، فلسطين، ٢٠١٥ ص ٢٥.

(٢) منيب خلف محييد الجبوري، اثر اتفاقية بازل ٢ على الأداء المالي في المصارف الإسلامية الأردنية، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية المال والاعمال/ جامعة آل البيت، ٢٠١٧، ص ٣٤.

أو بشكل غير مباشر عن طريق وجود العراقيين أو القبول التي تؤثر على قدرة المصرف في تحقيق أهدافه فتؤدي لإضعاف قدرته على ممارسة أعماله ونشاطاته المصرفية على أتم وجهه^(١). عليه يتبين ان المخاطر المصرفية موجودة وملزمة لعمليات المصارف وجميع أنشطتها سواء كانت طويلة أو قصيرة أو متوسطة الأجل. وسنتناول في هذا المطلب أنواع المخاطر المصرفية في الفرع الأول، ثم نتناول في الفرع الثاني إدارة المخاطر، ونخصص الفرع الثالث لبيان التعثر المصرفي.

تعريف المخاطر المصرفية وأنواعها

تتعرض المصارف إلى مخاطر قد تؤثر سلباً على عملها وبالتالي تؤثر على أهدافها والتي هي كالاتي مخاطر الائتمان ومخاطر السوق ومخاطر عدم كفاية رأس المال والمخاطر التشغيلية ومخاطر السمعة والمخاطر الاستراتيجية ومخاطر التنظيم^(٢) وقد عرفها البنك المركزي العراقي كالاتي:

١- **مخاطر الائتمان:** تعد مخاطر الائتمان من أهم المخاطر التي يتعرض لها القطاع المصرفي إذ أنها خسائر احتمالية الوقوع تتكون

(١) يوسف كمال محمد، المصرفية الإسلامية/ السياسة النقدية، ط ١، دار الوفاء للطباعة والنشر، ١٩٩٦، ص ٤٤

(٢) د. إبراهيم الكراسنة، أطر أساسية ومعاصرة في الرقابة على البنوك وإدارة المخاطر، ط ٢، معهد السياسات الاقتصادية، صندوق النقد العربي ٢٠١٠ ص ٣٥ وما بعدها.

أما نتيجة لعدم قدرة العميل بالوفاء بالتزاماته في وقتها المحدد أو عدم رغبته بالوفاء.

٢- مخاطر السوق: وهي الخسائر والتغيرات التي تحدث نتيجة لحركة السوق سلباً فتؤثر هذه الحركة على أسعار الصرف مما يجعلها تؤثر سلباً على المصرف.

٣- مخاطر السيولة: هي المخاطر أو الخسائر الاحتمالية التي تنتج بسبب تحمل المصرف تكاليف فشله في الوفاء بالتزامات المحتملة أو تمويل زيادة موجوداته، وتعد من المخاطر المفاجئة التي يكون من الصعب التنبؤ بتوقيت إعلان المصارف والمؤسسات المالية والشركات عن نقص السيولة لديها وذلك أما بسبب اكتناز الجمهور لأموالهم في المنازل لعدم ثقتهم بالجهاز المصرفي أو استثمار المصرف لأموال عملاءه وعجزه عن توفير السحوبات الجارية اليومية لعملائه.

٤- مخاطر سعر الفائدة: وتكون نتيجة للتحركات غير المناسبة في أسعار العائدات الموجودة في الأسواق خلال مدة معينة على المراكز التي تتأثر بالفائدة، وتكون كذلك نتيجة للنشاطات الرئيسية للمصرف غير المتاجرة وبالتالي يتأثر ربح المصرف وحقوق ملكيته وينعكس سلباً على مركزه المالي، وبعبارة أخرى تأتي مخاطر سعر الفائدة نتيجة تعرض المصارف لخسارة استثمارية بسبب حركة أسعار

الفائدة في السوق فكلما زادت أسعار الفائدة قلة قيمة الأصول (الأوراق المالية) التي تتأثر في بعض الأحيان بصورة معاكسة وبالتالي تؤثر سلباً عليه سواء كان على عائداتها أو على القيمة الاقتصادية لأصوله.

٥- تغيرات أسعار الصرف: فتأتي نتيجة التعامل بالعملات الأجنبية وعدم استقرار أسعارها نتيجة أما لوضع سياسي معين أو وضع اقتصادي كتغير الصادرات والواردات.

٦- مخاطر عدم كفاية رأس المال: تعرف كفاية رأس المال بأنها القدرة النهائية للمصرف على تسديد التزاماته المتمثلة بحقوق المالكين والمودعين وهو مشكلة تظهر في الأزمات أو في الظروف الصعبة وتختلف عن مخاطر السيولة التي تعد مشاكل يومية تواجه المصارف والمؤسسات المالية بصورة مستمرة أو بشكل يومي فهي مشاكل تلازم الإدارة وقد تزايد الاهتمام بكفاية رأس المال في الآونة الأخيرة لاسيما بعد ان أقرته لجنة بازل معياراً دولياً^(١) يدل على قوة مركز المصرف المالي ويعمل على تقوية ثقة الجمهور بالمصرف^(٢).

(١) مروج طاهر هذال المرسومي، أثر مخاطرة السيولة وكفاية رأس المال في أداء المصارف التجارية العراقية للمدة من ٢٠٠٥-٢٠١٤، أطروحة دكتوراه، كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة كربلاء، ٢٠١٧، ص ٦٥.

(٢) د. نهاد عبد الكريم العبيدي، علي حسين زابر، تطبيق نظام التأمين على الودائع في العراق ودوره في سلامة أداء المصارف التجارية، بحث منشور في مجلة الغري للعلوم الاقتصادية، السنة (١١)، المجلد (١٠)، العدد (٣٣)، ٢٠١٥، ص ١٦.

٧ - **المخاطر التشغيلية:** هي المخاطر التي تسبب الخسائر أما نتيجة لعدم كفاءة العمليات الداخلية المصرفية كالمواصفات المطلوبة والإجراءات الداخلية مثل عدم توخي الدقة في تنفيذ العمليات، أو عدم كفاءة الأفراد العاملين وقلة تدريبهم على أساليب العمل أو قد تكون مخاطر تشغيلية فنية كالأعطال التي تصيب الحواسيب أو أجهزة الربط اللاسلكي وغيرها من الأعطال الفنية أو نتيجة لأحداث خارجية كالمخاطر القانونية ومخاطر السمعة والمخاطر الاستراتيجية وهي كالآتي: ^(١)

أ- **المخاطر القانونية:** وهي المخاطر التي يتعرض لها المصرف نتيجة لنقص أو قصور في الأوراق والمستندات الخاصة به فيجعلها غير مقبولة بشكل قانوني، وقد يحدث هذا النقص سهواً في الضمانات التي يقدمها الزبائن أو بسبب عدم تطبيقه النصوص القانونية بصورة صحيحة، كذلك قد تكون خسائر محتملة بسبب العقوبات والغرامات التي يتعرض لها المصرف لإخفاقه في التزاماته القانونية والتعاقدية.

ب- **مخاطر السمعة:** وهي الآراء السلبية التي يصدرها العامة وتكون بالأساس نتيجة للأفعال التي تمارسها الإدارة أو العاملين في المصرف والتي تؤثر سلباً على سمعة المصرف وتعكس صورة سلبية عنه من ناحية الأداء أو علاقاته مع عملاءه، وبالتالي تؤثر عليه وينتج عنها خسائر كبيرة للأموال والعملاء.

(١) محمد إبراهيم هادي المغازة جي، حماية الودائع في إطار المخاطر المصرفية، بحث دبلوم عالي/ المعهد العالي للدراسات المحاسبية والمالية، جامعة بغداد، ٢٠٠٨، ص ١٨

جـ- **المخاطر الاستراتيجية:** هي المخاطر الحالية أو المستقبلية التي تأتي نتيجة لاتخاذ قرارات أو خطوات خاطئة فتؤثر على أرباح المصرف ورأس ماله أو قد تكون نتيجة للتعامل البطيء والمتأخر مع المتغيرات المصرفية وعدم اتخاذ الخطوات السريعة والصحيحة مع هذه المتغيرات والتي تقسم بدورها الى: (١)

١- **المخاطر التنظيمية:** تكون نتيجة عدم التزام المصرف بالأنظمة والتعليمات والقوانين والمعايير الصادرة عن السلطات الرقابية فيتعرض المصرف بالتالي للغرامات المالية أو قد تؤدي إلى مخاطر أخرى كمخاطر السمعة وتكون المخاطر التنظيمية الحالية أو مستقبلية أو كلاهما.

٢- **مخاطر الوساطة:** هي المخاطر إلى يتعرض لها طرف رئيسي أو طرف مقابل للفشل في عملية تتعلق بأداة مالية معينة يكون المصرف هو المنفذ النهائي لها.

٣- **مخاطر الالتزام:** وهي المخاطر التي تكون محتملة الوقوع أما نتيجة لقرارات قضائية تفرض على المصرف عقوبات مالية، أو قد تكون خسائر محتملة الوقوع، نتيجة لمخاطر السمعة التي يتعرض لها المصرف بسبب مخالفته لأداب وسلوكيات المهنة المصرفية، أو بسبب أنشطته المالية أو عدم امتثاله أو مخالفته للقوانين واللوائح القانونية كقانون غسيل الأموال وتمويل الإرهاب، أو أي تعليمات صادرة عن

(١) د. نبيل حشاد ، دليلك إلى إدارة المخاطر المصرفية والمالية، ط١ ، منشورات اتحاد المصارف العربية، ٢٠٠٥، ص ١٣٣

سلطة تنفيذية بشرط ان تكون هذه التعليمات لازمة فيتعرض على أساسها المصرف للمخاطر.

٤- **مخاطر التركيز:** وهي المخاطر التي أما أن تكون مخاطر من نوع واحد أو مجموعة مختلفة من المخاطر في المصرف الواحد فتسبب له خسائر كبيرة تهدد نشاطاته الرئيسية وقدرته على القيام بها أو قد تؤدي حتى إلى إحداث تغييرات جوهرية في هيكل المخاطر فيه.

طرق إدارة المخاطر المصرفية

بعد ان تناولنا في الفرع الأول أنواع المخاطر المصرفية سنحاول في هذا الفرع ان نسلط الضوء على طرق إدارة هذه المخاطر، لذا يجب ان تتوافر لدى المصارف برامج أو خطط استراتيجية للتعامل معها، حيث يقوم مجلس الإدارة في كل مصرف بتوضيح قدرته على تحملها. وقد افرد الفصل العشرون من التعليمات رقم ٤ لسنة ٢٠١١ تعليمات تسهيل تنفيذ قانون المصارف رقم ٩٤ لسنة ٢٠٠٤ الإجراءات اللازمة اتباعها من قبل إدارة المصارف، فضلا عن ان البنك المركزي العراقي اصدر تعليمات رقابية تلتزم بها المصارف كحد ادنى لإدارة المخاطر فيها نجملها بالاتي:

١- وضع اطار لإدارة المخاطر يسهم في مساعدة الإدارة التنفيذية ومجلس الإدارة في المصرف للتعرف على المخاطر المحتملة وقياسها وتحديد وضع خطط طوارئ تؤمن استمرارية عمل المصرف.

٢- وضع نظام يعمل على إدارة المخاطر وضبطها يكون قادر على تحديدها وقياسها في جميع الأوضاع عن طريق القيام باختبارات الضغط^(١).

٣- وضع نظام رقابي داخلي واطار للحوكمة وفقا لما هو موجود في دليل الحوكمة المؤسسية للمصارف^(٢) وتطبق الإجراءات التي سبق أن وافق عليها مجلس الإدارة مع تمتع المسؤولين عن إدارة المخاطر بالصلاحيات الكافية لممارسة أعماله مع تمتعه بالاستقلالية المناسبة ليكونوا بعيدا عن أي تأثيرات أو ضغوط خارجية.

٤- وجود أنظمة معلوماتية تتمكن من تأمين المعلومات الدقيقة والتقارير عند الحاجة.

وعليه فإن إدارة المخاطر المصرفية يجب ان تتم وفقاً للمعايير الدولية لا سيما معايير بازل^(٣) التي جاءت بمعايير أساسية لتقوية الرقابة

(١) بقصد باختبارات الضغط ان يقوم المصرف باستعمال تقنيات مختلفة لقياس إمكانيته في مواجهة المخاطر التي يتعرض لها وفي مختلف ظروف العمل الصعبة التي تواجهه ومدى انعكاس اثرها على المؤشرات المالية ... للمزيد ينظر الموقع الرسمي لاتحاد المصارف العربية على شبكة الانترنت تاريخ الزيارة ٢٠٢٠/١١/١٨ الساعة ١٠ مساءً

<https://uabonline.org/ar>

(٢) الحوكمة المؤسسية للمصارف هي مجموعة من الأنظمة الشاملة التي تحدد العلاقات بين الإدارة التنفيذية ومجلس الإدارة للمصرف ومالكي الأسهم وأصحاب المصالح الأخرى وتحدد أنشطة المصرف وأعماله واستراتيجياته فضلا عن أدارتها لمنظومة المخاطر المصرفية ومراقبة امتثال المصرف للأنظمة والقوانين والتعليمات وممارساته في الإفصاح والشفافية، البنك المركزي العراقي، دليل حوكمة المؤسسات المصرفية ٢٠١٨، متاح على الموقع الرسمي للبنك المركزي العراقي <https://www.cbi.iq> تاريخ الزيارة ٢٠٢٠/١١/١٨ الساعة ١٠:٣٠ مساءً.

(٣) تتكون لجنة بازل للرقابة المصرفية من كبار ممثلي السلطات الرقابية والمصارف المركزية في العديد من دول العالم كالأرجنتين، الصين، فرنسا، ألمانيا، بلجيكا، استراليا، اليابان، وكوريا الجنوبية وتكون مجموعة المبادئ الأساسية من أعضاء من اللجنة ومجموعة بازل الاستشارية

المصرفية وإدارة المخاطر الفعالة، إذ إن الرقابة المصرفية تتناسب طردياً مع إدارة المخاطر الفعالة كلما توفرت لدى السلطات الرقابية الصلاحيات والأدوات التي تجعل من عملها الرقابي قوياً وفعالاً كلما ازدادت فعالية إدارة المخاطر المصرفية عنها في القضايا بالغة التعقيد في المصارف كمخاطر السيولة وغيرها من المخاطر التي تتعرض لها المصارف وكل مصرف وحسب ظروفه^(١). حيث حدد المبدأ الخامس عشر منها معايير أساسية تلتزم بها السلطات الرقابية تتعلق بمخاطر الائتمان ومخاطر السوق ومخاطر السيولة ومخاطر أسعار الفائدة ومخاطر التشغيل (المخاطر التشغيلية)^(٢)، فضلاً عن أن تكون للسلطات الرقابية خطط للطوارئ وبرامج اختبارات الضغط.

لذا عملت أغلب المصارف على وضع إدارات خاصة لإدارة المخاطر المصرفية ترتبط بأقسام إدارة المخاطر في البنوك المركزية تبلغها بأي نشاطات قد تنشأ عنها مخاطر، لتحقيق الإدارة الجيدة للمخاطر المصرفية التي تواجهها، ولا سيما إدارة رؤوس الأموال التي تجنبها مخاطر التعثر المالي الذي يعد من أغلب المخاطر التي تواجه عمل المصارف.

* * *

المؤلفة من ممثلين من الدول الأعضاء في اللجنة ومن مجموعات اقلية لسلطات الرقابة المصرفية في صندوق النقد الدولي.

(١) المبادئ الأساسية للرقابة المصرفية الفعالة الصادرة عن لجنة بازل للرقابة المصرفية، منشورات صندوق النقد العربي ٢٠١٤ ص ٧٠

(٢) المعيار الحادي عشر من المبدأ الخامس عشر، المبادئ الأساسية للرقابة المصرفية، المصدر نفسه ص ٧٨.

التعثر المصرفي

على الرغم من إن القطاع المصرفي في العالم شهد العديد من التطورات في ممارسته لأنشطته واستحدثته لآليات الجديدة في إدارة المصارف والتنافس فيما بينها في تقديم الخدمات الأفضل للأفراد، وبما إن النشاط المصرفي هو من أكثر الأنشطة تعرضاً للأخطار في العالم فمهما امتلك العاملين فيه من خبرة وحنكة إدارية في توقع هذه المخاطر، فإنه لا بد وأن يتعرض في بعض الأحيان إلى التعثر المالي، الذي يمثل المرحلة الأولى من مراحل الأزمات المصرفية والتي تؤثر تأثيراً مباشراً على الاقتصاد الوطني وأداء الجهاز المصرفي، أو هو مرحلة يمر بها المصرف وتوصله إلى حالة الاضطراب المالي الخطير وتجعله قريب من إشهار إفلاسه، أما بسبب عدم قدرته على سداد ديونه والتزاماته أو بسبب الخسائر المتتالية^(١)، وتوجد عدة أسباب تؤدي إلى تعثر المصارف يمكن إجمالها بالاتي:^(٢)

- ١- أسباب داخلية ناتجة عن المخاطر النظامية كعدم كفاءة وفعالية الإدارة أو العاملين فيها.
- ٢- أسباب ناجمة عن المخاطر الاستراتيجية أما بسبب سياسة المصرف في الإقراض أو سياسته التشغيلية.

(١) أسرار فخري عبد اللطيف، التعثر المالي المصرفي الأسباب وأساليب المعالجة، بحث متاح على الموقع الرسمي للبنك المركزي العراقي، ص ٥ www.cbi.iq تاريخ الزيارة ٢٠٢١/٤/٣.

(٢) نوار يونس حسين، هيثم عبد الخالق إسماعيل، الدور الإشرافي للبنك المركزي في حماية المصارف التجارية، مجلة دراسات محاسبية ومالية، المؤتمر الوطني لطلبة الدراسات العليا لسنة ٢٠١٩. ص ٤.

٣- اسباب خارجية كمخاطر أسعار الفائدة أو المخاطر القانونية التي تنجم عن ضعف القواعد القانونية في تغطيتها للجوانب القانونية والتنظيمية في المصرف، والتي تؤدي بشكل أو بآخر في النهاية إلى تعثر المصرف.

وهناك سمات للمصارف المتعثرة أهمها ما يأتي: (١)

١- مخالفة المصارف للمعايير والضوابط والتعليمات الصادرة من البنك المركزي.

٢- عدم كفاية رأس المال وضعف ضوابط منح الائتمانات وإدارتها.

٣- عدم وجود متابعة لتحصيل الديون وعدم التزام المصارف بشروط منح القروض.

٤- عدم وجود إدارة فعالة لإدارة المخاطر.

٥- عدم وجود برامج في المصارف تتمتع بخاصيتي الإفصاح والشفافية المالية التي لو وجدت لسمحت بإدارة فعالة لإدارة المخاطر وسمحت أيضاً بقيادة المصرف إلى بر الأمان.

ولاشك إن درجة التعثر تختلف من مصرف لآخر، وقد حدد الباب الثاني عشر من قانون المصارف رقم ٩٤ لسنة ٢٠٠٤ إجراءات إعادة تأهيل المصارف بواسطة الوصي (٢)، الذي يُعين تحت رقابة البنك المركزي، حيث يتم تأهيل المصرف بقرار من وزير المالية

(١) د. أيت وازو زائنة، مسؤولية البنك المركزي في مواجهة خطر التعثر المالي للبنوك والمؤسسات المالية، مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد ١٠ العدد ٣، ديسمبر ٢٠١٩ ص ٤٧١.

(٢) أشارت المادة ٥٩ من الباب الحادي عشر من قانون المصارف (ان للبنك المركزي ان يعين وصياً للمصرف متى ما قرر ان المصرف لا يفي بالتزاماته المالية عند استحقاقها...)

بناءً على توصية خطية من البنك المركزي مع خطة يعدها لإعادة تأهيل المصرف بالتشاور مع الوصي، مع تحديد نقاط الضعف أما في أدارته أو في عملياته، بالإضافة إلى بيان الإجراءات التصحيحية اللازمة.

وفي بعض الأحيان لا تستطيع المصارف إدارة ومعالجة المخاطر التي تعترضها بالتالي تتفاقم هذه المخاطر وقد يؤدي استمرار هذه المخاطر إلى مشاكل وصعوبات قد لا تشمل العاملين في المصرف ودائنيه فحسب بل قد تؤثر سلباً على القطاع المصرفي الوطني بصورة أو باخري عند تعثر المصرف مالياً، وفي هذه الحالة تحتاج المصارف إلى تدخل فعلي من قبل البنك المركزي ليساعدها على إعادة تنظيم عملها والسيطرة على أوضاعها المتدهورة، لذا يلجأ البنك المركزي إلى تعيين وصي على المصرف المتعثر عندما يجد أن هذا المصرف لا يفي بديونه عند الاستحقاق ولا يلتزم بإيفاء المستحقات المالية إلى مستحقيها، أو عندما يرى أن تعيين وصي على مصرفٍ ما يضمن سلامة واستقرار القطاع المصرفي بصورة عامة، فالوصاية على المصارف هي أداة يتدخل البنك المركزي من خلالها في إدارة المصرف عند وجود حالة تستوجب فرض وصاية وهي مكنة منحها المشرع للبنك المركزي للحفاظ على عمل المصارف واستمرارها في ممارسة أنشطتها والمحافظة على قدراتها المالية والإدارية وتصحيح مسارها، باعتبارها الأساس في الحياة الاقتصادية، إذ يقوم البنك المركزي بمعالجة الصعوبات المالية والمشاكل الإدارية التي أدت إلى وضع المصرف تحت الوصاية

بهدف تفادي انهيارها وتصفيتها وإشهار إفلاسها^(١). وقد أفرد قانون المصارف رقم (٩٤) لسنة ٢٠٠٤ الباب الحادي عشر منه للوصاية حيث نظم أحكاماً خاصة لها كالحالات التي يعين فيها البنك المركزي وصي على المصرف، والوقت الذي يستغرقه عمل الوصي، وكيفية إنهاء عمله، والنتائج المترتبة على تعيينه، وغيرها من الأمور التي نظمها هذا القانون.

هذا وقد أشارت الفقرة الأولى من المادة ٦٠ من قانون المصارف رقم ٩٤ لسنة ٢٠٠٤ إلى أن الوصي المعين من البنك المركزي يكون شخصاً أو عدة أشخاص منظمين ومؤهلين وصالحين ولائقين، وبالرجوع إلى المادة (١) من قانون المصارف العراقي رقم (٩٤) لسنة ٢٠٠٤ يتضح أن عبارة (شخص صالح لائق) تعني (أن يكون شخصاً أميناً وجديراً بالثقة لا تجعله مؤهلاته المهنية وخلفيته وخبرته أو مركزه المالي أو مصالحه في قطاع الأعمال غير مؤهلاً في رأي البنك المركزي لأن يكون مالكا أو إدارياً وصياً أو حارساً قضائياً لمصرف..).

وقد ذهب مجلس الدولة في فتواه إلى أن الوصي المعين من البنك المركزي العراقي يحل محل مجلس الإدارة والهيئة العامة في اتخاذ قرار زيادة رأس المال في المصرف^(٢).

(١) د. ناصر خليل جلال، د. تالان بهاء الدين عبدالله المدرس، إعادة تنظيم المصارف الخاضعة للوصاية والمسؤولية المدنية الناشئة عنها دراسة في القانون العراقي، بحث منشور في مجلة تكريت للحقوق السنة ١ العدد ٣ الجزء ١، ٢٠١٧، ص ٥٥٤.

(٢) للمزيد ينظر قرار مجلس الدولة رقم ٢٠١٥/١٠٨ المؤرخ في ٢٠١٥/١٠/٧، منشور في قرارات مجلس الدولة وفتاواه لسنة ٢٠١٥.

وقد حاول بعض الفقه بيان مفهوم الوصاية في نطاق المصارف حيث عرّفها البعض بأنها: إدارة المصرف بغية إعادة تنظيمه دون المساس بعقد تأسيسه في حين يرى آخرون أنها إجراء إداري يتخذ للتعرف على طبيعة المشاكل التي يعاني منها المصرف وإيجاد الحلول اللازمة بأسرع وقت^(١) ويمكن تعريف الوصاية بأنها وضع قانوني مؤقت يوضع المصرف فيه بسبب قرار صادر من البنك المركزي يتضمن عدة إجراءات إدارية لإعادة تنظيم المصرف وتحقيق الاستقرار فيه عن طريق معرفة المشاكل التي يتعرض لها وتحليلها وإيجاد الحلول اللازمة.

أما إذا كان المصرف منهاراً ولا يوجد أمل لتسجيله أرباحاً في حالة بقاءه أو كانت قيمة تصفيته أكبر من بقائه كمصرف، ففي هذه الحالة يتم اللجوء إلى تصفيته. وقد حدد الباب الثالث عشر من قانون المصارف رقم (٩٤) لسنة ٢٠٠٤ نوعين من إجراءات المصرف لتصفية المصارف، وهي أما أن تكون تصفية طوعية بقرار من مالكي المصرف بعد استحصال موافقة البنك المركزي بناءً على طلب خطي مقدم إلى البنك المركزي أما لإلغاء ترخيصه أو أجازته، ولا يوافق البنك على الطلب إلا بعد أن يتأكد إن المصرف أوفى بجميع التزاماته أو تسويتها تجاه كل من موظفيه وعملائه ودائنيه، أو أن تكون التصفية قسرية بقرار من البنك المركزي يقوم فيه بإلغاء

(١) د. حمزة فائق وهيب الزبيدي، محمد هاشم محسن الحسيني، دور السلطة الاشرافية في حماية النظام المالي/ الوصاية انموذجاً، مجلة دراسات محاسبية ومالية، المجلد العاشر، العدد ٣٠ الفصل الأول ٢٠١٥ ص ٣٦.

الترخيص أو الإجازة بسبب إقامة دعوى إفلاس ضد المصرف^(١) بقرار صادر من محكمة الخدمات المالية حيث يقوم البنك باتخاذ الترتيبات اللازمة بنشر قراره في الجريدة الرسمية وفي صحيفتين متداولتين، وعليه يقوم المصرف بالتصفية وفق الإجراءات التي يحددها البنك المركزي على أن تكون متفقة مع الإجراءات المحددة في المادة (٨٥) من قانون المصارف رقم (٩٤) لسنة ٢٠٠٤.

وبالعودة إلى إدارة المخاطر المصرفية التي يتعرض لها النظام المصرفي، فإن إدارتها وتحليلها وتقييمها وقياسها يعد من المهام الرئيسية والأساسية لقسم إدارة المخاطر في البنك المركزي العراقي. حيث إن هذا القسم المهم والحيوي يتعاون مع بقية الدوائر الأخرى في البنك لمعالجة المخاطر والتحقق من أثرها واحتمالية وقوعها بعد تحديدها وتحليلها وقياسها وتقييمها.

وجدير بالذكر إن المخاطر المرتفعة تُعطى أولوية بالعلاج والتحليل والتقييم على المخاطر المتوسطة، كما يقوم قسم إدارة المخاطر بالتأكد من اتخاذ الإجراءات اللازمة في إطار من الإفصاح والشفافية عن طريق تزويد الإدارة العليا في البنك المركزي ومجلس المديرين ومجلس الإدارة بالتقارير الدورية التي يوضح فيها كافة المخاطر

(١) يقدم التماس بإفلاس المصرف إلى محكمة الخدمات المالية أما من قبل دائني المصرف حيث تختتم المحكمة جلساتها خلال أسبوعين أما بقبول التماس أو رفضه أو من قبل البنك المركزي وتختتم المحكمة جلساتها خلال أسبوع أما برفض التماس أو الموافقة عليه استناداً إلى نص الفقرة ٢ من المادة ٧٤ من قانون المصارف رقم ٩٤ لسنة ٢٠٠٤... للمزيد ينظر د. احمد خلف حسين الدخيل ود. احمد مشرف وهيب الكبيسي، محكمة الخدمات المالية (تشكيلها، اختصاصها، إجراءات التقاضي أمامها، أحكامها والظعن بأحكامها، آثار الظعن)، ط١، مكتبة القانون المقارن ٢٠٢١، بغداد، ص٥٣-٥٤.

الأنية والمستقبلية التي قد يتعرض لها البنك المركزي أو المصارف مع تضمينها التوصيات المتعلقة بالإجراءات الواجب اتخاذها للحد منها.

علما ان كل مصرف في القطاع المصرفي العراقي يوجد فيه قسم لإدارة المخاطر مماثل لما هو موجود في البنك المركزي، يقوم بدوره بمهمة إبلاغ البنك المركزي عن أي سلوك تقوم به الإدارة قد يعرض المصرف للمخاطر .

* * *

تطور التشريعات المصرفية وأثرها في تحسين أداء القطاع المصرفي

الهدف الأساسي للقانون هو التنظيم، كتنظيم سبل عيش الجماعة وتنظيم عمل المؤسسات والإدارات ولا يتسنى له ذلك إلا اذا كانت قواعده ملزمة للكافة ويترتب عليها جزاء عند المخالفة. وعليه فإنه يجب ان يقترن الجزاء بالقاعدة القانونية، وهذا الاقتران يعد اهم خاصية من خصائص القاعدة القانونية^(١).

ويُنظم القانون العام العلاقات التي تكون الدولة أساس أطرافها على اعتبار أنها صاحبة السيادة والسلطة العليا في الدولة، وبما ان الدولة تعمل كممثلة للجماعة فأنها تعمل على تحقيق المصلحة العامة. فكان

(٢) د. محمد حسين منصور، المدخل إلى القانون، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، ٢٠١٠، ص٢٥.

لا بد من ان تكون قواعد القانون العام قواعد أمرة لا يجوز مخالفتها فضلاً عن أنها تتعلق بالنظام العام^(١). وبما ان القطاع المصرفي يهدف إلى تحقيق الاستقرار في التعاملات المصرفية والتنافس على تقديم الخدمات إلى الأشخاص بهدف تحقيق التنمية المستدامة وتحقيق الرخاء، فإن المحافظة على الاستقرار الاقتصادي يعد من النظام العام فاذا ما تدهور هذا القطاع المهم و الحيوي فإنه سيؤثر على جميع مفاصل الحياة، وبالتالي سيندهور النظام العام في البلد وستكون هناك تبعات لا تحمد عقباها.

وتلعب التشريعات في العالم دوراً رئيسياً في تنظيم المجتمعات لا سيما بعد التطورات الواسعة التي شهدتها العالم في مجال الخدمات المصرفية ودخول التكنولوجيا هذا العالم، ولذا كان لا بد من أن ينعكس ذلك على التشريعات ذات العلاقة، فتطورت بدورها في محاولة من المشرع ان يواكب هذا التطور. وبطبيعة الحال فإن هذه التشريعات لا تحقق الفائدة المرجوة منها ما لم تمتثل وتلتزم المؤسسات المالية لها بشكل طوعي أيماناً منها بأن هذه التشريعات تعمل على تنظيم أدائها والعمل على تطويرها وحمايتها من المخاطر التي قد تتعرض لها وتحصينها ضد الأزمات والخسائر وتجنبها الجزاءات القانونية التي قد تتعرض لها عند خرقها أو عدم التزامها بها.

وقد شهد القطاع المصرفي في العراق العديد من الإجراءات التي أعادت تنظيمه بعد صدور التشريعات الجديدة التي تلت عام ٢٠٠٣

(١) د. عبد الباقي البكري، م. زهير البشير، المدخل لدراسة القانون، المكتبة القانونية، بغداد، ١٩٨٩، ص ٤٥.

لاسيما بعد إصدار قانون البنك المركزي العراقي رقم ٥٦ لسنة ٢٠٠٤، وقانون المصارف رقم (٩٤) لسنة ٢٠٠٤، وقانون المصارف الإسلامية رقم (٤٣) لسنة ٢٠١٥، وقانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب رقم (٣٩) لسنة ٢٠١٥، وذلك للعمل على توسيع الخدمات المصرفية وتعزيز قدرات القطاع المالي، عن طريق زيادة النشاط المصرفي وخلق روح التنافس بين المصارف لتقديم الأفضل للأفراد على أساس الجودة والتميز في الأداء. ومن هذا المنطلق فان البنك المركزي العراقي يعمل على تطوير البيئة القانونية المصرفية لضمان قطاع مالي سليم ومستقر.

قانون البنك المركزي وتطوره

في إطار سعي المشرع لتحسين القطاع المصرفي، كان لا بد له من إصلاح النظام الاقتصادي عن طريق السياسة النقدية واستقلالية البنك المركزي، وقد تبين ذلك من خلال القانون رقم (٥٦) لسنة ٢٠٠٤ في عدد من المجالات:

أولاً: السياسة النقدية:

حدد القانون رقم ٥٦ لسنة ٢٠٠٤ الأهداف التي شرع من أجلها متبنياً سياسة نقدية تهدف إلى الانفتاح على السوق حيث أشارت المادة ٣ منه، إلى ان الهدف الرئيسي والأساسي للبنك هو تحقيق الاستقرار في الأسعار المحلية والعمل على الحفاظ على نظام مالي ثابت يقوم

على أساس التنافس في السوق كما يعمل على تعزيز التنمية المستدامة عن طريق توفير فرص العمل لتحقيق الرخاء في العراق، في حين ان القانون الملغي^(١) اكد على ان البنك المركزي يسعى إلى تحقيق النظام الاشتراكي الذي يضمن استقرار العملة العراقية في اطار سياسة مالية تحقق ذلك. فضلاً عن تحقيق توازن داخلي وخارجي في السياسة النقدية.

ومما يلاحظ على القانون النافذ انه اتبع سياسة نقدية تتلاءم مع اليات السوق التي كان يعتمد عليها القانون الملغي، أما فيما يتعلق بأدوات السياسة النقدية فقد سعى القانون إلى استخدام الأدوات النقدية بشكل واسع من أجل السيطرة والتأثير على الجهاز المصرفي، حيث كان استخدام هذه الأدوات محدود في ظل القانون الملغي، كما هو الحال في عمليات السوق المفتوحة^(٢)، حيث أشارت المادة (٦) من القانون الملغي إلى ان عمليات السوق المفتوحة هي من العمليات التي تعمل على تحقيق أهداف البنك المركزي، لكن في واقع الأمر فإن هذه الأداة لم تستخدم منذ تأسيس البنك المركزي حتى صدور القانون النافذ الذي وضح في المادة ٢٨ منه المهام التي يضطلع بها البنك المركزي لتحقيق أهدافه عن طريق استخدام أدواته التي أتاحها له

(١) الغي قانون البنك المركزي العراقي رقم ٦٤ لسنة ١٩٧٦ المعدل بموجب نص المادة ٧٣ من قانون البنك المركزي رقم ٥٦ لسنة ٢٠٠٤.

(٢) سياسة السوق المفتوحة: هي أساليب تقليدية يلجأ اليها البنك المركزي كوسيلة للمساعدة للتأثير في النشاط الائتماني والتأثير في عرض النقد والائتمان عن طريق التأثير في الاحتياطات النقدية للمصارف، للمزيد حول عمليات السوق المفتوحة، ينظر د. نهرو سليم حنا كريم، البنوك التجارية والضمانات القانونية لنشاطها الائتماني، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠١٩ ص ٢٢٩.

القانون الجديد كصياغة السياسة النقدية وتنفيذها، كذلك أجاز له القيام بعمليات السوق المفتوحة مع المصارف والشركات المالية المجازة من قبله.

ثانياً: الاحتياطي الرسمي:

فيما يتعلق بالسياسة النقدية يقوم البنك المركزي بحيازة جميع الاحتياطي الرسمي الأجنبي في العراق وذلك وفقاً للأنظمة واللوائح التنفيذية التي يصدرها، وذلك يوعز للمصارف بأن تحتفظ بالاحتياطيات أما عن طريق إيداعها لدى البنك المركزي أو الاحتفاظ بها كحيازات نقدية ولا يسمح البنك للمصارف بسحب الاحتياطيات، هذا وان جميع المصارف تحتفظ بالمستويات ذاتها من متطلبات الاحتياطي المحدد لكل فئة من فئات الحسوم ويجوز لها ان تحصل على تعويضات مالية مقابل ذلك. هذا ويعاقب البنك المركزي المصارف التي تعجز عن الاحتفاظ بالحد الأدنى بأن يفرض عليها نسبة فائدة من الاحتياطي.

كما أن من أولويات السياسة النقدية في ظل القانون النافذ اعتماد الشفافية والإفصاح التي تساهم في تقليل المخاطر المصرفية وإمكانية التنبؤ بها، فضلاً عن أنها تساعد في تحسين القطاع المصرفي ويتجلى لنا ذلك في نص الفقرة الرابعة من المادة الرابعة من القانون النافذ التي ألزمت البنك المركزي في حالة ((تقدم باقتراح لإصدار لائحة تنفيذية عملاً بهذا القانون يقوم بنشر مسودة لنص اللائحة المقترحة بالشكل والأسلوب الذي يعتبره البنك المركزي مناسباً

لجذب اهتمام القطاع المالي وعامة الجمهور على ان يكون مشفوعاً بشرح لا هداى اللائحة المقترحة...)).

ولم يقتصر الأمر على الشفافية والإفصاح في إصدار اللوائح، بل تعدى ذلك إلى العاملين في مجلس إدارة البنك المركزي حيث أشارت المادة ١٥ من القانون النافذ إلى ان أي شخص حال تعيينه كعضو في مجلس الإدارة ان يكشف سنوياً عن مصالحه المباشرة أو غير المباشرة، ولم يقتصر الأمر عليه وإنما تعدى ذلك لمن يرتبط معه بصلة مصاهرة أو صلة رحم.

ثالثاً: الاستقلالية

جاء القانون النافذ للبنك المركزي وفقاً للأسس الاقتصادية والمالية العالمية الرصينة التي أخذت بها اغلب دول العالم ليواكبها بعد ان ظل عقوداً متأخراً عنها بسبب الظروف التي كانت سائدة في المدة قبل ٢٠٠٣، فجعل المشرع السلطة النقدية المتمثلة بالبنك المركزي مستقلة بسياساتها عن السياسة المالية التي تحميها من الضغوطات التي قد تتعرض لها من السلطة التنفيذية، مع العرض ان كلا السياسيتين المالية والنقدية يصبان في مصلحة الاقتصاد الوطني والعمل على تطويره والعمل على استقراره واستقرار أسعار الصرف، لكن هذا لا ينفي ان كل من السياستين لهما أولوياتها، اذ قد تكون أولويات السياسة المالية نابعة من عوامل سياسية كالأنفاق العام والتوسع به، في حين ان السياسة النقدية تلعب دوراً مكملاً للسياسة المالية وتخفف من الآثار السلبية للإجراءات التي تتخذها السياسة

المالية التوسعية بالإضافة إلى ان أساس نجاح أي بنك مركزي في الدول المتقدمة تكمن في قدرته على النأي بنفسه عن أي ضغوط أو تأثيرات حكومية وسياسية.

وقد قطع المشرع، بعد عام ٢٠٠٣ شوطاً كبيراً نحو الانفتاح والحرية بأن جعل للبنك المركزي ((كيان قانوني يتمتع بالأهلية الكاملة للتعاقد والتقاضي والتعرض للمقاضاة..)) ((..يتمتع البنك المركزي العراقي بالاستقلال...)). وهو ذات ما سار عليه القانون الملغى في مادته الثانية إذ نص على ((البنك شخصية معنوية واستقلال مالي وإداري)).

لكن بصدر دستور جمهورية العراق عام ٢٠٠٥ النافذ منح البنك المركزي الاستقلال الكامل، وان لم يكن على إطلاقه، إذ جعله مسؤولاً أمام مجلس النواب وهذا نقيض ما سرى عليه سلفه عام ١٩٧٠ الذي لم يتطرق إلى ذكر الهيئات المستقلة باستثناء ما ورد ذكره في المادة ٦١ الذي منح فيها الاستقلال لهيئة الادعاء العام.

جعل الدستور ٢٠٠٥ النافذ للبنك المركزي قيادة السياسة النقدية لتحقيق أهدافه وإنجاز مهامه المنصوص عليها في قانونه النافذ فضلاً عن انه لا يتبع أو يتلقى التعليمات من أي كيان أو سلطة أو أي شخص آخر، فلا يمكن لأي جهة ان تؤثر عليه لما يتمتع به من استقلالية كفلها القانون وحصنها الدستور.

ومن جهة أخرى نرى ان القانون النافذ عزز استقلالية البنك المركزي من نواحي أخرى مثل استقلالية القرارات المتعلقة بالسياسة النقدية التي يصدرها والتي تكون نافذة المفعول فور صدورها^(١). أما فيما يتعلق بموضوع تعيين محافظ البنك المركزي والنائبين وأصحاب المناصب الإدارية العليا فيه فإن القانون النافذ منح رئيس الوزراء صلاحية ترشيح من يراه مناسباً وعرضه أمام مجلس النواب ولهم الأمر بأن يقبلوا الترشيح أو يرفضوه فيكون المحافظ في هذه الحالة مسؤولاً أمام مجلس النواب الذي له الحق في مساءلته، وله الحق في عزله إن استوجب الأمر. في حين كان تعيين المحافظ ونائبيه في القانون الملغي يتم بمرسوم جمهوري.

رابعاً: إقراض الحكومة:

أباح القانون الملغي منح القروض والسلف إلى الحكومة بناءً على اتفاق بين وزير المالية والمحافظ بشكل مؤقت لتغطية عجز الموازنة الاعتيادية في أي وقت على أن لا يتجاوز نسبة ١٥ % بكل الأحوال من مجموع الإيرادات المخمّنة للموازنة الاعتيادية لمدة لا تتجاوز بكل الأحوال ٣ اشهر وفق شروط يتفق عليها وزير المالية والمحافظ. كذلك أباح القانون الملغي منح القروض أو السلف للدوائر الرسمية وشبه الرسمية لأغراض التنمية الاقتصادية مدة لا تتجاوز

(١) وهذا نقيض ما سار عليه القانون الملغي الذي اشترط في المادة ١٤ منه عرض قرارات البنك المركزي على وزير المالية لأبداء الرأي فيها وإعادة ما لا يتفق معها إلى مجلس إدارة البنك ليعيد النظر فيها فإذا اصرر البنك المركزي على إصدارها فيلزم بعرضها أمام مجلس الوزراء ليكون له الرأي الأخير فيها.

العشر سنوات وفق شروط يقررها، وهذا ما جعل الموازنة العامة خلال حقبة الثمانينيات والتسعينيات تعاني من العجز بسبب الحروب واستنزافها للأموال على التجهيزات العسكرية المختلفة، ثم جاء القانون النافذ ليحضر منح القروض بصورة مباشرة أو غير مباشرة للحكومة أو أي هيئة أخرى باستثناء ما قد يمنحه البنك المركزي من قروض إلى المصارف التجارية الحكومية والخاصة ولا تميز بينهما بشروط منح القروض التي تُمنح لها كمساعدات سيولة.

عليه فإن حظر إقراض الحكومة الذي جاء به القانون النافذ كان جزءاً مهماً في مبدأ استقلالية البنك المركزي العراقي، حيث ان إقراض الحكومة يخل بهذا المبدأ، ولم يكن هذا الحظر على إطلاقه، إذ سمح القانون النافذ بخضم حوالات الخزينة في السوق الثانوي ((سوق الإقراض المباشر بين المصارف الحكومية)) عندما يتطلب الأمر تعزيز سيولة المصارف فإن البنك المركزي يقوم بشراء حوالات الحكومة من السوق الثانوي ((شراءها من المصارف وليس من الحكومة مباشرة)).

وقد عمل هذا الحظر على تعزيز استقلالية البنك المركزي الذي ينعكس بدوره على القطاع المصرفي فيحسن من أدائه من خلال المحافظة على سلطة البنك المركزي وعدم تأثرها بأي سلطة أخرى عليه، كما نص القانون النافذ على ان يكون البنك المركزي مسؤولاً أمام مجلس النواب وليس أمام أي جهة أو سلطة أخرى لان مجلس النواب يستمد قوته وسلطته من الشعب، وبما ان البنك المركزي هو بنك الدولة ومستشارها المالي، ولكي تكون استشارته مجردة من أي

ضغوط أو محاباة فقد فُصل ارتباطه تماماً عن الحكومة، فضلاً عن ان استقلالية البنك المركزي هي ضمانة لعدم حجز أو مصادرة أموال العراق في الخارج من دائنيه الدوليين. هذا وقد قضت المحكمة الاتحادية العليا ان الاستقلال المالي والإداري الممنوح للهيئات المستقلة ومن ضمنها البنك المركزي يضمن حيادها واستقلال قراراتها وإجراءاتها في مجال اختصاصها^(١)

خامساً: حيافة الممتلكات والضرائب:

أباح قانون البنك المركزي امتلاك وحيافة جميع الأموال والممتلكات المنقولة والثابتة وأية معدات تمكنه من القيام بأعماله، كما أباح له، في سبيل حماية أو تأمين أو تحصيل ديونه، أن يبيع الممتلكات التي امتلكها في أسرع وقت ممكن كي يحقق مصلحته وكي لا يتكبد الخسائر، أي أن القانون أباح له تحصيل ديونه وحيافة الممتلكات المنقولة وغير المنقولة، وهذا خلاف لما سار عليه سلفه، وإن كان قد أباح له آنذاك أن يشتري الأموال المنقولة للقيام بأعماله أو لسكن منتسبيه أو حيافة الأموال الثابتة أو غير المنقولة وإن كان قد أشار إلى ضرورة التخلص من الأموال التي انتقلت إليه خلال مدة مناسبة ولم يحدد هذه المدة.

(١) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٨٨/اتحادية/٢٠١٠ أشار الى (....) وتتولى المرجعية التي ترتبط بها رسم السياسة العامة لها دون التدخل بقراراتها وإجراءاتها وشؤونها المهنية لان الدستور منحها الاستقلال المالي والإداري لضمان حيادها واستقلال قراراتها وإجراءاتها في مجال اختصاصها...).

أما فرض الضرائب، فإن القانون الملغي أعفى البنك المركزي من جميع الضرائب والرسوم الحكومية، في حين أن القانون النافذ أجاز فرض الضرائب على الأموال الثابتة للبنك المركزي كاستثناء وربطه بخضوع بقية الوزارات للضرائب والرسوم على الأموال التي يمتلكونها أو يستخدموها، غير أنه أعفاه من الضرائب والرسوم على كل من دخله وأرباحه وضرائب الملكية الخاصة على أصوله والضرائب التي تحصل كرسوم على إصدار الأوراق المالية والعملات النقدية، وكذلك أعفاه من الرسوم الجمركية ورسوم الاستيراد وضرائب القيمة المضافة على الذهب المستورد والعملات النقدية بنوعيه الورقية والنقدية التي تسلم له والضرائب المفروضة على تحويل الأموال والمعاملات المالية الأخرى وأعفاه كذلك من ضرائب المبيعات المفروضة على المخزون المحلي من العملات النقدية الورقية والمعدنية والمخزون المحلي من الذهب. أما في غير هذه الحالات فأجاز خضوعه للضرائب والرسوم الأخرى إلا إذا ورد في القوانين المنظمة للضرائب والرسوم خلاف ذلك.

سادسا: الإجراءات القضائية:

استحدث القانون النافذ محكمة الخدمات المالية لضمان تنفيذ الأعمال المصرفية وفقا لأحكام القانون ومنعا لوقوع الأضرار أو الأخطاء التي قد يتعرض لها القطاع المصرفي أما بسبب التعسف أو إساءة استعمال السلطات الممنوحة للمسؤولين أو غيرهم في المعاملات المصرفية، ومنح القانون صلاحيات حصرية خاصة بهذه المحكمة

نذكر منها الفصل في الخلافات التي تنشأ بين المؤسسات المالية والمصارف مع إمكانية الطعن بقرارات المحكمة أمام محكمة الاستئناف، وكون ان منح القانون للبنك المركزي صلاحيات فرض عقوبات إدارية أو إجراءات تنفيذية عند وجود أي مخالفة وفقاً لأحكام القانون رقم ٥٦ لسنة ٢٠٠٤ فإن للمتضرر من هذه الإجراءات أو العقوبات الطعن أمامها، كذلك للمحكمة مراجعة الإجراءات التي يتخذها القيم أو الحارس القانوني في حالة تجاوز الحدود القانونية في السلطة الممنوحة له قانوناً، مع العرض ان القانون لم يمنح لهذه المحكمة أي سلطات أو صلاحيات بالتدخل في قرارات البنك المركزي فيما يتعلق بموضوع السياسة النقدية وتطويرها أو تنفيذها، اما اذا كان هناك مخالفة يعاقب عليها بالسجن فإن القانون لم يمنحها اختصاصات النظر في هكذا نوع من المخالفات فتحيل الموضوع إلى وزير العدل للنظر فيها^(١)، الا ان القانون منحها صلاحية إحالة كل من يرفض حضور جلساتها بعد استدعائه دون مبرر قانوني أو تغييره لمستند طلبت منه المحكمة تقديمه أو قد اتلفه أو اخفاه أو دمره أو رفض تسليمه إلى وزير العدل ليفرض عليه عقوبة الحبس، كون ان المادة ٧/٦٣ جاءت مطلقة بإحالة كل مخالفة يترتب عليها

(١) ينظر المادة ٧/٦٣ من قانون البنك المركزي رقم ٥٦ لسنة ٢٠٠٤ المعدل، جدير بالذكر ان الاختصاصات الممنوحة لوزير العدل تمت إحالتها إلى رئيس مجلس القضاء الأعلى إستناداً إلى القسم ٧ من المذكرة ذات العدد ١٢ لسنة ٢٠٠٤ الصادرة عن سلطة الائتلاف المؤقتة التي فسرت ان أي إشارة ترد في القانون إلى وزير العدل تعني الإشارة إلى رئيس مجلس القضاء الأعلى اذا كان ذلك مناسباً وضرورياً.

(السجن) إلى وزير العدل^(١)، وهذا عكس ما جاء في القانون الملغي الذي منح للبنك المركزي صلاحية معاقبة المخالف بالحبس لمدة لا تزيد على سنتين وبالغرامة أو بالغرامة وحدها مع إمكانية الاعتراض لدى مجلس الوزراء خلال مدة ١٥ يوماً من اليوم التالي لصدور قرار البنك ويكون قرار المجلس قطعياً.

مما تقدم نرى ان القانون النافذ سعى إلى تطوير القطاع المالي وتحسين أداء عمله عن طريق أهدافه ومهامه التي فتحت آفاق جديدة ومتنوعة للاقتصاد العراقي لم تكن موجودة سابقاً لاسيما فيما يتعلق بالانفتاح على السوق العالمية وإصدار التراخيص والتصاريح للمصارف الأجنبية وفتح حسابات للبنوك والحكومات الأجنبية والمنظمات الدولية، فضلاً عن اتخاذ الإجراءات اللازمة في مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب، وتتجلى مرونة هذا القانون في ان المشرع أتاح للبنك المركزي ان يقوم بالمهام والمعاملات التي قد تطرأ مستقبلاً أثناء ممارسته لمهامه المنصوص عليها في القانون مما أتاح التعامل بمرونة مع المستجدات التي تطرأ، وهذا ما يؤكد بالتالي الدور البارز للقانون في تحسين وتطوير أداء القطاع المالي.

* * *

(١) ان قانون البنك المركزي لم يميز بين السجن والحبس الا ان ذلك لا يعني انه من صلاحيات محكمة الخدمات المالية الحكم بالحبس كون ان المادة ٧/٦٣ نصت على (لا يكون لمحكمة الخدمات المالية اختصاص النظر في اية مخالفة يعاقب عليها القانون بالسجن، وتقوم المحكمة بإحالة هذه الأمور إلى وزير العدل) لعدم وجود نص يشير إلى صلاحية المحكمة بالحكم بالحبس.

التشريعات المصرفية وتطورها

في إطار الحاجة إلى تنمية الاقتصاد العراقي وتحويله من نظام اقتصادي متخلف ومنغلق على نفسه إلى نظام اقتصادي شفاف، معتمد على السوق يتمتع بالتنمية الاقتصادية، ومن أجل تنظيم عمل المصارف التجارية والإسلامية والمصارف الأجنبية التي تمارس أعمالها في العراق والمحافظة على سلامة النظام المصرفي والمصارف على حد سواء تم تشريع قانون المصارف رقم ٩٤ لسنة ٢٠٠٤ وتلاه قانون المصارف الإسلامية رقم ٤٣ لسنة ٢٠١٥ وسعيا للحد من عمليات غسيل الأموال وتمويل الإرهاب ومواجهة العمليات الإجرامية ومكافحتها التي أصبحت من أكثر المشاكل خطورة على القطاع المالي، لاسيما بعد التطور الهائل في مجال التكنولوجيا الذي أتاح سبلاً متنوعة ومتعددة في مجال الاحتيال المالي، الذي بدوره ينعكس سلباً بصورة أو بأخرى على جميع القطاعات في المجتمع، فيؤدي إلى أثار ضارة لا حصر لها فيه، تم تشريع القانون رقم ٣٩ لسنة ٢٠١٥ قانون مكافحة غسيل الأموال وتمويل الإرهاب، وتلعب هذه التشريعات دوراً مهماً في تطوير وتحسين أداء القطاع المالي وتساهم في تحقيق الاستقرار المالي والنقدي، وسنتناول ذلك تباعاً.

أولاً: قانون المصارف رقم ٩٤ لسنة ٢٠٠٤:

إن أهم شرط من شروط تأسيس المصارف هو ان يكون مرخصاً من البنك المركزي، عليه فان قانون المصارف حدد ونظم منح التراخيص للمصارف أو لفروع المصارف الأجنبية وحدد الحد الأدنى لرؤوس أموال المصارف مع منح البنك المركزي صلاحيات تعديل متطلب رأس المال وفقاً لما يراه ضرورياً لزيادتها. وأجازت المادة ٥٤ من قانون المصارف ان يقوم البنك المركزي بتبادل المعلومات التي تتعلق بالمواضيع الرقابية في الدول الأخرى عن طريق توقيعه مذكرات تفاهم مع هذه الجهات، وبالفعل وقعت مذكرات تفاهم بين البنك المركزي وبين عدداً من الدول المجاورة العربية والأجنبية كالسعودية والأردن وإيران وتركيا، حيث ان تبادل المعلومات الرقابية له أهمية كبيرة في تحديد المخاطر المصرفية فضلاً عن ان الالتزام بالأنظمة والتعليمات الرقابية المتبادلة له دور فعال في تبادل الخبرات المصرفية التي تعزز بدورها عمل القطاع المصرفي، بالإضافة إلى ان تبادل هذه المعلومات يخلق قاعدة إجراءات قوية تعمل على مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب^(١).

هذا وقد ألزم قانون المصارف بمنع حصول تركيزات ائتمانية عالية عند منح المصارف الائتمانات، اذ اشترط القانون ان لا يتجاوز ١٥% من رأس مال المصرف وخول البنك المركزي صلاحية تعديل تلك النسبة حيث قام الأخير بتخفيضها إلى ١٠% من رأس

(١) دليل الاستقرار المالي الصادر عن البنك المركزي ٢٠١٧، ص ٦٨.

المال وهو إجراء خفف كثيرا من المخاطر التي كانت ستعرض لها المصارف لو انها توسعت في منح الائتمانات الكبيرة ذلك أنها ستتركز في عدد قليل من المستفيدين، وقد اشترط القانون أيضا ان لا يزيد مجموع التركيزات عن أربعة أضعاف رأس مال المصرف كما حدد نسبة ٢٥% من رأس المال والاحتياطيات السليمة كأقصى حد للتركز الائتماني للشخص الواحد وبموافقة البنك المركزي. ولغرض تصحيح أداء المصارف التي ترتكب مخالفة للقانون و التعليمات النافذة فإن قانون المصارف أجاز للبنك المركزي ان يفرض العقوبات الإدارية أو المالية على المصارف المخالفة وبنسبة لا تتجاوز ٥% من مجموع رأس المال، كذلك خول البنك المركزي ان يعين وصياً على المصرف في حالة وصوله إلى مرحلة عدم القدرة على ان يفي بالتزاماته أو في حالة وصول رأس ماله إلى ٥% من الحد الأدنى المسموح به، أو في حالة أقيمت عليه دعوى إفلاس، وتكون مدة التعيين كوصي ١٨ شهرا قابلة للتمديد مع منح الوصي صلاحيات الهيئة العامة ومجلس الإدارة والإدارة التنفيذية العليا^(١). وقد نظم قانون المصارف عمل الوصي من حيث قيامه بإعداد تقرير وخطة عمل لتأهيل المصرف الموضوع تحت وصايته ورفعها إلى البنك المركزي لمناقشتها مع تحديد نقاط الضعف في عمليات المصرف أو أدارته أو كليهما ووضع التوصية المناسبة والإجراءات

(١) الإدارة التنفيذية هي المدير المفوض أو المدير العام ومدراء الأقسام، اما مجلس الإدارة أو الإدارة العامة يعني الجهة التشريعية في المصرف أي الجهة التي يتم تحديد مهامها وآليات اختيار أعضائها قانونا ويقوم هذا المجلس بمراقبة أداء الإدارة التنفيذية في المصرف.

الملائمة الواجب اتخاذها، كزيادة رأس المال أو طلب تمويل من الدولة كقروض أو ضمانات.

كما أتاح قانون المصارف للبنك المركزي ان يؤسس ويرخص لمصرف مرحلي وهو مصرف تكون ملكيته وأدارته للبنك المركزي وتتمثل مهمته باستلام الموجودات و المطلوبات من المصرف الخاضع للوصاية، ويؤسس البنك المركزي هذا المصرف المرحلي لتزويده برأس مال من الدولة للحصول على مطلوبات وموجودات المصرف الخاضع للوصاية، ويعين للمصرف المرحلي مجلس إدارة لإدارته ويمارس الصلاحيات الممنوحة له باستثناء الصلاحيات المتعلقة برأس المال وكفايته، هذا وقد منح قانون المصارف صلاحيات للبنك المركزي بأن يعفي أو يعدل المتطلبات المتعلقة بالتركزات المالية وقيود الاستثمار ليمارس أعماله بصورة سليمة وعلى نطاق واسع^(١)، كما أشار القانون إلى إيقاف أي إجراء قضائي يكون أحد أطرافه المصرف المرحلي ذلك كون المصرف المرحلي يتولى مسؤولية مطلوبات للمصرف الذي كان يعاني العجز. وبالفعل تأسس أول مصرف مرحلي في العراق عام ٢٠١٨ بإسم مصرف حمورابي التجاري لغرض إعادة تأهيل احد المصارف المتعثرة الذي كان خاضعاً لوصاية البنك المركزي برأس مال مقداره ٥٠ مليار دينار عراقي حيث كانت مهمته بعد تسليم لجنة الوصاية على المصرف المتعثر موجوداته ومطلوباته إلى مجلس إدارة مصرف

(١) د. محمد جاسم محمد، الإطار القانوني للمصرف الجسري واثره في معالجة التعثر المصرفي، مجلة القانون للدراسات والبحوث القانونية، العدد (١٧)، ٢٠١٩، ص ٢٢١

حمورابي التجاري بمحضر تسلم وتسليم، ثم يرفع إلى محافظ البنك المركزي للتصديق على ما جاء فيه، ليقوم مصرف حمورابي لاحقاً بإكمال الاتصالات مع دائني المصرف المتعثر (أصحاب الحسابات الجارية وأصحاب حسابات التوفير والودائع) وحصوله على موافقة نهائية لرسملة هذه الحسابات^(١)، على أن الهدف من إنشاء المصارف المرحلية هي إعادة تأهيل المصرف المتعثر مع تقديم خدمات مصرفية متوافقة مع القانون لإعادة المصرف إلى العمل بشكل طبيعي من دون التأثير على عملائه.

كما أتاح قانون المصارف للبنك المركزي تصفية أي مصرف يعاني من المشاكل التي تعرض سمعة القطاع المصرفي للأضرار والضعف وذلك بإلغاء ترخيص المصرف من قبل مجلس إدارة الأخير استناداً إلى نص المادة (١٣) من قانون المصارف وبعد أن يصدر قرار التصفية من مجلس إدارة البنك المركزي تصبح الأعمال التي يمارسها المصرف باطلة وغير قابلة للتطبيق باستثناء أعمال الوصي والقيود على موجودات المصرف والحجوزات للمساعدة في تنفيذ مصالح الدائنين.

(١) رسملة الحسابات: هي عملية تحويل أرصدة الزبائن في المصرف المتعثر إلى أسهم في المصرف المرحلي وتحل رسملة الحسابات مشكلتين مشكلة المصرف المتعثر في توقف دائنيه عن المطالبة بحقوقهم ومشكلة صاحب الحساب (الدائن) الذي فقد الأمل في استرداد دينه في تحويل دينه الميؤوس منه إلى رأس مال حقيقي في مصرف قائم ورسمي وله مستقبل، للمزيد ينظر سجي فتحي محمد الطائي، الرسملة المصرفية ودورها في تعزيز القدرة التنافسية، مجلة تكريت للعلوم الإدارية والاقتصادية المجلد ٦/ العدد ١٩ / ٢٠١٠ ص ٨٤.

فضلاً عن أن هناك ما يعرف بإجراءات التصفية الطوعية التي تتيح لمالكي المصرف إنهاء أعماله طوعاً بناءً على طلب منهم وبعد موافقة البنك المركزي.

مما تقدم نرى أن هناك تكاملاً بين قانون المصارف والبنك المركزي وأن هذا التكامل يضمن استقرار الجهاز المصرفي وتحسين أدائه والحفاظ على سمعته.

ثانياً: قانون المصارف الإسلامية رقم (٤٣) لسنة ٢٠١٥:

في إطار التطورات المصرفية في العراق اصدر البنك المركزي التعليمات رقم ٦ لسنة ٢٠١١ المتعلقة بتنظيم عمل المصارف الإسلامية، إذ أجازت هذه التعليمات تأسيس المصارف الإسلامية وافتتاح فروع للمصارف الأجنبية الإسلامية، وبعدها خطى المشرع العراقي خطوة مهمة وجوهرية في مجال الصيرفة الإسلامية، إذ اصدر قانون خاص بها ليكون مصدر قانوني يمثلها ويمثل أعمالها وهو القانون رقم (٤٣) لسنة ٢٠١٥، وفي الوقت الحالي يبلغ عدد المصارف الإسلامية في العراق أكثر من ٢٥ مصرفاً برؤوس أموال أكثر من ثلاثة مليارات دولار ولا تملك الحكومة سوى واحداً من هذه المصارف هو مصرف النهرين الإسلامي الذي تأسس بموجب القانون رقم (٩٥) لسنة ٢٠١٢ ويستند في تأسيسه على قانون الشركات رقم (٢١) لسنة ١٩٩٧ وقانون الشركات العامة رقم (٢٢) لسنة ١٩٩٧ وقانون المصارف رقم (٩٤) لسنة ٢٠٠٤ برأس مال

مقداره خمسين مليار دينار يدفع بالتنسيق مع وزارة المالية من خزينة الدولة العامة.

وكانت الغاية من تأسيسه كما ذكر في الأسباب الموجبة لإصدار قانونه هو للتوسع في النشاط الاقتصادي وبناءً على رغبة شريحة كبيرة من المواطنين في الحصول على الخدمات المصرفية التي تتوافق مع الشريعة الإسلامية وزيادة حجم المعاملات المصرفية فكان هذا هدف مصرف النهرين هو تقديمه الخدمات المالية والمصرفية المتوافقة مع الشريعة الإسلامية مع تنمية الاقتصاد العراقي، ويرتبط مصرف النهرين بوزارة المالية وله شخصية معنوية واستقلال مالي وإداري ويمثله المدير العام أو من يخوله. وتستحوذ المصارف الإسلامية على ٥٠% من حصة المصارف الخاصة في السوق المحلي بحسب الإحصائيات التقديرية لرابطة المصارف الخاصة، وتعمل ضمن ست اتجاهات هي (المصارف، الاستثمار الإسلامي، التأمين الإسلامي، البورصات الإسلامية، الصناديق الإسلامية، الصكوك الإسلامية).

وبالعودة إلى قانون المصارف الإسلامية رقم (٤٣) لسنة ٢٠١٥ فقد أجاز هذا القانون تأسيس مصرف إسلامي بشرط ان يكون في عقد تأسيسه ونظامه الداخلي بنداً يلزمه بممارسة الأعمال المصرفية بدون فائدة أخذاً أو عطاءً، وان لا تكون معاملاته المصرفية تتعارض مع أحكام الشريعة الإسلامية، سواء أكانت في مجال تقديم الخدمات المصرفية أو قبول الودائع أو في مجال التمويل أو الاستثمار أو غيرها من المجالات الأخرى، ويهدف قانون المصارف الإسلامية

إلى (العمل على تطوير وسائل جذب الأموال والمدخرات وتنميتها بالمشاركة في الاستثمار المنتج بأساليب ووسائل مصرفية لا تتعارض مع أحكام الشريعة الإسلامية وكذلك المساهمة في التنمية الاقتصادية والاجتماعية، فضلا عن تقديم الخدمات المصرفية وممارسة أعمال التمويل والاستثمار التي تقوم على غير أساس الفائدة في جميع أشكالها وصورها).

وقد ألزم قانون المصارف الإسلامية ان يكون لكل مصرف هيئة تأسيسية عند تأسيسه وبموافقة البنك المركزي تسمى هيئة الرقابة الشرعية تكون من ذوي الخبرة في الفقه الإسلامي والأعمال القانونية والمالية والمصرفية، وتكون قراراتها ملزمة للمصرف. وتتمثل مهمتها في مراقبة أعمال المصرف الإسلامي وأنشطته ومدى التزامه بأحكام الشريعة الإسلامية وأبداء الرأي في أعمال المصرف الإسلامي ونشاطاته وعقوده وفقا لأحكام الشريعة الإسلامية، فضلا عن إنشاء قسم في كل مصرف إسلامي أو فرع من فروع المصارف الإسلامية يسمى قسم التدقيق الشرعي الداخلي تكون مهمته مراقبة مدى التزام المصرف الإسلامي بأحكام الشريعة الإسلامية والمعايير الدولية ومدى التزام المصرف بتعليمات وإرشادات هيئة الرقابة الشرعية للمصرف الإسلامي، وقد أكد المشرع ان سبب تشريع هذا القانون هو لأجل تنظيم عمل المصارف الإسلامية وفروع المصارف الأجنبية التي تمارس أنشطة صيرفية إسلامية في العراق وحفاظا على سلامة النظام المصرفي وسلامة المصارف الإسلامية وسلامة فروع المصارف الأجنبية في العراق.

إن خطوة تشريع قانون خاص للمصارف الإسلامية خطوة مهمة وأساسية على طريق تطوير القطاع المصرفي وتحسين أدائه حيث توضح من خلال هذا القانون مدى انفتاح البنك المركزي العراقي على التطورات الحاصلة في الأسواق العالمية، ولكي يكون البنك المركزي داعماً للقطاع المصرفي الإسلامي عمل على تذليل العقبات أمام هذا القطاع ووفر السبل الملائمة له عن طريق التوصية بإصدار قانون خاص للمصارف الإسلامية لتأخذ دورها في تطوير وتنمية القطاع المصرفي في العراق وتحسين أدائه.

ثالثاً: قانون مكافحة غسيل الأموال وتمويل الإرهاب رقم ٣٩ لسنة ٢٠١٥:

إيماناً من المشرع بضرورة أن يكون القطاع المالي سليماً ومستقراً ويتوفر له التمويل و الخدمات المالية المتنوعة وتشجيعاً منه للنشاط الاقتصادي في العراق ولتجنيب القطاع المصرفي بصورة خاصة والاقتصاد العراقي بصورة عامة الآثار الناجمة عن عمليات غسيل الأموال^(١)، فكان لا بد له من حماية القطاع المالي من هذه العمليات

(١) عرفت المادة الثالثة من أمر سلطة الائتلاف رقم ٩٣ لسنة ٢٠٠٤ قانون مكافحة غسيل الأموال ومكافحة التمويل الإجرامي جريمة غسيل الأموال على أنها (كل من يدير أو يدير أو يحاول أن يدير تعاملات مالياً يوظف عائداته بطريقة ما لنشاط غير قانوني عارفاً بأن المال المستخدم هو عائدات بطريقة ما لنشاط غير قانوني أو كل من ينقل أو يرسل أو يحيل وسيلة نقدية أو مبالغ تمثل عائدات بطريقة ما لنشاط غير قانوني عارفاً بأن هذه الوسيلة النقدية أو المال يمثل عائدات بطريقة ما لنشاط غير قانوني) أما قانون مكافحة غسيل الأموال وتمويل الإرهاب رقم ٣٩ لسنة ٢٠١٥ فإنه لم يورد تعريفاً لجريمة غسيل الأموال وإنما قام بإيراد صور لها وذلك في نص المادة ٢ منه (المادة ٢: يعد مرتكباً لجريمة غسل أموال كل من قام بأحد الأفعال الآتية: أولاً – تحويل الأموال، أو نقلها، أو استبدالها من شخص يعلم أو كان عليه ان يعلم أنها متحصلات

ووضع الإجراءات التي يجب على المصارف والمؤسسات المالية اتخاذها كإجراءات وقائية لمنع وقوع هذه الجرائم وما تترافق معها من عمليات إجرامية لتمويل الإرهاب، حيث قام بإصدار قانون مكافحة غسيل الأموال وتمويل الإرهاب رقم (٣٩) لسنة ٢٠١٥، واهم ما جاء بهذا القانون انه الزم البنك المركزي في المادة (٨) منه بتأسيس مكتب لمكافحة غسيل الأموال وتمويل الإرهاب يتمتع بالاستقلال المالي والإداري والشخصية المعنوية، أي ان المكتب يحتفظ بالاستقلال التشغيلي وعليه فإنه وموظفيه لا يخضعون لسلطة البنك المركزي عند أدائهم لواجباتهم الوظيفية. وحددت المادة (٩) مهام المكتب في تلقي البلاغات أو المعلومات أو الحصول عليها التي يشتبه أنها تتضمن جريمة اصلية أو غسل أموال أو تمويل للإرهاب وتحليلها مع منحه صلاحية لإيقاف تنفيذ العمليات المالية مدة لا تزيد عن سبعة أيام في حالة الخوف من تهريب المتحصلات أو الأضرار بسير التحليل، وإحالة المعلومات التي يراها تتضمن أسس معقولة للاشتباه بعمليات غسل الأموال إلى رئاسة الادعاء العام لاتخاذ الإجراءات القانونية فيما يخصها و إبلاغ الجهات ذات العلاقة، مع إنشاء قاعدة للبيانات تشمل كل ما يتوافر للمكتب من معلومات تكون

جريمة لغرض إخفاء أو تمويه مصدرها غير المشروع أو مساعدة مرتكبها أو مرتكب الجريمة الأصلية أو من اسهم في ارتكابها أو ارتكاب الجريمة الأصلية على الإفلات من المسؤولية عنها

ثانياً - إخفاء الأموال أو تمويه حقيقتها أو مصدرها أو مكانها أو حالتها أو طريقة التصرف فيها أو انتقالها أو ملكيتها أو الحقوق المتعلقة بها، من شخص يعلم أو كان عليه ان يعلم أنها متحصلات من جريمة ثالثاً- اكتساب الأموال أو حيازتها أو استخدامها، من شخص يعلم أو كان عليه ان يعلم وقت تلقيها أنها متحصلات جريمة).

كمركز وطني لوضع الوسائل الكفيلة لتسهيل مهمة السلطات القضائية وغيرها من الجهات المختصة بتطبيق أحكام هذا القانون، فضلا عن إبلاغ الجهات الرقابية أو الجهات المختصة بإخلال أي مؤسسة مالية أو أعمال ومهن غير مالية محددة بأحكام هذا القانون. كما حدد القانون عقوبة السجن لمدة لا تزيد عن ١٥ سنة لمرتكب جريمة غسيل الأموال وبغرامة لا تقل عن قيمة الأموال محل الجريمة ولا تزيد عن خمسة أضعافها، وجعلت عقوبة من ينشأ مصرفا سوريا في العراق الحبس مدة لا تقل عن ثلاث سنوات وغرامة لا تقل عن عشرة ملايين دينار ولا تزيد عن مائة مليون دينار وعدت محاولته بإنشاء مصرف صوري بمثابة الشروع مع الحكم بالسجن المؤبد بحق كل من ارتكب جريمة لتمويل الإرهاب، كما أوجب القانون مصادرة الأموال محل الجريمة والأشياء التي استعملت في ارتكابها أو كان من المزمع استعمالها وفي حالة التعذر في ضبطها سواء أكانت ليست موجودة بحوزة المتهم أو في حوزة شخص آخر فإنه يتم مصادرة ما يعادل قيمتها من دون الأخلال بحقوق حسني النية، فضلا عن أن هذا القانون حدد في المادة (٤٥) منه الإجراءات الاحترازية التي يجب أن تتخذها الجهات الرقابية في حالة إذا ما وجدت مخالفات من مؤسسات مالية أو أعمال ومهن غير مالية وهي (إصدار امر بإيقاف النشاط المؤدي إلى المخالفة وسحب ترخيص العمل وفقا للقانون وبإنذار الجهة المخالفة بوجوب إزالة المخالفة خلال مدة يراها مناسبة يحددها لذلك ومنع الأشخاص من العمل في القطاع ذي الصلة لمدة تحددها الجهة الرقابية، تقييد

صلاحية الرؤساء أو طلب استبدالهم، استيفاء مبلغ لا يقل عن ٢٥٠ ألف دينار ولا يزيد عن خمسة ملايين عن كل مخالفة).

هذا وقد اعفى القانون من العقوبات المنصوص عليها في القانون كل من بادر بإبلاغ أي سلطة مختصة عن جريمة غسل أموال وتمويل الإرهاب، وعن المشتركين فيها قبل وقوع الجريمة مع إعطاءه صلاحيات للمحكمة المختصة بالإعفاء من العقوبة أو تخفيفها اذا حصل الإبلاغ بعد وقوع الجريمة على شرط ان يسهل القبض على الجناة مع عدم مسائلة حسن النية جزائيا أو انضباطيا في حالة قيامه بالإبلاغ أو تقديم معلومات أو بيانات عن أي عمليات مشتبه بها حتى وان كانت غير صحيحة.

من كل ما تقدم نرى ان تطبيق هذا القانون بصورة صحيحة وصارمة سيعمل على تقليل عمليات غسل الأموال وتمويل الإرهاب بصورة كبيرة حيث انه يتمتع بالصرامة والمرونة في ان واحد، اذ تشدد في فرض العقوبة على مرتكبي الجرائم وتسامح مع كل من يدلي بمعلومات تؤدي إلى القبض على المجرمين والحد من العمليات التي يجرمها القانون، ولابد من ان تتكاتف الجهود لتفعيل دور هذا القانون بالتعاون من الجهات المعنية بتطبيقه كهيئة النزاهة ومجلس القضاء الأعلى والادعاء العام ووزارة الداخلية وقيامها بالتنسيق مع الشرطة الدولية الإنتربول لملاحقة مرتكبي هذه الجرائم اذا أنها من الممكن ان ترتكب في عدة دول بالإضافة إلى تفعيل دور الإعلام في الكشف عن هذه الجرائم وملاحقة مرتكبيها ونشر الثقافة القانونية المتعلقة بهذه المواضيع.

دور البنك المركزي في تحسين القطاع المصرفي

في إطار سعيه المستمر لتحسين أداء القطاع المصرفي عمل البنك المركزي على وضع الخطط الاستراتيجية التي تعمل على دعم القطاع المالي في العراق كذلك عمل على إصدار التعليمات والضوابط التي تساهم في تسهيل تنفيذ القوانين المصرفية وفقاً للصلاحيات التي منحها المشرع له^(١) ويتمثل هذا الدور بالاتي:

أولاً: وضع الخطط الاستراتيجية:

وضع البنك المركزي الخطة الاستراتيجية للسنوات ٢٠١٦-٢٠٢٠ التي كانت من أهدافها دعم وتحقيق الاستقرار المالي وفقاً لما وفره له قانونه من استقلال قانوني تام، وتفويضاً واضحاً لتسهيل سعيه في تحقيق الاستقرار في الأسعار، ومنحه كذلك سلطات رقابية واسعة لتنفيذ جميع متطلبات القوانين المصرفية.

ويتحقق الاستقرار المالي عن طريق تأسيس إدارة الاستقرار المالي وتقييم المخاطر، يكون هدفها الأساسي تطوير السياسات والأدوات المصرفية، وتبادل الخبرات والتجارب والإجراءات المصرفية مع

(١) نصت المواد: ١٠٤ من قانون المصارف رقم ٩٤ لسنة ٢٠٠٤ إلى (١- تكون للبنك المركزي سلطة إصدار الأنظمة والتعليمات والمعلومات ذات الصلة لتيسير تنفيذ هذا القانون...) والمادة ١٥ من قانون المصارف الإسلامية رقم ٤٣ لسنة ٢٠١٥ (للبنك المركزي إصدار تعليمات لتسهيل تنفيذ أحكام هذا القانون) والمادتين ١٠/١٠ رابعاً من قانون مكافحة غسيل الأموال وتمويل الإرهاب رقم ٣٩ لسنة ٢٠١٥ (تحدد بتعليمات يصدرها المحافظ قواعد العناية الواجبة تجاه العملاء للمؤسسات المالية) والمادة ٥٦ (أولاً: يجوز إصدار أنظمة لتسهيل تنفيذ أحكام هذا القانون، ثانياً: للمحافظ إصدار تعليمات وأنظمة داخلية لتسهيل تنفيذ أحكام هذا القانون).

التشكيلات والمنظمات الدولية، كذلك تعمل على تعزيز الوعي المالي عن طريق أقامتها الندوات والدورات وورش العمل وأعداد الدراسات والتقارير الدورية والبحوث فيما يتعلق بذلك، وحماية النظام المالي عن طريق إصدار القوانين التي تحميه وتجنبه المشاكل المالية، حيث صدر في ذات السياق ولغرض تجنب الاقتصاد العراقي الآثار السلبية للمشاكل المالية التي تكون نتاج عمليات غسل الأموال، صدر قانون مكافحة غسيل الأموال وتمويل الإرهاب رقم ٣٩ لسنة ٢٠١٥، وتأسيس مكتب المعلومات الائتمانية الذي يتضمن قاعدة بيانات متطورة وحديثة، تكون تحت تصرف جميع المصارف وتشتمل على بيانات مالية وشخصية لجميع المقترضين وكفلائهم تتيح الاستعلام عن أي عميل مقترض ومقدار قرضه وتاريخه الائتماني مما يقلل المخاطر المصرفية لاسيما مخاطر الائتمان ويتيح للمصارف ان تقوم بالعمليات والقرارات الائتمانية بصورة صحيحة وسليمة، كما تهدف الخطط الاستراتيجية إلى تعزيز وتقوية القطاع المصرفي والمؤسسات المالية عن طريق تطوير التنظيم في القطاع المصرفي حيث وضع خطة شاملة لحوكمة القطاع المصرفي وخصخصة المصارف الحكومية ذات الطابع التجاري بما يساهم في تنوع الخدمات المصرفية وتوسع نشاطها كدعم نشاط المصارف الإسلامية وتأسيس المصارف الشاملة وتوفير الدعم لها الذي يساعدها في تقديم القروض طويلة الاجل، حيث تهدف هذه الخطة إلى بناء اطار للحوكمة عن طريق العمل على التطويرات التشريعية والهيكلية والرقابية التي تحقق السلامة المصرفية وبالفعل صدر دليل

الحوكمة المصرفية عام ٢٠١٧ مستندا إلى القوانين المصرفية وقد حدد هذا الدليل اللجان التي تنبثق من مجلس الإدارة وعمل كل منها نذكر منها (لجنة الحوكمة المؤسسية، لجنة التدقيق، لجنة الترشيح والمكافأة، لجنة إدارة المخاطر، لجنة إدارة الموجودات والمطلوبات، اللجنة الائتمانية، لجنة الاستثمار، لجنة تقنية المعلومات والاتصالات)، مع تحديده اهم الصفات التي يجب ان تتصف بها الإدارة التنفيذية مع تحديد واجبات الإدارة العليا في المصارف وفقا لشروط البنك المركزي.

أما بقية الأهداف للخطة الاستراتيجية للبنك المركزي فتتمثل في تطوير البنية التنظيمية والهيكل التنظيمي للبنك المركزي في مجال الإشراف والرقابة ليضمن سلامة واستقرار القطاع المالي وتعزيز استكمال البنى التحتية وتطوير الهيكل التنظيمي والعمليات عن طريق وضع الضوابط لاختيار العاملين وتجهيز البنية التحتية الملائمة للعمل المالي والمصرفي عن طريق تطوير الهيكل التنظيمي ودعمه لكافة نشاطات ووظائف البنك المركزي وتطوير رأس المال البشري ذلك بتعزيز مهارات منتسبي البنك المركزي والقطاع المصرفي بإقامة الدورات والمؤتمرات والمشاركة بها سواء أكانت داخلية ام خارجية وتفعيل دور مركز الدراسات والبحوث المصرفية بإقامة البرامج التدريبية والدورات لمنتسبي المصارف المحلية والشركات المالية والسعي لحصولهم على الشهادات المهنية المتخصصة في مجالات اختصاصاتهم وبناء شخصياتهم لتكون قيادية قادرة على الابتكار.

فضلا عن إصداره دليل حماية المستهلك عام ٢٠١٧ والذي تم تعميمه على المصارف وشركات التحويل المالي والشركات المالية الأخرى كشركات خدمات الدفع الإلكتروني، حيث يوضح مدى اهتمام البنك المركزي بحقوق الزبائن وحصولهم على الخدمات المالية والمصرفية بقدر كبير من الإفصاح والشفافية ويمثل نوع من أنواع التوعية الثقافية بحقوق وواجبات زبائن المؤسسات المالية والمصارف والمبادئ التي تعمل على تحسين علاقات الزبائن مع هذه المؤسسات حيث ان هذه المبادئ (مبادئ حماية المستهلك) تعد من أساسيات العمل في مجال التوعية المصرفية وحماية الجمهور، لذا يجب تطبيقها ومراعاتها في التعامل مع الزبائن وهذه المبادئ هي (المعاملة بعدل ومساواة، الإفصاح والشفافية، التوعية والتثقيف المالي، السلوك المهني، حماية الزبائن ضد الاحتيال المالي، حماية الخصوصية وسرية المعلومات، معالجة الشكاوى وتظلمات الزبائن، التنافسية، حماية الزبائن من مخاطر عمليات الأسناد الخارجي، تعارض المصالح).

إن تحقيق الإصلاح الاقتصادي ونجاحه يتطلب عقد شراكات استراتيجية واتخاذ التدابير التي تهدف إلى تحقيق الإصلاح الاقتصادي والمحافظة عليه لذا جاء هدف الخطة الاستراتيجية بتفعيل العلاقات الداخلية وعلى المستويين الحكومي والخاص وتفعيل العلاقات الخارجية وتنشيط التعاون الخارجي مع المؤسسات المالية الدولية كتعزيز برامج تدريب مشتركة مع البنوك المركزية الدولية والمنظمات المالية الدولية والمشاركة فيها مع ربط الجهاز المصرفي

العراقي مع المنظومة العالمية من خلال المشاركة والانضمام في المؤسسات الدولية لتحقيق الارتقاء بمستوى الخدمات المصرفية العراقية نحو العالمية.

ثانياً: إصدار التعليمات والضوابط

منح القانون للبنك المركزي صلاحيات إصدار التعليمات والضوابط التي تسهل تنفيذ القوانين كإصداره التعليمات رقم ٤ لسنة ٢٠١١ لتسهيل تنفيذ قانون المصارف رقم ٩٤ لسنة ٢٠٠٤ والتعليمات رقم ١ لسنة ٢٠١٧ التي تضمنت قواعد العناية الواجبة للعملاء والمؤسسات المالية والتي صدرت استناداً إلى نص المادة رقم (١٠) من قانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب رقم (٣٩) لسنة ٢٠١٥ حيث نصت المادة (٢) منها على القواعد التنظيمية للعناية الواجبة وهي (عدم الجواز التعامل بالحسابات مجهولة الهوية أو الرقمية وتحديد هوية العميل والمستفيد الحقيقي، فهم الغرض وطبيعة نشوء العلاقة مع العميل، استخدام نظم الية تراقب العلاقة مع العميل بصورة مستمرة، اتخاذ إجراءات العناية الواجبة بنفسها وعدم الاعتماد على الطرف الثالث). أما المادة (٨) من التعليمات فقد أشارت إلى وجوب التزام المؤسسات المالية بوضع قواعد لإدارة مخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب تتضمن تصنيف العملاء إلى فئات وفقاً لدرجات المخاطر وأهميتها النسبية ووضع الإجراءات اللازمة للتعامل مع هذه المخاطر بما يتناسب مع كل درجة وهذه

الدرجات هي (عملاء ذوي مخاطر عالية، عملاء ذوي مخاطر متوسطة، عملاء ذوي مخاطر منخفضة).

كما قام البنك المركزي بإصدار تعليمات بيع وشراء العملة الأجنبية رقم ٢٢٥١/٦ لسنة ٢٠١٧ التي تضمن استقرار العملة العراقية مقابل العملات الأجنبية وتسهيل عملية بيع وشراء العملات الأجنبية وآليات الرقابة والالتزام بمتطلبات قانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب.

واستناداً للخطة الاستراتيجية التي مر ذكرها سابقاً اصدر البنك المركزي التعليمات المتعلقة بنظام إدارة استمرارية الأعمال في القطاع المصرفي العراقي وفقاً للمواصفات الدولية حيث حددت هذه التعليمات مسؤوليات كل من مجلس الإدارة والإدارة التنفيذية وأوجب وضع خطط لاستمرارية الأعمال في مواجهة المخاطر المصرفية والتعافي من الأزمات والكوارث وغيرها من الإجراءات الواجب اتخاذها لمواجهة المخاطر المصرفية.

أما فيما يتعلق بالضوابط فقد اصدر البنك المركزي العديد من الضوابط نذكر منها ضوابط العناية اتجاه أصحاب المناصب العليا ذوي المخاطر حيث عرفت هذه الضوابط من هم أصحاب المناصب العليا وتحديدهم بالتفصيل لغرض تمكين المصارف والمؤسسات المالية من التعرف عليهم مباشرة عند التعامل معهم، وقد حددت هذه الضوابط الإجراءات التي يجب ان تتخذها المؤسسات المالية عند تعاملها معهم مثل وضع نظام لإدارة المخاطر يتيح الاستدلال على العملاء من أصحاب المناصب العليا واتخاذ الإجراءات الكافية للتأكد

من مصادر أموال ونشاطات أي عميل والمراجعة الدورية للسياسات والإجراءات الخاصة بإدارة مخاطر هؤلاء الزبائن والتدقيق المستمر لمعاملاتهم.

كذلك أصدر البنك المركزي ضوابط مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب لشركات التوسط ببيع وشراء العملات الأجنبية التي تضمنت شرح عن مفهوم غسل الأموال وتمويل الإرهاب وحددت متطلبات العناية الواجبة والإجراءات التي يجب ان تتخذها شركات الصيرفة عند الدخول بعمليات مالية مع الزبائن.

فضلا عن ذلك، فقد أصدر البنك المركزي الضوابط المتعلقة بالعمل المصرفي الإسلامي كضوابط أدوات التمويل الإسلامي التي تهدف إلى دعم وتطوير الصناعة المصرفية الإسلامية وضوابط إدارة المخاطر في المصارف الإسلامية حيث حددت هذه الضوابط تأسيس قسم إدارة في المصارف الإسلامية وحددت الإجراءات الأساسية لإدارة المخاطر والتخفيف منها مما يؤدي إلى بيئة مستقرة في العمل المصرفي الإسلامي وتساهم في تحقيق الاستقرار المالي والاقتصادي، كما اصدر البنك المركزي ضوابط هيئة الرقابة الشرعية والتدقيق الشرعي والداخلي والامتثال الشرعي للمصارف الإسلامية حيث اعتبر البنك المركزي ان هذه الهيئة هي كيان رقابي يمكن من خلالها التمييز بين الصيرفة الإسلامية والصيرفة التجارية وعدها المستوى الرقابي الأول في الالتزام بمبادئ الشريعة الإسلامية وأحكامها ووضعت هذه الضوابط الأسس للرقابة الشرعية الفعالة عن طريق تحديد مهام ومسؤوليات وصلاحيات كل من هيئة الرقابة

الشرعية وقسم التدقيق الشرعي وقسم مراقب الامتثال، وحددت الضوابط أيضا عدد أعضاء الهيئة واختصاصاتهم ومهامهم وطريقة تعيينهم.

ثالثا: دور البنك المركزي في خروج العراق من منطقة المتابعة الدولية:

لضرورة وجود قطاع مالي مستقر وسليم وتشجيعا منه للنشاط الاقتصادي قام البنك المركزي العراقي بخطوات مهمة للمساعدة في خروج العراق من منطقة المتابعة الدولية التي دخل فيها العراق عام ٢٠١٢ وصنف على انه من ضمن الدول ذات المخاطر المرتفعة، حيث عمل على ضمان سلامة القطاع المالي وضمان سلامة نشاطات مؤسسات هذا القطاع الحيوي لاسيما فيما يتعلق بجرائم غسل الأموال وتمويل الإرهاب، حيث اصدر قانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب وأنشاء مكتب مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب وتشكيل لجنة تجميد أموال الإرهابيين، فضلا عن انضمامه للاتفاقية الدولية لقمع الإرهاب وتصديقه عليها، كذلك عقد عدة اتفاقيات دولية ثنائية مختصة بتبادل المعلومات بشأن استرداد المعلومات وبإصداره التعليمات والضوابط المتعلقة بموضوعات غسل الأموال وتمويل الإرهاب وتعميمها على المؤسسات المالية، وغيرها الكثير من الإجراءات التي ساهمت في خروج العراق من

دائرة المتابعة الدولية^١. إذ أعلنت مجموعة العمل المالي الدولية رسمياً عام ٢٠١٨ خروج العراق من منطقة المتابعة وفقاً لتقرير مجموعة العمل المالي الدولية لمنطقة الشرق الأوسط، نظراً لإنجازات البنك المركزي ومكتب مكافحة غسيل الأموال وتمويل الإرهاب وإيفاءه بجميع الالتزامات التي فرضتها عليه مجموعة العمل المالي الدولية، وبهذه الخطة يكون البنك المركزي العراقي قد ساهم بصورة رئيسية بانفتاح العراق ومؤسساته المالية والمصرفية على المؤسسات العالمية والعربية، وبما يعزز تحقيق الاستقرار المالي والثقة بالقطاع المصرفي والمالي العراقي.

(١) منطقة المتابعة الدولية: هو تصنيف للدول الخطرة والعالية المخاطر تخضع لعمليات الرصد والمتابعة وضعته مجموعة العمل المالي الدولي (FATF) وبعد انضمام العراق إلى منظمة العمل المالي للشرق الأوسط وشمال افريقيا (MENAFATF) عام ٢٠٠٥ كان عليه وجوب الالتزام بجميع توصيات لجنة المراجعة الدورية حيث تعد متطلبات منظمة العمل المالي العالمي ومتطلبات منظمة العمل المالي للشرق الأوسط وشمال افريقيا من اهم المتطلبات التي يجب على الدول التي تستخدم النظام المالي ان تتبعها، وعند انضمام العراق إلى هذه المنظمة نفذ جميع متطلباتها والامتثال لأغلبها، الاستراتيجية الوطنية لمكافحة غسيل الأموال ٢٠١٧-٢٠٢٠، منشورات البنك المركزي، ص ١٣.

رقابة البنك المركزي على المصارف الحكومية ودورها في إنفاذ السياسة النقدية

يتسم الاقتصاد العراقي ومؤسساته بأنهم ورثة النظام الاشتراكي بحدود ما يتعلق بملكية المؤسسات العامة، فرغم أن المرحلة التي أعقبت التغيير السياسي الذي حصل في العراق عام ٢٠٠٣ والدعوات إلى انتهاز الاقتصاد الحر، بما في ذلك النصوص التي وردت في الدستور، إلا أن المناهج التي اختطها النظام الاشتراكي في العراق منذ عام ١٩٦٤، لم تزل عالقة بذهنية الإداريين الحكوميين ولم تزل آثار قرارات التأميم التي اتخذت عام ١٩٦٤ لتأميم المصارف الخاصة، تلقي بظلالها على القطاع المصرفي المملوك للدولة. وليس هذا وحده، بل أن تلك الظلال انتقلت إلى عقلية مؤسسات الدولة التي تتعامل مع المصارف، فرغم ترخيص العشرات من المصارف الأهلية، إلا أن معظم الحسابات المصرفية للزبائن وأغلب الحسابات المصرفية للقطاعين الحكومي والعام، لم تزل مفتوحة لدى المصارف الحكومية حصراً، وبالتالي فالتركز في الموجودات والمطلوبات في المصارف الحكومية يزيد عن (٨٥-٩٠%) عن ما هو عليه في القطاع المصرفي عموماً.

ومن أجل هذا تبرز خطورة إنفاذ السياسة النقدية، من خلال الرقابة على القطاع المصرفي الحكومي، لأن أي فشل فيها يعد فشلاً لتلك السياسة مالم تحدث خطوات كبيرة لإصلاح القطاع. ولهذا يتطلب الأمر من السلطة النقدية التماس المعونة من السلطة المالية، مالكة تلك المصارف، وديوان الرقابة المالية، الرقيب الحكومي على المصارف الحكومية.

الرقابة على المصارف الحكومية وعلاقتها بالسياسة النقدية

سبق ان ذكرنا أن هناك ترابط بين السياسة النقدية ونجاحها، مع جودة رقابة السلطة النقدية على أهم عناصر القطاع المصرفي وهي المصارف الحكومية، وليس خافياً أن متانة الرقابة المصرفية، ترتبط بمدى استجابة الجهة موضوع الرقابة لمشاغل الرقيب وأولوياته، فالبنك المركزي ينظر إلى المصارف الحكومية باعتبارها قطب الرحي في أداء القطاع المصرفي عموماً، فالأموال إذ تجتمع وتنطلق من المصارف الحكومية، في صور إنفاق حكومي مرتبط بتنفيذ الموازنة العامة كقانون لتخصيص وتوزيع الأموال وللرقابة على استخدامها، يتأثر كل القطاع المصرفي بأداء مصرفين أو ثلاثة مصارف حكومية، هي التي تنطلق منها أموال الموازنة العامة في صورة تخصيصات إلى القطاعات الأساسية، ولهذا كلما توسعت الرقابة، واستوعبت مسارات المال العام، الذي يتوزع من المصارف الحكومية إلى المستفيدين من تلك التخصيصات، في صور إنفاق تشغيلي أو استثماري، حيث تتحرك الأموال من المصارف الحكومية إلى بقية المصارف، لذا فإن كل خطوة أو مرحلة يتحرك بها المال العام، تتطلب رصداً لحركته وهي مهمة قانونية وإدارية شاقة، تتطلب تعاون أكثر من جهة كما اسلفنا لإتمامها، فينهض هنا دور البنك المركزي الذي أوكل إليه القانون هذه المهمة الكبيرة.

ماهية الرقابة المصرفية

تعد الرقابة المصرفية من أساليب تقويم أداء الإدارة المصرفية، فهي أسلوب لحماية المؤسسات المصرفية، والتأكد من امتثال إداراتها للشرائع الوضعية بمختلف مستوياتها، كالقوانين والتعليمات واللوائح.. على أن لا تكون تلك الرقابة، بأي حال من الأحوال، سبباً في إعاقة العمل المصرفي وحرمان مؤسساته من التمويل.. فلا بد من توفير رقابة فاعلة وحديثة، تضمن المحافظة على مصالح المدخرين، وأصحاب الودائع والمساهمين وبقية ذوي العلاقة من المؤسسات الحكومية، فأى تقصير قد يتسبب بأضرار، ليس للمؤسسة والمودعين فيها، بل يتعدى ذلك إلى النظام المصرفي ككل، وعلى الرغم من أن ملكية المصارف في الوقت الحاضر، لم تعد حكراً للحكومة، حيث أصبحت هناك مصارف خاصة أيضاً، وحتى المصارف الحكومية هي أصلاً مؤسسات عامة.

وللوقوف على النظام القانوني للرقابة المصرفية، لابد من التطرق إلى مفهوم الرقابة بصورة عامة، وتعريفها، وأهدافها، وأنواعها، فيما يلي من خلال الفرعين التاليين، الأول لتعريف الرقابة المصرفية وأهدافها، والثاني عن أنواع الرقابة المصرفية.

تعريف الرقابة

سيتم استعراض مفهوم الرقابة بصورة عامة والتطرق إلى أهدافها وأنواعها .

أولاً: الرقابة لغةً: الرقابة في اللغة لها عدة معاني كالانتظار والترصد^(١)، والحفظ والرعاية^(٢)، وقد تأتي بمعنى الحراسة^(٣)، والإشراف والعلو^(٤).

ثانياً: الرقابة اصطلاحاً: واصطلاحاً هي إحدى الوظائف التي تناط بالإدارة كالتهيئة والتوجيه والتنسيق والتنظيم.. وهي حق يخول السلطة بأن تصدر القرارات اللازمة لإنجاز وإنجاح الأعمال والمشاريع، وقد تأتي كوصاية من السلطة الأعلى على السلطة الأدنى لفرض القيود عليها، حيث أنها في الأصل عمل إداري يخول الإدارة بتوجيه الأعمال الإدارية وتنظيمها، وفقاً للغايات التي سبق أن حددها الإطار القانوني الذي تعمل في ظله المؤسسة^(٥)، وتعرف أيضاً بأنها التحقق من أداء الإدارة، ومن التزامها بالقوانين والأنظمة والتعليمات، لتحقيق أهدافها المرسومة مسبقاً وفق الخطط الموضوعة، والتي سبق أن تحددت بالتشريعات السارية، والعمل

(١) يقال رَقِبَهُ رَقْبَةً وِرْقَاناً بالكسر ورُقوباً بالضم ورَقابة ورُقوباً بالفتح وترَقَّبَهُ وارتَقَّبَهُ. للمزيد ينظر ابن منظور، لسان العرب، ط٢، دار إحياء التراث العربي. مؤسسة التاريخ، بيروت، ١٩٩٩ مادة (رقب)

(٢) يقال رَقِبَهُ أي حفظه. كما يقال أَرَقِبَ فلان في أهله أي أحفظه فيهم. ومن أسماء الله الحسنى الحافظ الذي لا يخفى عليه شيء، ذكره احمد مصطفى لطفي، الرقابة على المصارف الإسلامية بين الواقع والمأمول، ط١، دار الفكر والقانون، المنصورة، ٢٠١٣، ص ١٤

(٣) يقال رقب الشيء يرقبه ويراقبه مراقبة ورقاباً أي حراسة. ورقيب القوم حارسهم وهو المشرف عليهم ويشرف على مراقبة ليحرسهم. للمزيد ينظر محمد مرتضى الزبيدي، تاج العروس من جواهر القاموس، تحقيق مجموعة من المحققين دار الهداية، مادة رقب، ص ٥٢١.

(٤) يقال ارتقب المكان أي أشرف عليه وعلا. والمراقبة الموضع المشرف العالي الذي يرتفع عليه الرقيب. القاموس المحيط، إبراهيم مصطفى الزيادة وآخرون، إصدار مجمع اللغة العربية بالقاهرة مادة رقب ص ١٤٠

(٥) د. نجيب خلف احمد الجبوري، القانون الإداري، مكتبة ياد كار، السلیمانية، ٢٠١٨، ص

على معالجة التقصير والخلل في أدائها إن وجد^(١)، وهي بصورة عامة طريقة أو وسيلة تتخذها الدولة تجاه أمر ما^(٢). ومن التعاريف السابقة يتضح أن للرقابة مبادئ عامة نذكر منها^(٣):

١- إن للرقابة هدف أساسي، هو التحقق من تنفيذ الإدارة لأهدافها بيسر وفقاً للخطط المرسومة.

٢- إن الرقابة مسؤولية من مسؤوليات الإدارة، وأنها جزء لا يتجزأ من العملية الإدارية المكونة من العناصر الأساسية (التخطيط، التنظيم، التنسيق، التوجيه، القيادة، الرقابة).

٣- العمل على كشف مواطن الضعف والخلل في أداء الإدارة، والعمل على تصحيحها ووضع الحلول التي تكفل عدم تكرارها مستقبلاً. وبالعودة إلى مفهوم الرقابة المصرفية، فينحصر مفهومها عن الرقابة على وضع المصارف من خلال دراسة مدى التزامها بالضوابط الرقابية ونظامها المحاسبي ودراسة قوائمها المالية وماهي التغييرات الحاصلة في أوضاعها المالية^(٤).

ومن خلال ما تقدم نجد إن مفهوم الرقابة، بصورة عامة، ينصرف إلى رصد ومقارنة بين ممارسات الإدارات المكلفة بأداء المهام، وبين الأطر القانونية الموضوعية بمختلف مستوياتها (قوانين، تعليمات،

(١) د. علي عباس، الرقابة الإدارية على المال والأعمال، ط١، مكتبة الرائد العلمية، عمان، ٢٠٠١، ص ١٧.

(٢) د. هاني الطهراوي، رقابة الامتناع على دستورية القوانين وموقف القضاء الأردني، مجلة الزرقاء للبحوث والدراسات، العدد الأول، المجلد الثاني، جامعة الزرقاء الأهلية، الأردن، ٢٠٠٠، ص ١٩-٢٢.

(٣) د. حمدي سليمان القبيلات، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية، ط١، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان ١٩٩٨، ص ٢١.

(٤) د. عقبة رضا، دور مصرف سورية في الرقابة على المصارف الأخرى وآلية تفعيله، مجلة تشرين للدراسات والبحوث العلمية سلسلة العلوم الاقتصادية والقانونية المجلد ٢، ص ١٥٢.

لوائح، ضوابط .. الخ)، وتحديد الانحرافات والهفوات الإدارية والقانونية، والمسؤولين عنها وتفعيل أدوات المسائلة المقررة. والرقابة نظام أو منظومة، وليس تشكيل إداري أو قانوني، كما يتناوله البعض خطأ باعتباره رديفاً لمفهوم التدقيق.

تعريف الرقابة المصرفية

تعرف الرقابة المصرفية على أنها مجموعة الإجراءات والوسائل، التي تنفرد بها السلطة النقدية المتمثلة بالبنك المركزي. وتهدف إلى حماية المصارف من المخاطر الائتمانية، والتصرفات التي تأتي بنتائج سلبية على الاقتصاد، والمحافظة على مصالح المودعين من الجمهور والمؤسسات الأخرى، كما تعرف أيضاً على أنها التدابير، التي يقوم بها البنك المركزي لمنع أي تصرفات غير حكيمة تقوم بها المصارف، وتأتي بنتائج تؤدي إلى الإضرار بمصالح الدائنين بصورة خاصة والاقتصاد الوطني بصورة عامة^(١)، كما عرفت على أنها إجراءات وقائية وعلاجية، تنتهجها البنوك المركزية، لتجنب الأزمات المالية عن طريق الكشف عن مواطن الخلل في أداء عمل الجهاز المصرفي، وإلزام المصارف باتخاذ التدابير التصحيحية اللازمة، بشكل يؤدي إلى المحافظة على ثقة الجمهور بالقطاع المصرفي^(٢).

وتعد الرقابة المصرفية من أهم متطلبات العمل المصرفي، لا سيما وأن التطور في العالم قد شمل جميع مفاصل الحياة ومن ضمنها

(١) محارب نبيل السدرة، تطور مفهوم إجراءات الرقابة على البنوك منذ عام ١٩٥٧، معهد الدراسات المصرفية، القاهرة، ١٩٦٧، ص ١

(٢) عبد القادر بربيش وزهير غراية، مقررات بازل ٣ ودورها في تحقيق مبادئ الحوكمة وتعزيز الاستقرار المالي والمصرفي العالمي، مجلة الاقتصاد والمالية، العدد ٥٥، الجزائر، ص ٩٩

العمل المصرفي، وهو تطور مستمر ودائم، ولا بد من أن تتم مراقبة العمل المصرفي بصورة دائمة ومستمرة، نظراً لدور هذا القطاع المهم في الحياة الاقتصادية للدول. وبرغم اختلاف الأجهزة المصرفية في دول العالم واختلاف أنظمة الرقابة فيها، إلا أن هناك أهداف رئيسية عامة للرقابة المصرفية تتمثل بالآتي^(١):

١- ضمان كفاءة عمل الجهاز المصرفي:

يتم ذلك عن طريق تفتيش وفحص الحسابات والمستندات الخاصة بالمصارف، للتأكد من جودة أصول أموالها، وتقييم عملياتها الداخلية ومدى توافقها مع القوانين والتشريعات النافذة، والتأكد من مدى قدرة هذه المصارف على أداء واجباتها وقدرتها على الوفاء بالتزاماتها^(٢).

٢- تطوير النظام المصرفي:

في سعيها الدؤوب لتطوير النظام المصرفي، تسعى الجهات الرقابية إلى تطوير الأداء الوظيفي في المصارف والمؤسسات المالية غير المصرفية، وتحسين نوعية الخدمات المالية والمصرفية التي تقدمها إلى الجمهور، عن طريق تنظيم الدورات التدريبية والتثقيفية المتعلقة بطبيعة العمل المصرفي والمالي، وإلقاء المحاضرات الفنية والإدارية على الموظفين المصرفيين لاسيما المسؤولين في الإدارات الرئيسية منهم، لغرض ضمان تهيئتهم ومقدرتهم وتطوير كفاءتهم

(١) د. عدنان الهندي، الرقابة والتفتيش من قبل المصارف المركزية، اتحاد المصارف العربية، بيروت، ١٩٨٧، ص ٣٩

(٢) د. حسين بن هاني، اقتصاديات النقود والبنوك المبادئ والأساسيات، دار ومكتبة الكندي، عمان الأردن، ٢٠١٤، ص ٢٠٨-٢٠٩

في إدارة شؤون المؤسسات المالية والمصرفية، كما أن الجهات الرقابية تعمل على أن تتقيد المؤسسات المالية والمصرفية بالتشريعات المصرفية والتعليمات والضوابط الصادرة عن البنك المركزي، ومدى دعمها للرقابة الداخلية والتدقيق في المؤسسة.

٣- رسم السياسات الائتمانية:

تقوم بعض الجهات الرقابية (السلطة النقدية)، في خطوة منها لتشجيع المصارف والمؤسسات المالية غير المصرفية، على تبني الفوائد والعمولات والأجور المناسبة، التي تتقاضاها من الجمهور، لقاء تقديمها للخدمات المالية والمصرفية، بإصدار التعليمات والضوابط المتعلقة بتقديم تلك الخدمات والفوائد، بهدف تشجيع التنافس بينها، وحثها على تقديم الخدمات الأفضل خدمة للجمهور والصالح العام^(١). فيما تترك بعض السلطات الرقابية، ذلك للسوق ولسياسات المصارف، وهو ما يتبناه البنك المركزي العراقي.

٤- ضمان حقوق المودعين والمساهمين:

تقوم الجهات الرقابية المصرفية بدور مهم وفعال في هذا الميدان، وذلك عن طريق مراقبة امتثال المصارف والمؤسسات المالية للأنظمة والتعليمات الصادرة بموجب التشريعات المصرفية، لضمان حقوق المودعين والمساهمين من جهة، وتحليل ودراسة البيانات المقدمة من المؤسسة المالية والمصرفية إليها، والمتعلقة بالموجودات والمطلوبات في المصرف وبصورة دورية من جهة أخرى.

(١) د. طلعت اسعد عبد الحميد، الإدارة الفعالة لخدمات البنوك الشاملة، ط ١، مكتبة الشقري، المنصورة/ مصر، ١٩٩٨، ص ٢٢٨

٥- المحافظة على رؤوس أموال المصارف:

تهدف الرقابة إلى المحافظة على رؤوس أموال المصارف وموجوداتها، وضمان الاستخدام الرشيد لها، إذ تسعى بعض المصارف إلى تفتيت رؤوس أموالها، وأموال المودعين باستثمارات غير مجدية وغير سائلة في نفس الوقت، فتلجأ إلى الاستثمار في العقارات تحت ذريعة استملاك ضمانات المودعين، وفي الحقيقة هي محاولات من المصارف بالاستثمار في تلك العقارات، وهذا ما يمنعه قانون المصارف.

فالرقابة المصرفية هي وسيلة تخدم العديد من الأطراف التي لها علاقة بالمصرف، وتهدف النظم الرقابية عادة إلى إيجاد قطاع مصرفي، يتمتع بالقوة والكفاءة، بما يحقق أهداف السلطة النقدية، عن طريق تحديد نقاط القصور والضعف في أداء المؤسسات المصرفية، ووضع الحلول والمعالجات لمنعها والحيلولة دون تفاقمها وتحولها إلى أزمات، وتهدف الرقابة المصرفية التي تمارسها السلطة النقدية بصورة عامة، ضمان عمل جميع المصارف في الجهاز المصرفي بصورة سليمة، ووفقاً للضوابط والتعليمات، فضلاً عن أن إدارتها تتمتع بالكفاءة والخبرة اللازمة لحماية حقوق مودعيها^(١).

وبناءً على ما تقدم يمكن تعريف الرقابة المصرفية، على أنها مجموعة من الإجراءات والوسائل التي يتخذها البنك المركزي، والجهات الرقابية الأخرى، لحماية القطاع المصرفي والاقتصاد

(١) ايناس احمد ظاهر العكدي، الرقابة الإشرافية المتبادلة فيما بين البنوك المركزية على فروع المصارف الأجنبية في العراق، رسالة دبلوم عالي، المعهد العالي للدراسات المحاسبية والمالية، جامعة بغداد، ٢٠١٨، ص ٣٦

الوطني، من أية مخاطر أو أزمات مالية، وحماية الجمهور من مودعين ومساهمين ودائنين.

* * *

أنواع الرقابة المصرفية

تعد المصارف من أهم المؤسسات التي يستند عليها اقتصاد البلد، على اعتبار أن المصرف هو الوحدة الفعالة في تطوير الاقتصاد والتنمية، عن طريق تحقيق أهداف معينة وتطوير أساليب وإجراءات مصرفية، باستخدام كل الموارد المتاحة لها، مالياً وبشرية، لذا كان لابد من أن تكون عمليات هذه المؤسسات تحت الرقابة لضمان حسن سيرها وأدائها.

وهناك نوعين للرقابة المصرفية، فهي تارة تكون داخلية، وتارة تكون خارجية، وستناولهما في الفرعين التاليين.

الرقابة الداخلية

عرّفت منظمة الخبراء والمحاسبين المعتمدين الفرنسيين (OFECA) الرقابة الداخلية على أنها مجموعة من الضمانات، التي تساعد على التحكم في المؤسسة، من أجل تحقيق هدف ضمان الحماية، والإبقاء على الأصول، ونوعية المعلومات وتطبيق تعليمات المؤسسة وتحسين الأداء. ويبرز ذلك بالتنظيم، وتطبيق طرق وإجراءات

ونشاطات المؤسسة، بهدف الإبقاء على دوام العناصر سالفه الذكر^(١).

كما عرفت اللجنة الاستشارية للأعضاء المحاسبين في بريطانيا، على أنها مجموعة من أنظمة الرقابة المالية الموضوعة من طرف المؤسسة، بهدف التمكن من تسيير أعمالها بطريقة منظمة وفعالة، واحترام السياسات والبرامج المسطرة، وحماية الأصول ، وضمان قدر المستطاع جودة ودقة المعلومات المسجلة، حيث أنها بطبيعتها نظام متكامل ومتنوع وشامل، يوفر الإمكانيات الكاملة للوصول إلى افضل النتائج^(٢).

وعُرفت أيضا بأنها مجموعة الإجراءات والوسائل، التي تُعتمد للعمل بها في المصرف، لضمان صحة العمليات المصرفية التي يمارسها، ومقدار التزام فروعها بالأنظمة والتعليمات التي يصدرها، والحرص على تقوية الروابط بين المصرف وعملاءه من جهة، والتأكد من تقوية روابط المصرف وفروعه، وعدم التعارض في إجراءاتهم عن طريق التنسيق بينهم، والتزامهم بنظام محاسبي موحد من جهة أخرى^(٣).

ننتهي من التعاريف السابقة إلى أن تلك الرقابة تمارسها أجهزة مختصة، تابعة لمجلس إدارة المصرف، الذي يمارس الرقابة أما عن

(١) د. علي عماد محمد ازهر، آلية نظام الرقابة الداخلية في البنوك المصرفية، دراسة حالة البنك الكويتي المركزي، المجلة الأكاديمية للأبحاث والنشر العلمي، الإصدار لسابع عشر، ٢٠٢٠/٩/٥، ص ٢٠٢

(٢) محمد حامد مجيد السامرائي، اثر نظام الرقابة الداخلية على جودة التقارير المالية، رسالة ماجستير، كلية الأعمال، جامعة الشرق الأوسط، ٢٠١٦، ص ٢٢

(٣) فرات شاكر محمد، الرقابة الداخلية في المصارف التجارية مع الإشارة إلى مصرف الرافدين، رسالة دبلوم كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة بغداد، ١٩٧٩، ص ١٠

طريق اللجان المختصة، أو أقسام خاصة كقسم رقابة الامتثال، أو قسم التدقيق، أو غيرها من الأقسام المختصة بالتفتيش والرقابة^(١). وتضمن الرقابة الداخلية حسن سير العمل بصورة سليمة لحماية موجودات المصرف، عن طريق اتباعه مجموعة تعليمات وأنظمة وضعها له مجلس إدارته، كالأنظمة المالية أو الإدارية لكشف ومنع أي عمليات قد تتضمن الأخطاء أو الغش^(٢)، وللرقابة الداخلية أنواع متعددة هي^(٣):

١- الرقابة الإدارية:

هي تلك الرقابة التي يتم عن طريقها متابعة الأداء العام للموظفين، لضمان ارتقاء أدائهم الوظيفي والتنفيذ الأمثل للسياسات الإدارية في المصرف.

(١) أوجبت المادة (٥٤) من التعليمات رقم ٤ تنفيذ قانون المصارف لسنة ٢٠١٠ انه على كل مصرف أن تشكل وحدة للتدقيق الداخلي في هيكله التنظيمي يتناسب مع حجمه وطبيعة عملياته تضم موظفين كفوين ويكون عمل هذا القسم جزء من الرقابة المستمرة على نظام الضبط الداخلي في المصرف وعلى إجراءاته الداخلية كما أن المادة (٥٩) من التعليمات حددت مهام هذا القسم إذ نصت على (قسم التدقيق الداخلي يتولى المهام الآتية: أولاً: التدقيق المالي الذي يهدف إلى تقويم مدى صحة وعدالة البيانات المالية ومدى الاعتماد على المعايير المحاسبية المعتمدة ثانياً: التدقيق في مدى الالتزام بالقوانين والتعليمات الصادرة عن الجهات ذات العلاقة والسياسات والإجراءات الموضوعية من إدارة المصرف ثالثاً: التدقيق في مدى الالتزام بالقوانين والتعليمات الصادرة عن الجهات ذات العلاقة والسياسات والإجراءات الموضوعية من إدارة المصرف ثالثاً: تدقيق العمليات الهادفة إلى تقويم نوعية العمليات الملزمة باقي الأنظمة والإجراءات المتبعة في المصرف وتحليل الهيكلية الإدارية وتقييم مدى كفاءة الإجراءات الخاصة بالمهام والوظائف = رابعاً: التدقيق الإداري الذي يهدف إلى تقويم نوعية الأساليب المتبعة من الإدارة العامة لمراقبة المخاطر) كما أن المادة (٦٥) من نفس التعليمات أشارت إلى تشكيل لجان متخصصة ودائمة في المصرف يتابع عملها مجلس إدارة المصرف بصورة دورية للتأكد من سلامة أومرها بالأعمال الموكلة لها كما انه يمكن أن تشكل لجان أخرى حسب الحاجة وهذه اللجان هي لجنة التدقيق (مراجعة الحسابات) ولجنة إدارة المخاطر.

(٢) د. موسى عبد العزيز شحادة، عمليات المراجعة المصرفية، بيروت اتحاد المصارف العربية، مطبعة فينقيا، ١٩٨٨، ص ١٢

(٣) د. خالد أمين عبد الله، العمليات المصرفية، بدون دار نشر، الأردن، ٢٠٠٠، ص ٣٨٨

٢- الرقابة المحاسبية:

تكون هذه الرقابة عن طريق الإشراف على العمليات المحاسبية وتطبيقها، وفقاً للقوانين النافذة والتشريعات الصادرة عن الجهات الرقابية والإشرافية الخارجية، والقرارات الصادرة عن الإدارة العليا في المصرف.

٣- الضبط الداخلي:

تتمثل هذه الرقابة بالقواعد التي تضمن فصل المهام، وتهدف إلى الكشف المبكر عن الأخطاء التي قد تحصل، ووضع الحلول لها أو تصحيحها في وقتها، كما تهدف أيضاً إلى منع عمليات الغش.

الرقابة الخارجية

وتمارس هذه الرقابة إما من جهة خارجية تراقب وتشرف على عمليات المصرف، ومدى التزامه وامتثاله للتشريعات المصرفية والأنظمة والتعليمات، ويمثلها في العراق البنك المركزي، وفقاً للصلاحيات الممنوحة له والأهداف التي رسمها له المشرع، إذ أن الرقابة على المصارف هي إحدى أهداف ووظائف البنك المركزي. أو قد تمارس من قبل مراقبي الحسابات أي أن هذه الرقابة تكون حلقة وصل بين جهتي الرقابة الداخلية والخارجية، ويكون الهدف الأساسي منها إبداء رأي محايد، عن مدى صحة البيانات المثبتة في السجلات والدفاتر والقوائم ذات العلاقة بالأمور المالية الخاصة بالمصرف أو بالمؤسسة المالية، لذا يجب أن يمتاز الأشخاص الذين يتولون هذه الرقابة بالاستقلالية والحياد والقدر العالي من الكفاءة والخبرة، التي تتيح لهم إنجاز مهامهم بالتدقيق والتفتيش على أتم

وجه^(١)، ومن ثم يقومون بتقديم التقارير بخصوص هذا الموضوع إلى الجهات ذات العلاقة والتي حددها القانون كأن تكون البنك المركزي، وقد ألزمت التشريعات المصرفية المصارف والمؤسسات المالية غير المصرفية بتعيين مراقبي حسابات^(٢).

وقد ألزم المُشَرِّع العراقي جميع المصارف والمؤسسات المالية غير المصرفية بتعيين مراقبي حسابات يكونوا من القطاع الخاص، وفقاً لأحكام قانون الشركات رقم ٢١ لسنة ١٩٩٧، وقانون المصارف رقم (٩٤) لسنة ٢٠٠٤ إذ أشارت المادة (٤٦) منه في فقرتها الأولى أن على كل مصرف أن يعيّن مراقباً للحسابات، يكون مستقلاً ومن ذوي الخبرة في مراجعة الحسابات على أن يكون مقبولاً لدى البنك المركزي.

وعلى الرغم من أن المُشَرِّع في المادة أعلاه لم يشر إلى وجوب استحصال موافقة البنك المركزي على المراقب، أو لم يحدد الشروط الواجب توافرها فيه، وربما عُد ذلك نقصاً تشريعياً في نص المادة (٤٦)، إلا أن المُشَرِّع استدرك ذلك في نظام شركات الاستثمار المالي رقم (٦) لسنة ٢٠١١، فكان أكثر تحديداً ووضوحاً في الشروط الواجب توافرها في مراقب الحسابات الخارجي، إذ اشترط

(١) د. محمد خير العكام، الرقابة المالية، منشورات الجامعة الافتراضية السورية، الجمهورية العربية السورية ٢٠١٨، ص ٢٢ ومابعد.

(٢) يعرف مراجعو الحسابات على أنهم فئة من الخبراء المتخصصين يقومون في الشركة برقابة دائمة وفعالة لحساب المساهمين فيلفتون النظر إلى ما قد يحدث من انحراف في الإدارة أو مخالفات لأحكام القانون... للمزيد ينظر د. الياس ناصيف، الكامل في قانون التجارة الجزء الثاني الشركات التجارية، منشورات بحر المتوسط وبيروت، ١٩٨٣، ص ٥٦٨

(٣) صدر هذا النظام بقرار من مجلس الوزراء في الجلسة ٤٤ بتاريخ ٢٠١١/٩/٦ والمنشور بجريدة الوقائع العراقية بالعدد ٤٢١٩ بتاريخ ٢٠١١/١١/٢٩.

في المادة (١١) في الفقرة ثالثاً منها، موافقة البنك المركزي العراقي على مراقب الحسابات الذي يتم تعيينه في الشركة.

وسيرا على ذات المنهج، نرى أن نص المادة (١/٤٦) من قانون المصارف العراقي رقم (٩٤) لسنة ٢٠٠٤ اشترطت استحصال موافقة البنك المركزي على تعيين مراقب الحسابات الخارجي (وردت بالنص مراجع الحسابات وليس مراقب).

جدير بالذكر أن المُشَرَّع العراقي لم يغفل النص على واجبات مراجع الحسابات وفقاً للمعايير الدولية والضوابط الصادرة عن البنك المركزي، حيث يقوم مراجع الحسابات بمراجعة عمليات المصارف وفق أسس محددة حددتها المادتين (٥/٤٦) و(٤٧)^(١).

وبالعودة إلى نص المادة (٤٧) من قانون المصارف في الفقرة (د) منها، نجدها أشارت إلى أن يشهد مراجع الحسابات فيما إذا كان المصرف قد اتخذ أو لم يتخذ الإجراءات الكافية لمنع غسيل الأموال وتمويل الإرهاب، ولم يوضح المُشَرَّع الجهة التي يجب على مراجع الحسابات أن يشهد أمامها، إذ أنه في العادة تكون الشهادة أمام سلطة قضائية بمعرض أثبات واقعة أو امر ما.

(١) نلاحظ من نص ٥/٤٦ و ٤٧ من قانون المصارف رقم ٩٤ لسنة ٢٠٠٤ أن البنك المركزي منح لمراقب (مراجع) الحسابات صلاحية إجراء أي تفتيش أو أي إجراء يحدده البنك في حين أن قانون الشركات العراقي رقم ٢١ لسنة ١٩٩٧ المعدل في نص المادة (١٤٣) (للهيئة العامة في الشركة تعيين مفتش ذي اختصاص لتفتيش أعمال الشركة وتحديد مهامها وإطار عمله وطبيعة التقارير التي يقدمها إلى الشركة على أن تعطي نسخة منه إلى المسجل). أي أن قانون الشركات لم يمنح صلاحية التفتيش لمراجع الحسابات مثلما فعل في قانون المصارف، وجدير بالذكر انه في الثقافة المهنية والتشريعات ذات الصلة بمهنة مراقبة وتدقيق الحسابات تستخدم عبارة (مراقب الحسابات) أو (مدقق حسابات) أو (مدقق قانوني) بدلا من (مراجع الحسابات) وكل تلك المصطلحات تؤدي الغرض ذاته، إذ أنها ممارسة فرضها القانون لتعيين شخص محايد يفحص سجلات ومستندات الجهة موضوع التدقيق ويعطي رأيا محايدا.

كما أن المادة المذكورة لم توضح متى يشهد مراجع الحسابات ولمن يشهد، وكان من الأجدر بالمشروع أن يجعل الجهة التي يتقدم بها مراجع الحسابات بالشهادة إلى البنك المركزي، وأن يستبدل عبارة (يشهد) بعبارة أخرى تكون أكثر ملائمة، كأن يكون نص الفقرة (د) من المادة (٤٧) (تقديم تقرير إلى البنك المركزي يوضح فيه فيما إذا كان المصرف قد اتخذ أو لم يتخذ إجراءات كافية...).

مظاهر الرقابة القانونية للبنك المركزي على المصارف الحكومية

تتفق جميع التشريعات المصرفية في العالم على وجوب استحصال رخصة من جهة رقابية لأي شخص مصرفي طبيعياً كان أو معنوياً قبل مباشرته في العمل المصرفي. وفي العراق فإن الجهة الرقابية المصرفية تتمثل بالبنك المركزي.

وقد عرف المشرع العراقي في المادة (الأولى) الفقرة (أولاً) من تعليمات تسهيل تنفيذ قانون المصارف رقم (٤) لسنة ٢٠١٠ المنشورة في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٤١٧٢ في ٢٠١١/١/٣ الرخصة بأنها (وثيقة التصريح الصادرة عن البنك المركزي العراقي للمصارف والمؤسسات المالية غير المصرفية وفقاً لاحكام المادة ٤ من قانون المصارف)، كما عرفت الفقرة الثانية من ذات المادة الاجازة على أنها (وثيقة التصريح الصادرة عن البنك المركزي العراقي بممارسة نشاطات مصرفية في العراق لفروع المصارف الأجنبية أو لممارسة نشاطات محددة لمكاتب تمثيل المصارف

الأجنبية العاملة في العراق وفقاً لأحكام المادة ٤ من قانون المصارف).

وسنتناول دراسة مظاهر الرقابة القانونية للبنك المركزي على المصارف الحكومية حيث سنبحث في المطلب الأول الترخيص وسنبحث في المطلب الثاني الرقابة على تلبية المتطلبات القانونية قبل الدخول في الأنشطة والمزايا الممنوحة من البنك المركزي.

* * *

الترخيص

قد يشكل النشاط المصرفي خطراً أو تهديداً على الاقتصاد الوطني مالم ينظم بقانون، ولا يمارس هذا النشاط مالم تكون هناك مؤسسة يتم ممارسته عن طريقها، لذا فكان لابد من الحصول على الأذن والترخيص من الجهة العليا في النظام المصرفي المتمثلة بالبنك المركزي عند ممارسة هذا النشاط، وهذا ما سنبحثه في هذا المطلب. وسنتناول دراسة هذا المطلب في عدد من الفروع حيث سنبين في الفرع الأول الترخيص بتأسيس مؤسسة مالية، وفي الفرع الثاني الترخيص للمصارف الأجنبية بفتح فروعها ومكاتبها في العراق، وفي الفرع الثالث الترخيص بإغلاق وتصفية المصارف طوعاً، والفرع الرابع الترخيص للاندماج المصرفي.

الترخيص بتأسيس مؤسسة مالية

يضع المُشرّع عادة شروط وأحكام الترخيص لتأسيس أية مؤسسة مالية. ولا يتم منح هذه الرخصة ما لم تستوف المؤسسة هذه الشروط،

وبين المُشرّع العراقي في المادة (٤٠) من قانون البنك المركزي أن للبنك الصلاحيات الكاملة والمطلقة في اتخاذ جميع الإجراءات اللازمة لمنح ترخيص للمصارف استناداً إلى ما جاء في قانونه وقانون المصارف رقم (٩٤) لسنة ٢٠٠٤. كما أن له الصلاحية بإجراء التدقيقات التي يراها مناسبة وبالوقت والكيفية التي يختارها على التراخيص الممنوحة للمصارف.

كما أن قانون المصارف آنف الذكر أكد في المادة ١/٤ منه على أنه لا يمكن لأي شخص في العراق ممارسة الأعمال المصرفية من دون تصريح أو ترخيص من البنك المركزي. ولا يمكن لأي شخص مهما كان ممارسة أعمال استلام الأموال القابلة للدفع من الجمهور أو استلام الودائع من دون ترخيص أو تصريح صادر عن البنك المركزي، ولا يمكن استخدام كلمة مصرف أو اشتقاقاتها وبأي لغة فيما يتعلق بالأعمال أو المنتجات أو الخدمات من دون ترخيص أو تصريح من البنك المركزي في حالة إذا كان هذا الاستخدام قد نص عليه القانون أو يعترف به القانون أو اتفاق دولي إلا إذا كانت كلمة مصرف أو مشتقاتها قد جاءت في سياق الحديث ولا تشير أو تتعلق بالأعمال المصرفية، وبالإضافة إلى ذلك فإن إصدار التراخيص وفقاً لقانون المصارف يقتصر على الشركات التي تأسست بشكل هيئة اعتبارية استناداً للقوانين العراقية وسُجلت وفقاً لها^(١).

(١) نصت الفقرة ٣ من المادة ٤ من قانون المصارف العراقية رقم (٩٤) لسنة ٢٠٠٤ (يجوز إصدار التراخيص فقط للشركات التي تأسست بشكل هيئة اعتبارية واستناداً للقوانين العراقية وسُجلت وفقاً لها، وقد تعود ملكية غالبية أو كل مثل هذه الفروع الثانوية إلى مصرف اجنبي أو شركة قابضة مصرفية، وفي حالة الفرع الثانوي فيتم إصدار ترخيص فقط إذا كان المصرف الأم خاضعاً لرقابة شاملة وموحدة من قبل السلطات الرقابية في البلد الذي يقع فيه المركز الرئيسي للمصرف الأم).

ونرى أن هناك خطأ في صياغة المادة (٣/٤) من قانون المصارف، حيث كان على المُشرِّع وضع عبارة (شركة) بدلاً من عبارة (هيئة اعتبارية) إذ أن هذه العبارة غير واضحة ومبهمه، وكان الأحرى به أن يذكر لفظ شركة على اعتبار أن قانون الشركات عدّ ان المصارف شركات، حيث نجد أنه اخضع المصارف إلى أحكامه^(١)، وأن أحكام تأسيس المصارف في العراق تخضع للقواعد العامة لتأسيس الشركات المنصوص عليها في قانون الشركات رقم (٢١) لسنة ١٩٩٧ المعدل.

هذا وقد حددت المادة (٣) من تعليمات رقم (٤) لسنة ٢٠١٠ (تعليمات تسهيل تنفيذ قانون المصارف رقم (٩٤) لسنة ٢٠٠٤ (الشروط الواجب توافرها في الطلب المقدم من الشركة المؤسسة ككيان اعتباري وفقاً للقوانين العراقية أن تتوفر فيه المعلومات والمستندات المطلوبة).

الترخيص للمصارف الأجنبية بفتح فروعها ومكاتبها في العراق

تعرف المادة (١) من قانون المصارف رقم (٩٤) لسنة ٢٠٠٤ الفرع على أنه (مكان عمل يشكل جزءاً تابع للمصرف من الناحية القانونية وتجري فيه كل او بعض الأنشطة المصرفية ، ولأغراض هذا القانون تُعامل جميع مكاتب الفروع المحلية للمصرف الأجنبي على أنها مكتب لفرع واحد. ويجوز توجيه المراسلات من البنك المركزي

(١) للمزيد ينظر نص المادة ٣ من قانون الشركات رقم ٢١ لسنة ١٩٩٧ المعدل التي أشارت إلى سريان أحكام هذا القانون على المصارف

لأي مكتب من هذا النوع إلى مكتب الفرع الذي يحدده المصرف الأجنبي للبنك المركزي العراقي لهذا الغرض او الى مكتب فرع يختاره البنك المركزي في حالة عدم إخطاره بتعيين مكتب فرع من جانب المصرف الأجنبي)، وفي هذا السياق فإنه لا يجوز ان يكون مكتب التمثيل مكان لاستلام الودائع أو الأموال التي تكون مستحقة الدفع للجمهور لكنه مكان يكون جزءاً من المصرف من الناحية القانونية وتكون أنشطته محددة بالعلاقات الوظيفية وتوفير المعلومات.

ويسمح المُشَرَّع العراقي بإمكانية فتح فروع للمصارف ومكاتب متعددة لها في العراق بشرط أن يتم استحصال ترخيص من البنك المركزي العراقي كونه الجهة الرقابية الأعلى على المصارف والمؤسسات المالية غير المصرفية في العراق، فعندما يطلب مصرف ما من البنك المركزي الترخيص له بفتح فرع، فإن الأخير يتخذ قراره أما بالموافقة أو الرفض وفقاً لمعطيات محددة هي:

١- دراسة وضع المصرف أو المؤسسة المالية التي طلبت فتح الفرع ووضعها المالي والفائدة التي ستحصل عليها المؤسسة المالية أو المصرف من هذا الفرع فيما إذا فتح لها.

٢- دراسة المنطقة ووضعها المصرفي التي قدم المصرف أو المؤسسة المالية افتتاح فرع له من حيث تنوع الخدمات التي سيقدمها الفرع للعملاء ودراسة المنافسة في تلك المنطقة فيما إذا كانت هناك فروع أخرى لمصارف أو مؤسسات مالية أخرى غير الفرع المطلوب افتتاحه فيها ونوعية الخدمات التي سيقدمها.

٣- أخيراً فإنه يجب دراسة مدى تقيد والتزام المصرف بالقوانين والتشريعات المصرفية. وفي حالة انتهاك المصرف لهذه القوانين

والتشريعات فإن البنك المركزي لا يوافق على افتتاح الفرع المطلوب.

مع العرض أن قانون المصارف رقم (٩٤) لسنة ٢٠٠٤ أجاز للبنك المركزي منح الترخيص للمصارف الأجنبية لتفتح فروعاً لها في العراق وممارسة الأنشطة المصرفية فيه وفقاً للأحكام والشروط التي تخضع لها عادة الأنشطة التي تمارسها المصارف المخولة، هذا وأن طلبات الترخيص تقدم وفقاً للشروط والأنظمة التي يحددها البنك المركزي.

كما أجاز المُشرّع للبنك المركزي أن يمنح تصريحاً لمكتب تمثيل واحد أو أكثر من المصارف الأجنبية شريطة أن يكون هذا المصرف مرخص للقيام بالأعمال المصرفية في بلده الأصلي، وأن تقتصر أعمال مكاتب التمثيل على توفير وتبادل المعلومات، كما لا يجوز لها ممارسة الأعمال المصرفية أو استقبال الودائع أو أي أمور مالية مستحقة الدفع للجمهور.

الترخيص بإغلاق وتصفية المصارف طوعاً

تخضع عملية إغلاق المصرف وإنهاء عملياته إلى تصريح ورخصة من البنك المركزي نظراً لأهمية عملياته التي تتعلق بحقوق المودعين والدائنين للمصرف والتزامه تجاههم، لذا فإن عملية إغلاق المصرف أو أحد فروعها يجب أن تكون برخصة من البنك المركزي أي يجب استحصال الموافقة المسبقة منه، وبعد أن يتأكد أن المصرف قد أوفى بكافة التزاماته تجاه دائنيه ومودعيه يوافق على إغلاق المصرف. كما يجوز أن تتم تصفية المصرف عن طريق قرار من مالكيه، وفي حالة المصارف الحكومية فإن القرار يأتي من وزارة المالية يمثلها

وزير المالية على اعتبار أن المصارف الحكومية تابعة لوزارة المالية ويكون القرار بناءً على توصية من مجلس إدارة المصرف وترفع إلى وزارة المالية لإصدار القرار بتصفيته طوعاً أو إنهاء عملياته، ويتم ذلك عن طريق تقديم طلب خطي إلى البنك المركزي ليقوم الأخير بإلغاء ترخيصه أو إجازته.

وقد وضع المُشرّع العراقي شروطاً يجب أن يتبّعها المصرف للسماح له بإنهاء نشاطاته المصرفية. وهنا يجب أن يكون القرار قد اتخذ من الهيئة العامة للمصرف وأن يكون المصرف قد أوفى جميع التزاماته وواجباته تجاه عملاءه ودائنيه، على أن يقدم ما يثبت ذلك، وأن يكون قد استحصل موافقة البنك المركزي على التصفية الطوعية.

الترخيص للاندماج المصرفي

يعرف بعض الفقهاء الاندماج المصرفي على أنه (اتفاق يؤدي إلى اتحاد مصرفين أو أكثر إدارياً في كيان مصرفي واحد بحيث يكون الكيان الجديد ذا قدرة أعلى وفعالية أكبر على تحقيق أهدافه، ولا يمكن أن تتحقق قبل إتمام عملية تكوين الكيان المصرفي الجديد).

إن هذا التعريف مزج بين مفهوم الاندماج والاتحاد وجعلهما بمعنى واحد، إلا أن المُشرّع العراقي ميز بين المفهومين وإن وضع لهما ذات الشروط الواجب اتخاذها كإجراءات لتمام الاندماج والاتحاد، فقد عرّف الدمج على أنه اتفاق بين مصرفين أو أكثر على الانضمام في مصرف واحد بحيث يتخلى أحدهما عن استقلاليتيه وشخصيته المعنوية لصالح الآخر، وعرف الاتحاد على أنه اتفاق بين مصرفين أو أكثر على الانضمام في مصرف واحد بحيث تنتهي الشخصية

المعنوية لجميع المصارف الداخلة في الاتحاد لصالح المصرف الجديد الذي يتمتع بشخصية معنوية جديدة واسم تجاري جديد.

جدير بالذكر أن المادة (٢٠) من قانون المصارف رقم (٩٤) لسنة ٢٠٠٤ أشارت إلى أنه لا يندمج أي مصرف أو يتحد مع مصرف آخر بصورة مباشرة أو غير مباشرة أو يلتزم التزامات مالية ودفعها لمصرف آخر ما لم تكن لديه موافقة مسبقة من البنك المركزي، وأن على المصرف الذي يعتزم الدخول في اندماج أو اتحاد مع مصرف آخر، أن يقدم أشعاراً مسبقاً إلى البنك المركزي قبل (٩٠) يوم على الأقل ويكون ملزم بتقديم أية معلومات قد يطلبها البنك المركزي.

ولم يشر هذا القانون إلى من تعود صلاحية الموافقة على الاندماج أو الاتحاد التي تسبق إشعار البنك المركزي بذلك، لكن بالعودة إلى نص المادة (١٥٠/ ثانياً) من قانون الشركات العراقي رقم ١٩٩٧ المعدل التي إشارة إلى أن قرار الدمج يُتخذ في الهيئة العامة لكل شركة، أي مالكي أسهمها وهذا ما أشارت إليه المادة (١٠/ ثانياً) من التعليمات رقم (٤) لسنة ٢٠١٠ تعليمات تسهيل تنفيذ قانون المصارف رقم (٩٤) لسنة ٢٠٠٤ التي نصت على يجب عند الدمج أو الاتحاد توفر قرار من الهيئة العامة بالأغلبية المطلقة لكل مصرف من المصارف التي ترغب بعملية الدمج أو الاتحاد).

وقد يكون الدمج طوعياً يتم بموافقة جميع الأطراف عليه وبتشجيع من البنك المركزي على هذا الاندماج الذي يتم بصورة طوعية ودية بعد أن يتأكد من أن هذا الدمج سينتج مصرفاً قوياً ذو فاعلية وقدرة على تحقيق الأهداف المتمثلة بتحقيق الربح وتوسيع النشاط المصرفي وتخفيض النفقات الإدارية والاستفادة من وفورات الاندماج الناتج عن توحيد الإدارات، كما حصل مع مصرف العراق

(الاشتراكي سابقاً) الذي اندمج مع مصرف الرافدين بموجب القانون رقم (٣٤) لسنة ٢٠١٢.

وقد تلجأ البنوك المركزية إلى نوع آخر من الاندماج هو الاندماج الإجباري حيث يلجأ البنك المركزي لإجبار مصرف ما باندماجه مع مصرف آخر للمحافظة على الجهاز المصرفي من التعثر المصرفي، أو قد يكون المصرف على حافة الإفلاس فيصدر البنك المركزي قراره بإدماجه مع مصرف آخر، ولم يُشر المُشرّع العراقي إلى هذا النوع من الاندماج، وكان من الأجدر به النص على هذا النوع من الاندماج لتلافي المشاكل التي قد تصيب الجهاز المصرفي وذلك بإدماج المصارف التي تعاني من المشاكل^(١).

الرقابة للتحقق من تلبية المتطلبات القانونية

قبل الدخول في الأنشطة والمزايا الممنوحة من البنك المركزي، من قبيل رقابة البنك المركزي اللاحقة على المصارف هي رقابة مدى امتثال هذه المصارف إلى المتطلبات القانونية التي وضعها البنك كضوابط للدخول في الأنشطة والمزايا الممنوحة من قبله إلى المصارف، ومن هذه المزايا الدخول إلى نافذة بيع العملة (مزداد العملة) والدخول إلى مبادرة البنك المركزي لمنح القروض الميسرة لتمويل المشاريع الصغيرة والمتوسطة. وسنتناولها تباعاً:

* * *

(١) مقابلة شخصية مع السيدة رفيف مؤيد بشير، دائرة مراقبة الصيرفة في البنك المركزي بتاريخ ٢٠٢١/٥/٦.

نافذة البنك المركزي لبيع العملة (مزاة العملة)

منح المُشَرَّع العراقي البنك المركزي، في سبيل تحقيق أهدافه، أن يقوم بالدخول في عمليات السوق المفتوحة من ضمنها عمليات بيع العملة الأجنبية وتكون لهذه العملية التي تسمى مزاة بيع العملة أو نافذة البنك المركزي لبيع العملة دوراً رئيسياً في استقرار أسعار بيع العملة^(١).

وتعرف نافذة بيع العملة على أنها إحدى أدوات السياسة النقدية غير المباشرة، لغرض بيع العملة الأجنبية (الدولار) من قبل البنك المركزي، إلى الجهات المرخص لها الاشتراك في النافذة، لغرض تحقيق الاستقرار في سعر الصرف، وتمويل كل عملية تمارس من قبل القطاع الخاص، لغرض استيراد السلع والخدمات.

وقد اعتمد البنك المركزي في عملية بيع العملة الأجنبية (الدولار) على مبدأ الإفصاح والشفافية، وأخضعها لمتطلبات قانونية ورقابية وتنظيمية محلية ودولية مما يؤدي إلى الارتقاء بالنظام المالي الوطني إلى مصاف الأنظمة المالية العالمية.

ولا يعد مزاة بيع العملة سوقاً لبيع العملة، وإنما هو أسلوب يعتمد عليه البنك المركزي لتحقيق الاستقرار في أسعار العملات الأجنبية، كما أن قانون البنك المركزي لم يبين ماهية النافذة، إلا أن التعليمات

(١) كانت تسمى سابقاً مزاة بيع العملة ذلك لوجود عروض تقدم ومن ثم يتم قبول أعلى العروض لكن فيما بعد اختلفت الآلية حيث أصبحت تقدم مجموعة من الطلبات وتقبل جميع هذه الطلبات من قبل الجهات التي سمحت لها التعليمات الصادرة من البنك المركزي بذلك، وأصبحت تسمى نافذة بيع العملة، ذكره مروة يوسف الشمري، التنظيم القانوني لبيع العملة وفق قانون البنك المركزي العراقي، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة الكوفة، ٢٠٢٠، ص ٢٦

المنظمة لعمليات بيع وشراء العملات الأجنبية أشارت في مقدمتها إلى (عمليات الدخول في نافذة بيع وشراء العملات الأجنبية...) (١). ويتم اعتماد مجموعة من المتطلبات القانونية والاقتصادية لتحقيق هدف استقرار العملة وهي كالآتي: (٢)

١ - متطلبات النظام المالي الدولي:

في إطار سعي المنظمات المالية الدولية لمواجهة ومكافحة عمليات غسل الأموال وتمويل الإرهاب، فقد وضعت قواعد وإجراءات دولية ومحلية لحماية المجتمع والنظام المالي. ويمثل الالتزام بهذه القواعد والإجراءات عاملاً رئيسياً وأساسياً في العلاقات المالية الدولية بحيث أصبحت علاقات الدول المالية وعملياتها الخارجية رهن بدرجة امتثالها لهذه القواعد والاتفاقيات الدولية المتعلقة بهذا الموضوع. وبما أن العراق يتعامل بالدولار الأمريكي في معاملاته الخارجية، وبسبب ارتباط الدينار العراقي بالدولار الأمريكي، فإن العراق في معاملاته المالية خاضع لإجراءات البنك الفيدرالي الأمريكي والخزانة الأمريكية، الذي يحدد بدوره قواعد تداول وانتقال الدولار، لذا أصبح لزاماً على العراق أن يضع القواعد والإجراءات التي تمكنه من مراقبة حركة الدولار والتعامل به.

(١) حيث أن السوق هو المكان الذي يتم فيه عمليات بيع وشراء البضائع والمواد اما نافذة بيع العملة فتتم فيها عملية بيع العملة فقط، كما أنها لا تصنف على أنها سوق للأوراق المالية حيث أن سوق الأوراق المالية مثل سوق البضائع يتم فيه بيع وشراء الأسهم والسندات والعملات.

(٢) علي محسن إسماعيل العلق، تصنيف المصارف لأغراض دخول نافذة بيع العملة الأجنبية، بحث متاح على موقع البنك المركزي العراقي، www.cbi.iq تاريخ الزيارة ٢٣/٤/٢٠٢١.

وبسبب امتثال العراق لهذه القواعد الدولية واتخاذ الإجراءات المناسبة في تطبيق القواعد الدولية لمكافحة غسيل الأموال وتمويل الإرهاب كإصدار قانون مكافحة غسيل الأموال وتمويل الإرهاب رقم (٣٩) لسنة ٢٠١٥ وغيرها من الإجراءات، هي التي أخرجت العراق من المنطقة الرمادية، ضمن تصنيف منظمة العمل المالي (FATF) المعنية بمكافحة غسيل الأموال وتمويل الإرهاب. وهذا مؤشر إيجابي حيث أنه أخرج العراق من منطقة الخطر المالي، وذلك بإلزام المصارف بتطبيق القواعد التي رسمها لها البنك المركزي وامتثالها لها، وبوجود الرقابة الفعالة من البنك المركزي عليها فقد ساهم مساهمة كبيرة في تحسين وضع العراق وإخراجه من المنطقة الرمادية.

٢- الارتقاء بأداء المصارف:

في ظل قانون مكافحة غسيل الأموال وتمويل الإرهاب تم وضع معايير للدخول في نافذة بيع العملة مثلت دوراً مهماً في الارتقاء بأداء المصارف حيث عملت على تنظيم العمل المصرفي في إطار قانوني ورقابي وتنظيمي يحميها من المخاطر التي قد تتعرض لها، فقد ألزم البنك المركزي باستحداث أقسام وإدارات للإبلاغ عن مكافحة غسيل الأموال وإدارة المخاطر وعمل على تعزيز الشفافية والإفصاح وتعزيز الرقابة الداخلية مع تعيين ذوي الخبرة ومراقبي الحسابات بشكل يساهم في خدمة الصالح العام والارتقاء بواقع القطاع المصرفي.

٣- استقرار أسعار الصرف:

ساعدت معايير البنك المركزي على استقرار سعر صرف العملة الأجنبية (الدولار) الذي يمثل أهم هدف من أهداف البنك المركزي، حيث أن القواعد والأسس السليمة ساهمت بشكل كبير في الحد من عمليات الغش والتلاعب والمضاربة بالعملة.

٤- تطبيق قانون مكافحة غسيل الأموال وتمويل الإرهاب:

فرض القانون المذكور على المصارف والمؤسسات المالية التزامات وإجراءات على المصارف أن تتخذها تجاه العملاء، وعزز مبدأ (أعرف عميلك) الذي جعله مبدأً أساسياً تنطلق منه كافة الإجراءات المصرفية تجاه العملاء، وعززها بإجراءات العناية تجاه العملاء، تبتدئ بهوية العميل ومن هو المستفيد الحقيقي والإجراءات المتعلقة بفتح الحسابات^(١)، وغيرها من الإجراءات والضوابط الصادرة عن البنك المركزي التي يجب على المصرف الالتزام بها بصدد مكافحة غسيل الأموال.

ومنح القانون أعلاه للبنك المركزي، إضافة إلى مهامه في الرقابة والتفتيش على المصارف، العمل على تطوير المعايير الواجب على المصارف والمؤسسات المالية اتباعها في مكافحة غسيل الأموال وتمويل الإرهاب مع تطوير إجراءات التفتيش التي يضطلع بها وفقاً للصلاحيات الممنوحة له من المشرع.

وبما أن عمليات بيع العملة من العمليات الخطيرة والمهمة فكان لابد من أن تخضع لرقابة صارمة من قبل البنك المركزي، لاسيما مراقبة

(١) تعليمات قواعد العناية الواجبة تجاه العملاء للمؤسسات المالية رقم ١ لسنة ٢٠١٧.

امتثال المصارف للقواعد التي وضعها لها البنك المركزي من ناحية مصادر الأموال وتفعيل مبدأ أعرف عميلك.

ومن جانب آخر فقد وضع البنك المركزي عدة معايير يتم على أساسها تقييم المصارف من ناحية امتثالها للقواعد والضوابط المتعلقة بعمليات بيع العملة وشرائها، وهذه المعايير بصورة أساسية هي: (١)
١- مدى الامتثال للقواعد والتعليمات المتعلقة بغسيل الأموال وتمويل الإرهاب والتعليمات النافذة.

٢- تعاقد هذه المصارف مع شركة تدقيق دولية.

٣- فيما إذا كانت هناك دعاوى ضد المصرف من عدمه.

٤- قدرتها على تلبية حاجة الجمهور وعدد فروعها المفتوحة في العراق.

٥- تعاملها مع المصارف المراسلة^(٢)، وتطابق كشوفات المصرف المحلي مع كشوفات المصارف المراسلة.

جدير بالذكر أن المصارف الحكومية، باستثناء المصرف العراقي للتجارة، لم تستطيع المشاركة في نافذة بيع وشراء العملة الأجنبية قدر تعلق الأمر بتمويل التجارة الخارجية (حوالات واعتمادات) لأسباب فنية وقانونية تتعلق بعدم وجود خطوط ائتمانية ممنوحة لتلك المصارف من المصارف الخارجية أو المراسلة، ومن أجل ذلك فأن على المصارف الحكومية أن تقيم علاقات مصرفية كاملة مع

(١) تعليمات بيع وشراء العملة الأجنبية المعممة إلى المصارف وشركات التحويل المجازة وشركات الصرافة كافة الصادرة عن دائرة العمليات المالية وإدارة الدين/ البنك المركزي بموجب الكتاب المرقم ٢٢٥١/٦ المؤرخ في ٢٠١٧/٧/١٧.

(٢) المصارف المراسلة: هي مصارف خارج الدولة، تقوم بأنجاز أعمال تعود لأحد عملاء مصرف محلي من خلال ضمان تحويل الأموال بين المصرف المحلي ومصرف أجنبي آخر، د. إسماعيل إبراهيم عبد الباقي، إدارة البنوك التجارية، ط١، دار غيداء للنشر والتوزيع، عمان الأردن ٢٠١٦ ص ١٤٤.

المصارف العالمية الرصينة، واتخاذ خطوات من شأنها أن تقنع تلك المؤسسات الدولية بأن المصرف الحكومي ينجز أعماله وفق متطلبات الحوكمة المؤسسية.

ونرى أن تخلف الجهاز المصرفي الحكومي عن الانخراط في المعاملات التجارية الدولية (تمويل التجارة وغيرها)، يعود إلى عدم بناء تلك المصارف لمنظومات إدارية ومعلوماتية، تسمح لها بالتعامل مع المؤسسات المصرفية العالمية، وهو ما يسعى إليه البنك المركزي لوضع تلك المصارف في صلب العمل المصرفي المتكامل، إلا أن المصارف الحكومية للأسف تدار بصيغ مشوهة تختلط فيها الصلاحيات بين المصرف وبين وزارة المالية وبين الجهات الرقابية الحكومية، مما يصعب معه تحقيق هذا الهدف.

* * *

مبادرة البنك المركزي لتمويل المشاريع المتوسطة والصغيرة ومتناهية الصغر

لغرض تمكين القطاع المصرفي من الإسهام في التنمية، فقد أعلن البنك المركزي عن مبادرة لتمويل المشاريع المتوسطة والصغيرة ومتناهية الصغر، وتمكين قطاع الإسكان على تلبية متطلبات الجمهور، وحاجتهم إلى السكن، وتشتمل هذه المبادرة على تعزيز سيولة المصارف الحكومية والاختصاصية (المصرف الزراعي، المصرف الصناعي، المصرف العقاري، صندوق الإسكان)، حيث أطلق البنك المركزي مبادرتين كبيرتين الأولى بمبلغ خمسة تريليون دينار تم تقسيمها بالتساوي بين القطاعات الثلاثة (الزراعي، الصناعي، الإسكان)، والثانية فكانت بمبلغ واحد تريليون دينار، حيث تم تعزيز سيولة المصارف الخاصة بما يضمن تمويل المشاريع الصغيرة ومتناهية الصغر.

وقد اطلقت المبادرة عام ٢٠١٥ واستمرت إلى وقتنا الحالي، مع تطويرها باتجاه تخفيض الفوائد وتقليص الحلقات الزائدة من إجراءات الحصول عليها ويشترط البنك المركزي انخراط المصارف في هذه المبادرة ممن ليس لديهم مشاكل في الإدارة والحوكمة والسيولة كما أخضع البنك المركزي المصارف إلى رقابة شديدة لضمان عدم تسرب أموالها إلى غير المستحقين لها.

جدير بالذكر أن البنك المركزي غير ملزم قانوناً بتقديم هذه المبادرة على اعتبار أنه معني برسم السياسة النقدية فقط، ألا أننا نرى ان إقدام البنك المركزي على مثل هذه المبادرة كان بسبب ضعف الدعم والتمويل المقدم إلى المشاريع الصغيرة والمتوسطة والتي تتمتع

بأهمية كبيرة في تعزيز الاقتصاد الوطني العراقي، لذا فإن هذه خطوة تعد استثنائية قام على أساسها البنك المركزي بإيجاد وسائل وآليات تساهم في معالجة مشكلة العجز التي تصادف المصارف والتي تمنعها من تمويل هذه المشاريع.

وبذلك انتهج البنك المركزي سياسة نقدية استثنائية تهدف إلى معالجة الركود ونقص السيولة، وتطوير الخبرات والمهارات البشرية، وإنشاء مشاريع جديدة وتطوير المشاريع الصغيرة والمتوسطة، والحد من الفقر والبطالة عن طريق تعزيز النمو الاقتصادي، وقد حدد البنك المركزي الإجراءات والتعليمات الواجب اتباعها من قبل المصارف كقيمة الفوائد التي يستوفيهها البنك المركزي من المصارف بمقدار (٠,٠٧%) بشكل متناقص والفائدة التي يستوفيهها المصرف من الزبون بمقدار (٤%) للمبالغ (١٥) مليون دينار فما دون، أما المبالغ الأكثر من (١٥) مليون تكون الفائدة (٥,١%)، مع إلزام الزبون بتقديم تعهد إذا كان موظفاً من دائرته موقع من قبل الدائرة القانونية والحسابات.

كما حدد البنك المركزي في إطار رقابته على المصارف الإجراءات التي يجب على المقرض اتباعها لطلب القرض، من حيث وجوب تقديم طلب ويرافقه ملئ استثمار القرض مع الوثائق الشخصية^(١)، وبالتالي تقوم المصارف المشمولة بهذه المبادرة، بتدقيق الطلب. ودراسته. ومعرفة قدرته على تسديد الأقساط الشهرية، ثم تقوم بعد ذلك الشركة العراقية للكفالات المصرفية بإصدار كتاب ضمان للمصرف المقرض بأسم المقرض لغرض صرف مبلغ القرض ثم

(١) وهذه تعد شروط عامة موجودة في التعليمات كافة المتعلقة بمنح القروض والسلف من المصارف بكافة أنواعها.

يستلم المصرف كتاب الموافقة من الشركة العراقية للكفالات المصرفية ومن ثم يقوم بصرف المبلغ للعميل. (١)

أخيراً لابد من الإشارة إلى أن أكثر المصارف الحكومية التي استفادت من هذه المبادرة هي المصرف العقاري وصندوق الإسكان، وذلك يعود إلى عدم وجود سياسة واضحة ومنظمة للإسكان في العراق، مما أدى إلى وجود أزمة السكن المتفاقمة، حيث أن الطلب على السكن في تزايد، لاسيما وأن النمو السكاني في تزايد مستمر، لذا فإن هذه المبادرة جاءت كحل يساعد في معالجة هذه الأزمة (٢)، ونتيجة لإقبال المواطنين على هذه القروض فقد زاد البنك المركزي المبالغ المخصصة إلى صندوق الإسكان من (٨٣٤) مليار دينار إلى (١٣٣٤) مليار دينار أي أن مبلغ المبادرة لهذا القطاع زاد عن خمسة ترليون دينار، وأصبح خمسة ونصف ترليون دينار (٣).

* * *

(١) الشركة العراقية للكفالات المصرفية تأسست بهدف مساعدة المؤسسات الصغيرة والمتوسطة في العراق للوصول إلى مصادر التمويل الرسمي وقد تم ذلك بموجب موافقة البنك المركزي العراقي بكتابه ١٩٧٤/٣/٩ في ٧/مايس/٢٠٠٩ وموافقة وزارة التجارة/دائرة تسجيل الشركات المؤرخة في ١١/أيلول/٢٠٠٩ وبموجب أحكام قانون الشركات رقم ٢١ لسنة ١٩٩٧.

(٢) قرار مجلس الوزراء رقم ٥٥ لسنة ٢٠١٩ تعديل سقف مبالغ ومدة الإقراض لحل أزمة السكن في العراق.

(٣) تقرير الاستقرار المالي الصادر عن البنك المركزي عام ٢٠١٨، ص ٩٧

التعاون والتنسيق في تطبيق القواعد الدولية للرقابة المصرفية

بسبب التطور التكنولوجي والتوسع في وسائل الاتصال وربط العالم بالشبكة العنكبوتية (الأنترنت)، أصبح العالم قرية صغيرة، تربط الدول فيما بينها بمختلف أنواع العلاقات.

ولهذا فإن الجهاز المصرفي العالمي أصبح يعمل في إطار واحد ومنظومة متكاملة موحدة، لا يمكن لأي جهاز مصرفي محلي أن يعمل بصورة منعزلة عنه، حيث تعمل المصارف في العالم، وفق مقررات ومعايير وتشريعات تكاد تكون موحدة، ووفقا لذلك يعد البنك المركزي العراقي، الذي يمثل رأس النظام المصرفي العراقي، جزءاً من الجهاز المصرفي العالمي، لذا كان عليه أن يلتزم بالمعايير والمقررات التي تفرضها عليه البيئة المصرفية العالمية وان يتكيف معها.

وفي خطوة منه لمواكبة التطورات الحاصلة في العالم، لا سيما فيما يتعلق بالبيئة المصرفية، فقد كان لا بد من الالتزام بالمعايير والمقررات العالمية، والانخراط في الأطر التي تضمن التعاون بين المؤسسات المصرفية في العالم.

وسنتطرق إلى منهجيات التعاون والتنسيق التي يعتمدها البنك المركزي في هذا السياق، وعلى الرغم من كثرتها فإنه لا يسع المجال لذكرها، لذا سنحاول التركيز على أكثرها صلة بالموضوع، وهو قانون الامتثال الضريبي الأمريكي للحسابات الخارجية FATCA، فضلا عن بقية متطلبات اللجان الدولية.

* * *

قانون الامتثال الضريبي الأمريكي لحسابات الخارجية FATCA

سنت الولايات المتحدة الأمريكية قانون الامتثال الضريبي للحسابات الخارجية لمكافحة التهرب الضريبي من قبل المواطنين الأمريكي الذين يملكون حسابات في الولايات المتحدة الأمريكية أو المقيمين فيها ممن يمتلكون أصولاً مالية خارجها، حيث إنه معني بالإفصاح والإبلاغ، وتلتزم الدول بتزويد مصلحة الضرائب الأمريكية بالمعلومات الخاصة بحسابات العملاء الخاضعين لهذا القانون.

ماهية قانون الامتثال الضريبي الأمريكي FATCA

بدأت فكرة إخضاع المكلفين الأمريكيين خارج أمريكا إلى الضرائب عن مدخلاتهم المتحققة في الخارج، والتي لم يصرحوا بها إلى الإدارة الضريبية الأمريكية، كخطوة لمواجهة التهرب الضريبي، وابتداءً من عام ٢٠١١ قد أصدرت الحكومة الأمريكية قانون فاتكا FATCA، وهو قانون ضريبة الدخل على الحسابات الخارجية الأمريكية، ووضعت إطاراً قانونياً سهلاً في ظاهره لكنه صعب في حقيقته، ففرضت على الدول التي تمتثل لهذا القانون بالتصريح عن أي حسابات مفتوحة لديها تزيد أرصدها عن حدود معينة، لأشخاص لهم علاقة بالولايات المتحدة الأمريكية^(١).

(١) د. عماد محمد فرحان، الإجراءات الرقابية للبنك المركزي في ظل اتفاقية قانون الامتثال الضريبي الأمريكي للحسابات الأجنبية FATCA، مجلة العلوم الاقتصادية، جامعة البصرة، ٢٠١٣، ص ١٠٣

وهم أما حاملي الجنسية الأمريكية، أو ممن لهم حسابات مفتوحة في أمريكا، أو لهم إقامات دائمية، أو أن لصاحب الحساب عنوان بريدي في أمريكا، أو (صندوق بريد أمريكي)، أو محل إقامة في الولايات المتحدة، أو له رقم هاتف حالي في أمريكا، أو هناك تخويل صادر من شخص إلى شخص آخر بتحويل الأموال إلى حساب موجود فعلاً في الولايات المتحدة، أو هناك وكالة لشخص بتحريك حساب في الولايات المتحدة الأمريكية، أو يكون العنوان الوحيد الذي تحتفظ به المؤسسة المصرفية، في الولايات المتحدة الأمريكية.

حيث حاول المُشرّع الأمريكي أن يحيط بكافة المؤشرات التي قد تدل على وجود الحساب الأمريكي، سواء أكانت عائدة إلى شخص طبيعي أو شخص معنوي.

على إن شرط الامتثال، هو أن تبلغ دائرة الإيرادات الداخلية الأمريكية بأسماء هؤلاء الأشخاص وحساباتهم وأرصدة تلك الحسابات، وفرقت بين حسابات الأشخاص وحسابات الشركات، فكل حساب لشخص يبلغ رصيده نهاية السنة في مصرف أو مؤسسة مالية في ذلك البلد (٥٠) ألف دولار فأكثر يجب التبليغ عنه، وبالنسبة للشركات (٢٥٠) ألف دولار.

وصُممت استمارتين أساسيتين، الأولى (KY9) للشخص الذي تنطبق عليه تلك الشروط ويصرح بأنها تنطبق عليه، والاستمارة الثانية (KY8) للأشخاص الذين لا يصرحون بعلاقتهم بأمريكا لكن المصرف أو المؤسسة المالية تشتهب بأنهم مشمولون بذلك.

أما الجزء الصعب من الإطار القانوني الذي وضعته فاتكا، فهو أنها تفرض نسبة (٣٠%) على أي تحويلات مالية ترد من أمريكا إلى الدولة غير الممتثلة، أو أحد كياناتها غير الممتثل، وهذا الشرط

الواضح والسهل في ظاهره، يجعل الدولة أو مؤسساتها في حالة قلق دائم، إذا ما اكتشف أحد الأشخاص أو الكيانات أنه ينطبق عليه الخضوع لهذا القانون، لكنه لم يصرح وأن المصرف أو المؤسسة لم تبذل العناية الواجبة لكشف حقيقة ارتباطه.

وتأسيساً على ما تقدم وعندما أحيط البنك المركزي العراقي علماً بصدر هذا القانون، باشر بالإجراءات المقتضية للالتزام به، لضمان حماية الأموال العراقية الواردة من الولايات المتحدة الأمريكية من خطر الاقتطاع الضريبي، وكذلك حماية أموال المؤسسات المصرفية والمالية العراقية الواردة من الولايات المتحدة، على أنه يمكن أن تكون الأموال واردة من دول أخرى، ولكنها واردة عن طريق الولايات المتحدة الأمريكية أو نظامها المالي، فهي تخضع أيضاً إلى قانون الامتثال الضريبي الأمريكي، طالما أن الأشخاص المرسله اليهم تلك الأموال غير ممتثلين^(١).

وقد واجه البنك المركزي تحدياً في التوفيق بين مبدأ السرية المصرفية^(٢) الذي يعد مبدءاً أصيلاً في العمل المصرفي، وبين متطلبات الامتثال لهذا القانون، إذ أن المشرع العراقي نظم السرية

(١) وضح الأعمام رقم ٥٦٦٥/١١/١٢ في ٢٧/١١/٢٠١٧ الصادر عن دائرة المحاسبة في البنك المركزي العراقي وملحقه رقم المؤشرات التي تدل على احتمالية كون الحساب المصرفي حساب أمريكي أما الملحق رقم (٢) حدد فئات الأشخاص الطبيعيين وصنفهم ثلاثة أصناف، الأول: حسابات لا تحتاج إلى مراجعة أو إبلاغ إلا إذا رأت المؤسسة المصرفية العراقية غير ذلك، والثاني: حسابات ذات قيمة منخفضة التي لا تتجاوز (٥٠) ألف دولار وتكون مملوكة للأفراد وموجودة مسبقاً كرسيد أو قيمة لغاية ٣/حزيران/٢٠١٤ أي قبل امتثال العراق للقانون المذكور، أما النوع الثالث: فهي الحسابات ذات القيمة المرتفعة أي حسابات الأفراد الموجودة كرسيد أو قيمة اعتباراً من ٣/حزيران/٢٠١٤ أو أي سنة لاحقة.

(٢) السرية المصرفية: تعني التزام المصارف بعدم إفشاء الأسرار (الوقائع والمعلومات) التي وصلت إليها بصورة مباشرة من العميل نفسه أو بصورة غير مباشرة بسبب مهنته، د. مروة محمد العيسوي، مدى توافق الإفصاح في الجهاز المصرفي ط٢، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، مصر، ٢٠١٦، ص ٤١

المصرفية في الباب الثامن من قانون المصارف رقم (٩٤) لسنة ٢٠٠٤ في المادة (٤٩) منه، التي أشارت إلى وجوب محافظة المصرف على السرية عند التعامل بجميع حسابات العملاء وودائعهم وأماناتهم وخزائنها، وحظر عليه إعطاء أية بيانات سواء بصورة مباشرة أو غير مباشرة، إلا بموافقة خطية من العميل، أو من ممثله القانوني في حالة وفاته، كما أن المادة (٥٠) من ذات القانون حظرت على أي إداري في المصرف أو مسؤول أو موظف، إفشاء أية معلومات أو بيانات عن العملاء أو حساباتهم أو وديعهم أو الخزائن الخاصة أو أماناتهم، وهذا الحظر شمل حتى المسؤولين في البنك المركزي العراقي، وموظفوا أو مراجعوا الحسابات، إذ حظر عليهم الاطلاع على هذه المعلومات والبيانات بصورة مباشرة أو غير مباشرة، وأسماها المشرع العراقي بالسرية الفردية، لكن المشرع العراقي لم يترك الأمر هكذا، إذ أنه خلق نوعاً من التوازن والمرونة بين متطلبات السرية المصرفية ومتطلبات الرقابة المصرفية، حيث أجاز القانون الخروج عن نطاق السرية المصرفية والسرية الفردية، ذلك بأن عدت المعلومات التي تطلبها إحدى الجهات الرقابية في دولة أخرى، تجيز الإدلاء بالمعلومات عن أصحاب الحسابات المصرفية.

وقد عدت دائرة الإيرادات الداخلية الأمريكية (دائرة الضرائب) دائرة رقابية، مما سهل على البنك المركزي العراقي إمكانية التعامل مع هذا الموضوع وعبور هذه النقطة الحرجة^(١).

(١) جاءت الفقرة (ز) من المادة (٥١) من قانون المصارف والمادة (٥٤) من ذات القانون كأساس قانوني لامتنال العراق لقانون الامتنال الضريبي الأمريكي للحسابات الأجنبية فاتكا على اعتبار أن مصلحة الضرائب الأمريكية ووزارة الخارجية جهات مالية رقابية.

الاطار القانوني الذي دخل فيه العراق مرحلة تطبيق قانون الامتثال الضريبي الأمريكي

في حزيران عام ٢٠١٤ وافق مجلس الوزراء العراقي على أن يوقع العراق مذكرة نوايا لالتزام العراق بالامتثال للقانون المذكور^(١). حيث أن الولايات المتحدة تشترط الدخول في اتفاقية بين حكومة البلدين للالتزام بقانون الامتثال الضريبي الأمريكي، أو اتفاقية بين دائرة الإيرادات الداخلية الأمريكية وسلطة مختصة في البلد المعني، لكن البنك المركزي فاتح الدائرة المذكورة وأبلغها بأن المسار القانوني والتشريعي لإبرام مثل هذه الاتفاقية، يتطلب وقتاً طويلاً ومروراً بالسلطة التشريعية، مما قد يفوت الوقت على العراق لإتمام ذلك المتطلب، فوافقت دائرة الإيرادات الداخلية الأمريكية على إرسال رسالة نوايا من محافظ البنك المركزي بتحويل من الحكومة^(٢) وهو ما جرى فعلاً، وعدّ العراق دولة ممثلة، وعدت مؤسساتها المالية (المصارف وشركات التأمين)، مؤسسات ممثلة باستثناء المؤسسات الخاضعة للعقوبات الأمريكية، حيث يتعذر إرسال أو استلام التقارير الدورية بينها وبين دائرة الإيرادات الأمريكية.

متطلبات اللجان الدولية

في إطار سعي العراق لمواكبة التطورات العالمية الحاصلة في البيئة المصرفية ولإثبات حسن نيته في التعامل مع الدول الأخرى لتجنب

(١) قرار مجلس الوزراء المرقم ١٨١ لسنة ٢٠١٤.

(٢) خول مجلس الوزراء محافظ البنك المركزي لتوقيع مذكرة نوايا إلى دائرة الإيرادات الداخلية الأمريكية بموجب كتاب الأمانة العامة لمجلس الوزراء المرقم ش.ز/١٠/١/١٠٩٩٦ المؤرخ في ٢٠١٤/٤/٩، غير منشور.

الأزمات والانهيارات المالية وإدارة المخاطر التي قد يتعرض لها الاقتصاد الدولي ولكون العراق جزءاً من المجتمع الدولي واقتصاده جزءاً من الاقتصاد الدولي، فقد عمدت السلطة النقدية المتمثلة بالبنك المركزي بالالتزام بمتطلبات ومقررات ومعايير اللجان الدولية المختصة، للوصول إلى نظام مصرفي سليم يتصف بالاستقرار والكفاءة، والحد من المخاطر التي قد تصادف النظام المصرفي.

متطلبات لجنة الأوفاك^(١)

من بين الإجراءات السياسية والضغوط التي تمارسها الولايات المتحدة الأمريكية على بعض الدول والكيانات السياسية، والأشخاص المعادين لها أو الذين تعددهم معادين لها أو للسلم العالمي، ممن يوصفون بأنهم إرهابيون أو مساندون أو داعمون أو ممولون للإرهاب، فأنها تضعهم في قوائم ولوائح الأوفاك، ويجب أن تحرص المؤسسات والمصارف على فحصها كلما أرادت التعامل مع شخص أو جهة أو دولة ما، خشية أن يكون هذا الشخص ضمن تلك القوائم، وبالتالي تعطيل مرور المعاملات التي تخصهم على النظام المالي

(١) مكتب مراقبة الأصول الخارجية في وزارة الخارجية الأمريكية Office of Foreign Assets Control ويتولى المكتب مهام التنفيذ والمراقبة المالية التابعة لوزارة الخزانة الأمريكية وتنفيذ العقوبات التجارية والاقتصادية بهدف دعم الأمن القومي والسياسة الخارجية للولايات المتحدة الأمريكية، وبموجب السلطات الممنوحة له ينفذ أنشطته ضد الدول الأجنبية بالإضافة إلى العديد من المنظمات والأفراد والجماعات الإرهابية التي تمثل تهديداً على الأمن القومي الأمريكي، للمزيد ينظر الموقع الإلكتروني، مكتب مراقبة الأصول الأجنبية <https://www.marefa.org> تاريخ الزيارة ٢٠٢١/٣/٢٩.

العالمي، الذي يمر من خلال الولايات المتحدة الأمريكية أو أجهزتها المالية والاستثمارية^(١).

ويتم إدراج الأشخاص والكيانات في لوائح الأوفاك التي تنشر على موقع معلن، بناءً على المعلومات والدراسات التي يتم جمعها أو التي ترسلها الدول والمنظمات والمؤسسات، أو وفقاً لما يتوفر لدى المؤسسات، وحتى عندما يراد رفع اسم شخص أو منظمة أو مؤسسة من قوائم الأوفاك، فإن العديد من المعلومات والدراسات تجري لإتمام هذه العملية^(٢).

وقد امتثل العراق ومؤسساته لمتطلبات لجنة الأوفاك، حيث لا تقوم أية مؤسسة أو مصرف عراقي بفتح حساب أو تحويل مالي، ما لم تُفحص قائمة الأوفاك في كل عملية، نظراً للتحديث المستمر في هذه القائمة، ويلاحظ أن هذه القائمة تتطوي على الكثير من المشاكل، وأهمها تشابه الأسماء، ولا سيما في تحويل أو المقارنة بين الاسم بالعربي وبقية اللغات الأخرى.

(١) لوائح الأوفاك: هي لوائح وضعها مكتب مراقبة الأصول الأجنبية في وزارة الخزانة الأمريكية تستهدف الجهات الفاسدة والشبكات التابعة لها في مختلف أنحاء العالم في خطوة تتخذها الولايات المتحدة الأمريكية في مكافحة الفساد وتعزيز سيادة القانون و زيادة الشفافية كما تقوم بتشجيع حكومات الدول على مكافحة عمليات غسيل الأموال والحد من العمليات الإرهابية وتمويلها، ونتيجة لتطبيق هذه اللوائح يتم تجميد كافة الممتلكات والمصالح التابعة للأشخاص الموضوعين فيها سواء أكانوا أشخاص طبيعيين أو معنويين يتم تجميد كافة ممتلكاتهم ومصالحهم في الولايات المتحدة الأمريكية ويحظر التعامل معهم من قبل مكتب الأوفاك حيث أن الحظر يكون بأي مساهمة بمال أو سلع أو أي خدمات من قبل أي شخص محظور له أو لصالحه أو أن يتلقى أي مساهمة أو سلعة أو خدمات من الأشخاص المماثلين... للمزيد من المعلومات، يلاحظ المقال المتاح على الموقع الرسمي لوزارة الخارجية الأمريكية. www.state.gov تاريخ الزيارة ٢٠٢١/٥/٤

(٢) فراس حسين علي الصفار، دور البنوك المركزية في تحقيق الاستقرار النقدي في الولايات المتحدة ومنطقة اليورو، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى مجلس كلية الإدارة والاقتصاد/ جامعة كربلاء، ٢٠١٥ ص ٦٨.

والتحدي الثاني هو إمكانيات الأشخاص المشبوهين أو الإرهابيين في تغيير أسماؤهم أو تزوير وثائقهم التعريفية، مما يعرض المصرف أو المؤسسة للخطر، في حال مرور معاملة مالية لصالح هؤلاء المشبوهين سواءً عن عمد أو عن حسن نية.

وقد صدرت العديد من التعليمات والضوابط، التي ألزمت المصارف والمؤسسات المالية غير المصرفية بالامتثال لهذا الأمر، وصدرت لوائح وضوابط من مكتب مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب ودائرة مراقبة الصيرفة^(١).

مقررات لجنة بازل^(٢)

للتعرف على مدى استفادة العراق من مقررات لجنة بازل وأثرها في تفعيل الرقابة على المصارف، يتطلب الأمر أخذ فكرة عن هذه اللجنة، حيث أنها لجنة أسستها السلطات الرقابية متمثلة بمحافظي البنوك المركزية في مجموعة العشرة للرقابة المصرفية في العالم. وتجتمع هذه اللجنة في مقر بنك التسويات الدولية في بازل (سويسرا)، الذي اكتسبت منه تسميتها ولوقوع أمانتها العامة فيه^(٣)،

(١) لا يسعنا المجال لذكر كل التعليمات والضوابط لكن نذكر منها ضوابط التصريح عن الأموال عند إدخالها وإخراجها عبر الحدود العراقية، رقم ١ لسنة ٢٠١٧، منشورة في الوقائع العراقية بالعدد ٤٤٧١ المؤرخة في ٢٧ تشرين الثاني ٢٠١٧. وتعليمات قواعد العناية الواجبة تجاه العملاء للمؤسسات المالية رقم ١ لسنة ٢٠١٧ منشورة في الوقائع العراقية رقم ٤٤٣٩ المؤرخة في ٢٠ آذار ٢٠١٧.

(٢) تأسست هذه اللجنة لتتولى الرقابة على أعمال البنوك في نهاية عام ١٩٧٤ متكونة من محافظي البنوك المركزية للدول العشر الصناعية (بلجيكا، كندا، فرنسا، ألمانيا، إيطاليا، اليابان، هولندا، السويد، بريطانيا، الولايات المتحدة الأمريكية، سويسرا، لوكسمبورغ) وتجتمع بصورة دورية في مدينة بازل السويسرية وهي مكان أمانتها العامة.

(٣) بنك التسويات الدولية هو مصرف تأسس عام ١٩٣٠ ومقره في مدينة بازل السويسرية يضم هذا البنك البنوك المركزية في دول العالم حيث يعد هو بنك البنوك المركزية والمؤسسات النقدية الأخرى في العالم ويعد عميلاً وشريكاً للبنوك المركزية في صفقاتها المالية ومركزاً للبحوث

وهدفها الرئيسي تقديم الإرشادات المصرفية لتعزيز المصادقية المصرفية، عن طريق تعزيز الرقابة المصرفية، وتحسين مفهوم ونوعية هذه الرقابة على الصعيد العالمي، والتوصل إلى مفهوم مشترك لها، عن طريق تعميم وتشجيع استخدام أساليب ومعايير موحدة في إدارة المخاطر، دون أن يتم المساس بخصوصية الدول التي يمكن أن ترغب في تطبيق تلك المعايير.

ومن الجدير بالذكر ان هذه المعايير الصادرة عن اللجنة ومنذ تأسيسها لم يكن لها صفة إلزامية وقانونية، لكن الاتفاق عليها من قبل الدول الممثلة للجنة قد اكسبها هذه الصفة، ذلك أن عدم الالتزام بها يعني عدم قدرة البنك المركزي على الاستمرار في القيام بالعمل المصرفي، وأن تقييمه من قبل الجهات التي تروم التعامل معه، يستند إلى مدى قيامه بالالتزام بهذه الوثائق.

وهذا وقد تم وضع المعايير التي تعتمدها اللجنة في عملها عن طريق عدة اتفاقيات، الأولى اتفاقية بازل (١) في العام ١٩٨٨ والتي تُعنى بتوفير أطر عمل لمعالجة المخاطر وإدارتها، وبالتحديد مخاطر رؤوس أموال البنوك ومدى كفايتها، لاسيما بعد أزمة ديون دول أمريكا اللاتينية التي جعلت رؤوس أموال البنوك في تناقص مستمر، وقد حددت بازل حد أدنى لرأس المال إلى الأصول المرجحة بالمخاطر بنسبة (٨%)، أما اتفاقية بازل (٢) عام ٢٠٠٤ فتولت إدخال تعديلات جوهرية على المعايير السابقة، وتطبيق أدوات وأساليب رقابية جديدة تمتاز بالشمولية، وتمكن من مواكبة التطورات المصرفية الدولية، وأن تُراجع هدف بازل (١)، وتستبدل الحد الأدنى

النقدية والاقتصادية للمزيد ينظر: د. عبد السلام محمد خميس ود. محمد عبد الوهاب العزاوي، نظرية المؤامرة والانهيار المصرفي، ط١، دار الكتب والوثائق، بغداد، ٢٠١٤، ص ٢٧-٢٨

لمتطلبات رأس المال عن طريق مراجعة إشرافية لكفاية رؤوس أموال المصارف، وعمليات المراجعة الرقابية وانضباط السوق، وبعبارة أخرى فإن اتفاقية بازل (٢) سعت إلى تطوير وتوسيع القواعد التي نادت بها بازل (١)، كما أنها شجعت على الممارسات المصرفية السليمة، وعززت السوق عن طريق تعزيز مبدأ الإفصاح والشفافية في التعامل المصرفي^(١).

وبتطور العمل والبيئة المصرفية، وظهور الأزمات والانهيارات المالية في الأسواق العالمية، والمنافسة القوية التي كانت بين المصارف اليابانية، والمصارف الأوروبية التي كانت تعاني من انهيارات وضعف في رؤوس أموالها، فضلاً عن إفلاس إحدى أكبر الشركات المالية في العالم (ليام برذرز) عام ٢٠٠٨، فقد كان لابد من تحديث المبادئ التي جاءت بها بازل (٢)، فظهرت اتفاقية بازل (٣) عام ٢٠١٠ التي هدفت بشكل أساسي إلى زيادة رؤوس أموال المصارف، ووضعت الحد الأدنى من نسبة السيولة و مخاطرها.

وبصورة عامة فإن لجنة بازل للرقابة المصرفية تقوم بتنقيح المبادئ الأساسية للرقابة المصرفية الفعالة، عن طريق الاستفادة من البيئة المصرفية، مع إبقاء إمكانية تطبيقها بصورة عملية واستمراريتها على مستوى العالم، إذ تعزز هذه المبادئ متطلبات السلطات الرقابية ومناهجها وتوقعاتها، عن طريق الاهتمام بالرقابة الفعالة التي تركز على إدارة المخاطر، وأهمها (رأس المال والسيولة)، ومنحها إمكانية اتخاذ التدابير الوقائية التحوطية التي تمكنها من التدخل المبكر أو التدخل في الوقت المناسب للحد من هذه المخاطر، لذا فإن أول مبدأ

(١) احمد شعبان محمد علي، انعكاسات المتغيرات المعاصرة على القطاع المصرفي ودور البنوك المركزية، الدار الجامعية، الإسكندرية، ٢٠٠٧ ص ٢٥٢.

من هذه المبادئ يكمن في تعزيز أمن وسلامة النظام المصرفي والمصارف، عن طريق الرقابة المصرفية التي تهدف إلى حماية المصرف من الانهيار بتقليل احتمالية حدوث ذلك.

يتبين لنا مما تقدم أن النظام المصرفي السليم يجب أن يتصف بالاستقرار والكفاءة، ووجود مصارف قادرة على أداء التزاماتها بصورة كفوءة وتتمتع بالملاءة المالية، بحيث تستطيع توظيف أصولها بكفاءة عالية في الأعمال المصرفية والمالية.

وبصورة عامة فإن استقرار النظام المصرفي في بلد ما سينعكس إيجابياً على تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية فيه، فضلاً عن استقطاب الأموال الأجنبية لغرض الاستثمار فيه، ولغرض النهوض بواقع حاله، لاسيما إذا كان هذا البلد مثل العراق، بلداً عانى ما عاناه من الأحداث التي مرت عليه من حروب وأزمات مالية واقتصادية، لذا تلجأ الدول في العالم ومن ضمنها العراق إلى إجراء الإصلاحات المصرفية، للعمل على تحسين أداء القطاع المصرفي، عن طريق التشريعات والقوانين واتباع التوصيات والمبادئ الاسترشادية والمعايير التي تضعها المنظمات الدولية والالتزام بها، لغرض تحقيق الاستقرار المالي والمحافظة على رؤوس الأموال الوطنية.

كما أعطى المشرّع العراقي للبنك المركزي صلاحيات واسعة، تؤهله بأن يحافظ على النظام المصرفي، كما أن استقلالية البنك المركزي التي سبق أن خضنا فيها في الفصل الأول، مكنته بأن يمتلك القدرة على المحافظة على النظام المصرفي والمصارف فيه، كما مكنته من الانخراط في البيئة المصرفية العالمية، واتباع المعايير الدولية وتنفيذها والاستفادة منها، لاسيما تلك المتعلقة بالشفافية والرقابة الإشرافية.

وباستمرار وجود المخاطر وتزايدها وتنوعها، فإن استقلالية البنك المركزي وابتعاده عن إقراض الحكومة، لم يعد يكفي لحمايته والنظام المصرفي من هذه المخاطر، سيما وأن أكثر ما يزعزع الثقة بالنظام المصرفي ككل هو انهيار العملة الوطنية، الذي يعد الخطر الأكبر والذي على أساسه ستخرج الأموال من البلد وترتفع الفوائد وتراجع القدرة الشرائية. كل هذه العوامل أدت إلى تدخل البنك المركزي في الشؤون المالية، وإصدار القرارات الوقائية التي تسمح له بالحد من المخاطر المتنوعة التي قد تصادف النظام المصرفي على اختلاف أنواعها. لذا فقد اعتمد المُشرّع العراقي تطبيق المعايير الدولية المتعلقة بكفاية رأس المال للمصارف وحددها بنسبة (١٢%) من القيمة الإجمالية لموجوداته.

لكل ما تقدم فإنه يجب أن يتم الاهتمام بتطوير وتحديث أداء الجهات الرقابية، وتفعيل مبدأ (اعرف عميلك)^(١)، هذا المبدأ الذي يعزز اتخاذ إجراءات سليمة وأمنة في التعامل المصرفي، كما يعزز وجود معايير أخلاقية عالية المستوى في هذا القطاع المهم والحيوي.

* * *

(١) ويطلق عليه Know your customer وهو عملية التحقق من هوية العملاء، وتقييم مدى ملاءمتها، فضلا عن المخاطر المحتمل وقوعها في حالة النوايا غير القانونية تجاه علاقة العميل، وللحماية من عمليات غسيل الأموال، عن طريق لوائح تصدر لهذا لغرض، وقد أولت المؤسسات المالية في الوقت الراهن أهمية كبيرة لهذه العملية التي تهدف إلى مراجعة معلومات عملائها لمكافحة الرشوة والفساد وغسيل الأموال، الأمر الذي يؤدي إلى منع استخدام البنوك من قبل العناصر الإجرامية لغسيل الأموال..

تقييم آليات الرقابة بوجود محددات تبعية المصارف الحكومية لوزارة المالية

مر بنا الحديث عن موقع البنك المركزي العراقي في أعلى هرم الجهاز المصرفي، وهيمنته على القطاع المصرفي الذي يتكون من المصارف والمؤسسات المالية غير المصرفية، ولاحظنا عمق الارتباط بين أداء هذا القطاع عموماً، ومدى قوة ورصانة السلطة النقدية، ولن نأتي بجديد اذا قلنا أن أي مساس بهذه السلطة أو محاولة إثناءها عن أداء أدوارها في الرقابة والتوجيه، يؤدي إلى ضياع فكرة المركزية في اتخاذ مسارات الرقابة وفاعليتها، على ان نجاح السلطة الرقابية للبنك المركزي مرهونة بمدى امتثال المؤسسات موضوع الرقابة لما يبدية البنك المركزي من ملاحظات.

وحيث أن مناط هذا الكتاب ومرتكزه يتعلق بسؤال مركزي، هو هل أن هناك محددات لرقابة البنك المركزي على المصارف الحكومية؟ وهل هناك صلاحية لتفكير المصارف الحكومية بأنها بمنأى عن سلطة البنك المركزي؟ أو ان عائدة أو ملكية المصارف الحكومية تتيح لها المطالبة بالحصول على تمييز بشكل من الأشكال في الرقابة عما تخضع اليه المصارف الاهلية؟

وكنا في مسار هذا الكتاب نلمس في سياسات وإجراءات البنك المركزي بأنه لا يميز بين المصارف على أساس شكلها القانوني أو مالكيها، بل أن على السلطة النقدية ان تمارس رقابة مشددة على المصارف الحكومية لسببين، الأول أنها مملوكة للحكومة وبالتالي تتطلب دواعي حماية المال العام التركيز أكثر عليها، والثاني لأنها تطوي بين جناحيها النسبة الأعظم من موجودات والتزامات القطاع

المصرفي وهذا يجعل موقفها بالغ الحساسية في حالة وجود تعثر أو حصول مشكلة في أدائها.

آليات البنك المركزي العراقي للمراقبة على المصارف الحكومية

لا تختلف آليات الرقابة على المصارف وفقاً للشكل القانوني للمصارف (حكومية أو أهلية)، إلا أن حيازة المصارف الحكومية على معظم موجودات القطاع المصرفي، كما أسلفنا، تضطر السلطة النقدية إلى التركيز في آلياتها على الأمور التي ترى فيها ضعفاً أو هشاشة في أداء تلك المصارف، فتركز على ما هو رخو من مفاصل تلك المصارف والمواطنين التي يمكن أن يتعرض فيها المال العام إلى الخطر، وهذا ما باشر به البنك المركزي خلال السنوات القليلة الماضية، وانتهى إلى إعداد خطط تصحيحية كبيرة، كما وضعت وزارة المالية وديوان الرقابة المالية أمام مسؤوليتهما في تصحيح أوضاع تلك المصارف.

وسنقوم بتوضيح ذلك في مطلبين سنبحث في الأول خصائص وأشكال رقابة البنك المركزي على المصارف، وسنفرد المطلب الثاني لرقابة الأجهزة الرقابية الأخرى على المصارف.

* * *

خصائص وأشكال رقابة البنك المركزي على المصارف

خصائص رقابة البنك المركزي

يعمل البنك المركزي في إطار أحكام قانونه رقم (٥٦) لسنة ٢٠٠٤ المعدل، لتحقيق الاستقرار في الأسعار، والمحافظة على نظام مالي ثابت، وتعزيز التنمية المستدامة وإتاحة فرص العمل وتحقيق الاستقرار في العراق. فضلاً عن ذلك، فإن البنك المركزي له هدف آخر كأى بنك مركزي في العالم هو المحافظة على سلامة الجهاز المصرفي، بالإضافة إلى أهدافه التي قرر لها المشرع، وفي سبيل ذلك فإنه يتخذ كافة الإجراءات والوسائل التي تمكنه من تحقيق ذلك، عن طريق رقابته على الجهاز المصرفي ووضع الضوابط والتعليمات التي تكفل سلامة الجهاز المصرفي والمالي وضمان حسن أدائه ، فضلاً عن إلزام المؤسسات المالية والمصرفية بتطبيق المعايير والمقررات التي تضعها المؤسسات الدولية المعنية بالإشراف والرقابة وإصدار الضوابط المصرفية في العالم، وحثه على مواكبة التطورات الحاصلة في البيئة المصرفية العالمية، على أن تكون إدارة البنك المركزي هي المسؤولة عن إدارة أعمال البنك والاضطلاع بمسؤولياته التي قرر لها المشرع^(١).

(١) نصت المادة (١٠) من قانون البنك المركزي رقم (٥٦) لسنة ٢٠٠٤ المعدل على (١- يكون المجلس مسؤولاً عن إدارة أعمال البنك المركزي العراقي والاضطلاع بمسؤولياته الوارد شرحها في هذا القسم. ٢- يجوز للمجلس، إذا رأى ضرورة لذلك أن يقوم بتشكيل لجان تضم أعضائه للنظر في قضايا معينة وتقديم توصيات للمجلس بشأنها، ويجوز للمجلس أن يخول لهذه اللجان السلطة التنفيذية التي تمكنها من اتخاذ القرارات، وذلك في حدود المبادئ العامة التي يضعها المجلس لهذا الغرض. ٣- يشكل المجلس لجنة المراجعة والتدقيق ترتبط مباشرة وتتألف من (٣) ثلاثة أعضاء من غير موظفي البنك ممن يملكون المؤهلات العلمية والخبرات العملية

إضافة إلى ذلك يعمل البنك المركزي على تحقيق الأهداف الرئيسية للسياسة النقدية وصياغتها، كسعر الصرف، والقيود المفروضة على العمليات التي يقوم فيها البنك في السوق المفتوح، فضلاً عن دوره في السياسات الخاصة كنسبة الفائدة، وكافة أشكال ومستويات الاحتياطي القانوني التي يفترض بالمصارف المحافظة عليها، وإصدار التراخيص أو التصاريح التي تكفل أمن وسلامة المصارف وفقاً لما هو منصوص عليه في قانونها، وإقرار النظام الداخلي والإرشادات المتعلقة بالبنك، وعمله وإدارته وهيكله التنظيمي وفروعه، وتلك المتعلقة بإلغاء واستحداث المديريات العامة، وغيرها من السلطات والوظائف.

يمكن إدراج أهم خصائص رقابة البنك المركزي على المصارف بالتالي:

١ - الدقة والقبول:

إن مفهوم رقابة البنك المركزي على المصارف لا يعني أن يكون البنك متصيذاً لأخطاء المصارف أو المؤسسات المالية غير المصرفية في القطاع المصرفي العراقي، وإنما هي وسيلة في حد ذاتها تهدف إلى مساعدة القطاع المصرفي في أدائه لعمله بصورة واضحة وسليمة، وبما يمكنه من خدمة الصالح العام، وهذا لا يتحقق إلا إذا نظرت المؤسسات المصرفية والمالية إلى هذه الرقابة على أنها وسيلة لتصحيح أخطاءها، وتلافي وقوعها في المخاطر والمعوقات وإيجاد الحلول في حالة وقوعها في المشاكل. ويتمثل

في مجال الإدارة المالية والمحاسبية والقانون والاقتصاد وتنظم مهامها و آلية عملها بتعليمات يعدها المجلس وفقاً للمعايير الدولية وأفضل الممارسات للبنوك المركزية و يصدرها المحافظ

غرض ذلك في سن القوانين والتشريعات، حيث أن البنك المركزي مسؤول إدارياً عن إنشاء نظام مصرفي قادر على معرفة المخاطر وقياسها ومراقبتها بصورة فعالة، كما يعمل على تأمين تطبيق التشريعات المصرفية عن طريق إلزام الجهاز المصرفي بها^(١).

لذا فإن قبول المصارف بإشراف البنك المركزي كان لابد منه طوعاً أو جبراً، ذلك لأن المشرع العراقي كان دقيقاً وواضحاً، عندما أعطى للبنك المركزي وحده دون غيره حق الإشراف على المصارف ومنحه صلاحيات اتخاذ كافة الإجراءات اللازمة لترخيص عملها والإشراف عليها، من أجل امتثالها لأحكام قانون البنك المركزي وقانون المصارف، بما له من سلطة معaine خارج مقر البنك المركزي وفروعه التابعة له، وسلطة تفتيش لحاملي التراخيص وفروعهم التابعة لهم بالطريقة والوقت التي يختارها البنك المركزي ، فضلاً عن مطالبتهم بتقديم كافة المعلومات المتعلقة بشؤون البنك وعملائه، وسلطة القيام بالأعمال التصحيحية وفقاً لما ينص عليه القانون، لحث البنوك على الالتزام باللوائح والمعايير والإرشادات الصادرة عن البنك المركزي، وبعبكسه لا يكون لأي إجراء يتخذ من قبل أية جهة تابعة للحكومة غير البنك المركزي فيما يتعلق بعمل المصارف أي صفة قانونية.

وأن امتثال المصارف وفروعها للقوانين واللوائح التنظيمية والتعليمات والإرشادات التي يصدرها البنك المركزي تضمن وصول المصارف إلى حلول للمشاكل التي تعترضها، كما يقوم البنك المركزي في بعض الأحيان بإشراك المصارف والمؤسسات المالية

(١) حورية حماني، آليات رقابة البنك المركزي على البنوك التجارية وفعاليتها، رسالة ماجستير، جامعة منتوري، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التيسير، ٢٠٠٦، ص ٧٨

غير المصرفية عند وضعه الضوابط والمعايير، اذ يقوم بنشر مسودة مشروعيها متضمنة شرحاً لأهدافها مع طلبه من القطاع المالي والجمهور الحصول على التعليقات والاقتراحات بشأن ما ورد فيها، اذ أن له في سبيل ذلك يقوم ان بنشر مسودة للتعليمات أو الضوابط التي ينوي اعتمادها، بالشكل والأسلوب الذي يعدّه مناسباً لجذب اهتمام القطاع المالي والجمهور، ومن ثم يقوم بعرض هذه اللائحة أو التعليمات بشكل مشروع، ويرافقه شرح بأهدافها وأسبابها الموجبة، ويطلب من المؤسسات المالية والمصرفية إبداء الآراء بما جاء فيها خلال مدة لا تقل عن شهر من تاريخ نشر المشروع، ويقوم بالتالي بأخذ كافة الآراء بعين الاعتبار.

إضافة إلى أن امثال هذه المصارف يتمثل في تقديم التقارير السنوية التي يطلبها البنك المركزي في مواعيدها، وتضمينها بالمعلومات التي تحددها الأنظمة الصادرة عن البنك التي تساهم بصورة كبيرة في تحسين أداء القطاع المصرفي^(١).

٢- البساطة والوضوح

تتصف رقابة البنك المركزي بأنها رقابة بسيطة وواضحة، ويتجلى ذلك بوضوح المُشرّع عند إشارته إلى ان للبنك المركزي وحده دون غيره الإشراف على المصارف وعلى فروعها ومراقبة مدى امثالها لأحكام القانون.

(١) المادة (٤٥) من قانون المصارف رقم (٩٤) لسنة ٢٠٠٤ التي نصت على (١- يرسل كل مصرف نسخاً من التقرير السنوي إلى البنك المركزي العراقي في موعد لا يتجاوز (٣٠) يوماً بعد توفره وفي غضون ستة أشهر من نهاية السنة المالية للمصرف كآخر موعد. ٢- يحتوي التقرير السنوي على المعلومات التي تحددها الأنظمة الصادرة عن البنك المركزي العراقي بما في ذلك تقرير مجلس الإدارة عن أعمال المصرف أثناء السنة المالية والتوقعات للسنة المقبلة)

كما منح المُشرّع للبنك المركزي صلاحية إصدار اللوائح التنظيمية والأوامر، وخوّله فرض العقوبات الإدارية على حاملي التراخيص والموظفين والمديرين ووكلاء حاملي التراخيص، وعلى أي شخص سواء أكان معنوياً أو طبيعياً، حيث أن له سلطة تقديرية في فرض الغرامة على شكل عقوبة إدارية مباشرة على أن لا تزيد قيمتها عن عشرة ملايين دينار للمخالفة الواحدة، كما تخوله السلطة التقديرية فرض عقوبات إدارية يومية عن كل يوم تستمر فيه المخالفة، ولحين الالتزام بالقانون بقرار من البنك المركزي.

وقبل قيام البنك بفرض العقوبات الإدارية فإنه يقدم بيان مفصل للشخص الذي تطبق عليه العقوبة مبيناً فيه الأسانيد والحقائق القانونية التي تثبت وقوع المخالفة مع منح فرصة كافية لصاحب الشأن يبين فيه ما استند إليه في طلب عدم فرض العقوبات، ويأخذ البنك المركزي حين إصدار العقوبة بعين الاعتبار حدة المخالفة وعدد مرات ارتكابها والأضرار التي نجمت عنها ومقدار الربح المتحقق للمخالف جراء ارتكابها وأية عوامل أخرى يثبت أنها ذات صلة بالمخالفة، مع الإشارة إلى أن فرض هذه العقوبات لا يحول دون اتخاذ أية إجراءات مدنية أو جنائية يقضي بها أي قانون آخر.

مما تقدم يمكن القول أن رقابة البنك المركزي تتصف بالوضوح والشفافية، إذ أن عدم الإمتثال للقوانين، وما يصدر من تعليمات تستوجب عقوبات كان المُشرّع العراقي واضحاً في تحديد ماهيتها وموجباتها، سواء أكانت في قانون البنك المركزي أو قانون المصارف.

٣- الشمول والمرونة:

تتسم رقابة البنك المركزي بالشمول، حيث أنها تركز على النقاط الرقابية المهمة، لذا فإن تعليمات البنك المركزي ومعاييرها تأتي أغلب الأحيان شاملة لجميع مجالات العمل المصرفي، بحيث تسهم الجدوى المطلوبة من هذه المعايير أو التعليمات في تحقيق الأهداف التي يسعى إليها البنك المركزي والقطاع المصرفي على حد سواء، كما أن التعليمات والمعايير التي يضعها البنك المركزي لا يُتصور أن تكون جامدة، فلابد من أن تتمتع بقدرٍ من المرونة ليتسنى لها مواكبة التطور المستمر في القطاعات المالية والمصرفية في العالم، والذي يتسم بعدم الثبات والتجدد المستمر، لذا كان لابد لنظام الرقابة أن يتكيف مع هذه التطورات والمستجدات.

ومن جدير بالذكر أن الرقابة التي يمارسها البنك المركزي لا تتوقف عند اكتشاف الخلل أو الخطأ في عمل القطاع المصرفي، بل تتعدى إلى تعديله وعلاجه، وقد تكون رقابة استباقية توقعية للمخاطر التي قد تلحق بالقطاع المصرفي، فتضع الحلول التي من الممكن أن تحل هذه المشكلة عند وقوعها، أي أنها من الممكن أن تكون مرنة لدرجة التنبؤ بما قد يكون مستقبلاً.

٤- الشفافية:

من مقومات العمل الرقابي الشفافية في الأداء، ليتسنى للمؤسسات التي تقع عليها الرقابة التهيؤ لمتطلبات الرقيب، وقد اتسمت رقابة البنك المركزي بالشفافية والوضوح، بوضعها المعايير والمتطلبات المعروفة مسبقاً إلى الجهات موضوع الرقابة، حيث يقوم البنك المركزي بنشر تقارير دورية عن السياسة النقدية التي يتبعها

والإجراءات الخاصة بالميزانية وإدارة المخاطر، وغيرها من معايير المراقبة المعمول بها فيه، فضلاً عن قيام البنك بنشر توقعاته لمستقبل العراق في كل سنة للسنة القادمة، واستعراضاً لسياسته وإجراءاته التي تبناها خلال السنة الحالية، إضافة إلى نشر نصوص المواد القانونية وما تبنته الحكومة والبنك من إجراءات إدارية تتعلق باختصاصات وعمل البنك المركزي وغيره من المصارف والمؤسسات المالية في العراق، ووضع الخطط المستقبلية على أساس الكفاءة^(١).

وعندما ينوي البنك المركزي أن يصدر تعليمات أو ضوابط فإنه ينشر مسودتها ليتسنى للقطاع المالي والجمهور الاطلاع عليها واستجلاء آراءهم فيها، وعليه أن يدرج في تلك التعليمات أو الضوابط أهم التعليقات أو الملاحظات التي وردت من المصارف لكي يضمن بالدرجة الأساس سهولة تطبيق تلك اللائحة، وتفاعل ورضى المؤسسات التي ينظم عملها^(٢)، على أن تعامل المصارف مع البنك المركزي على أساس حسن النية والإفصاح عن المعلومات

(١) نصت المادة (٤/٤) من قانون البنك المركزي رقم (٥٦) لسنة ٢٠٠٤ (٤). في حالة تقدم البنك المركزي العراقي باقتراح لإصدار لائحة تنفيذية عملاً بهذا القانون، يقوم بنشر مسودة لنص اللائحة المقترحة بالشكل والأسلوب الذي يعتبره البنك مناسباً لجذب اهتمام القطاع المالي وعامة الجمهور. ويكون نص المشروع مشفوعاً بشرح لأهداف اللائحة المقترحة ومتضمناً طلب الحصول على تعليقات بشأنه في فترة محددة لا تقل عن شهر واحد من تاريخ نشر المشروع ويتعين على البنك المركزي العراقي أن يأخذ بعين الاعتبار أية تعليقات ترد له بشأن المشروع ويقوم بإصدار النص النهائي لللائحة يصحبها سرد عام للتعليقات التي وردت له في شأن مشروع اللائحة ولا تنطبق الإجراءات المنصوص عليها في هذه الفقرة إذا قرر البنك المركزي العراقي أن التأخير يمثل خطورة بالغة على صالح النظام المالي أو يعوق من فعالية سير السياسة النقدية، على أن يقوم البنك المركزي العراقي بشرح أسباب اتخاذ مثل هذا القرار في ديباجة اللائحة التنفيذية).

(٢) نضال محمد الكساسبية، دور ديوان المحاسبة في تقييم أداء ضريبة الدخل في الإدارة، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية الإدارة والاقتصاد والعلوم الإدارية، جامعة آل البيت، ٢٠٠٣، ص

والبيانات التي يطلبها البنك المركزي كجهة رقابية، تساهم في ارتقاء النظام المصرفي وحمايته من المخاطر.

٥- رقابة إلزامية:

تتصف رقابة البنك المركزي بأنها رقابة إلزامية، فله وحده دون غيره الرقابة والإشراف على المصارف كما أسلفنا سابقاً، وفي سبيل تحقيق ذلك منح المُشرّع للبنك المركزي أن يندر ويحذر المؤسسات المالية التي ترتكب الأخطاء، ومنحهم فرصة لتصحيحها، وخلاف ذلك فإنه يستحق العقوبات التي حددها القانون، وقبل إيقاع العقوبة فإن البنك المركزي يرسل تحذيراً خطياً إلى المصرف أو المؤسسة المالية في الحالات التي يتضح أن هذه المؤسسة أو المصرف قام بخرق القوانين المصرفية أو أية تعليمات أو أوامر صادرة عن البنك المركزي.

نلاحظ مما سبق أن المُشرّع العراقي لم يلزم البنك المركزي باتباعه تسلسلاً لفرض العقوبات، أي لم يلزمه بالإنذار أو التحذير الخطي ومن ثم فرض العقوبة، بل على العكس من ذلك أن المُشرّع العراقي كان مرناً في منحه صلاحيات العقوبات وتسلسلها للبنك المركزي وفقاً لما يراه مناسباً، وكان الأجدر أن يحدد تسلسلاً يبتدىء بالتحذير، ثم الإنذار، وأخيراً العقوبة، ليتسنى للجهة المخالفة تصحيح أخطائها. كما أجاز المُشرّع للبنك المركزي أن يتخذ أي إجراء أو يفرض أحد العقوبات الوارد ذكرها في الفقرة (٢) من المادة (٥٦) من قانون

المصارف^(١) في حال وجود مخالفة تتمثل في خرق أحكام القانون أو أمر صادر من البنك المركزي، أو القيام بعمليات مصرفية بصورة غير آمنة وسليمة، حينها يقوم البنك المركزي، أما إرسال تحذير خطي للمصرف، أو إعطاء أوامر للمصرف، أو الطلب من المصرف بأن يقدم له خططاً مستقبلية وما سيتخذه من إجراءات لإزالة مخالفته وتصحيحها، فضلاً عن القيام بوقف بعض العمليات أو منعه من توزيع الأرباح وغيرها من الإجراءات.

* * *

(١) نصت الفقرة ٢ من المادة ٥٦ من قانون المصارف رقم ٩٤ لسنة ٢٠٠٤ على (٢) - يقوم البنك المركزي العراقي باتخاذ واحد أو أكثر من الإجراءات أو العقوبات الإدارية التالية في حالة حدوث أي من المخالفات المنصوص عليها في الفقرة ١ أعلاه.

- أ - إرسال تحذير خطي للمصرف
- ب - إعطاء أوامر للمصرف
- ج - يطلب ان يقدم المصرف برنامج لما ينوي اتخاذه من إجراءات أو وصفا مفصلا لما اتخذه من إجراءات لإزالة المخالفة وتصحيح الوضع
- د - يطلب قيام المصرف بوقف بعض عمليات أو يمنعه من توزيع أرباحه.
- هـ - يفرض أي قيود على منح الائتمانات يراها مناسبا.
- و - بالإضافة إلى أي رصيد يمثل حد ادنى ينص عليه قانون البنك المركزي العراقي واي ودائع أخرى مطلوبة قانونا يطلب من المصرف ان يودع ويحتفظ بأرصدة لدى البنك المركزي العراقي بدون فائدة لفترة يعتبرها البنك المركزي العراقي ملائمة.
- ز - يطلب ان يدعو رئيس مجلس الإدارة للمجلس إلى الانعقاد لمراجعة ودراسة المخالفات المنسوبة إلى المصرف واتخاذ الإجراءات الضرورية لإزالة المخالفات وفي هذه الحالة يحضر واحد أو أكثر من ممثلي البنك المركزي العراقي اجتماع مجلس الإدارة.
- ح - يطلب إلى المصرف ان يوقف مؤقتاً أو نهائياً عمل أي مدير مفوض أو مدير فرع معين، تبعا لخطورة المخالفة.
- ط - يطلب ان يقوم المصرف بتنحية رئيس مجلس إدارته أو أي من أعضاء المجلس.
- ي - يحل مجلس إدارة المصرف ويعين وصيا وفقا للفقرة ٢ من المادة ٥٩.
- ك - يفرض غرامة إدارية على المصرف بشرط وحسب اختيار البنك المركزي العراقي ان يتم فرض العقوبات الإدارية على أساس يومي إلى ان تتوقف المخالفة أو يتحقق الامتثال على ان لا تتجاوز مثل تلك العقوبات الإدارية ٥% من مجموع راس مال المصرف المدفوع).

أشكال رقابة البنك المركزي على المصارف

تعد الرقابة التي يمارسها البنك المركزي على المصارف من المواضيع المهمة والحيوية نظراً لما يتمتع به من أهمية في الحياة الاقتصادية في العراق، فيقوم البنك بالرقابة على المصارف والمؤسسات المالية الأخرى، لضمان حسن سير عملها والتزامها بالأنظمة والتشريعات وما يصدر عنه من ضوابط وتعليمات، بحيث يضمن بذلك سلامة الجهاز المصرفي، وسلامة المراكز المالية فيها إضافة إلى توفير الخدمات الأفضل للجمهور وحماية ودائع وحقوق المودعين والمساهمين^(١).

ويراقب البنك المركزي وفقاً للصلاحيات الممنوحة له بموجب القانون، مدى التزام المصارف بالتشريعات والتعليمات، والرقابة على أعمالها بدءاً من طلب التأسيس وحتى الانتهاء بالترخيص وممارسة العمل المصرفي، وتكون رقابة البنك المركزي رقابة خارجية تتكامل مع الرقابة الداخلية التي يمارسها المصرف نفسه عن طريق أجهزته للتدقيق الداخلي التي بدورها تؤدي إلى تحسين أداء المصرف^(٢).

وتقسم رقابة البنك المركزي على المصارف إلى قسمين، رقابة سابقة، تكون قبل تأسيس المصرف، ورقابة لاحقة على التأسيس، متضمنة تلبية المصرف للمتطلبات القانونية والامتثال لها قبل الدخول

(١) محمد خميس حسين التميمي، دور الرقابة الإشرافية للبنك المركزي في تعزيز الوعي الرقابي المصرفي، رسالة دبلوم عالي، المعهد العالي للدراسات المحاسبية والمالية، بغداد، ٢٠١٣، ص ٥٠.

(٢) د. خالد أمين عبد الله، التدقيق والرقابة في البنوك، ط١، دار وائل للنشر، عمان الأردن، ٢٠١٢، ص ٤٣٧.

في الأنشطة والمزايا التي يمنحها البنك المركزي إلى المصارف، ورقابة على أداء المصرف في جميع نشاطاته، كدخوله في نافذة البنك المركزي لبيع العملة، والمبادرات التي يمنحها البنك للمصارف لخدمة الجمهور وفتح الاعتمادات المستندية.

أولاً: الرقابة السابقة:

على الرغم من أن المشرع العراقي لم ينص صراحة على الإجراءات والشروط الواجب الالتزام بها من أجل إعطاء الموافقة على تأسيس المصرف، إلا أن ما ورد في نص المادة (٥) من قانون المصارف رقم ٩٤ لسنة ٢٠٠٤، إن صح التعبير بكونها شروطاً، فيشترط على أساسها موافقة البنك المركزي^(١)،

(١) نصت المادة ٥ من قانون المصارف رقم ٩٤ لسنة ٢٠٠٤ على (١) - تقدم طلبات الحصول على تراخيص إلى البنك المركزي العراقي خطياً. وتتبع الطلبات الشكل والتفاصيل التي تحددها أنظمة البنك المركزي العراقي معززة بالمستندات التي تحددها تلك الأنظمة.

٢ - يتضمن الطلب المقدم من شركة المؤسسة ككيان اعتباري واستناداً لقوانين العراق المستندات والمعلومات التالية: -

أ - نسخة معتمدة من الصك الذي تم بموجبه تشكيل الشركة مقدمة الطلب إلى جانب مذكرة تأسيس الشركة أو نظامها الأساسي أن وجدوا وعنوان مركزها الرئيسي

ب - مبالغ رأس المال المرخص والمكتتب بها للشركة مقدمة الطلب بما في ذلك المبالغ المدفوعة.

ج - اسم كل إداري وجنسيته ومحل أقامته الدائم وأعماله أو مهنته إلى جانب بيان يفصل المؤهلات والخبرة المهنية ويذكر ثلاث أشخاص على الأقل يمكن الرجوع اليهم لكل إداري.

د - اسم كل مالك لحيازة مؤهلة وجنسيته ومحل أقامته وأعماله أو مهنته. بما في ذلك المستفيد النهائي لمثل تلك الحيازة المؤهلة إلى جانب اسمي شخصين على الأقل يمكن الرجوع اليهما ويشهدان بسلامة مركزه المالي وفي حالة كون مالك الحيازة المؤهلة هو هيئة اعتبارية ترفق ثلاث نسخ من أحدث ميزانيات عمومية سنوية مراجعة وكذلك حساب الأرباح والخسائر عند تطبيق ذلك.

هـ - قائمة بحملة الأسهم والمستفيدين النهائيين للأسهم يذكر فيها الاسم والعنوان وحيازة الأسهم ذات الصلة إلى جانب نسخة من سجل حملة الأسهم في حالة الأسهم المسجلة.

و - إفادة كتابية لكل إداري ومالك لحيازة مؤهلة بما في ذلك المستفيد النهائي والمالك للحيازة المؤهلة تكون موقعه حسب الأصول من جانب الفرد ويذكر فيها أي إدانات بارتكاب جرائم أو

ضلوع في الماضي أو الحاضر بصفة إدارية أو في مشروع آخر يخضع أي منهما لدعوى أعمار أو تقديم طلب شخصي لإعلان الإفلاس ان وجدوا ويحدد البنك المركزي العراقي النص الموحد لهذه الإفادة.

ز - خطة العمل التي تحدد أهداف الأعمال وأنواع الأنشطة المتوقعة للمصرف المقترح بما في ذلك وصفا لهيكلة التنظيمي وأنظمة ضوابطه الداخلية بما في ذلك الإجراءات المناسبة لمكافحة غسيل الأموال وتمويل الإرهاب إلى جانب الميزانيات العمومية المتوقعة وحسابات الأرباح والخسائر وبيانات التدقيق النقدي الخاصة بالسنوات المالية الثلاث القادمة.

ح - كشف من مراجع الحسابات يبيدي رغبته في تولي مهمة المراجعة الخارجية للحسابات بموجب المادة ٤٦.

ط - لمقدم الطلب ولكل مالك لحيازة مؤهلة ما في ذلك المستفيد النهائي المالك لمثل هذه الحيازة المؤهلة تقديم قائمة بالمشاريع التي يملك مقدم الطلب اشتراكات فيها محددًا حجم تلك المساهمات والعناوين المسجلة لتلك المشاريع.

ي - موقع المركز الرئيسي للأعمال واي مكان آخر داخل أو خارج العراق تعتزم الشركة ان تمارس فيه الأعمال المصرفية.

ك - الدليل على دفع رسوم الطب.

ل - أي معلومات أخرى يطلبها البنك المركزي العراقي بخصوص الطلب.

م - بيان في حالة كون الشركة مقدمة الطلب شركة تابعة لمصرف اجنبي أو شركة قابضة مصرفية اجنبية يفيد بان السلطة الرقابية الخارجية المسؤولة عن الرقابة التحوطية على الشركة مقدمة الطلب في بلد تأسيس المصرف الاجنبي أو شركة قابضة مصرفية ليس لديها اعتراض على ما هو مزعم من إقامة عمليات في العراق وانها تمارس رقابة موحدة على الشركة مقدمة الطلب .

ن - بيان في حالة كون الشركة مقدمة الطلب شركة تابعة لمصرف اجنبي أو شركة قابضة مصرف اجنبية يفيد بان السلطة الرقابية الخارجية المسؤولة عن الرقابة التحوطية على الشركة مقدمة الطلب في بلد تأسيس المصرف الاجنبي أو شركة قابضة مصرفية ليس لديها اعتراض على ما هو مزعم من إقامة عمليات في العراق وانها تمارس رقابة موحدة على الشركة مقدمة الطلب .

٣ - في حالة الشركات التي لم تأسس بعد ، وفقا لقوانين العراق فتمثل إجراءات الحصول على ترخيص لممارسة الأعمال المصرفية من مرحلتين هما الأولى تبدأ بتقديم طلب أولي من مؤسسي الشركة للحصول على ترخيص بممارسة الأعمال المصرفية والثانية تبدأ بتقديم الشركة طلبا نهائيا للحصول على ترخيص بممارسة الأعمال المصرفية بعد تأسيسها وتسجيلها في السجل التجاري. ويعزز الطلب الأولي بالمعلومات والمستندات المؤيدة والمبنية في الفقرة ٢ بشرط جواز تقديم مستندات معينة في شكل مسودة بموافقة البنك المركزي العراقي على ذلك. وعندما يقرر البنك المركزي العراقي بعد استلامه طلبا أوليا للحصول على ترخيص بممارسة الأعمال المصرفية وبعد لقاءه بمؤسسي الشركة وبالإداريين المزمعين للمصرف بان الطلب الأولي مقبولا وكذلك المستندات المؤيدة له. يقوم البنك المركزي العراقي بأخطار مقدمي الطلب بان طلبهم الأولي مستوفي ويطلب اليهم بدء المرحلة الثانية وذلك بتقديم الطلب النهائي للحصول على ترخيص بممارسة الأعمال المصرفية).

وإن مخالفة إحداها تستوجب رد الطلب أو رفض منح الترخيص^(١).
فهذا يمثل رقابة سابقة على التأسيس، إذ أن تأسيس المصرف وفقاً
لهذه المادة يتطلب إجراءات قانونية ومادية على مؤسسي المصرف
اتباعها وعدم تجاوزها، حيث يجب تقديم طلب خطي من قبل الشركة
المؤسسة^(٢)، مع كافة المستندات والمعلومات المطلوبة لتأسيس
المصرف، كنسخة معتمدة من الصك الذي تم بموجبه تشكيل الشركة،
ونسخة من مذكرة التأسيس أو نظامها الأساسي، وعنوانها الرئيسي،
مع بقية الشروط التي حددها المشرع في نص المادة ٨ الفقرة ٦ من
قانون المصارف رقم ٩٤ لسنة ٢٠٠٤^(٣).

(١) ينظر المادة (١) من ضوابط منح التراخيص للمصارف المعممة بموجب كتاب دائرة مراقبة
الصيرفة رقم ١٣٦/٢/٩ المؤرخ في ٢٠١٩/٤/١ حيث أشارت إلى أنه يحق للبنك المركزي
رفض الترخيص إذا لم يتم استيفاء المعايير أو الشروط الواردة في نص المادة ٢ من قانون
المصارف رقم ٩٤ لسنة ٢٠٠٤ أو إذا كانت المعلومات المقدمة له غير كافية.
(٢) نص قانون الشركات رقم ٢١ لسنة ١٩٩٧ المتعلقة بإجراءات ومستلزمات تأسيس الشركات
وبضمنها الشركة المساهمة في المواد (١٣-٥٣) كما أشار قانون الشركات العراقي رقم ٢١
لسنة ١٩٩٧ أن المصرف عبارة عن شركة، لكنه لم يحدد نوع الشركة التي يتكون منها لكن
بالعودة إلى نص المادة (١٧) من قانون المصارف رقم (٩٤) لسنة ٢٠٠٤ أشارت إلى أن
المصرف يتأسس من مجلس إدارة لا يقل عددهم عن خمسة أعضاء وهذا ما أشار إليه قانون
الشركات رقم ٢١ لسنة ١٩٩٧ في مادته ١٠٤ يتكون مجلس إدارة الشركة المساهمة الخاصة
من أعضاء أصليين لا يقل عددهم عن ٥ ولا يزيد عن ٩ أعضاء ينتخبهم أعضاء الجمعية
العمومية للشركة، كما أن المادة (٥) في بندها الثاني الفقرة (٥) من قانون المصارف نصت
على أن المؤسسين يقومون بأعداد قائمة بالأسم وحملتها والمستفيدون منها ولكون الأسهم لا
تكون إلا في الشركات المساهمة فضلاً عن أن قانون المصارف في المادة ٥ اشترط عن
الترخيص لمصرف ما وجود مجلس الإدارة والاكتمال برأس المال والإدارة وهذه الشروط لا
تتوفر إلا بالشركات المساهمة وبما أن قانون الشركات هو القانون العام وقانون المصارف هو
قانون خاص ووفقاً للمبدأ القانوني الخاص يقيد العام عليه فإن المصارف في العراق هي شركات
مساهمة.

(٣) حيث أشارت المادة ٨ في فقرتها السادسة من قانون المصارف رقم ٩٤ لسنة ٢٠٠٤ إلى أن
المشرع أتاح للبنك المركزي قبل الموافقة على طلب الترخيص أن يطلب المعلومات التالية
والتأكد منها وهي

- ١ - السيرة الذاتية والمركز المالي لمقدمي طلب التأسيس.
- ٢ - هوية وشخصية حاملي الأسهم (المالكين) وهل هم لائقين وصالحين.

بالإضافة إلى ذلك فإن الشركة المؤسسة ملزمة باستحصال الموافقات الأصولية والقانونية على تأسيس المصرف، أي الحصول على إجازة بذلك، ولا يمنح البنك المركزي هذه الإجازة أو الرخصة بالتأسيس مباشرة، حيث أنه يجري عمليات تحقق مالية وجنائية وشخصية ومهنية، تتعلق بطالبي الرخصة لتأسيس المصرف والإداريين في هذا المصرف، ولن تكون هذه الأسماء في إدارة المصرف مالم يقتنع البنك بها، ويحق للبنك المركزي أن يطلب أي معلومات قد يراها ضرورية من المصارف أو السلطات الضريبية المحلية، وسلطات تطبيق القانون، كما له أن يقوم بطلب المعلومات أيضاً من الجهات الرقابية الأجنبية ذات العلاقة، كطلب صحة المعلومات التي قدمها مؤسسو الشركة ضمن المستندات المشترط إرفاقها مع طلب التأسيس والمنصوص عليها في المادة (٨ الفقرتين ٤ و ٦) من قانون المصارف.

ومن الجدير بالذكر أن البنك المركزي له خلال شهرين أن يُعلم مقدمي الطلب إن كان طلبهم مستوفي لجميع الشروط أو غير ذلك، وله خلال ستة أشهر أن يوافق على الطلب إذا كان مستوفياً لجميع الشروط، أو له أن يرفض الطلب ويرسل نسخة من قراره بالرفض إلى مقدمي الطلب مع ذكر الأسباب.

ويمنح البنك المركزي الترخيص أو الإجازة عند اقتناعه بالمعلومات التي قدمها مقدموا الطلب، وصحة الوضع المالي لهم والخبرات

٣- صحة المعلومات والأوراق والمستندات المقدمة مع الطلب، وفقاً لما هو منصوص عليه في المادة (٥) من قانون المصارف.

٤- سلامة عملياته المصرفية المزمع ممارستها.

٥- مدى إمكانية تطبيق خطة عمل المصرف على الواقع.

٦- كفاية رأس مال المصرف وكفاية موارده البشرية والتنشغيلية والفنية والإدارية التي تمكنه من ممارسة أنشطته المصرفية.

المهنية للإداريين فيه، وفي كونهم لائقين وصالحين للعمل في مثل هكذا مؤسسات، فضلاً عن اقتناعه بمقدمي الطلب ومالكي الأموال على أنهم أشخاص صالحين ولائقين، ومن ثم ينشر قرار منح الترخيص بالجريدة الرسمية أو في نشرات عامة.

وبهذا تكون الرقابة التي يمارسها البنك المركزي هي رقابة سابقة على التأسيس، فهي رقابة متمثلة بالإجراءات القانونية والوسائل اللازمة لتأسيس المصرف، واكتسابه الشخصية المعنوية والكيان الذي يمكنه من القيام بنشاطاته المصرفية وفقاً للقانون^(١).

وعلى الرغم من أن هذه الإجراءات قد تكون صارمة وكثيرة، إلا أنها تلعب دوراً إيجابياً في تحسين أداء القطاع المصرفي وحماية المصلحة العامة.

أما المرحلة التي تأتي بعد قبول الطلب ومنح الترخيص للمصرف، فهي مرحلة إعداد العقد للشركة، وقائمة بالأسهم المكونة للشركة المساهمة وحامليها والمستفيدين منها، ومن ثم تقديم مسودة من عقد التأسيس والنظام الداخلي إلى البنك المركزي، مع تقديم دراسة الجدوى الاقتصادية مشتملة على دراسات اقتصادية وعلمية وفنية شاملة لعمل المصرف، والتي تساهم في تعزيز موقفه ومنحه الترخيص، إضافة إلى رأس المال الذي لا يجب أن يقل عن القيمة التي قررها البنك المركزي.

كما يقوم البنك المركزي بفرض رقابته الإدارية على المصارف حيث أن قانون المصارف اشترط في عضو مجلس الإدارة في المصرف أن يتمتع بالخاصة القانونية، وأن يكون لائقاً وصالحاً..

(١) فلوريدا احمد العامري، رقابة الدولة على شركات القطاع الخاص التجاري في العراق، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٨٣، ص ٥٨

وهنا تتجلى رقابة البنك المركزي الإدارية، حيث أنه يتولى وضع المعايير التي يصنف على أساسها هذا الشخص لائقاً وصالحاً^(١). وتخضع المصارف الإسلامية لذات الطريقة التي يؤسس فيها المصرف التجاري، حيث إن المادة الأولى من قانون المصارف الإسلامية رقم (٤٣) لسنة ٢٠١٥ أحوالت تأسيس المصارف الإسلامية إلى قانون الشركات العراقي رقم (٢١) لسنة ١٩٩٧ وقانون المصارف رقم (٩٤) لسنة ٢٠٠٤، كما يجب أن يتضمن عقد التأسيس للمصرف الإسلامي والنظام الداخلي الخاص به، التزاماً منه بممارسة الأعمال المصرفية، بدون التعامل بالفائدة سواء أخذاً أو عطاءً وبما لا يخالف الشريعة الإسلامية.

هذا وقد توسعت رقابة البنك المركزي على المصارف في ظل القانون النافذ، حيث أن القانون رقم (٥٦) لسنة ٢٠٠٤ وسع من حق تأسيس المصارف فلم يعد يقتصر تأسيس المصارف على القطاع العام كما في ظل القانون رقم (٦٤) لسنة ١٩٧٦ قانون البنك المركزي الملغي^(٢)، بل أن القانون النافذ أعطى الحق للقطاع الخاص الوطني أو الأجنبي أن ينشأ مصارف أو فروع مثل القطاع العام. ومن الجدير بالذكر أنه في ظل قانون البنك المركزي النافذ تم تأسيس مصرف حكومي واحد هو مصرف النهرين الإسلامي بموجب القانون رقم (٩٥) لسنة ٢٠١٢، و يهدف هذا المصرف إلى تقديم خدمات مصرفية بعيداً عن الربا والفائدة ويتوافق عمله مع مبادئ

(١) أشارت المادتين (١٨) و (١٩) من قانون المصارف رقم (٩٤) لسنة ٢٠٠٤ إلى أن كل من المدير المفوض ورئيس مجلس الإدارة وأعضاء المجلس وأعضاء لجنة مراجعة الحسابات هم من أعضاء مجلس الإدارة في المصرف ويجب أن يتم استحصال موافقة خطية مسبقة من البنك المركزي قبل تعيينهم أو انتخابهم.

(٢) نصت المادة (٤١) من قانون البنك المركزي رقم (٦٤) لسنة ١٩٧٦ على أنه (تعود ملكية المصارف في العراق للدولة ولا يجوز لغير هذه المصارف ممارسة العمل المصرفي)

الشرعية الإسلامية، فضلاً عن أن هذا المصرف تأسس بدعم كامل من وزارة المالية وتحت رقابة وإشراف البنك المركزي.

ثانياً: الرقابة اللاحقة:

تهدف الرقابة اللاحقة بالدرجة الأساس إلى تقييم أداء المصارف، وفيما إذا كانت هذه المصارف ملتزمة بالقوانين والتعليمات والأنظمة النافذة، واستحقت لذلك الترخيص الذي منحه لها البنك المركزي من عدمه، وبالتالي فإن التزام المصارف بالأنظمة والتعليمات والقوانين النافذة سيؤدي إلى سلامة الجهاز المصرفي، إذ أن رقابة البنك المركزي تستمر حتى بعد تأسيس المصرف، ذلك أن المصارف مطالبة بتزويد البنك المركزي في الفترات التي تحددها الأنظمة، بكشوفات تبين موجوداته ومطلوباته، وكشوفات عن حجم القروض بالعملات الأجنبية وأية بيانات أو معلومات قد يطلبها البنك المركزي ويراهها ضرورية لممارسة الرقابة على أنشطة المصارف، حيث أن هذه المعلومات والبيانات تمكن البنك المركزي من الاطلاع على التطورات التي تحدث في أنظمة المصارف ومواكبتها، ويسهل مهمته في الرقابة وفي اتخاذ الإجراءات المناسبة، للتأثير في الأنشطة المصرفية المنسجمة مع متطلبات السياسة النقدية والمالية في العراق.

لذا ألزم المُشرّع أن تحتفظ المصارف لمدة لا تقل عن سبع سنوات بمجموعة من الدفاتر كسجلات، وتكون جاهزة عندما يطلبها البنك المركزي في أي وقت يشاء، كالسجلات الخاصة بتعريف العملات، ومستندات الطلبات وجميع العقود والسجلات المالية المتعلقة

بالمقترضين، وأية سجلات أو مستندات قد يطلبها البنك المركزي حسب أنظمتها.

وتكون المصارف ملزمة بإرسال المعلومات والوثائق إلى البنك المركزي بصورة دورية أو غير دورية، حسبما يحدده البنك مثل التقارير السنوية كالحسابات الختامية للمصارف محلية كانت أو فروع المصارف الأجنبية، على أن أغلب المعلومات أو البيانات التي يطلب بها البنك المركزي المصارف بشكل دوري هي بيانات عن نسبة الائتمان إلى الودائع، ونسبة الادخار والاحتياطي النقدي وبيانات الموجودات والمطلوبات^(١).

وفي إطار رقابته اللاحقة يقوم البنك المركزي بالمراقبة اليومية على متطلبات نسب الاحتياطي النقدي والسيولة في المصارف، عن طريق مراقبة واقع أنشطتها اليومية ومقدار رصيدها اليومي، لضمان التزامها بالمحددات القانونية التي يضعها البنك المركزي، أما في حالة مخالفة المصارف لهذه المتطلبات أو عدم امتثالها، فإنه يقوم بفرض الغرامات على المصرف المخالف بصورة مستمرة، وقد تصل الغرامة إلى خمسة ملايين دينار يومياً، إلى أن تتوقف المخالفة أو يتحقق الامتثال، وبكل الأحوال يجب أن لا تتجاوز الغرامة ٥% من مجموع رأس مال المصرف^(٢).

(١) د. عبد الحليم محمد كراجة، محاسبة البنوك، ط١، دار صفاء للنشر والتوزيع، عمان الأردن، ٢٠٠٠، ص ٣٥

(٢) حددت المادة (٥٦) في فقرتها (٣) من قانون المصارف العقوبات اليومية التي يفرضها البنك على المصارف ونصت على (٣- يجوز للبنك المركزي العراقي أن يفرض عقوبة إدارية على مصرف تصل إلى ٥ مليون دينار يومياً إلى أن تتوقف المخالفة أو يتحقق الامتثال ولا تتجاوز ٥% من مجموع رأسمال المدفوع في الحالات التالية:

١ - إذا قدم المصرف عمداً إلى البنك المركزي العراقي بيانات أو إحصاءات أو معلومات ناقصة أو كاذبة.

مما تقدم نرى أن قانون البنك المركزي وقانون المصارف لم يميز بين المصارف إذا كانت حكومية أو خاصة، أي أن رقابة البنك المركزي جاءت مطلقة على جميع أنواع المصارف وأشكالها، لكن في الواقع العملي نجد أن البنك المركزي يشير في كل مراسلاته مع وزارة المالية، ومع ديوان الرقابة المالية، ومع المصارف الحكومية، إلى امتناع المصارف الحكومية عن الامتثال إلى متطلباته، لاسيما فيما يتعلق بتطبيق الحوكمة، لكي تتحول المصارف إلى مؤسسات رشيدة تتبع منهجيات الحوكمة مما يعزز كفاءتها في إدارة أموالها وأموال المودعين^(١).

فعلى الرغم من أن قانون البنك المركزي رقم (٥٦) لسنة ٢٠٠٤ وقانون المصارف رقم (٩٤) لسنة ٢٠٠٤ أعطى للبنك المركزي الصلاحيات المطلقة والاستقلالية الكاملة في رقابته على المصارف كافة والإشراف عليها، وبضمنها طبعاً المصارف الحكومية بغية تحقيق أهدافه وتنفيذ مهامه الواردة في القوانين، ألا أن المصارف

ب - إذا لم يزود البنك المركزي العراقي بمعلومات عن عميل أو بعض مخاطر عملاء معينين أو أي معلومات أخرى يطلبها البنك المركزي العراقي.

ج - لا يمنع فرض العقوبة الإدارية المنصوص عليها في هذه الفقرة قيام البنك المركزي العراقي أو أي مصرف آخر معني بالمطالبة بتعويض من المصرف المخالف عن الأضرار الناشئة عن أي من الإجراءات المشار إليها في الفقرة الفرعية أ وب من هذه الفقرة.

٤- فيما عدا الحالات الطارئة التي تتطلب أجراً فوراً يقوم البنك المركزي العراقي وقبل أن يقرر إصدار أمر إلى مصرف بمقتضى هذه المادة بأرسال أشعار إلى المصرف بالتهم الموجهة إليه يتضمن بيانات بالحقائق التي تشكل المخالفة المزعومة أو تشكل تهديداً بحدوث مخالفة يصف الأمر الذي يعتزم البنك المركزي إصداره ويطلب جواباً خطياً من المصرف خلال مدة لا تقل عن ٣٠ يوماً ولا تتجاوز ٦٠ يوماً بعد تاريخ تسليم مثل هذا الأشعار. وفي حالة طلب المصرف في جوابه الخطي قيام البنك المركزي العراقي بتحديد موعداً لجلسة الاستماع لتحديد ضرورة إصدار أمر من هذا القبيل. وينبغي أن يرفق بالأمر الأسباب التي دعت إلى إصداره وصدر البنك المركزي العراقي لوائح تنظيمية والتي يعتبرها ضرورية يصف فيها إجراءات عقد جلسات الاستماع).

(١) سيتم تناول موضوع الحوكمة بالتفصيل في مكان آخر من هذا الكتاب.

الحكومية لا تمتثل للضوابط والتعليمات الصادرة عن البنك المركزي.

كما ان الواقع يشير إلى أن المصارف الحكومية مستمرة بمراجعة دائرة الخبراء في وزارة المالية ومكتب الوزير (وزير المالية) لطلب موافقته أو توجيهه على معظم القرارات التي تقع أصلاً ضمن صلاحيات المدير العام في المصرف، كالقرارات الإجرائية، بالإضافة إلى ذلك فإن وزارة المالية تقوم بتوجيه المصارف الحكومية بضرورة منح القطاعات الحكومية القروض والسلف، من دون الأخذ بنظر الاعتبار توفر دراسات انتمائية عن السيولة المتوفرة لدى هذه المصارف وقدرتها على تمويل هذه القروض ومدتها، على ان هذه القروض والائتمانات الممنوحة من عام ٢٠٠٧ ولغاية ٢٠١٩ تعد ائتمانات وقروض متعثرة، لا تقوم المصارف الحكومية باحتساب أية مخصصات مالية مقابلها، على اعتبار أنها تتمتع بضمانات سيادية من وزارة المالية، مخالفة بذلك تعليمات دائرة مراقبة الصيرفة في البنك المركزي^(١).

كما أن المصارف الحكومية ترفض كذلك الامتثال لقرارات البنك المركزي كقراره بتطبيق دليل الحوكمة المؤسسية الصادر من دائرة مراقبة الصيرفة في البنك المركزي بالتعاون مع مؤسسة التمويل الدولية LFC، معتبرين أن المصارف الحكومية تخضع لقانون الشركات العامة رقم ٢٢ لسنة ١٩٩٧ وتخضع أيضاً للنظام الداخلي لكل مصرف، والذي يشير إلى هيكلية إدارية مختلفة عما هو مطلوب في دليل الحوكمة.

(١) رقية كريم عباس، دور السياسة الائتمانية في الحد من التعثر المصرفي. رسالة ماجستير. كلية الإدارة والاقتصاد - جامعة بغداد. ٢٠١٩، ص ٧١

دور الأجهزة الرقابية الأخرى على المصارف الحكومية

يعد موضوع الرقابة في العراق من المواضيع التي ازدادت أهميتها في الآونة الأخيرة، لاسيما بعد أحداث عام ٢٠٠٣ وما شهده من تغيرات على كافة المستويات في العراق. وفي كل الأحوال فإن الرقابة على الإدارة تحقق المصلحة العامة، عن طريق كشف مواطن الخلل والعمل على تقويمه، وفي العراق تتنوع الرقابة على الأجهزة الإدارية، فمنها الرقابة الذاتية وهي تلك التي تمارسها الإدارة على نفسها عن طريق تحققها من مشروعية عمل موظفيها وأجهزتها المختلفة، ومدى ملائمتها مع القوانين النافذة، وتأخذ أهمية هذه الرقابة من عمل الإدارة نفسها على تصويب التصرفات اللا مشروعة دون تدخل جهات خارجية، أي أنها تراجع أعمالها في إطار صلاحياتها الممنوحة لها بموجب القانون (١)، وقد تتم الرقابة على الإدارة من قبل أجهزة رقابية أخرى مستقلة. وفي إطار موضوع بحثنا فإن الرقابة على المصارف لا تقتصر على البنك المركزي، بل هناك أيضاً أجهزة رقابية أخرى تراقب عملها وقد تتعارض رقابة هذه الأجهزة مع رقابة البنك المركزي، ومنها ديوان الرقابة المالية الاتحادي وهيئة النزاهة.

(١) د. إسماعيل نجم الدين زنكنة، الرقابة الذاتية على أعمال الإدارة (ماهيتها وطرق تحريكها)، المجلة العلمية، جامعة جيهان، السليمانية، المجلد ١، العدد ٤، ٢٠١٧، ص ٦٠.

رقابة ديوان الرقابة المالية الاتحادي

تعود جذور الرقابة المالية في العراق إلى عام ١٩٢٠، حيث تأسست في وزارة المالية دائرة (عموم الحسابات)، مهمتها التدقيق على مصروفات الوزارة والحكومة^(١)، وحتى عام ٢٠٠٣ لم يكن يوجد في العراق سوى ديوان الرقابة المالية هو من يراقب ويدقق، والذي نظم عمله بموجب القانون رقم ٦ لسنة ١٩٩٠، وبعد عام ٢٠٠٣ وما رافقه من تغييرات في العراق على كافة الأصعدة، أنشأت هيئات رقابية أخرى كمكاتب المفتش العام التي أنشأت بموجب امر سلطة الائتلاف رقم ٥٧ لسنة ٢٠٠٤ والتي تم حلها وإلغاءها بموجب القانون رقم ٢٤ لسنة ٢٠١٩ لعدم جدوى لوجود مثل هذه المكاتب، بالإضافة إلى إنشاء هيئة النزاهة بموجب امر سلطة الائتلاف رقم ٥٥ لسنة ٢٠٠٤، ثم صدر القانون رقم ٣٠ لسنة ٢٠١١ لتنظيم عمل هذه الهيئة وبيان اختصاصاتها ومهامها وصلاحياتها في سبيل رفع مستوى النزاهة وتنظيم العلاقة بين الهيئة وبقية الأجهزة الرقابية الأخرى.

ومنذ تأسيس الجمهورية العراقية وللوقت الحالي فإن عمل ديوان الرقابة المالية نُظم بعدد من القوانين كان آخرها هو القانون رقم (٣١) لسنة ٢٠١١ النافذ حالياً^(٢).

(١) د. عبد الباسط علي جاسم، الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة للدولة في التشريع العراقي، بحث منشور في مجلة الرافدين، المجلد ١٢، ٢٠١٠، ص ١٧٩.

(٢) أول قانون كان رقم ١٧ لسنة ١٩٢٧ الذي أسست بموجبه دائرة تدقيق الحسابات العامة ثم تلاه قانون ٤٢ لسنة ١٩٦٨ القانون الذي بموجبه سمي القانون بهذا الاسم ثم تلاه قانون رقم ١٩٤ لسنة ١٩٨٨ ثم تلاه قانون رقم ٦ لسنة ١٩٩٠ وعدل هذا الأخير بموجب أمر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم ٧٧ لسنة ٢٠٠٤ م في عام ٢٠١١ صدر القانون النافذ رقم ٣١ لسنة ٢٠١١.

ويعد ديوان الرقابة المالية أعلى جهة حكومية رقابية مالية في العراق، ويقوم بدور الرقابة على جميع المؤسسات الاقتصادية المملوكة للدولة بما فيها المصارف الحكومية، واستناداً إلى قانونه فإن ديوان الرقابة المالية يراقب المال العام أين ما وجد^(١)، ويتم تعيين تعيين رئيس ديوان الرقابة المالية الاتحادي بموافقة مجلس النواب بناءً على اقتراح مجلس الوزراء، وللمجلس أيضاً اقتراح عزله ويتم عزله بموافقة مجلس النواب

وقد عرّف المُشرّع العراقي ديوان الرقابة الاتحادي، على أنه هيئة مستقلة مالياً وإدارياً له شخصية معنوية، ويعد أعلى هيئة رقابية مالية يرتبط بمجلس النواب، ويمثله رئيس الديوان أو من يخوله، ويمارس أعماله وفقاً لقانونه رقم (٣١) لسنة ٢٠١١، أي أنه جهاز يختص بالرقابة على المال العام، كما ذكرنا استناداً لقانونه، من خلال اتخاذه مجموعة من الإجراءات والمهام بهدف رفع مستوى الرقابة على المال العام، والتأكد من فاعلية تطبيق التشريعات والقوانين والتعليمات النافذة، حيث يضطلع بالمهام التي حددها له المُشرّع في المادة (٦) من القانون رقم (٣١) لسنة ٢٠١١ وهي كالآتي:

(أولاً: رقابة وتدقيق حسابات ونشاطات الجهات الخاضعة للرقابة، والتحقق من سلامة التصرف في الأموال العامة، وفاعلية تطبيق القوانين والأنظمة والتعليمات، على أن يشمل ذلك:-

أ – فحص وتدقيق معاملات الإنفاق العام، للتأكد من سلامتها وعدم تجاوزها الاعتمادات المقررة لها في الموازنة، واستخدام الأموال

(١) نصت المادة (٣) في فقرتها الأولى من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (٣١) لسنة ٢٠١١ إلى (ديوان الرقابة المالية يتولى الرقابة على: أ- المال العام أينما وجد وتدقيقه).

العامة في الأغراض المخصصة لها، وعدم حصول هدر أو تبذير أو سوء تصرف فيها وتقويم مردوداتها.

ب - فحص وتدقيق معاملات تخمين وتحقق جباية الموارد العامة، للتأكد من ملائمة الإجراءات المعتمدة وسلامة تطبيقها.

ج - إبداء الرأي في القوائم والبيانات المالية، والتقارير المتعلقة بنتائج الأعمال والأوضاع المالية للجهات الخاضعة للرقابة، وبيان ما إذا كانت منظمة وفق المتطلبات القانونية والمعايير المحاسبية المعتمدة، وتعكس حقيقة المركز المالي ونتيجة النشاط والتدفقات النقدية.

ثانياً: رقابة تقويم الأداء للجهات الخاضعة لرقابة الديوان.

ثالثاً: تقديم العون الفني في المجالات المحاسبية والرقابية والإدارية، وما يتعلق بها من أمور تنظيمية وفنية.

رابعاً : تقويم الخطط والسياسات المالية والاقتصادية الكلية المقررة لتحقيق الأهداف المرسومة للدولة والالتزام بها.

خامساً: إجراء التحقيق الإداري في الأمور التي يطلب مجلس النواب إجراء التحقيق فيها).

وتخضع لرقابة ديوان الرقابة المالية مؤسسات الدولة ودوائرها وكل جهة لها علاقة أو تصرف بالأموال العامة (تمويلًا وتخطيطًا وجباية وإنفاقًا أو سلع أو خدمات أو إنتاج الخ...)، وأية جهة من القطاع الخاص ينص نظامها الداخلي على خضوعها لرقابة وتدقيق ديوان الرقابة المالية الاتحادي^(١).

(١) بان علاء الصغار، مهام الرقيب المالي، رسالة ماجستير، كلية الإدارة والاقتصاد، الجامعة المستنصرية، ١٩٩٨، ص ٢٥

وتخضع المصارف الحكومية لرقابة ديوان الرقابة المالية الاتحادي، وإذا ما اكتشف الديوان أن هناك مخالفة ما في أداء أحد المصارف، فيصبح لازماً عليه أن يبلغ هيئة النزاهة أو الادعاء العام أو أية جهة تحقيقية مختصة حسب اختصاص تلك الجهة ونوع المخالفة.

أما إذا ارتكبت المصارف الحكومية مخالفة، فكان لازماً عليها أن تبلغ ديوان الرقابة المالية الاتحادي بهذه المخالفة ومن دون أن تخل هذه المصارف بإجراءاتها لتلافي هذه المخالفة.

أما فيما يتعلق بحصول أي خلاف له مع أي جهة من الجهات الخاضعة لرقابته وتدقيقه، فيقوم الديوان بإشعار مجلس الوزراء بذلك، وفي حالة عجز مجلس الوزراء عن حسم هذا الخلاف فإن بإمكانه أن يرفع هذا الخلاف إلى مجلس النواب.

وله في سبيل إنجاز مهامه أن يطلع على كافة المستمسكات والوثائق والسجلات والقرارات وغيرها من الأوامر ذات العلاقة بالرقابة والتفتيش والتدقيق التي تمكنه من أداء مهامه، كما له أيضاً إجراء الجرد الميداني، والإشراف وطلب كافة البيانات والمعلومات التي تمكنه من أداء مهامه بسهولة ويسر، كما له أن يطلع على كافة المعلومات، والتدقيق على البرامج السرية مثل تلك المتعلقة بالأمن الوطني وإعداد التقارير عن ذلك.

وفي حالة امتناع جهة ما من تقديم سجلاتها أو بياناتها التي طلبها الديوان لتدقيقها، فيكون على الديوان إعلام الجهة الممتنعة وهيئة النزاهة لتقديم المعلومات والسجلات المطلوبة خلال ٢٠ يوماً مع بيان أسباب الامتناع، وفي حالة عدم اقتناعه بأسباب الامتناع فله إشعار مجلس الوزراء أو هيئة النزاهة لإجراء التحقيق في أسباب

الامتناع، وإذا أصرت تلك الجهة على امتناعها فيلجأ الديوان إلى مجلس النواب.

والبنك المركزي يخضع بدوره لرقابة وتدقيق ديوان الرقابة المالية الاتحادي مثلما تخضع المصارف الحكومية لذلك.

مما تقدم يتبين لنا انه على الرغم من أهمية ديوان الرقابة المالية ودوره المهم وكونه يتمتع بالاستقلال الإداري والمالي، إلا أن المُشرّع قيّد صلاحياته وقوضها عند اكتشافه المخالفة، حيث الزمه بأن يطلب إلى هيئة النزاهة أن تجري التحقيق، في حين أنه بإمكانه القيام بهذا التحقيق والتدقيق والمراجعة، إلا أن دوره يقتصر على الكشف عن المخالفات دون التحقيق بها، كما قيده المشرع فيما يتعلق بوجود خلاف بينه وبين جهة خاضعة لرقابته ان يلتزم برفع الموضوع إلى مجلس الوزراء لاتخاذ القرار المناسب بخصوصه وعند إخفاق المجلس في اتخاذ القرار المناسب أو حسم الموضوع يقوم برفع الخلاف إلى مجلس النواب.

ونرى ان سبب إعطاء المشرع للديوان صلاحية رفع الخلاف الحاصل بين بينه وبين واحدى الجهات الخاضعة لرقابته والتي عجز مجلس الوزراء عن حسمه، إلى مجلس النواب ذلك لتنظيم العلاقة بين الديوان ومجلس النواب وتعزيزها، حيث ان عمل ديوان الرقابة المالية الاتحادي يكون مكملًا لعمل مجلس النواب في اطار العمل الرقابي، من دون ان يكون هناك تعارض أو تداخل بينهما^(١).

ويتضح هذا التعاون بين الديوان ومجلس النواب ان ديوان الرقابة المالية الاتحادي انشأ قسم خاص لتنظيم العلاقة بين الديوان واللجان

(١) هذا ما قضى به مجلس الدولة العراقي بقراره رقم ٢٠٠٩/٧٥ لمؤرخ في ٢٠٠٩/٩/١٣، منشور في مجلة القانون والقضاء، العدد الثاني، ٢٠١٠، ص ٢٠٧

المتخصصة في مجلس النواب اسماء (قسم شؤون مجلس النواب) حيث ينظم هذا القسم الاستعانة بخبراء من ديوان الرقابة المالية لأبداء آراءهم بالقضايا الفنية المتخصصة التي تعرض أمام مجلس النواب، كما يقدم المقترحات والملاحظات فيما يتعلق بإعداد مشروع الموازنة العامة للدولة وغيرها من المهام التي تؤكد التعاون بين الديوان ومجلس النواب وتكامل علاقتهما^(١).

هيئة النزاهة

تعد هيئة النزاهة من الهيئات الرقابية الحديثة في العراق، فبعد أحداث عام ٢٠٠٣ في العراق، أنشأت لأول مرة بموجب أمر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم (٥٥) لسنة ٢٠٠٤، ومنحت الاستقلالية في دستور ٢٠٠٥ النافذ، حيث أشارت المادة (١٠٢) منه على أنها "هيئة مستقلة تخضع لرقابة مجلس النواب، وتنظم أعمالها بقانون"، واستمرت الهيئة بالعمل وفقاً للأمر رقم (٥٥) لسنة ٢٠٠٤ لحين صدور قانونها رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١.

ولأهمية هذه الهيئة فإن عملها يحتاج إلى قدر كبير من الاستقلالية عند ممارستها لاختصاصاتها، أي أنه يجب أن تكون غير خاضعة لأي جهة أو مرتبطة بأي جهة في الدولة، إلا أن المشرع على الرغم من منحه لها الاستقلالية الإدارية والمالية والشخصية المعنوية، فقد أخضعها لرقابة مجلس النواب، ويتم تعيين رئيس الهيئة بموافقة

(١) محمد رعد محمد التميمي، دور الهيئات الرقابية في الحد من الهدر بالمال العام دراسة مقارنة، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية القانون والعلوم السياسية، الجامعة العراقية ٢٠٢٠، ص ١٣١.

مجلس النواب بناءً على اقتراح مجلس الوزراء، ولمجلس الوزراء اقتراح عزلهم بشرط موافقة مجلس النواب.

ومن الممكن أن يكون المُشرّع قد تأثر بقرار المحكمة الاتحادية العليا الذي بين (ان الاستقلال المقصود في المادة (١٠٢) من الدستور، كان القصد منه أن منتسبي هيئة النزاهة مستقلون في أداء مهامهم المنصوص عليها في قانون الهيئة، لا سلطان عليهم في أداء هذه المهام لغير القانون، ولا يجوز لأية جهة التدخل أو التأثير على أداء الهيئة لمهامها، إلا أن الهيئة تخضع لرقابة مجلس النواب)^(١).

وتتمثل مهام الهيئة في منع الفساد ومكافحته، واعتماد الشفافية في إدارة شؤون الحكم بجدية تامة وحيادية، دون أن تخضع لأية جهة من الممكن أن تؤثر عليها أو قد تعطل عملها، وتختص هيئة النزاهة بالتحقيق في قضايا حددها لها المُشرّع، هي قضايا الفساد تحت إشراف قاضي تحقيق مختص، أو بواسطة محققين وفقاً لأحكام قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم (٢٣) لسنة ١٩٧١.

ويمكن القول أن هيئة النزاهة تضطلع بدورين، دور علاجي يتمثل بالتحقيق في قضايا الفساد والعمل على مكافحة الجريمة والحد منها، ودور وقائي تقوم به عن طريق التوعية بماهية جرائم الفساد وكيفية الحد منها، وعلى الرغم من أن هيئة النزاهة تخضع لرقابة ديوان الرقابة المالية كونها من دوائر الدولة التي تتصرف بالأموال العامة استناداً إلى موازنتها^(٢)، إلا أن عملها الرقابي الذي تضطلع به يتكامل

(١) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٢٠٠٦/٧/٢٢٨ في ٢٠٠٦/١٠/٩، منشور على الموقع الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا، www.iraqfsc.iq/jhvdo hg.dhvm تاريخ الزيارة ٢٠٢١/٣/١٣.

(٢) د. محمد علي سالم و أمجد ناظم صاحب، هيئة النزاهة في التشريع العراقي، مجلة العلوم الإنسانية، كلية التربية- صفي الدين الحلي/ جامعة بابل، ص ٥٦

مع دور ديوان الرقابة المالية الاتحادي، حيث أن الأخير يحيل إليها ما يكتشفه من مخالفات وهدر في المال العام، لاتخاذ اللازم من قبلها، فدور الديوان كاشف للمخالفة دون التحقيق بها، لكن دور هيئة النزاهة هو التحقيق بهذه المخالفة، لذا فإن المُشرّع ألزم كافة الدوائر في الدولة بتزويدها بأية وثائق قد تطلبها والتعاون معها في سبيل أن تؤدي دورها على أكمل وجه^(١)، كما ألزم أعضاء السلطة التنفيذية بالكشف عن ذممهم المالية، لتقوم بمتابعة أي زيادة في أموالهم أو أموال أزواجهم أو أولادهم لا تتناسب مع مواردهم العادية وفيما اذا كان كسبهم لهذه الأموال مشروعاً أو غير مشروع، ولها إصدار تنظيمات السلوك لضمان الأداء الصحيح للواجبات الوظيفية في الوظيفة العامة والمساهمة في مكافحة الفساد أو الوقاية منه.

ولهذا تتولى الهيئة متابعة ما يتعلق بمخالفات المصارف استناداً إلى الإطار القانوني الذي تعمل به، وبما يضمن كشف المخالفات وحالات الهدر في المال العام وتشخيص المسببين له.

وتنحصر الوسائل الرقابية التي تمارسها هيئة النزاهة على الجهات الخاضعة لرقابتها ومن ضمن هذه الجهات المصارف الحكومية بالاتي: (الشكاوى والاخبارات، متابعة استرداد الأموال والأشخاص، التحقيق، إصدار اللوائح الملزمة كلائحة السلوك الوظيفي واستمارة الذمم المالية)^(٢).

(١) د. سامي حسن نجم الحمداني، تعدد الأجهزة الرقابية في العراق وأثره على فاعليتها، مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، كلية القانون جامعة كركوك، المجلد ٣، العدد ١١، ص ٥٣٤

(٢) صادق محمد علي الحسيني، النظام القانوني للهيئات المستقلة دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى مجلس كلية القانون جامعة بابل، ٢٠١٤ ص ٥١.

ومن الجدير بالذكر ان العلاقة التي تجمع بين ديوان الرقابة المالية وهيئة النزاهة بوصفهما جهات رقابية تهدف إلى الحد من الهدر بالمال العام والمحافظة عليه ومحاربة الفساد هي علاقة تعاونية منسقة وعلاقة خضوع متبادلة، حيث ان قانون هيئة النزاهة أشار إلى خضوع الهيئة لرقابة وتدقيق ديوان الرقابة المالية الذي يقوم بدوره برفع تقارير بشأنها إلى مجلس النواب، ويعلمها إلى وسائل الأعلام والجمهور، كما ان ديوان الرقابة المالية الاتحادي يتولى فحص وتدقيق استثمارات كشوف الذمة المالية لكل من رئيس ونائب رئيس هيئة النزاهة والعاملين فيها، وفي اطار التعاون المتبادل بين الهيئة وديوان الرقابة المالية فيتجلى ذلك في نصوص المواد التالية:

١- المادة ٧ من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم ٣١ لسنة ٢٠١١ المعدل التي نصت على (يعد الديوان خطة سنوية شاملة لإنجاز المهام الرقابية الموكول اليه طبقا لأحكام هذا القانون تتضمن الاتي: (... ثانيا: مجالات التعاون مع هيئة النزاهة...).

٢- المادة ٢١/أولا من قانون هيئة النزاهة رقم ٣٠ لسنة ٢٠١١ التي نصت على (تؤدي الهيئة واجباتها في ميدان منع الفساد ومكافحته بالتعاون مع ديوان الرقابة المالية الاتحادي)، نرى ان المشرع ذكر العلاقة التعاونية بينهما بصورة مباشرة.

٣- المادة ١٥/أولا من قانون هيئة النزاهة رقم ٣٠ لسنة ٢٠١١ نصت على (تلتزم جميع دوائر ومؤسسات الدولة العامة بتزويد الهيئة بما تطلبه من وثائق وأوليات ومعلومات تتعلق بالقضية التي يراد التحري أو التحقيق فيها، وتتعاون معها لتمكينها من أداء مهامها التحقيقية المنصوص عليها في هذا القانون)، نرى ان المشرع أشار إلى التعاون بين الهيئة وديوان الرقابة المالية بصورة غير مباشرة،

ذلك عن طريق الزام جميع دوائر ومؤسسات الدولة بالتعاون مع الهيئة لتتمكن من أدائها لمهامها التحقيقية.

نلاحظ مما سبق تعدد الجهات الرقابية على المصارف الحكومية، وبما يؤدي إلى تداخل أولويات تلك المصارف في التقيد بما تطلبه كل من هذه الجهات ، وهو ما يحد من فاعلية كل من أدائها وفاعلية الرقابة التي يفرضها البنك المركزي على تلك المصارف بسبب انشغالها معظم أيام السنة بتلبية متطلبات رقابة كل من ديوان الرقابة المالية وهيئة النزاهة والبنك المركزي، وكان من الاجدر بالمشرع ان ينص في قانون البنك المركزي على إعطاء الأولوية لرقابة البنك المركزي على المصارف عند تعارضها مع رقابة هاتين الهيئتين للبنك المركزي ومتطلباته.

محددات سلطة البنك المركزي في الرقابة على المصارف الحكومية

تمثل رقابة البنك المركزي على القطاع المصرفي واحدة من اهم الضوابط الحاكمة التي تجمع بين القانون الخاص (قانون المصارف) وإنفاذه، وبين القانون العام (قانون البنك المركزي)، إضافة إلى أعمال القواعد العامة التي تنظم الحياة الاقتصادية، وانتظام العمل في مؤسسات الدولة، حيث ان منهجية عمل البنك المركزي تؤثر في عمل كل ماله صلة بنفاذية القوانين، فضلا عن ذلك فان العديد من المؤسسات النافذة في الدولة تعلم بالموقع الذي يحتله البنك المركزي في اعلى هرم القطاع المصرفي، ولذلك تحصل تشاركية في اتخاذ الخطوات التي تؤدي إلى إنفاذ القانون، وضبط إيقاع المؤسسات التي

تخضع لرقابة البنك المركزي، إلا ان كل ذلك مرهون بتحديات ومحددات تشوب مقدرة البنك المركزي في بسط رقابته للأسباب التي أوردناها سابقاً، والتي نامل ان تتجاوزها السلطة النقدية وتحقق رقابتها بكفاءة.

وستتناول في هذا المبحث المواضيع التي تعبر عن العلاقة بين البنك والمصارف الحكومية في مطلبين سنبيين في الأول منها اختيار الملاكات العليا في المصارف ونفرد المطلب الثاني لبحث اثر تركيز الحسابات الحكومية في المصارف الحكومية على جودة رقابة البنك المركزي.

اختيار الملاكات العليا في المصارف

كانت ابرز إشكالية في أنفاذ رقابة البنك المركزي على المصارف الحكومية هي اختيار الإدارات العليا للمصارف، ففي المصارف الخاصة لا يتولى المدير المفوض أو رئيس مجلس الإدارة أو عضو مجلس الإدارة أو نائب المدير المفوض أو مدراء الأقسام الفنية في المصرف مهامهم إلا بعد موافقة البنك المركزي على اختيارهم، بعد إجراء اختبار فني تجريه لجنة يرأسها احد نواب المحافظ، حيث ان هناك لجنتان واحدة لاختبارات المصارف الإسلامية، وأخرى للمصارف التجارية. ولم يكن على الدوام اجتياز تلك المقابلة أو الاختبار مضموناً اذ أحيانا ما تعطي اللجنة رأياً سلبياً بالمتقدم بمعنى عدم صلاحيته لتولي المنصب المرشح اليه أو تقرر إعادة مقابلته بعد مرور مدة معينة يعيد فيه قراءاته ومراجعة كافة القوانين والضوابط والتعليمات، ولبيان مدى القصور والخلل في رقابة البنك المركزي

على المصارف الحكومية، كان لابد من التطرق إلى الرقابة التي يمارسها البنك المركزي، على المصارف الخاصة والتي تمارس بشكل كامل ودقيق في اختيار الملاكات العليا فيها. وسيتم تقسيم هذا المطلب إلى فرعين سنبحث في الأول منه آلية اختيار وتعيين الإدارات العليا في المصارف الأهلية، وسنتناول في فرعه الثاني آلية اختيار وتعيين الإدارات العليا في المصارف الحكومية.

آلية اختيار وتعيين الملاكات العليا في المصارف الأهلية

تعد المصارف الخاصة لا سيما التي قطعت شوطاً بالعمل المصرفي وأسست لتقاليد عمل مميزة، نماذج في آليات اختيار الإدارات العليا وتعيينها، فغالباً ما تبذل تلك المصارف جهوداً في البحث والتحري عن أسماء جديدة باختيارها لتلك المناصب، بل تضع أكثر من خيار عندما تتوجه لاختيار شخص لشغل وظيفة معينة.

ومع ان مالكي المصارف الخاصة غالباً يبحثون عن الأشخاص الذين يضمنون ولاءهم إلى المصرف، وبالأحرى إلى المالكين ولكنهم بالتأكيد لا يختارون أشخاصاً فاشلين، أو قليلي الخبرة، بل وان بعضهم يكلف أشخاصاً آخرين من قطاع التعليم أو المصرفيين المتقاعدين للبحث عن الأفضل في ذلك وفيما يلي مراحل اختيار الشخص لأي وظيفة من الوظائف القيادية في المصرف الأهلي:

١- ترشيح الاسم بعد اختياره بكتاب معنون إلى البنك المركزي، متضمناً سيرته الذاتية وخبراته السابقة، حيث يضع البنك المركزي شروطاً لوجود خبرات سابقة لعدد من السنوات، وفقاً لنوع الوظيفة

المعنية، إضافة إلى اشتراطات التحصيل الدراسي وشرط العمر وغيرها.

٢- عندما يرد الطلب إلى البنك المركزي، تقوم دائرة مراقبة الصيرفة بإحالة الطلب إلى لجنة الاختبار المختصة، التي تقوم بدورها في تحديد موعد المقابلة، وتجريها في ذلك الموعد ثم تعطي نتيجة المقابلة إلى دائرة مراقبة الصيرفة، بعد ان تعرضها على محافظ البنك المركزي للمصادقة عليها فأما ان تكون النتيجة بإجتياز المرشح للمقابلة، أو فشله وعدم صلاحيته، أو منحه فرصة تأجيل لأداء الاختبار في وقت آخر^(١).

٣- بعد مصادقة المحافظ على نتائج المقابلات، يُمنح المصرف موافقة مبدئية على إشغال الشخص المرشح للوظيفة المعنية، في حالة اجتيازه الاختبار.

٤- وبذات الوقت تقوم دائرة مراقبة الصيرفة بمفاتيحة الأجهزة الأمنية المعنية، للتحقق من سلامة موقف المرشح الأمني وعند ورود إجابة الجهة الأمنية الإيجابية تستحصل موافقة المحافظ على التعيين بشكل نهائي، عندها يتم أعلاه المصرف بموافقة البنك المركزي على ذلك المرشح بشكل نهائي، وبناءً على موافقة البنك المركزي يصدر المصرف أمراً إدارياً بالتعيين.

وعلى الرغم مما ورد آنفاً من الضوابط التي وضعها البنك المركزي، لاختيار الملاكات العليا وشروطها في موضوعي التحصيل الدراسي

(١) دليل العمل الرقابي/ الضوابط الرقابية الخاصة بمنح التراخيص للمصارف الصادر عن دائرة مراقبة الصيرفة/ البنك المركزي بموجب الكتاب المرقم ١٣٦/٢/٩ المؤرخ في ٢٠١٩/٤/١ ص ١٧ وما بعدها.

والعمر ومدة الخبرة^(١)، فإن هناك حالات يطلب فيها المصرف الموافقة على تعيين شخص معين، رغم عدم توفر احد الشروط الموضوعية في تلك الضوابط، لهذا السبب شكل البنك المركزي لجنة ثالثة (لجنة اختبارات المرشحين ذوي المؤهلات الاستثنائية)، واسماها اللجنة الاستثنائية، ويرأس تلك اللجنة احد نواب المحافظ، حيث تجري تلك اللجنة مقابلة للمتقدم للتحقق من قدراته الاستثنائية، واكتسابه مهارات تعوض عن احد الشروط أو أكثر من شرط، التي وضعها البنك المركزي لشغل تلك الوظيفة.

ورغم اجتياز مثل هؤلاء المرشحين للاختبارات التي يجريها البنك المركزي، ألا ان حصول احدهم على الموافقة لإشغال وظيفة معينة، لا يعفيه من اختبار جديد. في حالة انتقاله إلى وظيفة أخرى، أو إلى ذات الوظيفة في مصرف أهلي آخر، اذ يمر بذات المراحل، وذات الاختبارات، مما يعكس رصانة آلية اختيار الملاكات العليا في المصارف الأهلية وقد حددت المادة ٤/١٨ من قانون المصارف الشروط الواجب توافرها في الشخص الذي يتسنى احد المناصب العليا في المصارف ولا يتم إقالة أو قبول استقالة الإداري الذي يشغل احدى المناصب العليا في المصارف مالم يتم إخطار البنك المركزي خلال ثلاث أيام وإعلامه بأسباب الإقالة أو الاستقالة^(٢)، كما انه لا يجوز للبنك المركزي ان يجعل هذا الإداري الذي أقيّل أو استقال من منصبه في مصرف ما، عضواً في مجلس إدارة أي مصرف آخر أو

(١) شكل البنك المركزي عدة لجان لاختيار ومقابلة مرشحي المصارف التجارية والإسلامية وللتأكد من قدراتهم وخبراتهم ومدى مناسبتهم للعمل في البيئة المصرفية.

(٢) نصت المادة ٣/١٩ من قانون المصارف رقم ٩٤ لسنة ٢٠٠٤ على (- يجب إخطار البنك المركزي العراقي بإقالة أو قبول استقالة اداري في غضون ثلاثة ايام ويجب أخطاره أيضاً بأسباب هذه الإقالة أو الاستقالة).

مديرا مفوضا أو مديرا معيناً لفرع أي مصرف أو ان يعمل في احد المناصب العليا في مصرف آخر، ولا يجوز للشخص الذي كان مديرا لمصرف الغي ترخيصه أو تقررت تصفيته أثناء مدة إشغاله لمنصبه، ان يتولى أي منصب إداري من المناصب الإدارية العليا في أي مصرف آخر إلا في حالات استثنائية يقررها البنك المركزي، وبعد انقضاء مدة عشر سنوات عن حادثة التصفية أو إلغاء الترخيص^(١).

وهذا ما لا نراه في المصارف الحكومية كون ان التعيينات فيها والإقالة والاستقالة والإعفاء تتم عن طريق التنسيق بين وزارة المالية ورئيس الوزراء، والأصل في إجراءات الإقالة والاستقالة ان تطبق على المصارف كافة دون تمييز، إلا ان الواقع العملي يشير إلى ان المصارف الحكومية لا تمتثل بتطبيق الإجراءات القانونية المنصوص عليها في قانون المصارف في هذه الحالة، اذ ان المصارف الحكومية تقوم بإعفاء أو إقالة أو قبول استقالة المدراء العامين أو المدراء المفوضون دون إخطار البنك المركزي بذلك، إلا انه بعض الحالات قد يتم إرسال نماذج لتواقيع المدراء الجدد في المصارف الحكومية إلى البنك المركزي ليتم اعتمادها لديه، ولا يعد ذلك إخطاراً كونه لا يتم خلال المدة المحددة قانوناً بنص المادة ٣/١٩

(١) نصت المادة ٢٠ على (١ - لا يجوز لإداري إقاله البنك المركزي من منصبه استناداً للفقرة ٥ أو الفقرة الفرعية و ولغاية المادة ٥٦ ان يصبح عضواً في مجلس إدارة أي مصرف أو مديراً مفوضاً أو مديراً معيناً لفرع أي مصرف آخر أو ان يعمل في احد المناصب العليا لدى أي مصرف آخر ٢ - لا يجوز للشخص الذي كان مديراً لمصرف الغي ترخيصه أو تقررت تصفيته أثناء مدة اشغاله لمنصبه ان يصبح موظفاً إدارياً أو يعمل في احد المراكز المصرفية العليا في أي مصرف آخر ٣ - في الظروف الاستثنائية يجوز للبنك المركزي العراقي وبعد اقتناعه بمؤهلات شخص وخبرته المهنية وسلوكه ان يستثني أي إداري من احكام الفقرة ٢ بعد انقضاء فترة مناسبة عقب وقوع الحدث ذات الصلة ومن احكام الفقرة ١ بعد انقضاء عشر سنوات عقب وقوع الحدث ذات الصلة).

من قانون المصارف رقم ٩٤ لسنة ٢٠٠٤، مثلما حدث عندما ارسل المصرف الزراعي نموذجاً لتوقيع المدير العام الجديد ليتم اعتماده من قبل البنك المركزي بدلا عن توقيع المدير العام السابق الذي تم إعفاؤه دون ان يتم إخطار البنك المركزي بأسباب الإعفاء وقبوله.

آلية اختيار وتعيين الملاكات العليا في المصارف الحكومية

الأصل في آلية اختيار الملاكات العليا في المصارف الحكومية هو التماثل مع الآلية المتبعة في اختيار وتعيين الملاكات في المصارف الأهلية، باستثناء المدير العام، فهذه الملاكات يجب اختيارها من موظفي المصرف، خصوصاً مع عدم وجود فرص كبيرة لتعيينات جديدة في المصارف الحكومية.

ويخرج من هذه القاعدة المصرف العراقي للتجارة، وهو مصرف حكومي يرتبط برئيس الوزراء، حيث ان هذا المصرف ليس لديه موظفين على الملاك الدائم، وإنما يعقود حالهم حال موظفي المصارف الأهلية، وهي ميزة ومرونة لهذا المصرف تعطيه حرية عالية في اختيار العاملين لديه وكذلك إعفاء ممن لا تثبت كفاءته منهم.

أما العرف المصرفي^(١) المتعلق باختيار المدراء العاملين في المصارف الحكومية، فيجري عادة بالتنسيق بين وزارة المالية ورئيس الوزراء، وعادة ما يكون من القطاع المصرفي الحكومي،

(١) العرف المصرفي: هو السلوك الذي استقرت عليه المصارف فترة زمنية بحيث أصبح هناك اعتقاد سائد لدى جميع الأطراف بالزاميته وان مخالفته ترتب الجزاءات القانونية، محمد سليمان، رقابة البنك المركزي المصري على الانتماء المصرفي واثره في الحد من الأزمات المالية، اطروحة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق/ جامعة القاهرة ٢٠١٥ ص ١٨٤

أو من خارج هذا القطاع، ويخضع لعوامل بعضها يتعلق بالخبرة والكفاءة، وبعضها يتعلق بعوامل أخرى ذات صلة باهتمامات ومشاغل السياسة والمصالح، وقد اقر مجلس الدولة مبدأ قانونيا يخالف هذا العرف إذ شمل منصب المدير العام بأحكام الفقرة ١ من المادة ١٩ من قانون المصارف رقم ٩٤ لسنة ٢٠ التي اشارت الى وجوب إستحصال موافقة خطية مسبقة من البنك المركزي العراقي قبل تعيين او انتخاب أي اداري او موظف رفيع المستوى^(١)، وبالعموم وحسب المعطيات التي توفرت في القطاع المصرفي، لم تفلح وزارة المالية في اختيار مدير عام لمصرف حكومي، تتوفر فيه كافة المواصفات والمؤهلات الفنية، بسبب الضغوط المختلفة التي تمارس على الوزير عند اختياره، وهو ما تسبب في تأخر المصارف الحكومية بالالحاق بمتطلبات العمل المصرفي المثالية.

حيث كما اسلفنا فإنه يجري اختيارهم وفقا لمعايير لا ترتبط بالكفاءة المهنية أو العلمية، ويتسبب ذلك بهدر للمال العام، وضياع فرص تطوير العمل المصرفي الحكومي، ومن المعلوم ان البنك المركزي العراقي، لا يوافق على تعيين أي شخص بمنصب المدير العام، أو المدير المفوض للمصرف، أو أعضاء مجالس إدارات المصارف، أو رؤساء الأقسام فيها، مالم يخضع لاختبارات الكفاءة والخبرة، فضلا عن الموافقات الأمنية التي تزوده بها الجهات الأمنية، هذا يحدث فقط مع المصارف الخاصة ومالا يحدث مع اختيار الملاكات العليا في المصارف الحكومية، والتي يجب ان يتم تلافي هذا الفرق والتمييز الواضح في تعيين الإدارات العليا بين المصارف الحكومية

(١) قرار مجلس الدولة رقم ٢٠٢٠/٤٥ المؤرخ في ٢٠٢٠/٦/١٤، قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام ٢٠٢٠، مطبعة الوقف الحديثة، ص ١٤٣

والمصارف الأهلية، عن طريق توحيد طرق تعيينهم وتكون من صلاحيات البنك المركزي حصراً، وأن كانت مملوكة أو تابعة لوزارة المالية أو الحكومة، مع قبول الترشيحات من هذه الجهات، للوصول إلى أعلى قدر من الكفاءة التي يجب ان يتمتع بها النظام المصرفي، ونرى ان الآلية الخاصة بتعيين الملاكات في المصارف يجب ان لا تختلف في المصرف الحكومي عنها في المصرف الأهلي كون ان البنك المركزي لا يميز بين المصارف.

أثر تركيز الحسابات الحكومية في المصارف الحكومية على جودة الرقابة

بينما في مواضع سابقة ان للبنك المركزي أهدافاً ومتطلبات تعمل لتحقيق الاستقرار وديمومة العمل المصرفي في العراق، وفقاً للخطط التي وضعها البنك المركزي وتطبيقاً لسياسته، التي تهدف إلى تحقيق الاستقرار الاقتصادي في العراق، والمصارف هي الحلقة الأساسية في بيئة العمل المصرفي والاقتصاد الوطني، حيث يتكون الجهاز المصرفي العراقي من سبعة مصارف حكومية، وما يزيد عن (٧٠) مصرفاً خاصاً (تجاري أو إسلامي وفروعاً لمصارف أجنبية).

وعلى الرغم من ذلك فإن القطاع المصرفي العراقي، يعاني من ضعف في نشاطه المصرفي، وانخفاض في مستوى السيولة والإيرادات والودائع، كذلك انخفاض في نسبة الأرباح في بعض المصارف لا سيما الخاصة منها، ويعود ذلك إلى ان نسبة الودائع في المصارف الخاصة بأنواعها تبلغ نسبتها ١٤% من مجموع الودائع الكلية في القطاع المصرفي العراقي، في حين ان مجموع

الودائع لدى المصارف الحكومية بلغ نسبته ٨٦%، مع العرض ان نسبة الأموال المودعة في المصارف العراقية لا تزيد عن ١٥% من كتلة النقد العراقي.

وعلى الرغم من ان عدد المصارف الحكومية قليل مقارنة مع عدد المصارف الخاصة، فان اغلب وزارات الدولة و دوائرها تتعامل حصراً مع المصارف الحكومية، دون المصارف الخاصة، مما أدى ذلك إلى تركيز الحسابات الحكومية، لدى المصارف الحكومية دون المصارف الخاصة، وهذا بطبيعته ترك أثراً سلبياً على رقابة البنك المركزي وجودتها في الرقابة على المصارف الحكومية، لا سيما في مبادئه التي يتبناها وأهدافه التي يسعى إلى تحقيقها. وسنحاول بيان مبدأ عدم التمييز والشمول المالي.

مبدأ عدم التمييز

يتبنى البنك المركزي مبدأ مهماً وراسخاً هو مبدأ عدم التمييز بين المصارف، فاستناداً إلى قانونه فانه يعامل المصارف جميعها على قدم المساواة، ولا يميز في تعامله فيما اذا كان مصرفاً حكومياً أو خاصاً، وهذا ما أكدته المشرع في قانون المصارف رقم (٩٤) لسنة ٢٠٠٤، فهو لم يميز في هذا القانون بين المصارف، فمبدأ عدم التمييز جزء من أسس شمولية وسيادة القانون، وان جميع المصارف والمؤسسات المالية وغير المالية العامة، والخاصة و البنك المركزي ذاته، يكونون مسؤولين أمام القانون ولهم الحق بان يتمتعوا بحمايته دون تمييز وعلى قدم المساواة.

وعلى الرغم من ان المشرع افرد للمصارف الإسلامية قانوناً خاصاً لها بحكم طبيعة عملها، فإن أفراد قانون مستقل للمصارف الإسلامية، لم يكن نوعاً من التمييز، بدليل ان هذه المصارف بعضها أهلية، وواحد منها حكومي (النهرين الإسلامي)، وآخر مختلط (مصرف الناسك الإسلامي)، لكن أفراد المشرع لقانون خاص بالمصارف الإسلامية، كان لتأكيد وتكريس خصوصية الصيرفة الإسلامية، وارتباطها بالشريعة الإسلامية، وتجنبيها الوقوع تحت طائلة العمل المصرفي التقليدي، ولبناء خبرات وطنية في الصيرفة الإسلامية، سواء على صعيد العمل المصرفي الإسلامي، أو على صعيد الرقابة الاشرافية من البنك المركزي، وجعلها خاضعة لقانون البنك المركزي وقانون المصارف وقانون مكافحة غسيل الأموال وتمويل الإرهاب في كل مالم يرد فيه نص في قانونها.

إن تطبيق هذا المبدأ القانوني غير صحيح من الوجهة القانونية لان أحكام المادة (٧١) من قانون البنك المركزي رقم (٥٦) لسنة ٢٠٠٤ المعدل ألغت المواد المتعارضة مع أحكامه، وعلى المصارف الحكومية أن تلتزم بالتوجيهات واللوائح الصادرة عن البنك المركزي، ولا تتلافى تنفيذها.

ورغم ان القانون يسمح لمجالس إدارات المصارف الحكومية بإدارة المصرف باستقلالية، إلا ان الممارسات التي اكتسبت صفة العرف، أعطت سلطة اتخاذ القرار لموظفي وزارة المالية نيابة عن مجلس إدارة المصرف الحكومي في كل المواضيع، وهذا خلاف للقانون،

الذي حدد الأمور التي تقع ضمن صلاحيات وزارة المالية^(١)، مما أثر بشكل سلبي على الأداء والنتائج، بالرغم من أن قانون البنك المركزي وقانون المصارف أعطى للبنك المركزي الصلاحيات المطلقة والاستقلالية الكاملة في رقابته على المصارف دون تمييز، بغية تحقيق أهدافه وتنفيذ مهامه.

هذا وقد سبب عدم امتثال المصارف الحكومية لتعليمات وتوجيهات البنك المركزي، ضعفاً في أداء مجالس إدارتها ورقابتها الداخلية، وبالتالي فقد تعرضت لخسائر كبيرة في الائتمانات الخاسرة الممنوحة للقطاعات الحكومية والأهلية، والتي لا يتم سدادها أو سداد فوائدها، مما أثر بشكل كبير على ربحيتها وسيولتها.

وقد قدر البنك الدولي وصندوق النقد الدولي الزيادة المطلوبة في رأس مال المصارف الحكومية لتعويض خسائرها بأكثر من ١٧ ترليون دينار سببها الخسائر الائتمانية وضعف الرقابة الداخلية^(٢).

الشمول المالي

أدرك العالم أهمية الشمول المالي، بعد ان أيدت مجموعة العشرين عام ٢٠١٠^(٣) أهميته بتأسيسها رابطة (GPIF) (الشراكة العالمية

(١) أعطت المادة ٢٥ من قانون الشركات العامة ٢٢ لسنة ١٩٩٧ وزير المالية صلاحية المصادقة على أربعة أمور فقط وهي (الخطط والموازنات السنوية، الحسابات الختامية، التوسعات، نظم حوافز الإنتاج وتعتبر من ضمن كلفة الإنتاج).

(٢) الائتمانات الخاسرة: هي الائتمانات التي يعجز من منحت له عن الوفاء بالالتزام بها مما يسبب خسارة مالية للمصرف وبالتالي فإنها تحتاج إلى تخصيص ١٠٠% من مجمل رصيد القرض، ذكره د. احمد ابراهيم علي، المصارف والائتمان والعمق المالي بين العراق والتجربة الدولية، منشورات البنك المركزي، كانون الثاني، ٢٠١٨ ص ١٤.

(٣) مجموعة العشرين (انعقد اجتماع قمة مجموعة العشرين الرابع عام ٢٠١٠ في كندا مدينة توريننتو وناقش تقييم الإصلاح المالي وتطوير التنمية المستدامة بعضوية الأرجنتين، استراليا، البرازيل، كندا، الصين، فرنسا، ألمانيا، الهند، اندونيسيا، إيطاليا، اليابان، المكسيك، روسيا،

من اجل الشمول المالي)، وما يساهم به في أعمال التنمية العالمية، حيث وضعت العديد من دول العالم الشمول المالي ضمن أهدافها الاستراتيجية بالإضافة إلى أهدافها الأساسية الأخرى (النزاهة المالية والاستقرار المالي والحماية المالية للمستهلك)، وتحاول هذه الدول تحقيق الانسجام والارتباط بين هذه الأهداف الأربعة على أساس التكامل والتساوي دون مفاضلات فيما بينهم قدر الإمكان لتحقيق الاستقرار في القطاع المالي وتحقيق أعلى قدر من النزاهة وحماية حقوق العملاء.

ويعني الشمول المالي وصول الخدمات المالية والمصرفية (خدمات التامين، خدمات التمويل والائتمان وخدمات الدفع والتحويل ومختلف الحسابات المصرفية والتوفير)، إلى كافة شرائح المجتمع، عن طريق المنافذ الرسمية المتاحة في كل مناطق الدولة، حيث أيقنت الدول ان الشمول المالي يعزز ويدعم الاستقرار المالي^(١) والنمو الاقتصادي ويعمل على تحسين أحوال المعيشة في الدولة^(٢)، وقد تبنى البنك المركزي العراقي هدف الشمول المالي، نظراً لارتباطه الوثيق

السعودية، جنوب أفريقيا، كوريا الجنوبية، تركيا، المملكة المتحدة، الولايات المتحدة، المفوضية الأوروبية، المجلس الأوروبي)، www.arabic.cnn.com تاريخ الزيارة ٢٤/٦/٢٠٢١.

(١) العلاقة المتداخلة بين الاستقرار المالي والشمول المالي، منشورات صندوق النقد العربي، ٢٠١٥، ص ٢٥

(٢) عرف البنك المركزي الأوروبي الاستقرار المالي على انه " النظام المالي الذي يتضمن الوسطاء الماليين والأسواق والبنية التحتية للأسواق ويكون قادر على تحمل الصدمات وتحمل الاختلالات المالية مما يخفف من احتمالية حدوث معوقات تحول دون إتمام عملية الوساطة المالية ويضعف إلى حد كبير من تخصيص المدخرات لفرص استثمارية مربحة"، ذكره د. أرشد عبد الأمير جاسم، الشمول المالي واثره في تحقيق النجاح الاستراتيجي للمنظمات الخدمية دراسة استطلاعية لعينة من القطاع المصرفي الخاص العراقي، مجلة الكلية الإسلامية الجامعة، العدد ٤٩، مجلد ١، ٢٠١٧، ص ١٤٩

بأهدافه، ذلك لأنه يدعم الاستقرار المالي وبالتالي يحقق الرفاهية للشعب والتي تعد من اهم أهداف البنك المركزي. لذا فقد وضع البنك ضمن خطته لعام ٢٠١٦-٢٠٢٠ هدفاً استراتيجياً مهماً يتضمن دعم وتعزيز الشمول المالي، عن طريق نشر الثقافة المالية، ودعم تمويل المشاريع الصغيرة والمتوسطة، فضلاً عن تطوير البنية التحتية للقطاع المصرفي، وتحويل الخدمات المالية إلى خدمات رقمية، كما قام البنك المركزي بتشكيل لجنة الشمول المالي، التي تهدف إلى إيجاد الحلول المناسبة لتجاوز العقبات التي قد تواجه الشمول المالي في العراق، حيث وضع أولى أهدافه الاستراتيجية للأعوام من ٢٠١٦-٢٠٢٠ وذلك بدعم وتحقيق الاستقرار المالي، عن طريق تأسيسه إدارة الاستقرار المالي، وتعزيز أنظمة الرقابة الشاملة المبنية على إدارة المخاطر وحماية النظام المالي، وتأسيس مكتب المعلومات الائتمانية وتعزيز الشمول المالي واستقرار سعر الصرف^(١).

وقد برزت أولى خطوات البنك المركزي العراقي في الشمول المالي، عن طريق تطوير فكرة وسائل الدفع، وإبراء الذمم، وتسهيل عمليات إجراء الصفقات المالية، عن طريق استخدام أدوات ووسائل الدفع الإلكترونية، وأولها شركة (كي كارت) والتي اشترك في المساهمة فيها كل من مصرفي الرشيد والرافدين بنسبة ٣٠% من رأس مالها، بعد ان منحها البنك المركزي الإجازة لممارسة أعمالها، لخدمة شريحة المتقاعدين الذين كانوا يعانون في الحصول على رواتبهم التقاعدية، حيث كانت الإجراءات المتعلقة بصرف رواتبهم روتينية،

(١) الخطة الاستراتيجية للبنك المركزي العراقي ٢٠١٦-٢٠٢٠ متاح على الموقع الرسمي للبنك المركزي www.cbi.iq تاريخ الزيارة ٢٠٢١/٦/١٦

وأساليب مصرفية متخلفة، فضلاً عن ساعات الانتظار الطويلة التي كانوا ينتظرونها في طوابير صرف الرواتب، لذا فإن تأسيس هذه الشركة، أتاحت لهم توفير الجهد والوقت، إذ أن حامل بطاقة الكي كارت يستطيع أن يحصل من خلالها على راتبه التقاعدي في أي وقت واي مكان، من خلال منافذ الشركة المنتشرة في كافة أنحاء العراق بكل سهولة ويسر وأمان، مقابل عمولة بسيطة، كما ان هذه الخدمة لم تشمل فقط المتقاعدين في العراق، بل تعدت إلى المتقاعدين خارج العراق، الذين بإمكانهم الحصول على رواتبهم التقاعدية عن طريق منافذ الشركة بالدولار، من فروع مصرف الرافدين والرشيد المنتشرة في أنحاء العالم.

ثم تبنى البنك المركزي مشروع توظيف رواتب موظفي الوزارات وتشكيلاتها والجهات غير المرتبطة بوزارة، والدوائر التابعة لها، والشركات العامة، حيث يهدف هذا المشروع إلى دفع رواتب الموظفين من خلال بطاقات تصدرها المصارف في العراق، لتقليل تكلفة وجهد عملية دفع الرواتب، مع توفير كافة الخدمات المصرفية الأخرى، التي تتيحها المصارف كالقروض وما توفره من أمان عند استخدام البطاقات بدلاً من الاحتفاظ بالنقد، وللموظف الحق باختيار المصرف الذي يناسبه، وفقاً لما يقدمه كل مصرف من خدمات مصرفية ومالية وبالأسعار التي تناسبه، حيث أعدت الدائرة القانونية في البنك المركزي، نموذج عقد يمكن لهذه الجهات الاستفادة منه، واستخدامه كما ترك لها الحرية في اختيار المصرف للموظفين.

ولغرض إنجاح عملية توظيف الرواتب، فقد اصدر البنك المركزي تعليمات تنظيمية تحدد لما للمصارف من حقوق والتزامات، وما للجهة الموطنة من حقوق والتزامات، و أول جهة وطنت رواتب

موظفيها كان البنك المركزي ووزارة الصحة، استناداً إلى قرار مجلس الوزراء رقم ٣١٣ لسنة ٢٠١٦ ، الذي وجه فيه بالتحول من الدفع النقدي إلى الدفع الإلكتروني، مع السرعة في إنجاز المعاملات، وتطوير عمل الوزارات والجهات الحكومية كافة وتحويلها إلى نظام الدفع الإلكتروني^(١) .

ويشارك في مشروع توطین الرواتب العديد من المصارف الحكومية والخاصة، حيث وضع البنك المركزي درجة تقييم للمصرف الذي يتم فيه توطین اكبر عدد من الموظفين الموطنة رواتبهم من القطاعين العام والمختلط، وحسب آخر إحصائية اجراها البنك المركزي، فإن عدد المصارف المشاركة في مشروع التوطین بلغ ٣٣ مصرفاً حكومياً وخاصاً (أهلي واجنبي)، اربع فقط منها حكومي هي كل من (الرشيد و الرافدين والمصرف العراقي للتجارة ومصرف النهرين الإصلاحي)، ومن خلال الإحصائيات عن أعداد المستفيدين من توطین الرواتب، نلاحظ ان المصارف الحكومية الثلاثة (الرافدين والرشيد والمصرف العراقي للتجارة)، تستحوذ على اعلى نسبة من توطین العاملين في مختلف القطاعات، بما لا يقل عن نسبة ٩٠% يتصدرها مصرف الرافدين بأستحواذه على أكثر من ٧٥% من عدد الموطنین^(٢)، وبسبب اتخاذ البنك المركزي الإجراءات المتعلقة بمشروع توطین الرواتب، فإن نسبة الشمول المالي في العراق ارتفعت من نسبة ١١% إلى نسبة ٢٢,٦% ، كما ارتفع عدد

(١) كتاب دائرة مراقبة الصيرفة/ قسم مراقبة المصارف التجارية رقم ١٧٩٧٧/٢/٩ في ٢٥/١٢/٢٠١٦ المتضمن تعديل نظام منح الرواتب إلى الموظفين المدنيين لنظام الالكتروني مع اتخاذ البنك المركزي الإجراءات اللازمة لضمان حساب الرواتب كاحتفاظ البنك المركزي بمبلغ معين يودعه المصرف في حساب خاص لدى البنك لتلافي التعثر أو التأخر في دفع الرواتب.

(٢) للمزيد ينظر الإحصائية الكاملة منشورة على الموقع الرسمي للبنك المركزي www.cbi.iq تاريخ الزيارة ٢٠٢١/٦/١٦

الحسابات المفتوحة لدى المصارف إلى أكثر من أربعة ملايين حساب^(١)، وهذا ما نراه امر إيجابي، لاسيما وان المنهجية التي يتبناها البنك المركزي تعمل ضمن اطار تشريعي وتنظيمي وقانوني، يعزز النمو الاقتصادي في العراق، حيث ان استراتيجية البنك المركزي في تعزيز الشمول المالي تمكن الجمهور من الحصول على خدمات مصرفية متنوعة تصل إلى كافة المحافظات في العراق.

وبحسب المتخصصون في البنك المركزي، فإن تركيز التوطين في مصرف واحد، وهو مصرف يعاني من مشاكل تقنية وإدارية كبيرة، يمثل مشكلة في انتفاع المستفيدين من التوطين من العديد من الخدمات المصرفية، ذلك ان البيروقراطية التي تعمل بها المصارف الحكومية تحرم المستفيدين من أي خدمات، فضلاً عن أن المصرف بالأصل يشعر بأنه ليس بحاجة إلى أغراء الزبائن وجذبهم بأية مزايا، طالما هم مواطنون لديه بحكم الواقع، بينما تبحث المصارف الخاصة عن زبائن يوطنون رواتبهم لديها لتمنحهم العديد من المزايا، ولكن المصارف الحكومية لا توافق على نقل توطينهم أو تلزمهم بتسديد الالتزامات المترتبة عليهم قبل السماح لهم وإبراء ذمتهم، لهذا وجهت الأمانة العامة لمجلس الوزراء، المصارف الحكومية وكافة المصارف الأخرى بعدم اشتراط تسديد المستفيد ما بذمته كشرط لنقل توطينه.

إن فكرة التوطين تعد ركيزة للشمول المالي، لأنها توفر وسيلة الزامية للانخراط في النظام المصرفي لشريحة واسعة ستتعدى أكثر من ثمانية ملايين مستفيد بين موظف مدني، وعسكري ومتقاعد والمستفيدين من نظام الحماية الاجتماعية، إضافة إلى العاملين في

(١) مصطفى غالب، حوار مع مجلة المصارف العراقية العدد ٣٢ السنة السادسة، ٢٠٢١ ص ٩

القطاع الخاص، وان مجرد الانخراط في النظام المصرفي بهذه الوسيلة يعد خطوة مهمة، في طريق التحول من عادات حمل النقود، والطرق البدائية لأداء الالتزامات، إلى الطرق العصرية في استخدام الأدوات الرقمية في أداء الالتزامات وفي حمل الأموال بدلاً من حمل النقود الورقية، بل ان بعض المجتمعات ستغادر الأوراق النقدية نهائياً قبل ان تدخل عام ٢٠٢٥ مثل السويد^(١).

على ان التحول إلى هذا التطور في التعامل النقدي، لن يتحقق ما لم تتولد ثقافة متقدمة للتعامل مع النظام المالي والمصرفي، تقوم ابتداءً على الثقة بالجهاز المصرفي، وان الأموال أكثر ضماناً عندما تكون في المصرف، بدلاً من الثقافة السائدة حالياً (الاكتناز في المنازل). كما نرى ان الخطوات الجادة التي ينتهجها البنك المركزي العراقي في هذا الميدان، لم تزل على أهميتها تواجه تحديات مختلفة، بسبب عدم استقرار وتركيز هذه الثقافة لدى الجمهور وحتى لدى بعض مؤسسات الدولة المعنية.

* * *

(١) أظهرت بيانات بنك السويد المركزي ان المعاملات النقدية للمواطنين السويديين انخفضت إلى نسبة ٢% من قيمة المعاملات التي تمت في السويد عام ٢٠١٥ ووصلت إلى ٠,٢% عام ٢٠٢٠ حيث ان النقود في السويد تمثل فقط ٢٠% من معاملات السويديين ويرى مراقبون اقتصاديون ان النقود الورقية ستختفي من السويد عام ٢٠٢٥ وتحل محلها البطاقات الذكية التي تمثل في الوقت الحالي وسيلة التعامل المالي الرئيسية في السويد ومعدل استخدامها في السويد تمثل ثلاثة اضعاف الاستخدام الأوروبي للبطاقات، جدير بالذكر ان بداية التحول نحو مجتمع غير نقدي، للتحويلات المصرفية الرقمية كانت عام ١٩٦٠، والتحول الحقيقي كان عام ١٩٩٠ عندما بدأت المصارف في السويد تفرض الرسوم على الصكوك، تقرير متاح على الموقع الرسمي لبنك السويد المركزي www.riksbank.se تاريخ الزيارة ٢٠٢١/٦/١٦.

تقييم رقابة البنك المركزي على المصارف الحكومية

يجب ان يكون لكل مصرف مجلس إدارة كفاء، يعمل على تحديد أهداف المصرف الاستراتيجية، وتكون مسؤوليته الحفاظ على سمعة المصرف، مع تحديد الأسلوب الأمثل للإدارة الرشيدة وفقا لأنشطة المصرف وتعقيدها، وعلى مجلس الإدارة ان يقوم بوضع معايير مهنية، لضمان حسن سير عمل المصرف، والمحافظة على حقوقه، وحقوق كل من المودعين والمساهمين فيه، ولا يتم ذلك ما لم يتم تفعيل ثقافة الرقابة القانونية على العاملين فيه من قبل الجهات الرقابية، وهذا ما يسعى اليه البنك المركزي العراقي، بصفته الرقيب على أعمال المصارف والمصرف عليها سواء أكانت مصارف حكومية أو خاصة، حيث صدر مؤخرا دليل الحوكمة المؤسسية، فيما يتعلق بالإدارة الرشيدة للمصارف.

وسنبحث في تبعية المصارف الحكومية إلى وزارة المالية واثار ذلك على الرقابة التي يمارسها البنك المركزي عليها واثار قرارات الحكومة على المصارف الحكومية وخطوات البنك المركزي الإصلاحية في تفعيل رقابته، وفي الطعن بقرارات وإجراءات البنك المركزي أمام القضاء.

تبعية المصارف الحكومية لوزارة المالية وأثرها على رقابة البنك المركزي

جاءت المعايير الدولية المتعلقة بسياسة مجالس إدارات المصارف بأن تكون هذه السياسات تضمن رشادة إجراءات المجالس، وجودة النتائج، على أن يكون غالبية مجلس إدارة المصرف متكون من أعضاء مستقلين عن المصرف وعن التبعية الإدارية، وأن تكون خطوات المصرف معتمدة على خطط مرسومة مسبقاً، في مقابل موازنات تخطيطية محددة، تضمن تنفيذ هذه الخطط مع تحديد الانحرافات ومعالجتها.

ولكون المصارف الحكومية غير مستقلة، فإن قراراتها تخضع لسياسات وزارة المالية والحكومة، وأن غالبية أعضاء مجلس الإدارة فيها هم من الملاكات الوظيفية في المصرف، وأن تمثيل الجهات غير التنفيذية فيها محدود، بالرغم من محاولات بعض المصارف التحرر من إجراءات وتوجهات وزارة المالية والحكومة، إلا أن تلك المصارف عملياً شبه خاضعة إلى توجيهات وزارة المالية والحكومة، مما يفقد أعمال مبادئ الحوكمة أي فرصة لتطبيقها، مشيرين إلى أن خطوات البنك المركزي الأخيرة في إعادة فرض رقابته وإشرافه على المصارف الحكومية قد تنجح في إنقاذها. عليه سنقسم هذا المطلب إلى فرعين نبحت في الأول ماهية الحوكمة وفي الفرع الثاني أهدافها ومعاييرها وأثر تبعية المصارف الحكومية لوزارة المالية عليها.

الحوكمة

لطالما ارتبطت الرقابة بالمشروعية، وكما هو معروف فإن للمشروعية مفهومين، هما الواسع الذي يعني خضوع الدولة في كل أعمالها وتصرفاتها وما تتمتع به من امتيازات للقانون، حيث ان قرارات الهيئات العامة وأعمالها، لا تكون منتجة للأثر القانوني، ولا تكون ملزمة للمخاطبين بها، ما لم تصدر استنادا إلى نص قانوني^(١). أما المفهوم الضيق للمشروعية، فهو خضوع الإدارة للقانون في كل أعمالها وتصرفاتها المادية والقانونية، والأعمال هنا ليس القصد منها الإيجابية فقط، وإنما كل ما يوكل إليها بموجب القانون، والا فإن ذلك سيعيد تصرفا سلبيا وهذا بدوره عمل غير مشروع^(٢).

ولضمان ان الإدارة تخضع للقانون، فإنه يجب ان تكون جميع أعمالها وتصرفاتها المادية والقانونية خاضعة للرقابة والملاحظة، للتأكد من أنها تتطابق مع أحكام القانون، استنادا إلى مفهوم الرقابة الإدارية، الذي يقوم على أساس، ان كل نشاط تقوم به الإدارة أو الهيئات الأخرى، لمتابعة قيام العاملين بأعمالهم، حيث ان هذه الأعمال تسعى إلى تحقيق الأهداف المقررة للخطة العامة للدولة، بأعلى درجة من الكفاءة، وفي حدود الأنظمة والتعليمات والقوانين المختصة^(٣).

وللرقابة الإدارية على الهيئات العامة أهمية، في تقييم أدائها وتقييم أداء العاملين فيها، وتحديد مواطن الخلل والضعف في هذه الهيئات، مع اتخاذ الإجراءات التصحيحية، في تنفيذ أهدافها سواء أكانت هذه

(١) د. محمود عاطف البناء، الوسيط في القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة ١٩٩٩ ص ٧.

(٢) د. عصام الدبس، القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة، ط ١، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان ٢٠١٠ ص ٤٣.

(٣) د. رمزي الشاعر، دروس في مبادئ الإدارة العامة ج ٣، مكتبة النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٧ ص ٦.

النشاطات من داخل الهيئة ذاتها، أو من خارجها، بواسطة هيئات رقابية متخصصة ومحايدة، لذا يجب ان تكون القوانين التي تنظم عمل تلك الهيئات والأجهزة الرقابية على قدر كبير من الجودة والفعالية، وان تكون سريعة الاستجابة لمبادئ الرقابة، كإمكانية التطور في العمل الرقابي، والمرونة، وان تكون متصفة بالاستمرارية، كما ان هذه الأجهزة يجب ان لا تكتفي بتحديد المخالفات، بل ان تقوم بإجراء التصويب والتصحيح لهذه المخالفات، ومساءلة المخالفين، وهنا يأتي دور الحوكمة^(١)، التي توفر جودة وفاعلية الأجهزة الرقابية، مع توفير ضمانات للجهات التي تخضع للرقابة، كون ان الحوكمة هي إجراءات سهلة وشفافة، وتتمتع بالحيادية، لأنها قوانين معدة مسبقاً، ومحددة بشكل تعلم به الجهات الخاضعة للرقابة، مما يتيح لها تكييف نشاطاتها وفقاً لهذه القوانين^(٢). وينصرف مفهوم الحوكمة بمفهومها العام إلى تعزيز النزاهة والمسؤولية والأمانة، بين الهيئات العامة والموظفين العموميين، في الأطر التي نظمها القانون لضمان الأداء السليم للوظيفة العامة^(٣). وتهدف الحوكمة إلى تحقيق التميز والجودة في الأداء، لذا فلا بد من توافر استراتيجيات تسهل على الإدارة الوصول إلى هدفها، من خلال معايير تتسم بالعدالة والشفافية والمساءلة، كما تهدف إلى تحقيق

(١) يأتي مصطلح حوكمة على وزن (فועلة) حيث تم اقتراحه من قبل الأمين العام لمجمع اللغة العربية في القاهرة وهو ترجمة أو مرادف للفظ الإنكليزي corporate governance جدير بالذكر ان الترجمة العلمية للمصطلح الإنكليزي هو أسلوب ممارسة سلطات الإدارة الرشيدة، ذكره د. الياس ناصيف، حوكمة الشركات في القانون المقارن وتشريعات الدول العربية، منشورات الحلبي الحقوقية، ط١، ٢٠١٧، ص ١٤-١٥

(٢) احمد طلال عبد الحميد البدري، استراتيجية حوكمة التشريعات الإدارية في العراق، اطروحة دكتوراه، مقدمة إلى مجلس كلية القانون/ جامعة بغداد، ٢٠١٩ ص ٤٠٤.

(٣) عبد الله عبد الكريم عبد الله، الحوكمة والإدارة الرشيدة أداة الإصلاح وإرادة التطوير في المنطقة العربية، ط١، شركة المطبوعات للتوزيع والنشر بيروت لبنان، ٢٠٠٩ ص ٤٤

الإصلاح الإداري، وتحسين أداء المؤسسات الإدارية، ومكافحة الفساد الإداري، عن طريق تعزيز الرقابة الاشرافية والتدقيق على أداء المؤسسات وصولاً إلى سلامة القرارات المتخذة، والفعالية في إدارة المخاطر ومدى الالتزام بالقانون وضمان حقوق المتعاملين مع هذه المؤسسات، وبما يضمن تعزيز العدالة والمصداقية والشفافية. وبعد الأزمة الاقتصادية العالمية في نهاية القرن الماضي، التي أدت إلى تراجع الثقة بالشركات الوطنية والشركات متعددة الجنسيات، بسبب عدم قدرة التشريعات التي كانت نافذة آنذاك على التنبؤ بهذه الأزمات، لافتقار الجهات العليا إلى الشفافية، مما جعلها غير قادرة على اتخاذ القرارات اللازمة لحل الأزمة، لذا ظهرت الحاجة الماسة إلى إعادة ثقة المساهمين في إجراءات عمل الشركات، عن طريق وضع تشريعات تتمتع بالشفافية والرصانة، لمنع حالات الغش والتلاعب، وضمان مساهمة المؤسسات الاقتصادية والمالية في انعاش اقتصاد الدول، التي تأثرت بسبب الأزمات الاقتصادية، مع حماية المستثمرين ورفع معدلات الاستثمار ودعم القطاع الخاص. فظهرت حوكمة الشركات التي تعني (مجموعة القوانين والمعايير المهنية والأخلاقية والشرعية التي تحدد نوع العلاقة بين الشركة وأصحاب المصالح لضمان الرقابة الفعالة)^(١). وقد عرفت مؤسسة التمويل الدولية (IFC) الحوكمة على أنها (النظام الذي يتم من خلاله إدارة الشركة والتحكم بأعمالها)^(٢).

(١) محمد مصطفى سليمان، حوكمة الشركات ومعالجة الفساد المالي والإداري، دراسة مقارنة، الدار الجامعية للنشر، مصر ٢٠٠٦ ص ١٣.

(٢) امير فرج يوسف، حوكمة الشركات، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، بدون سنة طبع، طبع، ص ١٦١.

كما عرفت منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD) الحوكمة على أنها (النظام الذي يتم من خلاله توجيه وإدارة شركات الأعمال، ويحدد هيكل الحوكمة الحقوق والمسؤوليات، بين مختلف الأطراف ذات الصلة بنشاط مجلس الإدارة والمديرين والمساهمين وغيرهم من أصحاب المصالح، كما انه يحدد إجراءات وقواعد اتخاذ القرارات المتعلقة بشؤون الشركة^(١).

ومفهوم حوكمة الشركات لا يختلف اذا ما اختلف نشاط الشركة حيث ان مفهوم الحوكمة المصرفية هو ذاته مفهوم حوكمة الشركات، سيما وان القانون العراقي عد المصارف شركات لذا فان القواعد التي تنظم علاقة الشركة مع المستفيدين من نشاطها على أساس الشفافية، للارتقاء بمستوى كفاءتها، عند ممارستها نشاطاتها وإدارة عملياتها وتحسين قدرتها على المنافسة مع مثيلاتها، يمكن عده تعريفاً عاماً لحوكمة الشركات.

وتعد الحوكمة المصرفية عامل أساسي لضمان كفاءة عمل المصارف، ومجالس إدارتها وعدم تأثرهم بأي ضغوطات خارجية، كما انها تمنح سلطة أكبر للجهات الرقابية والبنك المركزي في مراجعة ومراقبة أعمال مجلس الإدارة والإدارة العليا في المصارف^(٢).

وأخيراً فإن الحوكمة المصرفية استناداً لما ورد في أعلاه، تعد الأسلوب الذي يقوم مجلس الإدارة أو الإدارة العليا بإدارة المصارف

(١) د. صلاح حسن، البنوك والمصارف، ط١ دار الكتاب الحديث، القاهرة، ٢٠١٠، ص ١٠
(٢) د. عبيد نعيمة، اثر هيكل الملكية في تحقيق مبادئ حوكمة المؤسسات، مجلة الواحة للبحوث والدراسات، المجلد ٧، العدد ٢، ٢٠١٤، ص ٩٥

به، والذي يتم عن طريقه تحديد أهداف المصرف، وطرق حماية المساهمين والمودعين فيه وفقاً للأنظمة والتشريعات النافذة^(١). وتقوم الحوكمة المصرفية على تطبيق القوانين والتشريعات المصرفية، والالتزام بها لحماية كل من المساهمين والمودعين، حيث ان القانون هو الذي يحدد القواعد المتعلقة بإدارة المصارف، واندماجها، و تصنيفها، كما يحدد العقوبات التي تفرض عليه في حالة مخالفتها لأحكامه.

أهداف ومعايير الحوكمة

تهدف الحوكمة المصرفية إلى تنظيم وضبط عمل المصارف ونشاطها، مما يتيح لها الالتزام بالقوانين والأنظمة والتشريعات، ويعطيها قدراً عالياً من الاستقرار في التعامل و رصانة في الائتمان، وبالتالي ينعكس بشكل إيجابي على تحسين الواقع الاقتصادي، مع التخفيف من خطورة مخالفة أحكام القانون، لذا يمكن بيان أهم أهداف النظام القانوني للحوكمة المصرفية ومعاييره كالآتي:

أولاً: اهداف النظام القانوني للحوكمة المصرفية (٢)

١- الحوكمة وسيلة للرقابة على المصارف:

في اطار الحوكمة المصرفية فإنه يتم التركيز على التشكيل القانوني لمجلس إدارة المصرف، على شكل مجموعة من اللجان التنظيمية،

(١) د. احمد علي خضر، حوكمة الشركات، دار الفكر الجامعي، ط١، الإسكندرية، ٢٠٢١، ص

(٢) د. علي حسيب جهلول آل علي خان، النظام القانوني لحوكمة الشركات، مطابع شتات دار الكتب القانونية، ٢٠١١، ص ٥٣

التي يكوّن مجموعها مجلس إدارة المصرف، وهذا التشكيل له غايات رقابية، تعكس التوجه الخاص للحوكمة المصرفية، عن طريق تشكيلها هيئة رقابية يكون اختصاصها تقديم تقارير دورية إلى مجلس الإدارة ضمن اختصاصها الموكل اليها، وتكون المراحل المختلفة للتعامل مع المصارف ابتداءً من تأسيسها، ومنحها الترخيص والإجازة لممارستها لنشاطاتها المصرفية، وحتى انتهاء هذه النشاطات، هي الوسائل التي تحقق تلك الرقابة، والمتمثلة بالقوانين المصرفية والقوانين والتشريعات ذات العلاقة، والتي تضع نظام رقابي وإداري للمصرف تسعى من خلاله ضمان قيام المصرف بالواجبات الاقتصادية والقانونية الملقة على عاتقه.

٢- الحوكمة وسيلة لحماية المساهمين:

إذا ما تعرض مصرف ما إلى خسارة، فإن المساهمين فيه يتحملون الأثر الأول لخسارته واضطراب أعماله وإفلاسه، كون ان مجموع مساهماتهم تشكل الذمة المالية للمصرف، لذا فإن حماية حقوق المساهمين، تمثل مبدأ مهم من مبادئ الحوكمة، وقد ضمنت التشريعات حماية المساهمين من الآثار السلبية، التي تنشأ نتيجة تعارض المصالح بين إدارة المصارف ومجالس الإدارة فيها، بأن ضمنت حماية حقوق المساهمين، وعلى الرغم من ان القانون العراقي لم يشير صراحة إلى الحوكمة، الا انه يعد من أكثر القوانين التي تبنت قواعدها من خلال التشريعات المختلفة، حيث نصت المادة (٣/١) من قانون الشركات العراقي رقم (٢١) لسنة ١٩٩٧ المعدل على (حماية حاملي الأسهم من تضارب المصالح، ومن سوء تصرف

مسؤولي الشركة و مالكي غالبية الأسهم فيها، والمسيطرين على شؤونها فعلياً).

ومنح المساهمين الحق بالمشاركة في صنع القرار، والرقابة على تنفيذه، ولهم الحق في التقاضي امام الجهات القضائية والشكوى أمام الجهات الإدارية، كما ان لهم الحق في المشاركة في الرقابة على أداء المصرف، والاطلاع على نشاطه، عن طريق واجب الإفصاح والشفافية المترتبة عليه، اذ يجب القيام بعملية الإفصاح من قبل المصرف، في اطار الحوكمة المصرفية في كل العمليات المهمة والمتعلقة بالمراكز المالية والقانونية له، حيث ان القيام بعملية الإفصاح من قبل المصرف بصورة حقيقية، تساهم في تعزيز قدرة المساهمين في ممارسة هذه الحقوق، وتمكنهم من الرقابة على المصارف وتقويم أدائها إن أمكن.

وبالإضافة إلى ذلك فإن الرقابة المستقلة المتمثلة بالجهات الرقابية المستقلة، وأعضاء مجلس الإدارة المستقلين، ومراقبي الحسابات الخارجيين لهم الدور الفعال في ضمان حقوق المساهمين لما يقدمونه من تقارير ومعلومات دقيقة وحيادية.

١- الحوكمة وسيلة للاستثمار:

تعمل الحوكمة المصرفية على إدارة المصارف، بصورة تضمن عدم تعرض المساهمين فيها للاستغلال، أو الاحتيال، ذلك عن طريق الهيكلية القانونية التي تدار بها المصارف، حيث انها كما ذكرنا تعتمد على الإفصاح والشفافية، في تعاملها مع المساهمين فيها، وهذا الأمر يعطي قدراً من الحماية للمساهمين عند حدوث الأزمات المالية، لما يحيطهم علماً بطريقة إدارة المصرف والرقابة على استثمار أموالهم.

ثانياً: معايير الحوكمة المصرفية

بعد الأزمات المالية والاقتصادية التي حصلت في أواخر القرن المنصرم، قامت العديد من المؤسسات الدولية كمنظمة التنمية والتعاون الاقتصادي، ولجنة بازل للرقابة المصرفية، ومؤسسة التمويل الدولية، بوضع معايير لحوكمة الشركات، التي تسمح بفرض تدابير تتمتع بالشفافية والصراحة، في حماية مصالح المساهمين وذوي العلاقة من داخل وخارج الشركة^(١)، وهذه المعايير هي:

١- معايير منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية OECD: (٢)

تعد هذه المنظمة أول من وضع المعايير الدولية للحوكمة المؤسسية في العام ١٩٩٩، وكانت خمس معايير دولية، ثم أضافت معياراً سادساً عام ٢٠٠٤ حيث ان هذه المعايير شكلت مرجعاً دولياً لغيرها من المؤسسات التي وضعت مبادئ ومعايير خاصة بها، وهذه المعايير هي:

- ١- حماية حقوق المساهمين.
- ٢- يعامل جميع المساهمين على قدم المساواة.
- ٣- احترام الحقوق القانونية لأصحاب المصالح.
- ٤- الإفصاح والشفافية.
- ٥- تفعيل مسؤوليات مجلس الإدارة لا سيما الرقابية منها.

(١) د. عبير رياض تقي الدين، الحوكمة الرشيدة ماهيتها، معاييرها الدولية، وخطوات القطاع المصرفي اللبناني لتعزيزها، مجلة البحوث الاقتصادية والمالية، المجلد الرابع، العدد الثاني، ديسمبر، ٢٠١٧، ص ٣٥٧.

(٢) منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية: هي منظمة دولية تضم أكثر من ٣٤ دولة تهدف إلى مساعدة الحكومات من الدول الأعضاء فيها على تحسين الأطر القانونية والمؤسسية والتنظيمية لحوكمة الشركات وتوفير الإرشادات لأسواق الأوراق المالية ووضع الأساليب السليمة لحوكمة الشركات كما تهدف إلى تحقيق النمو الاقتصادي عبر تقديم النصائح والإرشاد.

٦- وجوب تعزيز قواعد حوكمة الشركات، وان تكون منسقة ومتناسبة مع أحكام القانون، عن طريق إصلاح الهياكل التنظيمية والإدارات الحكومية.

٢- معايير لجنة بازل للرقابة المصرفية^(١):

جاءت هذه المعايير التي وضعتها منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، حيث وضعت لجنة بازل للرقابة المصرفية عام ١٩٩٩ معايير ومبادئ للحوكمة في المصارف، ثم قامت عام ٢٠٠٥ بإصدار نسخة معدلة عنها، وبعدها في عام ٢٠٠٦ أصدرت نسخة محدثة ومعدلة عنها، واهم ما جاء فيها هي:

١- ان يتمتع رئيس وأعضاء مجلس الإدارة في المصرف، بالمؤهلات والخبرات الكافية، التي تمكنهم من إدارة المصرف، وعلى قدر من المسؤولية، في ضمان أداء وسلامة الموقف المالي، وان يكونوا قادرين على اتخاذ أي قرارات في جميع الأوقات.

٢- عند وضع الأهداف ورسم الاستراتيجية للمصرف، يجب على مجلس الإدارة ان يراعي في ذلك مصالح كل من المساهمين والمودعين مع توفير الحماية الكافية للعاملين في المصرف ممن يعدون التقارير عن أي ممارسات غير قانونية أو أخلاقية في المصرف.

(١) ارشد محمد محمود، عمار شهاب الأحمد، دور معايير لجنة بازل في تدعيم تطبيق قواعد الحوكمة المصرفية بالتطبيق على عينة من المصارف الحكومية للمدة من ٢٠١٤-٢٠١٥، المجلة العلمية لجامعة جيهان السليمانية، المجلد ٣، العدد ١، ٢٠١٧، ص ٢٢٩.

٣- وضع هيكل إداري يحدد المسؤوليات ويشجع على محاسبة كل من مجلس الإدارة والإدارة العليا (التنفيذية في المصرف) والعاملين فيه.

٤- على العاملين في المصرف والمسؤولين فيه ان يتمتعوا بالخبرات اللازمة والتأهيل الكافي، الذي يمكنهم من أداء أعمالهم في إدارة المصرف وفق توجهات وسياسات معتمدة من قبل مجلس الإدارة.

٥- إقرار مجلس الإدارة بوجوب استقلالية مراقبي الحسابات، والرقابة الداخلية حيث ان هذه الاستقلالية تعد جوهر الحوكمة المصرفية.

٦- ان تتطابق الاستراتيجية في المصرف مع سياسة الأجور والمكافآت وان تتناسب معها.

٧- الإفصاح والشفافية ضروريان ومهمان جدا للحوكمة المصرفية.

٨- وضع هيكل إداري للمصرف وفق القواعد التشريعية التي عادة ما تحمل في طياتها قواعد لحكومة الشركات والتي قد تختلف باختلاف أنظمة الدول لذا فأن على مجلس الإدارة في المصرف هيكلية المصرف وفقاً للتشريعات التي يعتمدها.

٣- معايير مؤسسة التمويل الدولية:

قامت مؤسسة التمويل الدولية وهي احدى المؤسسات التابعة للبنك الدولي، بوضع عدد من المعايير العامة للحوكمة في المؤسسات سواء أكانت مالية أو غير مالية عام ٢٠٠٣ وهي كالآتي:

١- يجب ان يتمتع مجلس الإدارة والإدارة التنفيذية العليا بالكفاءة والفاعلية في تحقيق الأهداف التي من أجلها أنشأت المؤسسة.

- ٢- الالتزام بالقوانين والتشريعات والقرارات التي تصدرها الحكومة المحلية التي انشأ فيها المؤسسة.
- ٣- الالتزام بقرارات الجمعية العمومية للمساهمين في المؤسسة.
- ٤- الإيمان بأن سلامة الممارسات الإدارية والمحاسبية في المؤسسة تعتمد على الممارسات التي يحددها القانون.
- ٥- اعتماد مبدأ الإفصاح والشفافية عند أعداد التقارير المالية وغير المالية.

وأخيراً فإن الحوكمة المصرفية تساهم بصورة فاعلة في خلق بيئة أعمال مستمرة للمصارف، لتعاملها مع القوانين المصرفية والقوانين ذات العلاقة، على أساس مستوى واحد وبقدر عالي من الجدية، للمحافظة على مصالح المساهمين والعملاء على حد سواء.

ومن الجدير بالذكر ان البنك المركزي العراقي باشر في نهاية عام ٢٠٢٠، بإجراءات مكثفة مع وزارة المالية، لتصحيح أوضاع المصارف الحكومية، وركز على الحوكمة المؤسسية (المصرفية) كمدخل للأصلاح، حيث ارسل كتاباً إلى وزارة المالية، تضمن المنهجية التي يقترحها لضمان الحاكمية في عمل تلك المصارف، وأبعادها عن هيمنة وزارة المالية في صنع القرار الإداري لها، حيث ان المصارف الحكومية تقوم بمراجعة وزارة المالية ومكتب وزير المالية لطلب الموافقة والتوجيه على معظم القرارات الصادرة عن مجالس إدارتها، وبضمنها القرارات التي تقع ضمن الصلاحيات الممنوحة للمدير العام، على الرغم من ان قانون الشركات العامة رقم (٢٢) لسنة ١٩٩٧ قد أعطى الصلاحيات لمجلس الإدارة برسم السياسات والخطط الإدارية والفنية والتنظيمية اللازمة لسير نشاط الشركة وتحقيق أهدافها، فضلاً عن ان القانون قد أشار إلى ان

قرارات مجلس الإدارة، تنفذ عند صدورها، وحصر الحاجة إلى مصادقة وزير المالية بأربعة أمور فقط هي (الحسابات الختامية و الخطط والموازنات السنوية ونظم حوافز الإنتاج وتعد من ضمن كلفة الإنتاج، التوسعات).

وقد أصدر البنك المركزي دليل الحوكمة المؤسسية للمصارف، لغرض مواكبة التطورات الدولية وتعزيز أفضل الممارسات المصرفية في العراق، ويتكون هذا الدليل من ستة أقسام، (الأول يتناول الاطار العام للدليل، والثاني الاطار العام لمجلس الإدارة، والثالث يتعلق بالهيئة التشريعية، والرابع يتعلق باللجان، والخامس بالإدارة التنفيذية، أما السادس فيتعلق بالتشكيلات الأساسية)، لتحقيق الرقابة والشفافية والإفصاح، إذ أن الحوكمة تهدف إلى تحديد طبيعة العلاقة بين مجلس الإدارة والإدارة التنفيذية، وما يحمي حقوق المودعين والمساهمين، بالإضافة إلى تركيزها على مبدأ الإفصاح والشفافية^(١)، كما يساعد دليل الحوكمة على مساعدة أعضاء الإدارتين في المصرف (مجلس الإدارة والإدارة التنفيذية)، في تعزيز الإدارة الرشيدة، ومتابعة أنشطة وعمليات المصرف، بما يضمن اكبر قدر من حماية حقوق كل من أصحاب المصالح والمساهمين والمودعين على حد سواء، وقد نصت المادة الأولى من

(١) يقصد بالشفافية إظهار البنك للخطط التي يعتمد عليها والأهداف التي يرومها ويسعى إلى تحقيقها ومحاسبته عليها من قبل السلطة المخولة في حالة عدم تحقيقها مع وضع جدول زمني محدد لغرض تحقيقها وان تحديد هذه الأهداف بدقة يساعد على وضع خطة صحيحة لتحقيقها، أما الإفصاح فيعرف على أنه: هو الإبلاغ والإعلان عن قرارات البنك المتعلقة بالسياسة النقدية والمالية والعمل على إيصال فكرة أهداف البنك وما يسعى إليه وإفهامها إلى الجمهور، وهذا يساعد على وجود تقييم من قبل الجمهور افضل للسياسة النقدية ويساهم بدوره على تحسين هذه السياس... ذكره محمد سليمان، رقابة البنك المركزي المصري على الائتمان المصرفي واثره في الحد من الأزمات المالية، رسالة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق/ جامعة القاهرة ٢٠١٥ ص ٩١ و٩٢

هذا الدليل على الزامية تطبيقه على جميع المصارف العاملة في العراق منذ تاريخ صدوره باستثناء فروع المصارف الأجنبية من جميع المواد الخاصة بمجلس الإدارة واللجان. إلا أن المصارف الحكومية ترفض تطبيق دليل الحوكمة المؤسسية بحجة أنها تخضع لقانون الشركات العامة رقم (٢٢) لسنة ١٩٩٧ في هيكلتها الإدارية، فضلاً عن أن لكل مصرف منها نظامه الداخلي الخاص به، وأن دليل الحوكمة يشير إلى اعتماد هيكلية إدارية مختلفة، وهذا بدوره يؤثر سلباً على دور مجالس إدارة المصارف الحكومية، ويضعف من أدائها، ورقابتها الداخلية، وبالتالي يضعف استجابتها لتعليمات وتوجيهات البنك المركزي، مما أدى بالتالي إلى التأثير على ربحية وسيولة هذه المصارف، فضلاً عن أن المشرع أعطى للبنك المركزي صلاحية تطبيق الضوابط والتعليمات الإشرافية على المصارف كافة، بما يحفظ المال العام والخاص والاستقرار النقدي.

كما أن المشرع العراقي عندما شرع قانون البنك المركزي رقم (٥٦) جعله ينسخ أي حكم من أحكام أي قانون آخر قد سن قبله ويتعارض معه، وجعل قانون المصارف رقم (٩٤) لسنة ٢٠٠٤ هو الذي يسري في حالة تعارضت أحكامه مع أحكام أي قانون عراقي آخر.

* * *

قرارات الحكومة وأثرها على المصارف الحكومية

لا يخفى أن المصارف ترسم خططها وسياساتها وفقاً لمعايير محددة مسبقاً، بما في ذلك سياسة الائتمان، وسياسة التوسع أو الانكماش في

العمل، فالسياسة التوسعية تستخدم في فترات الركود والكساد وارتفاع البطالة، عن طريق خفض الفائدة في المصارف، وزيادة عرض النقود، حيث ان الزيادة في النقود مع انخفاض سعر الفائدة سيؤدي إلى زيادة النقود بيد الأفراد، وبالتالي ستزداد نسبة الاستهلاك والاستثمار، الذي بدوره يزيد الحاجة إلى الإنتاج، أما السياسة الانكماشية فأنها سياسة تهدف إلى تقليل التضخم في الأسواق المحلية، عن طريق رفع سعر الفائدة في المصارف وتقليل عرض النقود، وبالتالي يؤدي إلى تقليل النقود الموجودة عند الأفراد، فيقل الاستهلاك عن طريق زيادة نسبة الادخار وتقليل القروض بالتالي يقل التضخم، فضلاً عن سياسة اختيار الزبائن، حيث انه من الجلي ان الحكومة تسعى إلى تحقيق الارتفاع في النمو الاقتصادي والمحافظة على مستوى ثابت في الأسعار، مع تقليل البطالة والعمل على توازن الصادرات والواردات، من خلال السياسات الاقتصادية والمالية المتمثلة بسياسات وزارة المالية والحكومة والنقدية المتمثلة بالبنك المركزي.

هذا وقد وضعت المؤسسات الدولية، والمؤسسات الوطنية، معاييراً محددة لكل ذلك فكانت مقررات لجنة بازل، وقانون البنك المركزي، وقانون المصارف، والتعليمات الصادرة من البنك المركزي كلها بهذا السياق، ويراقب البنك المركزي تلك المؤشرات والعلاقات بين كل عنصر من عناصر أداء المصرف، والمؤشرات المالية والكمية، غير ان ما يحد من أنفاذ تلك القوانين والتشريعات فيما يخص المصارف الحكومية، هو تبعيتها إلى وزارة المالية، وإذعانها للقرارات الحكومية دون قدرتها على مناقشة تلك القرارات وتأثيراتها السلبية على تلك المصارف.

وسنحاول في هذا المطلب بيان أثر قرارات الحكومة على أداء المصارف الحكومية، حيث سنتطرق في الفرع الأول عن ماهية السياسيتين المالية والنقدية وماهي العلاقة بينهما، وسنبحث في الفرع الثاني اثر القروض الحكومية على أداء المصارف الحكومية، أما الفرع الثالث فسنفرده لبيان خطوات البنك المركزي الإصلاحية وتحديات أنفازها.

* * *

العلاقة بين السياسة المالية والسياسة النقدية

للتعرف على نوع العلاقة بين السياسة المالية والسياسة النقدية لابد من التعرف على مفهوم السياستين وأهدافهما:
أولاً: مفهوم السياسة المالية: إن أغلب التعاريف الموجودة للسياسة المالية هي من تعاريف المفكرين الاقتصاديين، ومن هذه التعاريف (السياسة المالية هي جزء من سياسة الدولة في جمع إيراداتها، عن طريق الضرائب والرسوم، والنفقات العامة، والقروض وغيرها، مع تقرير طرق انفاق هذه الإيرادات، حيث ان الدولة تستطيع عن طريقها التأثير في مستوى النشاط الاقتصادي، عملاً بمبدأ حرية الدولة في رسم سياستها المالية)^(١).

كما تعرف بانها (مجموعة الإجراءات التي تتخذها الحكومة، بهدف تعديل الحصيلة الضريبية، أو حجم النفقات العامة، للحد من البطالة

(١) د. السيد عطية عبد الواحد، دور السياسة المالية في تحقيق التنمية الاقتصادية، دار النهضة العربية، مصر، ١٩٩٣ ص ٢٢.

والتضخم، بحيث يكون للزيادة في النفقات العامة، الأثر على زيادة الضرائب والعكس^(١).

وعرفها آخرون بأنها (التدابير والإجراءات التي تتبعها الدولة في التعامل مع النفقات العامة والإيرادات العامة والميزانية العامة (عناصر المالية العامة) بهدف تحقيق الاستقرار في الاقتصاد والنهوض بواقعه وتعزيز التنمية)^(٢). وتهدف السياسة المالية إلى: ^(٣)

١- **تحقيق الاستقرار الاقتصادي:** ويعد هذا من أهداف السياسة المالية اذ تعمل على وقاية الاقتصاد الوطني من التقلبات التي تصيب الإنتاج والأسعار والدخل وتعمل على تدارك هذه التقلبات أو الاختلال أو محاولة التخفيف منه باستخدامها أدواتها المالي^(٤).

٢- **تحقيق التوازن العام والتوازن المالي:** التوازن المالي يعني استخدام الموارد على احسن وجه، أما التوازن العام يعني تحقيق التوازن بين النفقات والإنتاج، أي تحقيق التوازن بين ما تنفقه الحكومة، وما ينفقه ويستهلكه الأفراد، وبين ما يحققه الإنتاج في الدولة، المتمثل بالضرائب والقروض والاستثمارات التي يشارك بها الأفراد^(٥).

(١) د. فوزي عبد المنعم، صادق بركات عبد الكريم، يونس احمد، المالية العامة والسياسة المالية، ط١، توزيع منشورات المعارف، الإسكندرية، مصر ١٩٦٩ ص٣٣.

(٢) د. موسى إبراهيم السياسة الاقتصادية والدولة الحديثة، ط١، دار المنهل، بيروت ١٩٩٨ ص١٣.

(٣) د. صالح الصالحي، المنهج التنموي البديل في الاقتصاد الإسلامي، ط١، دار الفجر للنشر والتوزيع، القاهرة ٢٠٠٦ ص٤٩٨.

(٤) أدوات السياسة المالية هي (الميزانية العامة، الضرائب، النفقات العامة، الأشغال العامة، الدين العام) .. ذكره بنظر سعدية غالم، منال غطاس، السياسة المالية ودورها في تفعيل الاستثمار المحلي دراسة حالة الجزائر ٢٠٠١/٢٠١٣، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية العلوم الاقتصادية والتجارية/ جامعة اكلي مهند اولحاج، ٢٠١٥ ص٥.

(٥) د. عبد المطلب عبد الحميد، السياسات الاقتصادية (تحليل كلي وجزئي)، مكتبة زهراء الشرق، القاهرة، ١٩٩٧، ص٢٤١.

٣- استخدام الموارد في الدولة وتوزيعها توزيعاً عادلاً: تمتلك الدولة مجموعة من الموارد التي تخصص لتلبية الاحتياجات الأساسية للمجتمع، وتعمل على توزيع هذه الموارد توزيعاً عادلاً ومتوازناً، عن طريق أدواتها، فمنها ما يتعلق بالإيرادات العامة ومنها ما يتعلق بالنفقات العامة.

ثانياً: مفهوم السياسة النقدية:

للسياسة النقدية تعاريف عدة: فتعرف على أنها (مجموعة الإجراءات التي تتخذها السلطة النقدية في إدارة كل من النقود والائتمان وتنظيم السيولة العامة) ، كما تعرف على أنها (مجموعة التدابير والإجراءات التي تتخذها الدولة عن طريق السلطة النقدية المتمثلة بالبنك المركزي للتحكم بكميات النقود والائتمان بصورة تضمن تحقيق أهداف الدولة الاقتصادية المتمثلة بتحقيق الاستقرار العام)^(١). وتعد السياسة النقدية جزءاً من السياسة الاقتصادية حالها حال السياسة المالية، حيث تمثل السياسة النقدية جميع الإجراءات والقرارات والتدابير النقدية التي يضعها البنك المركزي، للتحكم بالنقد في الدولة، إذ أنها من خلال هذه الإجراءات والتدابير تحاول السيطرة على التضخم والتحكم بأسعار الفائدة، وتعمل السياسة النقدية في السيطرة على ما معروض من نقد في التداول، بينما نجد ان السياسة

(١) د. علي إسماعيل عبد المجيد، اثر تقلبات أسعار النفط على السياسة النقدية في العراق، مجلة أهل البيت عليهم السلام، العدد ٢٥ بتاريخ ٢٥ نوفمبر ٢٠١٩، ص ٣٢٣.

المالية، تهتم بالنفقات الحكومية والضرائب وغيرها من الأدوات المرتبطة بها^(١).

وتكون السياسة النقدية أما سياسة توسعية، أي أنها تستهدف توسيع ما هو معروض من نقد بصورة أسرع بقليل من المعتاد، في محاولة منها لمكافحة البطالة خلال أوقات الركود التي تمر بها الدول، أو قد تكون سياسة انكماشية، تقوم على توسيع المعروض من النقود بصورة أبطأ من المعتاد في محاولة منها لتقليل ما هو معروض من النقود والتقليل من التضخم ذلك بتفعيل أدواتها^(٢). وتهدف السياسة النقدية الى:

١- تحقيق الاستقرار الاقتصادي والاستقرار في الأسعار والنمو الاقتصادي، الذي اذا ما تحقق فإن الدخل الفعلي للأفراد في الدولة سيزدهر ويزداد.

٢- تحقيق التوظيف الكامل في الدولة والقضاء على البطالة بشكل نهائي.

٣- العمل على التوازن الاقتصادي في الدولة عن طريق محاولة المساواة بين ما تستورده وما تصدره.

ومن الجدير بالذكر ان الخوف من التضخم كان السبب الرئيسي في الدعوة إلى استقلالية البنوك المركزية في العالم، لمواجهة التوسع النقدي في الدول، على ان تكون هذه الاستقلالية مشروعة، وان تكون القرارات المتخذة داخل السلطة النقدية المستقلة تتمتع بالمهنية

(١) ثريا الخزرجي، السياسة النقدية في العراق بين تراكمات الماضي وتحديات الحاضر، مجلة كلية بغداد للعلوم الاقتصادية الجامعة، العدد الثالث والعشرون، ٢٠١٠ ص ٨

(٢) د. محمد عبد المنعم عفر، الاقتصاد الإسلامي: الاقتصاد الكلي، المجلد الرابع، دار البيان العربي ١٩٨٥ ص ٣٤٣.

والكفاءة، مما يتيح للسلطة النقدية المتمثلة بالبنك المركزي استعمال أدواته، التي منحها له المشرع لتحقيق أهدافه على أتم وجه. وقد واجهت السياسة النقدية في العراق تحديات كبيرة، جعلت الهوة بينها وبين السياسة المالية تتسع، لاسيما بعد الصدمة المالية المتمثلة بانخفاض سعر بيع برميل النفط خلال السنوات السابقة، مما أدى إلى تحول الأنفاق الحكومي إلى عبء على احتياطات البنك المركزي، لأن نسبة مهمة من الأنفاق الحكومي كانت بأدوات الدين العام (إصدار حوالات)، بدون بيع الدولار للبنك المركزي، مما يعني أن جزء من الديناتير التي استدانته الحكومة من القطاع المصرفي ستتحول إلى طلب على الدولار، فضلا عن تحول جزء منها إلى استهلاك واكتناز، مما أثر على الاستثمار وأضعاف ثقة الجمهور بالسياسة النقدية، كما أن الأزمة المالية أقت بضلالها على الموازنة العامة فأصابتها بالعجز.

وقد دفع العجز الحاصل في الموازنة الحكومة إلى الالتجاء إلى البنك المركزي، لسد هذا العجز، وهنا لابد من الإشارة إلى أن المادة ١/٢٦ من قانون البنك المركزي رقم ٥٦ لسنة ٢٠٠٤ المعدل قد حظرت على البنك المركزي إقراض الحكومة سواء أكانت بصورة مباشرة أو غير مباشرة، حيث حظرت عليه منح أي اعتمادات مباشرة أو غير مباشرة للحكومة، أو لأية جهة عامة أو أي جهة مملوكة للدولة، إلا أن المشرع أجاز للبنك المركزي في الفقرة الثانية من ذات المادة التعاون مع أدوات الدين من خلال السوق الثانوي^(١)، الأمر الذي منح

(١) السوق الثانوي: وهو نوع من أنواع سوق رأس المال حيث يتم تداول السندات والأسهم والأوراق التجارية وغيرها التي تم إصدارها من قبل ويمكن أن يكون السوق الثانوي سوقا للمزاد العلني إذ عن طريقه يتم تداول الأوراق المالية خلال البورصة وقد يكون السوق الثانوي سوقا منظما يحكمه الأنظمة والقوانين والإجراءات الرسمية وله موقع تداول أو غير منظم أي

الحكومة فرصة للاقتراض من المصارف، عبر إصدار حوالات الخزينة أو سندات الدين العام، مع الاطمئنان ان البنك المركزي يمكن ان يخصم تلك الأدوات في السوق الثانوي، وليس مباشرة (السوق الأول)، فيصبح بالإمكان تأمين الأموال التي يتعذر في الواقع تأمينها من فوائد المصارف، كما ان المشرع أجاز في المادة ٣٠ من قانون البنك المركزي، ان يقدم للمصارف الحكومية مساعدات سيولة، وفق شروط وأحكام محددة، أي ان الحكومة بإمكانها الالتجاء إلى المصارف الحكومية والاقتراض منها لسد العجز في الموازنة، وقد يتبادر إلى الذهن ان المشرع قد يناقض نفسه في المادتين ٢٦ و ٣٠ من القانون أعلاه.

لكن عند إمعان النظر في المادتين نرى انه حظر إقراض الحكومة في المادة ٢٦، لكنه في المادة (٣٠) أجاز للبنك المركزي ان يقدم مساعدات للمصارف الحكومية، ووصف المساعدات لا ينطبق على الوصف القانوني للقروض، كما ان المشرع أجاز تقديم هذه المساعدات فقط في الظروف الاستثنائية، وليس عند الحاجة كما اشترط ان يتمتع المصرف بالملاءة المالية، وان تقدم الحكومة ضمانات مناسبة يقبلها البنك المركزي.

يكون سوقا للتفاوض يدار من قبل مجموعة من الوسطاء الذي يتبادلون معلومات وبيانات عن الأوراق المالية غير مقيدة في جدول الأسعار الرسمية ولا يوجد لديه موقع تداول، أما السوق الأولي فهو السوق الرئيسي أو الأساسي الذي يكون فيه إصدار جديد للاسهم من قبل الشركات ليشارك فيه الجمهور لجمع راس المال طويل الأمد مثل شراء الأموال غير المنقولة الجديدة والبدء بعمل جديد أو توسيع نطاق العمل الحالي ويلعب السوق الأولي دورا رئيسيا في انتعاش الاقتصاد الوطني، أي ان السوق الأولي يكون عن طريقه إصدار الأوراق المالية أما السوق الثانوي يكون عن طريقه تداولها، للمزيد ينظر د. حيدر حسين آل طعمة، الأسواق المالية: النشأة، المفهوم، الأدوات، ط٢، مركز الدراسات الاستراتيجية/ جامعة كربلاء ٢٠١٤ ص ١٢ وما بعدها.

وحسنا فعل المشرع عندما حظر إقراض الحكومة عند مواجهتها الأزمات المالية لسبب أو لآخر، كون ان الأموال الموجودة في البنك المركزي هي أموال مخصصة لقيامه بوظائفه ومهامه، على اكمل وجه وتحقيق أهدافه التي رسمها له المشرع، حيث انه اذا ما تاح له إقراض الحكومة كلما عصفت ازمه مالية بها، فأن هذه الأموال ستتأثر وتتنقص، وعليه فأن وظائفه وأنشطته ستتعرض للخل، وبالتالي ستتعرض سلبا على السياسة النقدية والاقتصاد الوطني.

على ان اللجوء إلى السوق الثانوي لتأمين الموارد كما اسلفنا، ظل ينطوي على صعوبات أمام السلطة المالية، طالما ان البنك المركزي هو الذي يتخذ قرار خصم الحوالات من عدمه، حيث انه بالاطلاع على نص المادة ٢/ثانيا من قانون الموازنة الاتحادية رقم ٢٣ لسنة ٢٠٢١، نلاحظ أنها نصت على ان العجز يمول من عدة مصادر حددت في الجدول المرفق طي المادة أعلاه، كان أولها (خصم حوالات الخزينة لدى البنك المركزي) كذلك ما ورد في البند ٣/٢ من الفقرة المذكورة أعلاه التي أشارت إلى ان (يخول وزير المالية الاتحادي أو من يخوله سد العجز الفعلي في الموازنة...٣/إصدار سندات وحوالات خزينة للمصارف الحكومية تخضم لدى البنك المركزي).

نرى مما تقدم ان الخصم جاء كصيغة الزام على البنك، وهذا غير صحيح وينافي مبدأ استقلالية البنك المركزي، ويعطي إشارة بأن مسألة الخصم مفروغ منها، وان البنك المركزي مجبر عليها، في حين ان هذه المواضيع لا يجب ان تفرض على البنك المركزي كونه يتمتع بالاستقلالية التي تحميه من الضغوط أو التدخل باختصاصاته، بل ان قراراته المتعلقة بهذه المواضيع يجب ان تتم بعد التداول وتبادل

الآراء بين السلطتين المالية والنقدية، ويكون القرار الأخير فيها للسلطة النقدية.

* * *

القروض الحكومية واثرها على أداء المصارف الحكومية

كانت المصارف الحكومية ملزمة بأقراض شركات التمويل الذاتي لغرض دفع الرواتب وتلبية النفقات التشغيلية، وقد وصلت تلك القروض إلى مبالغ تجاوزت الترليونيات من الدنانير دون أي مؤشر على ان تلك القروض سوف تدفع، كما ألزمت المصارف الحكومية بتأمين عدد من الدفعات تجاوزت مليارات الدولارات، لتمويل المشاريع السكنية والشركات المكلفة بأنشائها التي أقامتها الحكومة^(١)، لكن بسبب عدم الأقبال على التسجيل على هذه المشاريع السكنية في بدايتها، كانت الدولة مضطرة لتأمين دفعات إلى الشركات المكلفة بأنشاء هذه المجمعات، وفرضت على المصارف الثلاثة (الرافدين و الرشيد والمصرف العراقي للتجارة) تأمين تلك الدفعات^(٢).

إن هذا الخلل البنوي الذي أحدثته الحكومة في المصارف التابعة لها لتطبيق قراراتها، جاء بنتائج سيئة للغاية على المراكز المالية لتلك المصارف، ونتائج أعمالها، حيث حدثت تشوهات خطيرة في البنية

(١) مثل قيامها بدفع مليارات الدولارات إلى شركة هانوا الكورية التي تنفذ مشروع بسمايا السكني، حيث كان مقدراً ان تكون تلك الدفعات في صورة اقراضات للراغبين في شراء وحدات سكنية في بسمايا للمزيد ينظر قرار مجلس الوزراء المرقم ١٥١ لسنة ٢٠١٢ المتعلق بموضوع تمويل مشروع أنشاء مدينة بسمايا السكني.

(٢) قرار مجلس الوزراء رقم ٢٣ لسنة ٢٠١٣ المتضمن دفع ١٥% من الدفعات المتبقية من قيمة الشقق المشتراة في مشروع بسمايا السكني.

المالية والائتمانية لها، وان هذا الالتباس في العلاقة بين السلطة النقدية والمصارف الحكومية في جانب عدم الالتزام بالمؤشرات الرقابية المحلية والدولية، قد افقد تلك المصارف ركناً كبيراً من أركان الامتثال الذي يحمي تلك المصارف، ولا سيما (الرافدين والرشيد)، وهوى بهما إلى قاع النظام المالي، وافقدهم أي مقومات كمؤسسات مصرفية، فأصبحت الأرقام المعلنة من تلك المصارف (قيمة الموجودات، حجم الائتمان، القدرة على استرداد القروض) مجرد معطيات اسمية، اذ ان المعطيات الحقيقية لم تعد ترقى إلى اقل من ربع تلك المعطيات، حيث ان اغلب المصارف الحكومية تعتمد إلى تضليل البنك المركزي من اجل تحسين صورتها أمامه، أو قد تكون لإخفاء مخالفاتها أو سلبياتها، وتظهر بمظهر الملتزم بمتطلبات البنك، حيث تقوم بتسجيل بيانات أو عمليات غير واقعية، من اجل تضخيم بعض حساباتها، كمشروعات تحت التنفيذ، في حين ان العكس يجري أحياناً في سجلاتها الشهرية.

إن جوهر موضوع الارتباط بين وزارة المالية والمصارف الحكومية، هو السلطة الإدارية لهذه الوزارة على تلك المصارف، والتي لا تسمح لها قانوناً أو عرفاً بأن تتجاوز سلطة البنك المركزي ومحدداته و أوامره ونواهيه، لكنها للأسف تخطت تلك الحدود، فأوقعت مصارفها في تلك الكارثة التي يعمل البنك المركزي حالياً على ترميم ما يمكن منها.

* * *

خطوات البنك المركزي الإصلاحية وتحديات أنفازها

بعد عام ٢٠٠٣ انطلقت السياسة النقدية بأبعادها الجديدة ،بعد تشريع قانون البنك المركزي رقم ٥٦ لسنة ٢٠٠٤ ،حيث أصبحت السلطة النقدية قادرة على ممارسة أدوارها النقدية بكفاءة اعلى، واصبح بإمكانها فرض رقابتها بشكل اكثر فعالية، وبذات المسار انطلقت عمليات تأسيس مصارف خاصة، وصلت كما اسلفنا إلى اكثر من ٧٠ مصرف، ولقد أظهرت التطبيقات الحديثة للعمل الرقابي لاسيما بعد إقرار القوانين المصرفية، مبدأ اعتماد المعايير الدولية للتقارير المالية، و مبادئ الحوكمة الجديدة، عيوباً جوهرية في أداء المصارف الحكومية، بسبب اعتماد تلك المصارف منهجيات بدائية و آليات يدوية أصبحت عالمياً من الماضي.

غير ان الأمر اصبح اكثر صعوبة في استمرار هذا الحال بعد عام ٢٠١٤ ،عندما انكشف القطاع المصرفي الحكومي على تداعيات الأزمة المالية، و بدا واضحا ضعف أداء هذا القطاع المهم ،و صار من البديهي ان يركز البنك المركزي جهده لانتشال هذا القطاع، فكان عليه ان يتخذ القرار بإصلاح القطاع المصرفي، لذا باشر البنك المركزي بخطوات لعمليات الإصلاح، لاسيما المصارف الحكومية لتعزيز ثقة الجمهور بهذا القطاع وتحسين جودة خدماته، فضلا عن تعزيز التنافسية في القطاع المصرفي العراقي^(١).

وقد كانت أولى خطوات الإصلاح، هو ضمان استقرار أسعار الصرف طيلة السنوات الممتدة منذ عام ٢٠٠٣، ثم خطوة إطلاق

(١) بيان رسمي صادر عن دائرة إعلام البنك المركزي بتاريخ ٢٨/٤/٢٠٢١، متاح على الموقع الرسمي للبنك المركزي www.cbi.iq تاريخ الزيارة ١٢/٧/٢٠٢١.

البنك المركزي لمبادرة (٦ ترليون دينار عراقي)، هذه المبادرة التي كانت تسعى إلى تعزيز التنمية، وخلق فرص عمل بما يضمن تحقيق الرخاء في العراق، كما باشر البنك المركزي أيضا في سد الفجوات الرقابية فكانت خطته الاستراتيجية (٢٠١٦-٢٠٢٠)، التي كانت اهم أهدافها (دعم وتحقيق الاستقرار المالي، تطوير البنية التنظيمية والهيكل التنظيمي، تفعيل دور القطاع المصرفي والمؤسسات المالية، تفعيل وتكامل العلاقات الداخلية والخارجية)، فضلا عن تعاونه مع المؤسسات الدولية المهمة كالبنك الاحتياطي الفيدرالي الأمريكي، والخزانة الأمريكية، والبنك الدولي، وصندوق النقد الدولي، ومنظمة العمل الدولي لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب (الفاتف)، ومنظمة العمل الدولي للشرق الأوسط وشمال افريقيا (المينا فاتف)، وغيرها من المؤسسات الدولية لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب، والاستفادة من خبراتهم في هذا المجال وتبادل المعلومات، فضلا عن انه ابرم مذكرة تفاهم مع البنك الفيدرالي الأمريكي لتبادل المعلومات حول الأسماء المدرجة في قوائم الاوفاك، وكخطوة إصلاحية أيضا فعّل البنك المركزي أنظمة عالمية للاستعلام الائتماني بما يضمن مركزية المعلومات والرقابة على المتعاملين مع المصارف وتفعيل مبدأ (اعرف عميلك)^(١)، كما قام البنك المركزي بتصنيف المصارف التجارية والإسلامية العاملة في العراق وفقا للمعايير الدولية المعتمدة فيه، وان هذه الإصلاحات تعتمد بالأساس على كل من قانون البنك المركزي رقم ٥٦ لسنة ٢٠٠٤ وقانون المصارف رقم ٩٤ لسنة ٢٠٠٤، والتعليمات والضوابط الصادرة

(١) إحسان شميران الياسري، دراسة بعنوان القطاع المصرفي. التحديات والفرص، متاح على الموقع الرسمي للبنك المركزي تاريخ الزيارة ٢٠٢١/٧/١ www.cbi.iq

بموجبهما، حيث ان هذا التصنيف سيكون فرصة للمصارف في تحقيق متطلبات الإصلاح مع تسديد مستحقات كل من المودعين والمساهمين^(١).

ولكن هذه الإصلاحات كانت تصطدم بما اشرنا عليه في اكثر من موضع و هو اعتقاد تلك المصارف بانها بمنأى من رقابة البنك المركزي، باعتبارها مصارف حكومية غير تابعة للبنك المركزي، حيث كانت مشكلة البنك المركزي منذ اكثر من عقد مع وزارة المالية في قدر كبير من اللامبالاة مع ما كان يطرحه البنك لمعالجة أوضاع المصارف الحكومية.

وقد بدأت إدارة المالية العامة تتفهم جهود البنك المركزي وأطروحاته، وهو ما سهل على البنك عملية الإصلاح التي بدأت نهاية عام ٢٠٢٠ بالتعاون مع وزارة المالية، حيث سار منهج الإصلاح الذي بدأه البنك المركزي بأكثر من مسار بعضه مع وزارة المالية، وبعضه مع ديوان الرقابة المالية الاتحادي، والآخر مع المصارف ذاتها، وعقدت لقاءات عالية المستوى بين لجان من البنك وإدارة وزارة المالية وديوان الرقابة المالية الاتحادي والتي أسفرت عن ما يلي:

أ- تشكيل لجنة لإدارة المصرف الزراعي، تشبه مهامها إلى حد كبير مهام لجان الوصايا، مما سهل في إيقاف التدهور المتسارع في أوضاعه وتحسينها والنهوض بواقعه^(٢).

(١) بيان صحفي صادر عن المكتب الإعلامي للبنك المركزي بتاريخ الخامس من تشرين الاول ٢٠٢٠، متاح على الموقع الرسمي للبنك المركزي تاريخ الزيارة ٢٠٢١/٧/١

www.cbi.iq

(٢) كتاب دائرة مراقبة الصيرفة/ البنك المركزي المرقم ٧٦٢١/٢/٩ المؤرخ في ٢٠٢١/٤/٢٠ المتضمن إبلاغ المصرف الزراعي بتشكيل لجنة لإدارته والكتاب الصادر عن ذات الدائرة المرقم ٥٩٨٥/٢/٩ المؤرخ في ٢٠٢١/٣/٢٩ المتضمن أسماء أعضاء اللجنة.

ب- المباشرة بخطوات لتقييم موجودات ومطلوبات المصارف الحكومية الثلاثة (مصرف الرشيد، مصرف الرافدين و المصرف العراقي للتجارة)، بما في ذلك تكليف شركات تدقيق عالمية، ولجان مشتركة لتقييم موجودات تلك المصارف، وتعديل النظام الداخلي لها ليتضمن مبادئ الحوكمة حسب تعليمات دليل الحوكمة الصادر من البنك المركزي وتوصيات البنك الدولي، مع إعادة هيكلة قروض القطاعات الحكومية الممولة مركزيا والتمولة ذاتيا، كأن يتم تسديد القروض الحكومية ضمن مدة ١٠ سنوات تتضمن مدة سماح ثلاث سنوات، يتم خلالها فقط تسديد الفوائد على ان يتم تخفيض نسبة الفائدة ٢% ، ومن خطوات البنك الإصلاحية ايضاً تقليص عدد فروع كل من مصرفي الرشيد والرافدين وتحديد الفروع الخاسرة، والتوصية بأغلاقها، ودمج عملياتها المصرفية مع الفروع المجاورة، وتعهد البنك المركزي بتحمل أعباء تلك الدراسة، للتسهيل على وزير المالية اتخاذ القرار بتكليف تلك اللجان، لان أي اتفاق تتطلبه هذه العملية قد يواجه مشاكل عدم وجود تخصيص له في الموازنة.

ونرى ان قرار البنك المتمثل بتحمل أعباء كلف إصلاح القطاع الحكومي يمثل شكلا من أشكال الخروج عن مبدأ عدم إقراض الحكومة أو منحها تسهيلات، اذا نظرنا إلى ذلك من الناحية القانونية المجردة، لكنه من جهة النتائج المتوخاة من هذا القرار، هو ضمان إحياء القطاع المصرفي الذي اصبح بحكم المنهار لولا الالتفاتة المهمة من البنك المركزي، وكان توقيت اتخاذ هذا القرار بحد ذاته يمثل نقلة مهمة في الخطوات الإصلاحية التي يعتمدها البنك المركزي، والتي تتحول يوم بعد يوم إلى رقابة مبنية على المخاطر،

واستجلائها بشكل مبكر كنوع من التعامل مع النهج الوقائي التحوطي الذي يعتمده البنك المركزي.

* * *

الطعن في قرارات وإجراءات البنك المركزي أمام القضاء

أوضحنا أن الوظيفة الأساسية والرئيسية للبنك المركزي هي الرقابة والإشراف على المؤسسات المالية والمصرفية، وما تقوم به من أعمال مصرفية مكلفة بها، وإن قيام البنك المركزي بهذا الدور الذي أقره له المشرع ومنحه الصلاحيات اللازمة للقيام به يقتضي منه اتخاذ الإجراءات والقرارات اللازمة، لامتنثال المصارف الحكومية للقوانين والتشريعات المصرفية والتعليمات الصادرة عن البنك المركزي.

وقد منحه في سبيل تحقيق ذلك صلاحيات اتخاذ الإجراءات والقرارات كفرض العقوبات المالية أو غير المالية، وكون هذه القرارات والإجراءات صادرة من جهة إدارية، لذا فأنها قرارات قابلة للطعن أمام القضاء، وقد حدد المشرع جهة معينة للطعن في إجراءات وقرارات البنك المركزي وهي محكمة الخدمات المالية التي تشكلت استناداً إلى المادة (٦٣) من قانون البنك المركزي رقم (٥٦) لسنة ٢٠٠٤.

وسنبين فيما يلي التعريف بهذه المحكمة واختصاصاتها والطعن بقرارات البنك المركزي أمامها.

محكمة الخدمات المالية واختصاصاتها

تعد محكمة الخدمات المالية من المحاكم المصرفية التي تشكلت للنظر في المنازعات المصرفية التي تنشأ بين المؤسسات المصرفية والمالية فيما بينها أو بينها وبين البنك المركزي، وتعد من أهم المؤسسات التي تحافظ على النظام المصرفي العراقي، لما لها من دور رئيسي في البت في هذه المنازعات، والمنازعات المصرفية هي نوع من المنازعات الإدارية ألا ان نوعها يتمتع بالخصوصية، حيث أنها تنشأ بين المؤسسات المصرفية و البنك المركزي أو بين هذه المؤسسات فيما بينها^(١).

وتكون هذه المنازعات نتيجة لممارسة المؤسسات المصرفية عملاً مصرفياً، ولأهميتها فأن المشرع نص في المادة (٦٣) من قانون البنك المركزي رقم (٥٦) لسنة ٢٠٠٤ على تشكيل محكمة خاصة للبت فيها اسمها محكمة الخدمات المالية.

وتعد محكمة الخدمات المالية من المحاكم الابتدائية^(٢)، وهي محكمة حديثة النشأة في العراق حيث ان المشرع أراد ان يدخل مجال القضاء المتخصص، على الرغم من ان قانون المرافعات المدنية العراقي رقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩ هو قانون المرافعات المدنية والتجارية، إلا أنه (المشرع) أراد أن يميز هذه المنازعات عن غيرها من المنازعات التجارية، بسبب نوع هذه المنازعات التي اشترط المشرع ان يكون

(١) إخلاص حميد حمزة التحكيم في العمليات المصرفية، دراسة منشورة في مجلة الجامعة العراقية العدد ٣٨ لسنة ٢٠١٧، ص ٥٢٣.

(٢) نصت المادة (٧٠) على ان تنظر محكمة الاستئناف في دعاوى استئناف الأحكام والأوامر النهائية الصادرة عن محكمة الخدمات المالية، وعليه فأن محكمة الخدمات المالية هي محكمة من المحاكم الابتدائية.

البنك المركزي أو احد المؤسسات المصرفية طرفاً فيها واقتصارها على نوع معين من المنازعات المصرفية. وتكون أحكام المحكمة القضائية أحكام درجة أولى قابلة للطعن فيها أمام محكمة الاستئناف، وبما ان محكمة الاستئناف هي من محاكم الدرجة الثانية من درجات التقاضي في العراق، اذن فإن محكمة الخدمات المالية هي من المحاكم الابتدائية، وعليه فيمكن لأي طرف من اطراف الدعوى قد تضرر من الحكم القضائي الصادر عنها، ان يطعن به أمام محكمة الاستئناف خلال ٣٠ يوماً من تاريخ الأعلام بقرار الحكم، ويكون قرار محكمة الاستئناف هو الفصيل في حل النزاع الذي أما ان يكون بأعاده الدعوى إلى محكمة الخدمات المالية لتعديل الحكم أو إلغاء حكمها من الأساس. ويكون قرار محكمة الاستئناف في الطعن قراراً نهائياً وغير قابل للطعن فيه، ولا بد من الإشارة إلى ان تنفيذ أحكام محكمة الخدمات المالية تخضع لأحكام قانون التنفيذ العراقي رقم (٤٥) لسنة ١٩٨٠ (١).

هذا وتختلف محكمة الخدمات المالية عن المحكمة التجارية التي تتميز بأنها واسعة الاختصاص مقارنة مع محكمة الخدمات المالية، اذ ان المحكمة التجارية تنظر في المنازعات المتعلقة بالاستثمار والصناعة والتجارة، كالنظر بالمنازعات الحاصلة نتيجة تطبيق قانون تصفية النفط رقم (٦٤) لسنة ٢٠٠٧ وقانون الاستثمار العراقي رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٦ وكذلك الأعمال الواردة في نص المادتين الخامسة والسادسة من قانون التجارة العراقي رقم (٣٠)

(١) د. مروة موفق مهدي، إشكاليات الاختصاص النوعي للقضاء الإداري في القانون العراقي، ط١، مكتبة القانون المقارن، ٢٠٢٠، ص ٣٩٩.

لسنة ١٩٨٤، بالإضافة إلى أي نص في أي قانون آخر ذو طابع اجنبي، شريطة ان يكون احد اطراف النزاع أجنبيا مثل قانون العلامات التجارية والمؤشرات الجغرافية رقم (٢١) لسنة ١٩٥٧ المعدل بموجب الأمر رقم (٨٠) لسنة ٢٠٠٤^(١)، في حين ان محكمة الخدمات المالية هي محكمة محدودة الاختصاص، اذ أنها تنظر في المنازعات المصرفية، أي ان اطراف النزاع فيها أما ان تكون بين مصرفين أو بين مصرف والبنك المركزي، أو أي مؤسسة أخرى ويجب ان يكون أطراف النزاع بالضرورة من العراقيين، عكس المحكمة التجارية التي يجب ان يكون احد اطراف النزاع فيها أجنبيا، وتكون منازعاتها التجارية في اغلب الأحيان تتعلق بالاستثمار^(٢). ومنح المشرع لرئيس مجلس القضاء الأعلى ان يضع القواعد التي تحدد مكان انعقاد المحكمة والإجراءات المتبعة فيها، كما منحه صلاحية ان تكون جلسات المحكمة غير علنية ومغلقة لأسباب استثنائية.

وقد حدد المشرع هيكلية واختصاصات هذه المحكمة في قانون البنك المركزي وسنبحث ذلك فيما يلي:

(١) رغد فوزي عبد عليوي، النظام القانوني لمحكمة الخدمات المالية ، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بابل، ٢٠١٩، ص ١٥.

(٢) ينظر في تصحيح القرار التمييزي رقم ٧٥٣ / الهيئة الاستئنافية / عقار ٢٠١٨/ت/٥٧٧ المؤرخ في ٢٠٨/٢/٧ المتعلق بدعوى تمديد مدة الاستثمار لشركة البشير للتصاميم الهندسية والمقاولات العامة، غير منشور.

أولاً: تشكيل المحكمة:

تتكون المحكمة من ثلاثة إلى خمسة قضاة يرأسهم كبيرة قضاة^(١)، يتم تعيينه من قبل وزير العدل^(٢)، مع العرض ان اختصاص وزير العدل المتعلق بتعيين القضاة تم إحالته إلى رئيس مجلس القضاء الأعلى بعد ان أصدرت سلطة الائتلاف المؤقتة الأمر رقم (٣٥) لسنة ٢٠٠٣^(٣) المتعلق باستقلال القضاء بصورة تامة عن وزارة العدل.

وبالتالي فإن ثلاثة قضاة في المحكمة يتم تعيينهم من قبل رئيس مجلس القضاء الأعلى، ممن لديهم الخبرة العملية بالقانون، كأن يكونوا ممن مارسوا مهنة المحاماة أو أساتذة القانون بأحد الاختصاصات التالية (الإداري، المدني، التجاري)، أما القاضيان الأخران فيتم تعيينهم من قبل وزير المالية، على ان يكون أحدهما من ذوي الخبرة العملية بممارسة المحاسبة والآخر تكون له خبرة عملية في مجال المعاملات المالية.

ومنح المشرع لرئيس مجلس القضاء الأعلى، صلاحية التدخل في نشاط المحكمة كأن تكون جلسات المحاكمة في المحكمة علنية أو سرية ومغلقة في حالات استثنائية، حيث وضع الإجراءات التي تنظم عملها، كما منحه صلاحيات منح المزايا للقضاة وتحديد رواتبهم.

(١) ان لفظ (كبير القضاة) غير وارد في القوانين العراقية الأخرى حيث ان المقصود منه قاضي الصنف الأول.

(٢) نصت على ذلك المادة (٢/٦٤) من قانون البنك المركزي العراقي، لكن فيما بعد انتقلت الاختصاصات الممنوحة لوزير العدل المتعلقة بتعيين القضاة إلى مجلس القضاء الأعلى استناداً إلى القسم (٧) من المذكرة ذات العدد ١٢ لسنة ٢٠٠٤ الصادرة من سلطة الائتلاف المؤقتة التي فسرت ان أي إشارة ترد في القانون إلى وزير العدل تعني الإشارة إلى رئيس مجلس القضاء الأعلى اذا كان ذلك مناسباً وضرورياً، منشور في الوقائع العراقية بالعدد ٣٩٨٥، تموز ٢٠٠٤.

(٣) الأمر منشور في الوقائع العراقية رقم ٣٩٨٠، أيلول، ٢٠٠٣.

أما فيما يتعلق بموضوع التنحي الوجوبي أو رد القضاة في محكمة الخدمات المالية فتسري عليهم ذات القواعد التي تطبق على جميع القضاة في مجلس القضاء الأعلى، كون ان قانون المرافعات العراقي هو قانون الإجراءات العامة في العراق.

وبالعودة إلى هيكلية المحكمة فإن القضاة يتم تعيينهم لمدة عشر سنوات قابلة للتجديد، كما انه من حق أي قاضي فيها ان يقدم استقالة منها في أي وقت، شريطة ان يعلم رئيس مجلس القضاء الأعلى بذلك خطياً بذلك.

كما ان لرئيس مجلس القضاء الأعلى ان يقلل أي من قضاة المحكمة اذا ما توفرت احدى الأسباب التالية:

- ١- ان يكون القاضي غير عراقي الجنسية وشخصاً غير مناسب.
- ٢- يعمل كموظف أو مستشار متفرغ كان أو غير متفرغ ولقاء مقابل مالي أو بدون مقابل مالي أو يعمل كمسؤول في أي مصرف أو هيئة تخضع لأشراف البنك المركزي.
- ٣- يعمل كعضو في السلطة التشريعية.
- ٤- عليه ديون مستحقة الدفع ويعجز عن الإيفاء بها وصدر قرار من محكمة بإشهار إفلاسه.
- ٥- يشغل منصباً كبيراً رسمياً في الدولة كأن يكون وزيراً أو نائب وزير أو غيرها من المناصب العليا في الدولة.
- ٦- يعجز عن القيام بمهامه بسبب مرض جسدي أو عقلي لمدة تزيد عن ستة اشهر.
- ٧- مشاركته في الأنشطة السياسية أو أساء إساءة كبيرة لوظيفته أو خالف القانون مخالفة جسيمة أو قام بأي عمل من الممكن ان يسيئ إلى سمعة المحكمة.

ثانياً: اختصاصات محكمة الخدمات المالية:

حدد المشرع العراقي في المادة (٦٣) من قانون البنك المركزي اختصاصات هذه المحكمة في النظر بالقرارات والأوامر الصادرة عن البنك المركزي، كرفض طلبات إصدار التصاريح، أو فرض الإجراءات والعقوبات الإدارية، أو منع أي شخص من مزاولة نشاطاً يتطلب ترخيص أو تصريح من قبل البنك المركزي، كما منحها مراجعة إجراءات البنك المركزي فيما يتعلق بتعيين الوصي أو فرض الوصاية، ومراجعة إجراءات الوصي، إذا ما تجاوز السلطة الممنوحة له بموجب التشريعات المصرفية، كذلك لها ان تفصل بالمنازعات التي تنشأ بين المصارف والمؤسسات المالية الأخرى بعد الاتفاق على ذلك فيما بينهم بإمكانية الطعن أمامها.

إلا أن المشرع استثنى قرارات وإجراءات البنك المركزي المتعلقة بالسياسة النقدية من الطعن، وهذا هو تأكيد من المشرع على استقلالية البنك المركزي لاسيما فيما يتعلق بالسياسة النقدية، وسعر الصرف، لكن هذا الاستثناء لم يورده المشرع على إطلاقه، إنما هو استثناء من الطعن أمام هذه المحكمة، فلو انه ترك هذا الاستثناء على إطلاقه وحسن قرارات البنك المركزي فيما يتعلق بالسياسة النقدية ضد الطعن، لكان في ذلك مخالفة دستورية لنص المادة (١٠٠) من الدستور العراقي التي حظرت ان ينص في القوانين على تحصين القرارات الإدارية أو أي عمل من أعمال الإدارة من الطعن^(١).

(١) نصت المادة (١٠٠) من دستور العراق النافذ لعام ٢٠٠٥ على (يحظر النص في القوانين على تحصين أي عمل أو قرار إداري من الطعن).

وعليه فإن هذا الاستثناء الذي أورده المشرع في المادة (٤/٦٣) هو استثناء خاص بمحكمة الخدمات المالية^(١)، ومن الجدير بالذكر انه بالإمكان الطعن بقرارات وإجراءات البنك المركزي المتعلقة بالسياسة النقدية أمام محكمة القضاء الإداري كونها المحكمة المختصة بالنظر في مدى شرعية القرارات الإدارية^(٢).

وأخيراً لا بد من الإشارة إلى أننا نرى ان محكمة الخدمات المالية على وضعها الحالي لا ترقى لان تكون محكمة، بل هي اقرب إلى ان تكون هيئة إدارية مستقلة ذات اختصاص قضائي، كون أنها تضم بالإضافة إلى القضاة الذين يعينهم رئيس مجلس القضاء الأعلى، موظفون يعينهم وزير المالية، يمكن أن ينطبق عليهم لفظ خبراء وليس قضاة، وعلى الرغم من ان المشرع كما اسلفنا حاول ان يجد قضاء مالي متخصص، وكونها تنظر في قضايا لا يجوز لأي محكمة عراقية غيرها النظر فيها أو التدخل في شؤونها.

التقاضي أمام محكمة الخدمات المالية

وضحنا في الفرع الأول ان المشرع العراقي حدد تشكيل واختصاصات محكمة الخدمات المالية والطعن في قراراتها،

(١) نصت الفقرة ٤ من المادة ٦٣ من قانون البنك المركزي المعدل رقم ٥٦ لسنة ٢٠٠٤ على (لا تختص المحكمة بمرجعة قرارات أو إجراءات البنك المركزي بشأن تطوير السياسة النقدية وتنفيذها بما في ذلك سياسة سعر الصرف الأجنبي).

(٢) نصت المادة ٥/٨ من قانون رقم ١٧ لسنة ٢٠١٣ التعديل الخامس لقانون مجلس الدولة على (رابعاً: تختص محكمة القضاء الإداري بالفصل في صحة الأوامر والقرارات الإدارية الفردية والتنظيمية التي تصدر عن الموظفين والهيئات في الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة والقطاع العام التي لم يعين مرجع للطعن فيها بناءً على طلب ذي مصلحة معلومة وحالة ممكنة، ومع ذلك فالمصلحة المحتملة تكفي ان كان هناك ما يدعو إلى التخوف من إلحاق الضرر بذوي الشأن).

والمحكمة المختصة بقبول الطعون، وسنحاول في هذا الفرع بيان آليات التقاضي أمام هذه المحكمة والطعن فيها وكالتالي:

أولاً: إجراءات التقاضي أمام محكمة الخدمات المالية :

ذكر المشرع انه على الطرف المتضرر من قرارات أو إجراءات البنك المركزي ان يرفع طلب كتابي إلى المحكمة، يلتمس فيه مراجعة هذا القرار أو الإجراء الذي أصدره البنك المركزي أو الأجراء الذي قام به الوصي أو القيم أو الحارس، ويجب تقديم هذا الطلب خلال ٣٠ يوماً من تاريخ صدور القرار أو الأمر أو اتخاذ الأجراء أو خلال مدة زمنية اقصر حسب ما ورد في القانون ويقوم كاتب المحكمة عند تسلم الطلب بإرسال نسخة منه إلى البنك المركزي العراقي والأطراف المعنية، كما يقوم بإخطار الأطراف المعنية لحضور كل جلسة من جلسات الدائرة التي تنتظر في الطلب، والطلب الكتابي يمكن تفسيره على انه إقامة دعوى أمام المحكمة، ولما كانت الدعوى مقيدة بضرورة وجود مصلحة وهذه المصلحة تتمثل بالحماية القانونية للحق فتتحقق هذه الحماية بوجود مصلحة للمدعي، وحصوله على منفعة يبتغيها عن طريق اللجوء إلى القضاء^(١).

لذا فإن المشرع العراقي قد اشترط في قانون البنك المركزي وجود المصلحة عند تقديم الطلب الكتابي إلى المحكمة، كأن يكون قد تعرض للضرر من أجراء أو قرار قد اتخذته البنك المركزي، مراعيًا المدة القانونية التي حددها المشرع وهي (٣٠) يوماً من تاريخ إصدار

(١) د. احمد محمد عابدين، الدعوى المدنية في مرحلتها الابتدائية والاستئنافية، منشأة المعارف، مصر، بدون سنة طبع، ص ١٩٤

القرار أو اتخاذ الإجراء أو صدور الأمر، دون الحاجة إلى التظلم إلا في حالة الاعتراض على قرار تعيين الوصي.

من الجدير بالذكر ان المشرع العراقي قد اشترط في التعديل الخامس لقانون مجلس الدولة العراقي رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣ قبل تقديم الطعن إلى محكمة القضاء الإداري بوجوب التظلم من القرار الإداري لدى الجهة الإدارية المختصة خلال ٣٠ يوما من تاريخ تبليغه بالأمر أو القرار الإداري المطعون فيه أو اعتباره مبلغاً، ومن ثم إقامة دعوى الطعن بالقرار أمام محكمة القضاء الإداري^(١)، في حين نراه (المشرع العراقي) لم ينص على وجوب التظلم من إجراءات وقرارات البنك المركزي، ألا في حالة الاعتراض على قرارات الوصاية على المصارف.

فضلاً عن انه احتسب مدة الطعن من تاريخ صدور الأمر أو اتخاذ الإجراء، وليس من تاريخ التبليغ به أو العلم به علماً يقينياً أو نشره، مثلما استقرت عليه الأصول الإدارية السليمة، حيث ان هذا يحمل نوعاً من الغبن بحق المتضررين من القرارات والإجراءات الصادرة عن البنك المركزي والانتقاص من حقهم الدستوري في ان تتم معاملتهم معاملة عادلة في الإجراءات القضائية والإدارية^(٢)، كما هناك دعاوى من الممكن ان يبيت فيها وتحسم بمجرد التظلم^(٣).

(١) نصت المادة (٧/سابعاً) من التعديل الخامس لقانون مجلس الدولة رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣ على (يشترط قبل تقديم الطعن إلى محكمة القضاء الإداري ان يتم التظلم منه لدى الجهة الإدارية المختصة خلال (٣٠) ثلاثين يوماً من تاريخ تبليغه بالأمر أو القرار الإداري المطعون فيه أو اعتباره مبلغاً، وعلى هذه الجهة ان تبت في التظلم خلال (٣٠) يوماً من تاريخ تسجيل التظلم لديها).

(٢) نصت المادة ١٩/سادساً من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ على (لكل فرد الحق في ان يعامل معاملة عادلة في الادعاءات القضائية والإدارية).

(٣) د. نجيب احمد خلف الجبوري، القضاء الإداري، مكتبة ياد كار، السليمانية، ٢٠١٨، ص ١٨٣.

واستناداً إلى قانون المرافعات المدنية رقم ٨٣ لسنة ١٩٦٩ المعدل، فإن الدعوى تكون قائمة من تاريخ دفع الرسوم القضائية أو من تاريخ الإعفاء منها وفقاً لقرار القاضي المختص، لكن المشرع العراقي في القوانين المصرفية (قانون البنك المركزي و قانون المصارف) لم ينص على استيفاء الرسوم القضائية عند رفع الدعوى أمام محكمة الخدمات المالية، لذا فإن الدعوى تكون قائمة أمام المحكمة بمجرد ان يتم تسجيلها من قبل كاتب المحكمة^(١).

وللمحكمة بعد تحديد موعد المرافعة، ان ترسل الإضبارة المتعلقة بالدعوى إلى البنك المركزي، ثم في موعد المرافعة تستمع لأقوال الطرفين، وفي حالة عدم حضور أي من الأطراف للمحكمة تبطل الدعوى^(٢)، كما ان لها ان تستدعي أي شخص لغرض الأدلاء بشهادته، وان تطلب من أي شخص تزويدها بالوثائق والأوراق التي تكون متعلقة بالدعوى المعروضة أمامها.

كما أتاح المشرع للمحكمة ان تفرض الغرامات المالية التي لا تزيد عن (٢٥) مليون دينار والحكم بالسجن مدة لا تزيد عن سنتين، على كل من يرفض الحضور أمامها، بعد قرارها باستدعائه، أو رفضه تقديم المستندات والأوراق التي طلبتها المحكمة أو في حالة تدميرها أو إخفاءها.

مع العرض ان إقامة الدعوى أمام المحكمة، لا يوقف سريان مفعول إجراءات وقرارات البنك المركزي، لحين صدور الأمر القضائي من المحكمة بإلغاء هذا الأمر أو تعديله، لكن من الممكن ان يتم إيقاف قرارات أو إجراءات البنك المركزي في حالات استثنائية ترى

(١) للمزيد ينظر قرار محكمة التمييز الاتحادية رقم ٢٩٥/الهيئة العامة/٢٠٠٨، غير منشور

(٢) ينظر قرار محكمة الخدمات المالية المرقم ٩/خدمات مالية/٢٠١٧، غير منشور

المحكمة ان الاستمرار بتنفيذها يضر بالمدعي ضرراً لا يمكن إصلاحه بالمدعي.

ثانياً: أحكام محكمة الخدمات المالية:

بعد ان تنعقد المحكمة وتستكمل كافة الإجراءات التي نص عليها قانون المرافعات المدنية العراقي رقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩ المعدل، كسماع الشهود والاطلاع على الأوليات والأوراق والمستندات، فأنها تصدر حكمها بأغلبية أصوات القضاة في الهيئة وتسجل الأحكام في وثيقة مع ذكر أسباب صدور هذا الحكم ويوقع عليها رئيس الهيئة التي تنظر في هذه القضية التي صدر بشأنها الحكم ويتم تبليغ الأطراف بأرسال نسخة من الحكم اليهم بأسرع وقت وتتخذ أحكامها على احد الأشكال الآتية:

أ- **رد الطعن:** يكون الحكم برد الطعن أما شكلاً أو موضوعاً، حيث ان رد الطعن من الناحية الشكلية يكون في حالة انه لم يستوفي الشروط التي أوجب القانون توافرها كأن يكون قد تم تقديم الطعن بعد فوات المدة القانونية المحددة قانوناً للطعن^(١).

كما ترد المحكمة الطعن بسبب عدم الاختصاص وتحيل الدعوى إلى المحكمة المختصة بها، حيث أنها اذا ما حكمت به فأن قرارها يتم نقضه من محكمة الاستئناف بصفتها التمييزية لعدم الاختصاص^(٢).

(١) هذا ما ذهبت اليه محكمة الخدمات المالية بقرارها المرقم ١٥/خدمات مالية/ ٢٠١٤ كون ان

المدعي طعن بقرار البنك المركزي بعد فوات مدة الطعن، غير منشور

(٢) قضت محكمة استئناف بغداد/ الرصافة الاتحادية بقرارها المرقم ٦٠٤/م/٢٠١٥ بنقض قرار

محكمة الخدمات المالية بسبب الحكم برد الطعن لعدم الاختصاص من دون أحالته إلى المحاكم المختصة، غير منشور.

كما ان للمحكمة ان تحكم برد الطعن من حيث الموضوع ، عندما ترى ان قرار أو إجراء البنك المركزي جاء متوافقاً مع المعايير القانونية، لذا فإن المحكمة ترد الطعن لانتفاء الأسباب التي تبرر لها إلغاء القرار أو الإجراء^(١) .

ب: الحكم بتعديل قرار البنك المركزي أو إلغائه: أجاز المشرع في قانون البنك المركزي للمحكمة ان تعدل قرار البنك المركزي أو ان تلغيه في حالات حددتها المادة (٤/٦٩) من القانون حيث نصت على (لا يجوز لمحكمة الخدمات المالية ان تقوم بإلغاء امر أو قرار أصدره البنك المركزي العراقي أو رده للبنك لإعادة النظر فيه ولا يجوز لها ان تحكم بتعويضات نقدية أو مصروفات أو فوائد فيما يتعلق بالقرار أو الأمر الذي أصدره البنك المركزي العراقي ألا اذا استندت في ذلك لسبب واحد أو اكثر من الأسباب الآتية:

(أ) اذا تعدى البنك المركزي العراقي سلطاته أو أساء استخدامها عند اتخاذ القرار أو إصدار الأمر.

(ب) اذا اتبع البنك المركزي العراقي إجراءات لا تتماشى في جوهرها مع الإجراءات التي نص عليها في القانون بما يتسبب في وقوع جور شديد على حقوق أو التزامات أو مصالح الطرف المتضرر.

(ج) ان القرار اتخذ بشكل تعسفي أو نزوي).

(١) ينظر قرار محكمة الخدمات المالية المرقم ١١/خدمات مالية/٢٠١٤ في ٢٠١٤/١٢/٣ الذي حكمت فيه برد الطعن المقدم من قبل وكيل مدير عام مصرف الرشيد/ إضافة لوظيفته على محافظ البنك المركزي / إضافة إلى وظيفته كون ان قرار البنك المركزي المرقم ٩٠٢٩/١/٩ في ٢٠١٤/٦/١٠ بفرض غرامة على المصرف المذكور قد جاء موافقاً للتعليمات المرقمة ٦٨٩/٦ في ٢٠١٣/٩/١٢ المتعلقة بأرسال بيانات الموجود النقدي الأسبوعي، غير منشور.

هذا وقد تلزم المحكمة البنك المركزي بتعديل قراره أو أمره أو الإجراء الذي اتخذه بما يتلائم مع قرارها أو قد تقوم هي بتعديل قراره دون الرجوع اليه.

أخيراً أجاز المشرع الطعن بالأحكام الصادرة عن محكمة الخدمات المالية، أمام محكمة الاستئناف وفقاً لنص المادة (٧٠) ^(١)، ألا أن النص المذكور لم يبين فيما إذا كانت محكمة الاستئناف تنتظر في القرارات والأحكام الصادرة عن محكمة الخدمات المالية بصفتها التمييزية أم لا، وفيما إذا كان بالإمكان أن تخضع قرارات محكمة الاستئناف للتمييز أمام محكمة التمييز، وعلى الرغم من أن النص

(١) نصت المادة (٧٠) من قانون البنك المركزي العراقي رقم ٥٦ لسنة ٢٠٠٤ المعدل على "١- تنتظر محكمة الاستئناف في دعاوي استئناف الأحكام والأوامر النهائية الصادرة عن محكمة الخدمات المالية.

٢- يجوز لأي طرف من اطراف حكم أصدرته محكمة الخدمات المالية طبقاً للمادة رقم (٦٣) والمادة (٨٦) أن يطعن في الحكم أمام محكمة الاستئناف ويظل حكم محكمة الخدمات المالية والمطعون فيه ساري المفعول ونافذاً ألا إذا قضت محكمة الاستئناف بغير ذلك.

٣- يجوز لمحكمة الاستئناف بناء على الطعن في الحكم أن تقوم برد الدعوى إلى محكمة الخدمات المالية أو إلغاء الحكم الصادر عنها لأي الأسباب التالية:
أ- عدم اختصاص محكمة الخدمات المالية بنظر الدعوى.

ب- إذا كان حكم محكمة الخدمات المالية لا يستند إلى أدلة مادية أو يستند إلى أدلة مزورة بما في ذلك شهادة الزور والوثائق المزورة أو المزيفة أو التي تم التلاعب في محتواها.

ج- في القضايا التي نصت عليها الفقرة رقم (٣) من المادة رقم (٦٣) حيث يسمح الاتفاق المذكور فيها بالطعن في الحكم ويكون قرار محكمة الخدمات المالية قراراً يتعدى نطاق الاتفاق القائم على اختصاص المحكمة أو في حالة عجز محكمة الخدمات المالية عن معالجة جزء من أجزاء النزاع الذي أحيل إليها

(د) إذا كان حكم محكمة الخدمات المالية مخالفاً للقانون.

٤- يجب رفع دعوى الطعن في الحكم خلال ثلاثين يوم من تاريخ الأعلام بالقرار ألا في حالة ظهور الأسباب المنصوص عليها في الفقرة الفرعية (ب) من الفقرة رقم (٣) في هذه الحالة تبدأ هذه المدة من تاريخ اكتشاف أية وثائق أو أدلة ظاهرية تشير إلى وجود أدلة مزورة أو إلى اللجوء إلى الغش أو الخداع .)

القانوني لم يبين هذا الحكم، ألا ان محكمة التمييز الاتحادية قضت بهذا الأمر بموجب قرارها المرقم ٢٩٥/الهيئة العامة/ ٢٠٠٧ الذي قضى باختصاص محاكم الاستئناف بصفاتها التمييزية بنظر الطعون التمييزية الصادرة من محكمة الخدمات المالية بموجب المادة (٧٠) من قانون البنك المركزي العراقي.

ختاماً، لعل أهم ما مر معنا ما يلي:

١- على الرغم من أن عدد المصارف الحكومية قليل مقارنة مع عدد المصارف الخاصة، فان اغلب وزارات الدولة ودوائرها تتعامل حصراً مع المصارف الحكومية، دون المصارف الخاصة، مما أدى ذلك إلى تركيز الحسابات الحكومية، لدى المصارف الحكومية دون المصارف الخاصة، وهذا بطبيعته ترك أثراً سلبياً على رقابة البنك المركزي وجودتها في الرقابة على المصارف الحكومية، لا سيما في مبادئه التي يتبناها وأهدافه التي يسعى إلى تحقيقها.

٢- لعب البنك المركزي دوراً مهماً ورئيسياً في إخراج العراق من منطقة المتابعة الدولية (المنطقة الرمادية) بسبب التزامه وتنفيذه المعايير الدولية لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب .

٣- نرى ان المشرع العراقي اخذ ضمناً بمفهوم المصارف الشاملة والمصارف المتخصصة وان لم يكن نص صراحة على مصطلح المصارف الشاملة، وان لديه مصارف متخصصة في جميع القطاعات المهمة والحيوية التي تمثل مفاصل الحياة الاقتصادية، وأن تفعيل نشاط تلك المصارف بصورة صحيحة وحمايتها من المخاطر التي قد يتعرض لها يمكن أن تسهم بنهوض الاقتصاد العراقي وتنميته، كما ان النظام المصرفي في العراق نظاماً مزدوجاً حيث يتكون من المصارف والمؤسسات المالية وغير المالية الحكومية

والخاصة، والمصارف هي الركيزة الأساسية للنظام المصرفي العراقي لذا فإن البنك المركزي يتبنى مبدأ عدم التمييز بينها في الرقابة والإشراف عليها، حيث ان المصارف في العراق من حيث الملكية تقسم إلى حكومية مملوكة وتابعة للحكومة ووزارة المالية ومسؤولة أمام وزارة المالية، وخاصة مملوكة للأفراد يكون البنك المركزي مسؤول عنها.

٤- لكون المصارف هي الركيزة الأساسية في القطاع المصرفي العراقي ولكون المصارف الحكومية تستحوذ على الجزء الأكبر من أموال المودعين في العراق فكان لابد من إخضاعها لرقابة صارمة لما تمتلكه من إمكانيات تستطيع ان تساهم في تنمية القطاع المصرفي، وان رقابة البنك المركزي لا تتوقف عند حد كشف المخالفات القانونية وفضل العقوبات المنصوص وإنما تتعدى إلى اتخاذ الإجراءات التصحيحية لتصحيح أداء هذه المصارف.

٥- حسنا فعل المشرع عندما حظر إقراض الحكومة عند مواجهتها الأزمات المالية لسبب أو لآخر، كون ان الأموال الموجودة في البنك المركزي هي أموال مخصصة لقيامه بوظائفه ومهامه، على اكمل وجه وتحقيق أهدافه التي رسمها له المشرع، حيث انه اذا ما تاح له إقراض الحكومة كلما عصفت ازمه مالية بها، فإن هذه الأموال ستتأثر وتنقص، وعليه فإن وظائفه وأنشطته ستعرض للخل، وبالتالي ستتعرض سلبا على السياسة النقدية والاقتصاد الوطني.

٦- يمكن تعريف الرقابة السابقة على المصارف على أنها القيود والإجراءات القانونية والإدارية، التي يفرضها البنك المركزي على المصارف وواجب عليها اتباعها وتنفيذ شروطها، لكي تكتسب الشخصية المعنوية.

٧- تعد الحوكمة المصرفية عاملاً أساسياً لضمان كفاءة عمل المصارف، ومجالس إدارتها وعدم تأثرهم بأي ضغوطات خارجية، كما انها تمنح سلطة اكبر للجهات الرقابية والبنك المركزي في مراجعة ومراقبة أعمال مجلس الإدارة والإدارة العليا في المصارف.

٨- أن تخلف الجهاز المصرفي الحكومي عن الانخراط في المعاملات التجارية الدولية (تمويل التجارة وغيرها)، يعود إلى عدم بناء تلك المصارف لمنظومات إدارية ومعلوماتية، تسمح لها بالتعامل مع المؤسسات المصرفية العالمية، وهو ما يسعى إليه البنك المركزي لوضع تلك المصارف في صلب العمل المصرفي المتكامل، إلا أن المصارف الحكومية للأسف تدار بصيغ مشوهة تختلط فيها الصلاحيات بين المصرف وبين وزارة المالية وبين الجهات الرقابية الحكومية، مما يصعب معه تحقيق هذا الهدف، كما انها تتلأأ في بعض الأحيان في تنفيذ توجيهات البنك المركزي وتماطل في تنفيذها كونها مسؤولة أمام وزارة المالية وليس البنك المركزي.

٩- أتاح المشرع للمصارف ان تلجأ إلى محكمة الخدمات المالية ضد البنك المركزي اذا ما تعسف بإستعمال سلطته.

١٠- النظام المصرفي العراقي بعد عام ٢٠٠٣ اصبح نظاما اكثر مرونة وكفاءة لاسيما بعد توجه المصارف إلى تطوير ذاتها عن طريق تطوير خدماتها وتدريب موظفيها وإدخال التكنولوجيا الحديثة في أعمالها فضلا عن ان اغلب المصارف افتتحت العديد من الفروع لها لتحقيق الانتشار المصرفي.

١١- كل المصارف الحكومية العاملة في العراق تستند في عملها وهيكلتها على النظام الداخلي الخاص بكل واحدة منها وقوانينها الخاصة بها.

١٢- عند الاطلاع على قانون الموازنة الاتحادية رقم ٢٣ لسنة ٢٠٢١ نرى ان المشرع مول العجز الحاصل في الموازنة من عدة مصادر أولها خصم حوالات الخزينة لدى البنك المركزي مع إصدار سندات وحوالات خزينة للمصارف الحكومية تخصم لدى البنك المركزي.

ويتطلب الأمر جملة مقترحات:

- ١- تفعيل الدور الرقابي الكامل للبنك المركزي على المصارف الحكومية عن طريق حث الأخيرة بتنفيذ توجيهات البنك المركزي مباشرة، من دون الرجوع إلى وزارة المالية قدر تعلق الأمر بدوره الرقابي والإشرافي.
- ٢- تعديل قانون المصارف وان تضاف اليه مادة ينص فيها ان لا يقتصر عمل المصارف غير المتخصصة على القطاع التجاري والمعاملات المالية اليومية، بل ان توسع نشاطاتها بما يساهم في تعزيز القطاع الصناعي والزراعي وحتى القطاع السياحي بهدف تحقيق التنمية الاقتصادية وبدعم من الحكومة والبنك المركزي.
- ٣- العمل على تعزيز الحوكمة بتطبيق المعايير المنصوص عليها في دليل الحوكمة المؤسسية الصادر عن البنك المركزي والحرص على تطبيقها في المصارف الحكومية كونها تعمل على زيادة درجة الإفصاح والشفافية في القوائم المالية وتساهم في الكشف عن نقاط الضعف التي تقلل كفاءة أداء المصارف.
- ٤- من الضروري قيام المشرع العراقي بتوحيد الأنظمة الداخلية الخاصة بالمصارف الحكومية وضعها في قانون موحد يسمى قانون المصارف الحكومية على ان ينص في أحكامه على خضوع

المصارف الحكومية لقانون البنك المركزي وقانون المصارف وقانون الشركات وقانون الشركات العامة والمعايير الدولية المحاسبية ومعايير المحاسبة الصادرة عن الهيئات الدولية في كل ما لم يرد بشأنه نص اسوه بقانون المصارف الإسلامية التي أشارت فيه المادة ١٣/أولاً إلى ذلك ليكون عمل القطاع المصرفي العراقي متكامل وسليم ويلبي حاجات التنمية الاقتصادية.

٥- العمل على تعزيز التعاون بين السياستين المالية والنقدية عن طريق تعزيز القرار الاقتصادي بحيث يكون بالطريقة التي تحد من تعارض الأهداف والرؤى للسياستين إلى أقل حد مما يساهم في النهوض بواقع الاقتصاد الوطني وتنميته.

٦- حث وزارة المالية بتوجيه المصارف الحكومية بضرورة تفعيل مجالس إدارتها لإدارة المصارف بصورة سليمة وفقاً للمادة (١٩) من قانون الشركات العامة رقم (٢٢) لسنة ١٩٩٧، دون الحاجة للرجوع إلى وزارة المالية إلا في الحالات التي حددتها المادة (٢٥) من قانون الشركات العامة رقم (٢٢) لسنة ١٩٩٧ أو لأخذ المشورة الفنية في القرارات الاستراتيجية فقط حيث نصت المادة (٢٥) من قانون الشركات العامة رقم (٢٢) لسنة ١٩٩٧ على أن قرارات مجلس الإدارة تنفذ عند صدورها ويصادق وزير المالية على أربع أمور هي: ١- الخطط والموازنات السنوية. ٢- الحسابات الختامية والتقارير السنوي للشركة. ٣- التوسعات. ٤- نظم حوافز الإنتاج وتعد ضمن كلفة الإنتاج.

٧- نصت المادة (٤٧) من قانون المصارف في الفقرة (د) منها، إلى أن يشهد مراجع الحسابات فيما إذا كان المصرف قد اتخذ أو لم يتخذ الإجراءات الكافية لمنع غسل الأموال وتمويل الإرهاب، ولم يوضح

المُشرّع الجهة التي يجب على مراجع الحسابات أن يشهد أمامها، إذ أنه في العادة تكون الشهادة أمام سلطة قضائية بمعرض أثبات واقعة أو امر ما لذا نقترح تعديل نص المادة ٤٧/ د من قانون البنك المركزي رقم ٥٦ لسنة ٢٠٠٤ بإستبدال عبارة (يشهد) بعبارة أخرى تكون أكثر ملائمة، كأن يكون نص الفقرة (د) من المادة (٤٧) (تقديم تقرير إلى البنك المركزي يوضح فيه فيما إذا كان المصرف قد اتخذ أو لم يتخذ إجراءات كافية...).

٨- نقترح تعديل المحتوى ٥ من القسم ٦ (إعداد الميزانية) من قانون الإدارة المالية والدين العام رقم ٩٤ لسنة ٢٠٠٤ ذلك بإضافة فقرة اليه تتضمن اخذ رأي البنك المركزي في أعداد المواد التي ترد في قانون الموازنة الاتحادية المتعلقة بالإشارة اليه من قريب أو من بعيد لتلافي أي مساس باستقلاليته أو تدخل في سلطاته أو اختصاصاته، وتكون كالآتي: (٨- لوزير المالية اقتراح المواد المتعلقة باختصاص البنك المركزي أو وظائفه أو المتعلقة بإحدى تشكيلاته أو المتعلقة بالسياسة النقدية وتقديمها للبنك وفتح باب الحوار والمناقشة فيما يتعلق بها لاستحصال قرار قطعي بخصوصها، وفي حالة عدم التوصل إلى اتفاق خلال مناقشات مشروع الميزانية الفيدرالية السنوية بين وزير المالية ومحافظ البنك المركزي، فإنه على وزير المالية ان يأخذ بعين الاعتبار تلك الخلافات وعليه ان يقترح حلا بشأن مشروع الميزانية الفيدرالية السنوية وإعادة المناقشات لحين التوصل إلى الحل).

٩- نقترح إضافة مادة إلى قانون الإدارة المالية والدين العام رقم ٩٤ لسنة ٢٠٠٤ تكون كالآتي: (أولاً: إصدار حوالات خزينة بعد تداول السيد وزير المالية مع السيد محافظ البنك المركزي بخصم تلك

الحوالات، ثانياً: إصدار سندات وحوالات خزينة للمصارف الحكومية على ان يتم الخصم بعد التداول بين وزير المالية والسيد محافظ البنك المركزي وعدم إلزام البنك المركزي بأية التزامات مالية مالم يوافق عليها).

١٠- تعديل نص المادة ٤٠ من قانون البنك المركزي رقم ٥٦ لسنة ٢٠٠٤ المعدل المتعلقة بالأشراف على المصارف والرقابة عليها وتقسيمها إلى فئتين الأولى تتضمن الرقابة المكتبية والفقرة الثانية تتضمن الرقابة الميدانية لتكون أكثر تفصيلاً ودقة.

١١- تعديل الفقرة ٣ من المادة ٤ من قانون المصارف رقم ٩٤ لسنة ٢٠٠٤ التي عدّت المصارف (هيئات اعتبارية) واستبدال هذه العبارة بعبارة (شركة مساهمة) كون ان المادة ١٧ من القانون ذاته أشارت إلى ان المصرف يتأسس من مجموعة من حملة الأسهم وقانون الشركات أشار إلى ان المصرف شركة وحملة الأسهم لا يكونوا إلا بالشركات المساهمة.

١٢- نرى ان ينص في قانون البنك المركزي على ان يكون تعيين الملاكات العليا في المصارف الحكومية والمصارف الخاصة من صلاحيات البنك المركزي حصراً مع قبول الترشيحات من وزارة المالية أو من الحكومة اذا رأى البنك المركزي ان ذلك مناسباً، للوصول إلى أعلى قدر من الكفاءة التي يجب ان يتمتع بها النظام المصرفي.

١٣- لم يسن المشرع قانوناً خاصاً لمحكمة الخدمات المالية واكتفى بذكر تشكيلها واختصاصها وأليات التقاضي أمامها في نص قانون البنك المركزي رقم (٥٦) لسنة ٢٠٠٤، لذا نقترح ان يقوم

المشرع بإفراد قانون خاص ومستقل للمحكمة تضمن فيه بالتفصيل كيفية تأسيسها وآليات التقاضي أمامها والطعن بأحكامها.

١٤- تعديل نص المادة (١/٦٣/ب) التي أشارت إلى ان صلاحيات محكمة الخدمات المالية بالنظر بإجراءات وقرارات البنك المركزي المستندة إلى قانون المصارف رقم (٩٤) لسنة ٢٠٠٤ وقانون البنك المركزي بأن يتم إضافة إليها أيضا قانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب وفقرة أخرى تضاف واي قانون يسن مستقبلاً، لتكون (فرض إجراءات تنفيذية أو عقوبات إدارية بموجب قانون المصارف أو بموجب قانون البنك المركزي أو بموجب قانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب رقم ٣٩ لسنة ٢٠١٥ أو أي قانون مصرفي يسن مستقبلاً).

١٥- نقترح تعديل نص المادة (١/٦٩) التي أشارت إلى ان مدة الطعن تحتسب من تاريخ صدور القرار ليكون (أ- يشترط قبل تقديم الطعن أمام المحكمة التظلم من القرار أو الأجراء أو الأمر أمام البنك المركزي خلال ٣٠ يوما من تاريخ تبليغه بالأمر أو القرار أو الأجراء وعلى البنك المركزي ان يبت في التظلم خلال مدة ١٥ يوما من تاريخ تقديم التظلم لديه. ب- عند عدم البت في التظلم أو رفضه من قبل البنك المركزي يتم الطعن في القرار أو الأمر أو الأجراء أمام المحكمة وتحتسب مدة الطعن من تاريخ رفض التظلم بالقرار المطعون فيه حقيقتا أو حكما مثلما استقرت عليه الأصول الإدارية السليمة) لتلافي الغبن الذي يقع على الطرف الثاني بقصر مدة الطعن.

المصادر

أولاً: الكتب

١. ابراهيم الكراسنة، أطر اساسية ومعاصرة في الرقابة على البنوك وإدارة المخاطر، ط٢، معهد السياسات الاقتصادية، صندوق النقد العربي ٢٠١٠
٢. ابن منظور، لسان العرب، ط٢، دار إحياء التراث العربي. مؤسسة التاريخ، بيروت، ١٩٩٩
٣. احمد بريهي، ملامح السياسة النقدية، منشورات صندوق النقد العربي، أبو ظبي ٢٠٠٧
٤. احمد خلف حسين الدخيل واحمد مشرف وهيب الكبيسي، محكمة الخدمات المالية (تشكيلها، اختصاصها، إجراءات التقاضي امامها، احكامها والظعن باحكامها، آثار الظعن) الطبعة الأولى مكتبة القانون المقارن بغداد، ٢٠٢١.
٥. احمد شعبان محمد علي، انعكاسات المتغيرات المعارة على القطاع المصرفي ودور البنوك المركزية، الدار الجامعية، الإسكندرية، ٢٠٠٧
٦. احمد مصطفى لطفي، الرقابة على المصارف الإسلامية بين الواقع والمأمول، ط١، دار الفكر والقانون، المنصورة، ٢٠١٣
٧. الاستراتيجية الوطنية لمكافحة غسيل الأموال ٢٠١٧-٢٠٢٠، منشورات البنك المركزي، ٢٠١٧
٨. امير فرج يوسف، حوكمة الشركات، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، بدون سنة طبع
٩. الخطة الاستراتيجية للبنك المركزي العراقي (٢٠١٦-٢٠٢٠)، منشورات البنك المركزي ٢٠١٦
١٠. د. احمد شعبان محمد، السياسات النقدية والمصرفية للبنك المركزي في إطار النظام المصرفي الإسلامي، دار التعليم الجامعي، الإسكندرية، ٢٠١٣.
١١. د. احمد شفيق الشاذلي، الاطار العام للاستقرار المالي ودور البنوك المركزية في تحقيقه، منشورات صندوق النقد الدولي، ٢٠١٤
١٢. د. احمد علي خضر، حوكمة الشركات، دار الفكر الجامعي، ط١، الإسكندرية، ٢٠٢١

١٣. د. احمد محمد عابدين، الدعوى المدنية في مرحلتها الابتدائية والاستئنافية، ط١، منشأة العارف، مصر، بدون سنة طبع
١٤. د. إسماعيل إبراهيم عبد الباقي، إدارة البنوك التجارية، ط١، دار غيداء للنشر والتوزيع، عمان الأردن ٢٠١٦
١٥. د. السيد عطية عبد الواحد، دور السياسة المالية في تحقيق التنمية الاقتصادية، دار النهضة العربية، مصر، ١٩٩٣
١٦. د. الياس ناصيف، الكامل في قانون التجارة الجزء الثاني الشركات التجارية، منشورات بحر المتوسط وبيروت، ١٩٨٣
١٧. د. الياس ناصيف، حوكمة الشركات في القانون المقارن وتشريعات الدول العربية، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠١٧
١٨. د. حسين بن هاني، اقتصاديات النقود والبنوك المبادئ والأساسيات، دار ومكتبة الكندي، عمان الأردن، ٢٠١٤
١٩. د. حمدي سليمان القبيلات، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية، ط١، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان ١٩٩٨
٢٠. د. حيدر حسين آل طعمة، الأسواق المالية: النشأة، المفهوم، الأدوات، ط٢، مركز الدراسات الاستراتيجية/ جامعة كربلاء ٢٠١٤
٢١. د. خالد أمين عبد الله، التدقيق والرقابة في البنوك، ط١، دار وائل للنشر، عمان الأردن، ٢٠١٢
٢٢. د. خالد أمين عبد الله، العمليات المصرفية، بدون دار نشر، الأردن، ٢٠٠٠
٢٣. د. رانية زيدان شحادة العلاونة، إدارة المخاطر في المصارف الإسلامية، دار عماد الدين للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى ٢٠٠٩
٢٤. د. رمزي الشاعر، دروس في مبادئ الإدارة العامة ج٣، مكتبة النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٧
٢٥. د. زكريا مهران، البنك المركزي في العصور المختلفة، مؤسسة هنداوي سي ار سي للنشر، المملكة المتحدة ٢٠١٩
٢٦. د. سنان الشيببي، ملامح السياسية النقدية، منشورات صندوق النقد العربي، أبو ظبي ٢٠١٧.

٢٧. د. سندس حميد موسى، البنوك المركزية والتوازن الاقتصادي، ط١، دار الأيام للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١٧
٢٨. د. شاهين عكاب سالم، الصيرفة بحوث وتطبيقات، ط١، نون للنشر والطباعة، ٢٠٠٨
٢٩. د. صادق راشد الشمري، إدارة المصارف الواقع والتطبيقات العملية، ط١، دار صفاء للنشر عمان، ٢٠٠٩
٣٠. د. صادق راشد الشمري، إدارة المصارف، مطبعة الكتاب، بغداد، ٢٠١٢.
٣١. د. صادق راشد الشمري، الصناعة المصرفية الإسلامية، ط٢، مطبعة الكتاب، ٢٠١٢.
٣٢. د. صالح الصالحي، المنهج التنموي البديل في الاقتصاد الإسلامي، ط١، دار الفجر للنشر والتوزيع، القاهرة ٢٠٠٦
٣٣. د. صلاح حسن، البنوك والمصارف، ط١ دار الكتاب الحديث، القاهرة، ٢٠١٠
٣٤. د. طلعت اسعد عبد الحميد، الإدارة الفعالة لخدمات البنوك الشاملة، ط١، مكتبة الشقري، المنصورة/ مصر ، ١٩٩٨
٣٥. د. عبد الباقي البكري، م. زهير البشير، المدخل لدراسة القانون، المكتبة القانونية، بغداد، ١٩٨٩.
٣٦. د. عبد الحلیم محمد كراجه، محاسبة البنوك، ط١، دار صفاء للنشر والتوزيع، عمان الأردن، ٢٠٠٠
٣٧. د. عبد الرزاق السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني الجديد/ المجلد الرابع، دار النهضة العربية، القاهرة، بدون سنة طبع
٣٨. د. عبد الرزاق الهيتي، المصارف الإسلامية بين النظرية والتطبيق، ط١، دار اسامة للنشر، عمان الأردن، ١٩٨١.
٣٩. د. عبد السلام محمد خميس ود. محمد عبد الوهاب العزاوي، نظرية المؤامرة والانهيال المصرفي، ط١، دار الكتب والوثائق، بغداد، ٢٠١٤،

٤٠. د. عبد الله عبد الكريم عبد الله، الحوكمة والإدارة الرشيدة أداة الإصلاح وإرادة التطوير في المنطقة العربية، ط١، شركة المطبوعات للتوزيع والنشر بيروت لبنان، ٢٠٠٩
٤١. د. عبد المطلب عبد الحميد، السياسات الاقتصادية (تحليل كلي وجزئي)، مكتبة زهراء الشرق، القاهرة، ١٩٩٧
٤٢. د. عدنان الهندي، الرقابة والتفتيش من قبل المصارف المركزية، اتحاد المصارف العربية، بيروت، ١٩٨٧
٤٣. د. عز الدين خوجه، أدوات الاستثمار الإسلامي، ط١، منشورات مصرف الزيتونة، تونس، ٢٠١٤
٤٤. د. عصام الدبس، القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة، ط١، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١٠
٤٥. د. عضيد شياع عواد، موضوعات في العمل المصرفي، مطبعة الكتاب/ بغداد، ٢٠١٣.
٤٦. د. علي حسيب جهلول آل علي خان، النظام القانوني لحوكمة الشركات، مطابع شتات دار الكتب القانونية، ٢٠١١
٤٧. د. علي عباس، الرقابة الإدارية على المال والأعمال، ط١، مكتبة الرائد العلمية، عمان، ٢٠٠١
٤٨. د. عوض فاضل إسماعيل، مهام البنوك المركزية، مطبعة دار الحكمة للطباعة والنشر، الموصل، ١٩٩٠.
٤٩. د. عيسى خيرى الجعبري، الزامية الوعد و أثرها في بيع المراهبة الأمر بالشراء، ط١، بدون دار نشر، الخليل، فلسطين، ٢٠٢٠
٥٠. د. فلاح حسن ثويني، الموجز في تطور النقود والمصارف في العراق، ط١، مطبعة الرفاه، بغداد، ٢٠١٠.
٥١. د. فوزي عبد المنعم، صادق بركات عبد الكريم، يونس احمد، المالية العامة والسياسة المالية، ط١، توزيع منشورات المعارف ، الإسكندرية، مصر ١٩٦٩
٥٢. د. محارب نبيل السدرة، تطور مفهوم إجراءات الرقابة على البنوك منذ عام ١٩٥٧، معهد الدراسات المصرفية، القاهرة، ١٩٦٧

٥٣. د. محسن احمد الخضير، البنوك المركزية فاعلية الاشراف على البنوك في عالم متغير، ط١، دار ايتراك للطباعة والنشر، ٢٠١٦
٥٤. د. محمد احمد الكايد، الإدارة المالية الدولية والعالمية، ط١، دار كنوز المعرفة، ٢٠١٠
٥٥. د. محمد حسين منصور، المدخل إلى القانون، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، ٢٠١٠.
٥٦. د. محمد خير العكام، الرقابة المالية، منشورات الجامعة الافتراضية السورية، الجمهورية العربية السورية ٢٠١٨.
٥٧. د. محمد سلمان حسن وعبد الوهاب القصب وآخرون، ذكرى اليوبيل الفضي لتأسيس البنك المركزي ١٩٤٧-١٩٧٢، مطابع ثنيان ١٩٧٢،
٥٨. د. محمد مصطفى سليمان، حوكمة الشركات ومعالجة الفساد المالي والإداري، دراسة مقارنة، الدار الجامعية للنشر، مصر ٢٠٠٦
٥٩. د. محمود عاطف البناء، الوسيط في القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة ١٩٩٩
٦٠. د. مروة محمد العيسوي، مدى توافق الإفصاح في الجهاز المصرفي ط٢، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، مصر، ٢٠١٦
٦١. د. مروة موفق مهدي، إشكاليات الاختصاص النوعي للقضاء الإداري في القانون العراقي، ط١، مكتبة القانون المقارن، ٢٠٢٠
٦٢. د. مظهر محمد صالح، السياسة النقدية للبنك المركزي العراقي ومتطلبات الاستقرار والنمو الاقتصادي، منشورات البنك المركزي، ٢٠٠٨.
٦٣. د. موسى إبراهيم السياسة الاقتصادية والدولة الحديثة، ط١، دار المنهل، بيروت ١٩٩٨
٦٤. د. موسى عبد العزيز شحادة، عمليات المراجعة المصرفية، بيروت اتحاد المصارف العربية، مطبعة فينقيا، ١٩٨٨
٦٥. د. ميراندا زغلول رزق، النقود والبنوك، منشورات كلية التجارة، جامعة بنها، ٢٠٠٩
٦٦. د. ناهض عبد الرزاق القيسي ود. سهيلة مزبان الحسن، قصة النقود، ط١، دار ومكتبة عدنان للطباعة والنشر، ٢٠١٦.

٦٧. د. نبيل حشاد ، دليلك إلى إدارة المخاطر المصرفية والمالية، ط١، منشورات اتحاد المصارف العربية، ٢٠٠٥
٦٨. د. نجيب خلف احمد الجبوري، القانون الإداري، مكتبة ياد كار، السليمانية، ٢٠١٨
٦٩. د. نهرو سليم حنا كريم، البنوك التجارية والضمانات القانونية لنشاطها الائتماني، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠١٩
٧٠. د. وليد عيدي عبد النبي، الشمول المالي و دوره في تحقيق التطور المصرفي وتنمية الاقتصاد العراقي، منشورات البنك المركزي ٢٠١٨
٧١. د. وليد عيدي عبد النبي، مكافحة غسل الأموال و تمويل الإرهاب (التجربة العراقية والعالمية)، دار الكتب والوثائق، بغداد، ٢٠١٩
٧٢. د. يوسف كمال محمد، المصرفية الإسلامية/ السياسة النقدية، ط١، دار الوفاء للطباعة والنشر، ١٩٩٦
٧٣. دليل الاستقرار المالي الصادر عن البنك المركزي ٢٠١٧، منشورات البنك المركزي، ٢٠١٧
٧٤. دليل الاستقرار المالي الصادر عن البنك المركزي لعام ٢٠١٨، منشورات البنك المركزي، ٢٠١٨
٧٥. المبادئ الأساسية للرقابة المصرفية الفعالة الصادرة عن لجنة بازل للرقابة المصرفية، منشورات صندوق النقد العربي ٢٠١٤.
٧٦. د. نجيب احمد خلف الجبوري، القضاء الإداري، مكتبة ياد كار، السليمانية، ٢٠١٨، ص ١٨٣.

ب. كتب اللغة

١. القاموس المحيط، إبراهيم مصطفى الزيادة وآخرون، إصدار مجمع اللغة العربية بالقاهرة، بدون سنة طبع.
٢. محمد مرتضى الزبيدي، تاج العروس من جواهر القاموس، دار الكتب العلمية، بيروت، لبنان، ١٩٧١

ثانياً: الاطاريح والرسائل

أ: الاطاريح

- ١- إبراهيم عبد الحميد احمد عثمان، النظام المصرفي التشادي وإمكانية التأصيل، أطروحة دكتوراه، جامعة ام درمان الإسلامية، كلية التجارة ٢٠٠٨.
- ٢- احمد بالخير، عقد الاستصناع وتطبيقاته المعاصرة، رسالة ماجستير، جامعة الحاج لخضر كلية العلوم الاجتماعية والعلوم الإسلامية، ٢٠٠٨،
- ٣- احمد طلال عبد الحميد البدري، استراتيجية حوكمة التشريعات الإدارية في العراق، اطروحة دكتوراه، مقدمة إلى مجلس كلية القانون/ جامعة بغداد، ٢٠١٩
- ٤- ايناس احمد ظاهر العكدي، الرقابة الإشرافية المتبادلة فيما بين البنوك المركزية على فروع المصارف الأجنبية في العراق، رسالة دبلوم عالي، المعهد العالي للدراسات المحاسبية والمالية، جامعة بغداد، ٢٠١٨.

ب: الرسائل:

- ١- بان علاء الصفار، مهام الرقيب المالي، رسالة ماجستير، كلية الإدارة والاقتصاد، الجامعة المستنصرية، ١٩٩٨
- ٢- حورية حماني، آليات رقابة البنك المركزي على البنوك التجارية وفعاليتها، رسالة ماجستير، جامعة منتوري، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، ٢٠٠٦
- ٣- خالدة محمد ناجي، المصارف العراقية ودورها في الاستثمار الواقع والطموح، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية الإدارة والاقتصاد بالأكاديمية العربية المفتوحة في الدنمارك، ٢٠١٠.
- ٤- رغد فوزي عبد عليوي، النظام القانوني لمحكمة الخدمات المالية ، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بابل، ٢٠١٩
- ٥- رقية كريم عباس، دور السياسة الائتمانية في الحد من التعثر المصرفي. رسالة ماجستير. كلية الإدارة والاقتصاد – جامعة بغداد. ٢٠١٩

- ٦- سعدية غالم، منال غطاس، السياسة المالية ودورها في تفعيل الاستثمار المحلي دراسة حالة الجزائر ٢٠٠١/٢٠١٣، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية العلوم الاقتصادية والتجارية/ جامعة اكلي مهند اولحاج، ٢٠١٥
- ٧- شادي سلامة الحولي، إدارة مخاطر العمليات المصرفية الإلكترونية وفق مقررات بازل، فلسطين غزة كلية التجارة ، رسالة ماجستير الجامعة الإسلامية، ٢٠١٥ ،
- ٨- صادق محمد علي الحسيني، النظام القانوني للهيئات المستقلة دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى مجلس كلية القانون جامعة بابل، ٢٠١٤
- ٩- فرات شاكر محمد، الرقابة الداخلية في المصارف التجارية مع الإشارة إلى مصرف الرافدين، رسالة دبلوم كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة بغداد، ١٩٧٩
- ١٠- فراس حسين علي الصفار، دور البنوك المركزية في تحقيق الاستقرار النقدي في الولايات المتحدة ومنطقة اليورو، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى مجلس كلية الإدارة والاقتصاد/ جامعة كربلاء، ٢٠١٥
- ١١- فلوريدا احمد العامري، رقابة الدولة على شركات القطاع الخاص التجاري في العراق، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٨٣
- ١٢- محمد حامد مجيد السامرائي، اثر نظام الرقابة الداخلية على جودة التقارير المالية، رسالة ماجستير، كلية الأعمال، جامعة الشرق الأوسط، ٢٠١٦
- ١٣- محمد خميس حسين التميمي، دور الرقابة الإشرافية للبنك المركزي في تعزيز الوعي الرقابي المصرفي، رسالة دبلوم عالي، المعهد العالي للدراسات المحاسبية والمالية، بغداد، ٢٠١٣
- ١٤- محمد رعد محمد التميمي، دور الهيئات الرقابية في الحد من الهدر بالمال العام دراسة مقارنة، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية القانون والعلوم السياسية، الجامعة العراقية ٢٠٢٠
- ١٥- محمد سلمان شكير، رقابة البنك المركزي على المصارف الحكومية، رسالة ماجستير، كلية القانون جامعة بابل، ٢٠١٦
- ١٦- محمد سليمان، رقابة البنك المركزي المصري على الانتماء المصرفي واثره في الحد من الأزمات المالية، اطروحة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق/ جامعة القاهرة ٢٠١٥

- ١٧- محمد ضيوف، المركز القانوني للبنك المركزي، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، ٢٠١٥
- ١٨- مروة يوسف الشمري، التنظيم القانوني لبيع العملة وفق قانون البنك المركزي العراقي، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة الكوفة، ٢٠٢٠
- ١٩- مروج طاهر هذال المرسومي، أثر مخاطرة السيولة وكفاية رأس المال في أداء المصارف التجارية العراقية للمدة من ٢٠٠٥-٢٠١٤، أطروحة دكتوراه، كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة كربلاء، ٢٠١٧.
- ٢٠- مناف عاصي كعود، رقابة البنك المركزي على المصارف الأهلية، رسالة ماجستير، كلية القانون والعلوم السياسية، الجامعة العراقية، ٢٠٢٠.
- ٢١- منيب خلف محييد الجبوري، اثر اتفاقية بازل ٢ على الأداء المالي في المصارف الإسلامية الأردنية، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية المال والاعمال/ جامعة آل البيت، ٢٠١٧
- ٢٢- نضال محمد الكساسبة، دور ديوان المحاسبة في تقييم أداء ضريبة الدخل في الإدارة، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية الإدارة والاقتصاد والعلوم الإدارية، جامعة آل البيت، ٢٠٠٣
- ٢٣- الياس عبد الله أبو الهيجاء، تطوير اليات التمويل بالمشاركة في المصارف الإسلامية دراسة حالة الأردن، اطروحة دكتوراه مقدمة إلى مجلس كلية الاقتصاد والمصارف الإسلامية/ جامعة اليرموك، اربد/الأردن ٢٠٠٧.

ثالثاً: البحوث والدوريات:

١. إحسان شمران الياسري، دراسة بعنوان القطاع المصرفي.. التحديات والفرص، متاح على الموقع الرسمي للبنك المركزي
٢. احمد جاسم محمد، استقلالية البنك المركزي ودوره في معالجة التضخم في العراق للسنوات ٢٠٠٣-٢٠٠٨، مجلة كلية الإدارة والاقتصاد للدراسات الاقتصادية، جامعة بابل، ٢٠١٣

٣. احمد محمد فهمي، بلسم حسين رهيف، استقلالية البنك المركزي استنادا إلى قانونه، بحث مقدم إلى المؤتمر العلمي الأول للمعهد العالي للدراسات المحاسبية والمالية، موقع المجالات العراقية.
٤. د. احمد بريهي علي ، الاقتصاد المالي الدولي والسياسة النقدية، تموز ٢٠١١، ص ١٦ بحث متاح على الموقع الرسمي للبنك المركزي
٥. د. احمد بريهي علي، المصارف والانتماء والعمق المالي بين العراق والتجربة الدولية، كانون الثاني ٢٠١٨.
٦. د. احمد محمد فهمي سعيد، نظام النقد والتمويل في البنك المركزي، بحث منشور في مجلة دراسات محاسبية ومالية مجلد ٦، عدد ١٧، ٢٠١١
٧. د. أرشد عبد الأمير جاسم، الشمول المالي واثره في تحقيق النجاح الاستراتيجي للمنظمات الخدمية دراسة استطلاعية لعينة من القطاع المصرفي الخاص العراقي، مجلة الكلية الإسلامية الجامعة، العدد ٤٩، مجلد ١، ٢٠١٧
٨. د. ارشد محمد محمود، عمار شهاب الأحمد، دور معايير لجنة بازل في تدعيم تطبيق قواعد الحوكمة المصرفية بالتطبيق على عينة من المصارف الحكومية للمدة من ٢٠١٤-٢٠١٥، المجلة العلمية لجامعة جيهان السليمانية، المجلد ٣، العدد ١، ٢٠١٧
٩. د. إسماعيل نجم الدين زنكنة، الرقابة الذاتية على أعمال الإدارة (ماهيتها وطرق تحريكها)، المجلة العلمية، جامعة جيهان، السليمانية، المجلد ١، العدد ٤، ٢٠١٧
١٠. د. أيت وازو زائنة، مسؤولية البنك المركزي في مواجهة خطر التعثر المالي للبنوك والمؤسسات المالية، مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد ١٠ العدد ٣، ديسمبر ٢٠١٩
١١. إخلاص حميد حمزة التحكيم في العمليات المصرفية، دراسة منشورة في مجلة الجامعة العراقية العدد ٣٨ لسنة ٢٠١٧
١٢. اسار فخري عبد اللطيف، التعثر المالي المصرفي الأسباب وأساليب المعالجة، بحث متاح على الموقع الرسمي للبنك المركزي العراقي ص5
- www.cbi.iq

١٣. تقرير مجموعة العمل المالي الدولية (الفاتف) أيار ٢٠١٨، متاح على الموقع الرسمي للمنظمة www.fatf.org
١٤. ثريا الخزرجي، السياسة النقدية في العراق بين تراكمات الماضي وتحديات الحاضر، مجلة كلية بغداد للعلوم الاقتصادية الجامعة، العدد الثالث والعشرون، ٢٠١٠.
١٥. د. حمزة فائق وهيب الزبيدي، محمد هاشم محسن الحسيني، دور السلطة الاشرافية في حماية النظام المالي/ الوصاية انموذجاً، مجلة دراسات محاسبية ومالية، المجلد العاشر، العدد ٣٠ الفصل الأول ٢٠١٥
١٦. د. سامي حسن نجم الحمداني، تعدد الأجهزة الرقابية في العراق وأثره على فاعليتها، مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، كلية القانون جامعة كركوك، المجلد ٣، العدد ١١
١٧. د. صادق راشد الشمري، صلاح الدين محمد إمام، تفعيل أنظمة الرقابة المصرفية وتطويرها وفق المعايير الدولية نظام CRAFT نموذجاً، مجلة الإدارة والاقتصاد، السنة الرابعة والثلاثون، العدد التسعون، ٢٠١١
١٨. د. صالح الصالحي أدوات السياسة النقدية والمالية الملائمة لترشيد دور الصيرفة الإسلامية، ندوة علمية دولية حول الخدمات المالية وإدارة المخاطر في المصارف الإسلامية، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير/ جامعة فرحات عباس، خلال المدة من ١٨-٢٠ ابريل ٢٠١٠
١٩. د. صبحي حسون قياس مدى شفافية السياسة النقدية لعينة من المصارف، مجلة كلية بغداد للعلوم الاقتصادية الجامعة، العدد ٣٤ ، ٢٠١٣
٢٠. د. عبد الباسط علي جاسم، الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة للدولة في التشريع العراقي، بحث منشور في مجلة الرافدين، المجلد ١٢، ٢٠١٠
٢١. د. عبيد نعيمة، اثر هيكل الملكية في تحقيق مبادئ حوكمة المؤسسات، مجلة الواحة للبحوث والدراسات، المجلد ٧، العدد ٢، ٢٠١٤
٢٢. د. عبير رياض تقي الدين، الحوكمة الرشيدة ماهيتها، معاييرها الدولية، وخطوات القطاع المصرفي اللبناني لتعزيزها، مجلة البحوث الاقتصادية والمالية، المجلد الرابع، العدد الثاني، ديسمبر، ٢٠١٧

٢٣. د. عقبة رضا، دور مصرف سورية في الرقابة على المصارف الأخرى وآلية تفعيله، مجلة تشرين للدراسات والبحوث العلمية سلسلة العلوم الاقتصادية والقانونية المجلد ٢
٢٤. د. علي إسماعيل عبد المجيد، اثر تقلبات أسعار النفط على السياسة النقدية في العراق، مجلة أهل البيت عليهم السلام، العدد ٢٥ بتاريخ ٢٥ نوفمبر ٢٠١٩
٢٥. د. علي عماد محمد ازهر، آلية نظام الرقابة الداخلية في البنوك المصرفية، دراسة حالة البنك الكويتي المركزي، المجلة الأكاديمية للأبحاث والنشر العلمي، الإصدار لسابع عشر، ٢٠٢٠/٩/٥
٢٦. د. عماد محمد فرحان، الإجراءات الرقابية للبنك المركزي في ظل اتفاقية قانون الامتثال الضريبي الأمريكي للحسابات الأجنبية FATCA، مجلة العلوم الاقتصادية، جامعة البصرة، ٢٠١٣
٢٧. د. فلاح حسن ثويني، التوجهات الجديدة للسياسة النقدية في العراق، المجلة العراقية للعلوم الاقتصادية، المجلد الثالث، العدد الثامن/خاص ٢٠٠٥
٢٨. د. محمد جاسم محمد، الإطار القانوني للمصرف الجسري واثره في معالجة التعثر المصرفي، مجلة القانون للدراسات والبحوث القانونية، العدد (١٧)، ٢٠١٩
٢٩. د. محمد عبد المنعم عفر، الاقتصاد الإسلامي: الاقتصاد الكلي، المجلد الرابع، دار البيان العربي ١٩٨٥
٣٠. د. محمد علي سالم وأمجد ناظم صاحب، هيئة النزاهة في التشريع العراقي، مجلة العلوم الإنسانية، كلية التربية- صفي الدين الحلي/ جامعة بابل
٣١. د. ناصر خليل جلال، د.نلان بهاء الدين عبدالله المدرس، إعادة تنظيم المصارف الخاضعة للوصاية والمسؤولية المدنية الناشئة عنها دراسة في القانون العراقي ، بحث منشور في مجلة تكريت للحقوق السنة ١ العدد ٣ الجزء ١، ٢٠١٧
٣٢. د. نهاد عبد الكريم العبيدي، علي حسين زاير، تطبيق نظام التأمين على الودائع في العراق ودوره في سلامة أداء المصارف التجارية، بحث منشور في مجلة الغري للعلوم الاقتصادية، السنة (١١)، المجلد (١٠)، العدد (٣٣)، السنة ٢٠١٥

٣٣. د. نواف حازم خالد، ايسر عصام داوود، الطبيعة القانونية للنقود الالكترونية ، مجلة كلية القانون والعلوم السياسية، جامعة كركوك، المجلد ٤ العدد ١٣ السنة ٢٠٢٠.
٣٤. د. هاني الطهراوي، رقابة الامتناع على دستورية القوانين وموقف القضاء الأردني، مجلة الزرقاء للبحوث والدراسات، العدد الأول، المجلد الثاني، جامعة الزرقاء الأهلية، الأردن، ٢٠٠٠،
٣٥. د. علي محسن إسماعيل العلق، تصنيف المصارف لأغراض دخول نافذة بيع العملة الأجنبية، بحث متاح على موقع البنك المركزي العراقي.
٣٦. زهير علي اكبر، مشروع فتح فروع للمصارف الأجنبية أو مشاركتهم للمصارف العراقية، بحث متاح على الموقع الرسمي للبنك المركزي العراقي.
٣٧. زهير علي اكبر، تاريخ النقود في العراق، ص ٥ بحث متاح على الموقع الرسمي للبنك المركزي العراقي.
٣٨. سجي فتحي محمد الطائي، الرسمبة المصرفية ودورها في تعزيز القدرة التنافسية، مجلة تكريت للعلوم الإدارية والاقتصادية المجلد ٦/ العدد ١٩ / ٢٠١٠
٣٩. شذى خليل، واقع النظام المصرفي في العراق، مركز الروابط والبحوث والدراسات الاستراتيجية.
٤٠. عبد القادر بريش وزهير غراية، مقررات بازل ٣ ودورها في تحقيق مبادئ الحوكمة وتعزيز الاستقرار المالي والمصرفي العالمي، مجلة الاقتصاد والمالية، العدد ٥٥، الجزائر
٤١. عقيل عبد محمد، السماح للمصارف الأجنبية بالعمل داخل العراق، مجلة العلوم الاقتصادية العدد ١٥ أيار ٢٠٠٥
٤٢. م.م. أزهار عبد صبار، أثر الجهاز المصرفي العراقي في النمو الاقتصادي ومتطلبات معامل الاستقرار النقدي للمدة (٢٠٠٠-٢٠١٢)، مجلة الإدارة والاقتصاد، المجلد الثالث، العدد الحادي عشر.
٤٣. محمد إبراهيم هادي المغازة جي، حماية الودائع في اطار المخاطر المصرفية، بحث دبلوم عالي/ المعهد العالي للدراسات المحاسبية والمالية، جامعة بغداد، ٢٠٠٨

٤٤. محمد نوري داود، الاتجاهات المستقبلية لتأثير بعض المتغيرات الاقتصادية في الاحتياطات الأجنبية، الموقع الرسمي للبنك المركزي.
٤٥. <https://www.cbi.iq/?pid=Home&lang=ar>
٤٦. مصطفى غالب ، حوار مع مجلة المصارف العراقية العدد ٣٢ السنة السادسة، ٢٠٢١
٤٧. نوار يونس حسين، هيثم عبد الخالق إسماعيل، الدور الإشرافي للبنك المركزي في حماية المصارف التجارية، مجلة دراسات محاسبية ومالية، المؤتمر الوطني لطلبة الدراسات العليا لسنة ٢٠١٩.
٤٨. هندرين حسن، استقلالية البنك المركزي ودورها في الحد من التضخم، من مجلة كلية بغداد للعلوم الاقتصادية الجامعة، العدد الثامن والثلاثون، ٢٠١٤
٤٩. هيثم عبد القادر سعيد، نشأة المصارف الإسلامية، مقال متاح على الأنترنت، <https://islamfin.yoo7.com/t3567-topic>
٥٠. وليد عيدي عبد النبي، البنك المركزي العراقي وتطور سياسته النقدية والرقابة المصرفية، بحث منشور على الموقع الرسمي للبنك المركزي العراقي www.cbi.iq
٥١. وليد عيدي عبد النبي، دراسة بعنوان الجهاز المصرفي العراقي نشأته وتطوره وآفاقه المستقبلية، بحث منشور على الموقع الرسمي للبنك المركزي، تاريخ الزيارة ٢٠٢٠/١١/٥ الساعة الثامنة. <https://cbi.iq/page/37>