

الاحتياطيات الدولية ونافذة بيع العملة الأجنبية في البنك المركزي العراقي



علي محسن إسماعيل
محافظ البنك المركزي العراقي



الاحتياطات الدولية ونافذة بيع العملة الأجنبية في البنك المركزي العراقي

علي محسن إسماعيل
محافظ البنك المركزي العراقي

مقدمة ...

نظراً للاهتمام المتزايد بموضوع بيع العملة الأجنبية (الدولار) من قبل البنك المركزي العراقي، وموضوع الاحتياطات ، قمنا بإعداد هذه الدراسة لتوضيح المفاهيم والقواعد والجراءات المتعلقة بذلك ، توضيحاً يساعد في إزالة الغموض واللبس الذي يعتري طرح الموضوع وتداوله على مستويات مختلفة .

تتناول الدراسة الاجابة والتوضيح على التساؤلات الآتية :

- ما هي الاحتياطات الدولية واسباب تكوينها واهداف استخدامها ! وما هي المعايير التي تقيس كفاية تلك الاحتياطات ؟ واين تقف احتياطاتنا من ذلك.
- ما هي القواعد التي تحكم عمليات بيع (الدولار) من خلال نافذة البنك المركزي العراقي .
- ما هي حدود ومحددات رقابة البنك المركزي على عمليات بيع الدولار .
- ما هي الخيارات الممكنة لتحديد دور البنك المركزي في عملية بيع العملة الأجنبية ؟ وما هي الخيارات في تحديد كمية البيع : كما وغرضاً ؟ وما هي السلبيات والايجابيات ازاء كل خيار .

ثم عرضنا في آخر الدراسة اهم الاستنتاجات التي توصلت اليها الدراسة .

نأمل ان تساهم هذه الدراسة في توسيع دائرة الوضوح من جهة و إثارة الافكار والآراء العلمية من جهة اخرى ، خاصة بعد ان تلقينا عدداً من آراء الخبراء والمختصين والاكاديميين الذين عرضنا عليهم الدراسة وكانت تلك الآراء قد اثنت على الدراسة وما ورد فيها والتوصية بطبعتها وإعتماد الفائدة منها .

والله الموفق

علي محسن إسماعيل
محافظ البنك المركزي العراقي

القواعد التي تحكم بيع العملة الأجنبية :

1. ان عملية بيع العملة الاجنبية (الدولار) من خلال نافذة البنك المركزي

العراقي تحكمها القوانين والمبادئ الآتية :

أ- قانون البنك المركزي رقم 56 لسنة 2004 ، الذي حدد في المادة (28) منه عمليات السوق المفتوحة والتسهيلات القائمة، والتي منها ما ورد في الفقرة (ب) : الشراء او البيع البسيط غير المشروط (النقدي او الآجل) للنقد الاجنبي .

ب- المبادئ التوجيهية الصادرة عن صندوق النقد الدولي ، والتي وافقت عليها الدول الأعضاء (ومنها العراق) ، وكان من بين تلك المبادئ عدم وضع قيود على عمليات بيع او شراء العملة الاجنبية.

ج- دستور جمهورية العراق الذي وضع الاقتصاد العراقي في اطار اقتصاد السوق والمنافسة وحرية ودعم نشاطات القطاع الخاص ، ويترتب على ذلك تفعيل قوانين السوق ومنها العرض والطلب .

د- قانون مكافحة غسل الاموال رقم 93 لسنة 2004 ، والذي يلزم المؤسسات المالية كافة (المصرفية وغير المصرفية) بالتحري عن هوية الزبون عند فتح حساب او اجراء عمليات مالية ، وابلاغ البنك المركزي عن المعاملات التي يشتبه بها، ويراقب البنك المركزي مدى التزام تلك المؤسسات بذلك .

استناداً الى ما سلف يتعامل البنك المركزي مع عمليات بيع وشراء العملة الاجنبية على انها :

أ- عمليات مفتوحة ويتوجب على البنك المركزي عدم تقييدها بقيود .

ب- مراقبة المصارف والمؤسسات المالية الاخرى للتأكد من مدى التزامها بقانون مكافحة غسل الاموال وتحريمها عن العملاء ومصادر الاموال لمنع استخدام القنوات المصرفية او المالية لتميرير معاملات مشبوهة قد تنطوي على جرائم غسل الاموال او تمويل الارهاب.

2. إضافة الى القوانين والقواعد التي مر ذكرها _ التي تحكم عمليات بيع وشراء العملة الاجنبية ، فإن طبيعة ايرادات وتمويل الانفاق الحكومي ، وتمويل التجارة الخارجية وسد العجز في ميزان المدفوعات، تفرض واقعاً معيناً ومحدداً لعمليات بيع وشراء العملة الاجنبية ، حيث ان معظم واردات وزارة المالية هي بالعملة الاجنبية (الدولار) ، ومعظم نفقاتها بالدينار العراقي _ كما هو ملاحظ في الموازنة العامة للدولة _ فتقوم الوزارة ببيع الدولار الى البنك المركزي ، الذي يتولى بدوره اعادة بيعه الى القطاع الخاص ، للحصول على الدينار حيث يغطي القطاع الخاص استيراداته بالدولار المشتري ، إضافة الى تغطية الطلبات الاخرى بمختلف انواعها ، وهكذا فإن ما يقوم به البنك المركزي تفرضه احتكارية مصدر الدولار بشكل اساسي ، ومن خلاله يتم تمويل موازنة الدولة وتغطية العجز في ميزان المدفوعات ، وعندما يكون الطلب على الدولار اقل مما يحصل عليه البنك المركزي يذهب الفائض (الفرق) الى احتياطي العملة الاجنبية ، وعندما يكون الطلب على الدولار اعلى من المورد الدولارى يستخدم البنك المركزي احتياطي العملة لتغطية العجز (الفرق) ، لذلك فالاحتياطي يرتفع وينخفض تبعاً لتلك العلاقة وضمن هذه العملية يتحقق الحفاظ على سعر الصرف ، وتتحقق الوظيفة الاساسية للاحتياطيات الاجنبية . وليس لدى البنك المركزي من ادوات لخفض الطلب على العملة الاجنبية سوى رفع سعر الصرف الرسمي للدولار تجاه الدينار ، والذي يمثل خياراً

صعباً لأن الزيادة تنعكس في الاسعار وتزداد معاناة الفئات واطنة الدخل ، فضلاً عن تأثيره على الجوانب الأخرى .

كما ان تقليص مبيعات العملة الأجنبية للقطاع الخاص ، وبغض النظر عن تكييفه القانوني والتنظيمي ، يعني اتساع الفجوة بين عرض العملة الأجنبية والطلب عليها في السوق ، ومن نتيجته زيادة الفارق بين السعر الرسمي وسعر المشتري الأخير ، وارتفاع اسعار المستوردات ، وبالتالي ترتفع مكاسب فئة الوسطاء الى مستويات غير معقولة على حساب الاقتصاد الوطني والموازنة العامة والمواطن .

ومثلما ان البنك المركزي لا يستطيع التأثير في الطلب على العملة الأجنبية، كما تقدم ، فهو أيضاً لا يستطيع التحكم بحجم العملة الأجنبية التي تصله من وزارة المالية او الجهات الأخرى (على ضالة اسهامها) ، ولهذا السبب نقول ان البنك المركزي لا يتحكم بحجم الاحتياطات الأجنبية. اي ترتفع وتتنخفض لعوامل خارج سيطرته ، وبالتالي يتوضح مما مر بأن عملية بيع العملة الأجنبية تحكمها طبيعة دورة الموارد المالية وعوامل الطلب والعرض ، ويؤدي البنك المركزي دور التوازن بينهما حفاظاً على سعر الصرف وبالتالي حفاظاً على الاسعار العامة والقوة الشرائية .

3. ان الكلام يدور في الغالب حول سبب مبيعات البنك المركزي من الدولار (العرض) ، ولا يتم الحديث عن سبب المشتريات من الدولار (الطلب) ، في حين أن البحث والتحليل في جانب الطلب يؤدي إلى تصحيح الفجوات والاختلالات الحاصلة في الاقتصاد الكلي والسياسة المالية ، وغيرها من الظواهر المؤثرة ، ان قوة الطلب على شراء الدولار يعود إلى عدة أسباب خارج إرادة البنك المركزي ، ومنها :

- ضعف أو محدودية القاعدة الإنتاجية وأحادية الموارد ، وعدم وجود رؤية أو نموذج للاقتصاد الكلي ، ومن تبعات ذلك الاعتماد على استيراد السلع والخدمات بشكل يكاد يكون كلي.
- هروب رؤوس الأموال إلى الخارج ، استثماراً أو ادخاراً بسبب حالة عدم الاستقرار السياسي والأمني ، والتحديات الكبيرة التي تواجه بيئة العمل .
- ضعف وفساد الأجهزة الضريبية والجمركية ، مما يخلق دخولاً عالية تتجه نحو الاستهلاك المفرط أو الهروب إلى الخارج وكلاهما يشكلان ضغطاً مباشراً على الطلب لشراء الدولار.
- محدودية التحويلات من الخارج ، الأخفاق في جذب الاستثمارات إلى داخل العراق.
- ضعف الجهاز المصرفي وعجزه عن تعبئة الموارد لأغراض تنشيط القطاعات الاقتصادية ، وارتفاع نسبة السيولة لديه لإحجامه عن تقديم القروض بسبب الأوضاع واقتصار نشاطاته وخدماته على عمليات هامشية واستثمارات محدودة .
- قصور الخدمات الصحية والتعليمية والسياحية في داخل العراق ، مما يدفع الكثير للسفر خارج العراق لتلقي تلك الخدمات .
- هجرة اعداد كبيرة من المواطنين إلى دول أخرى بعد بيع ممتلكاتهم وتحويلها إلى الخارج ، خاصة بعد ما تعرضت العديد من المناطق إلى جرائم الإرهاب والعمليات العسكرية .

- التلكؤ الشديد في تطبيق القوانين التي تحد من سياسة إغراق السوق العراقية بالسلع المستوردة وتحفيز الإنتاج الوطني ومن تلك القوانين :
 - قانون التعرفة الجمركية .
 - قانون حماية المنتج المحلي .
 - قانون حماية المستهلك .

إضافة إلى الخلل المزمن في إدارة المنافذ الحدودية الذي ينجم عنه الضعف الشديد في تطبيق القوانين والتعليمات ومعايير السيطرة النوعية.

4. ان تحليل مبيعات البنك المركزي من الدولار وتحويلها إلى الخارج على أنه يتعلق حصراً بالاستيرادات وان ارتفاع مبلغ المبيعات عن الاستيرادات المقدره يوضع تحت طاولة الشبهات ، تحليل يهمل الأغراض الأخرى للتحويل ، فهناك نسبة مهمة من التحويلات تمثل هجرة الأموال إلى الخارج إضافة إلى أغراض متنوعة شخصية أخرى وحتى حيازة العملة الأجنبية داخل العراق .

5. من الأخطاء الشائعة مقارنة إيرادات الحكومة من الدولار بالمبيعات من الدولار ، حيث يفترض البعض بأن المبيعات يجب أن تتطابق أو تقل عن الإيرادات من الدولار ، من منطلق أن واردات الحكومة تتحدد بشكل أساس من بيع النفط ، وبالتالي يكون التفكير بأن الحكومة لا تتفق أكثر من مواردها النفطية ، وبالتالي من أين يأتي الطلب على الدولار .
وهنا نوضح : بأن الطلب على الدولار يأتي من العملة المحلية (الدينار)، والكمية التي تعرض من العملة المحلية ليس مصدرها فقط استبدال وزارة المالية موردها الدولار بالدينار ، بل أن هناك انفاق حكومي يُعطى من حوالات وسندات الخزينة والقروض المحلية (من المصارف الحكومية)

والقروض الخارجية ، وعلى سبيل المثال فإن مجموع ما اقترضته الحكومة (من المصادر المذكورة) يبلغ حوالي 15 ترليون دينار لتغطية العجز الحاصل هذه السنة ، وهذا المبلغ في غالبيته يتحول إلى طلب على السلع والخدمات وهي في الغالب مستوردة ، وهكذا فإن ربط مبيعات البنك المركزي بالموارد النفطية ربط غير دقيق لأنه لم يأخذ بنظر الاعتبار عرض النقد (بالدينار) المتأتي من المصادر المذكورة ، إضافة إلى القروض التي تمنحها المصارف إلى القطاع الخاص والجمهور ، ونشير هنا إلى أن مشروع قانون الموازنة لسنة 2016 ، تضمن تمويل الموازنة بقروض وسندات وأخرى بمبلغ يزيد على 20 ترليون دينار تقريباً لسد العجز المتوقع.

6. ان انخفاض أسعار النفط الكبير لا يصحبه انخفاض في حصة الشركات الأجنبية المستخرجة للنفط ، لأن تلك الشركات تتقاضى حصتها من كمية الإنتاج بغض النظر عن سعر البيع للبرميل ، وهذا يعني انخفاضاً مباشراً وحاداً في المورد الدولار للحكومة وبالتالي انخفاض الوارد من الدولار إلى البنك المركزي (حيث يذهب حوالي 10 دولارات لكل برميل بغض النظر عن سعر البيع من إيرادات النفط إلى تلك الشركات) وإذا اخذنا بنظر الاعتبار أن هناك ما نسبته حوالي 25% من المورد الدولار يذهب مباشرة من وزارة المالية إلى تسديد استيرادات الحكومة والتزاماتها وديونها الخارجية فإن حجم الانخفاض في الدولار المستلم من البنك المركزي سيكون كبيراً ، ومع الاستمرار بصدور الموازنة العامة للدولة بعجز كبير يمول بشكل أساس من القروض والحوالات والسندات الداخلية ، فإن ذلك يعني انخفاضاً في الواردات من الدولار لا يقابله انخفاض في الانفاق بنفس الدرجة وتغطيته بتلك الإصدارات بالعملة المحلية أي أن الطلب على الدولار

سيبقى مرتفعاً (بارتفاع الانفاق) لا يقابله وارد دولاري بنفس المستوى ، وهذه ظاهرة مزمنة في الدول النفطية ، تغطيها عندما تحدث باستخدام احتياطي العملة الأجنبية ، كما حدث في سنة 2009 ، حيث بلغت نسبة مبيعات البنك المركزي من الدولار إلى واردات البنك من الدولار ، بلغت نسبة 148% ويتم تعويضها في السنوات التي ترتفع فيها الموارد النفطية .

الاحتياطيات الدولية :

7. رغم كل المظاهر والتحديات التي تحيط بالواقع الاقتصادي والمالي والنقدي، فإن العراق مازال يحتفظ باحتياطي جيد وفقاً للمعايير الدولية.

لقد حددت المبادئ التوجيهية لإدارة الاحتياطيات الدولية الصادرة عن صندوق النقد الدولي في سنة 2001 مجموعة من المؤشرات الاقتصادية العامة يمكن الاسترشاد بها للدلالة على مدى ملائمة أو امثليه حجم الاحتياطيات الأجنبية التي تحتفظ بها الدولة وهي :

1- نسبة تغطية الاحتياطيات للاستيرادات كافية لتغطية استيراد 6 أشهر .

2- نسبة تغطية الاحتياطي (بالعملة الأجنبية) للمعروض النقدي (بالعملة الوطنية) : تكون بحدود 1:1 .

3- نسبة تغطية الاحتياطيات للدين الخارجي : مساوياً لواحد (الديون التي تستحق في غضون سنة) .

وطبقاً للمعايير المذكورة يعتبر العراق من الدول عالية الاحتياطي ، بل أن بعض الدراسات ومنها دراسات صندوق النقد العربي تعد العراق من الدول العربية التي تبالغ في حجم الاحتياطي (إضافة إلى السعودية والجزائر ولبنان) ، حيث من غير هذه الدول يحتل العراق المرتبة الأولى بين الدول

العربية في تغطية الاحتياطي للاستيرادات مقاسة بعدد الشهور التي يغطيها
(قبل انخفاض أسعار النفط) .

وكما موضح:



كما أن نسبة تغطية الاحتياطي للمعروض النقدي حوالي 170% وتعد من النسب العالية (حيث في العادة تتراوح بين 70% - 100%) ونسبة تغطية الاحتياطي للدين الخارجي القصير الأجل، فهي نسبة عالية جداً .

8. ان البنك المركزي وفي إطار الرقابة على عمليات بيع الدولار والتحويلات الخارجية ، ينطلق من فهم موضوعي لماهية وطبيعة وأهداف احتياطي العملة الأجنبية والتي مر ذكرها ، واستناداً إلى ذلك الفهم (المتفق عليه دولياً والمتطابق مع المبادئ التوجيهية لصندوق النقد الدولي) ، يكون دور البنك المركزي هو الرقابة الوقائية بالدرجة الأولى منعاً لاستخدام عمليات البيع لغسل الأموال أو تمويل الإرهاب، والرقابة الردعية باتخاذ الإجراءات اللازمة بشأن المخالفين طبقاً للقوانين النافذة وتعليمات البنك المركزي ، وأن جوهر عملية الرقابة في هذا الصدد ينصب على شفافية وشرعية الأموال التي يتم شراء الدولار بها ، دون وضع قيود على عمليات البيع لأن في ذلك أثراً ونتائج خطيرة وتصب في النهاية في صالح المتفعين والمضاربين وتضرر المواطنين (بارتفاع سعر البضائع) ، فضلاً عن مخالفة ذلك لالتزام العراق بتحرير عمليات البيع من القيود (طبقاً لقبوله بالمبادئ التوجيهية لصندوق النقد الدولي).

رقابة البنك المركزي : الوقائية والردعية

9. إن الرقابة المصرفية الفعالة تستند الى شروط وظروف يؤثر وجودها بشكل مباشر على فعالية الرقابة المصرفية ، وتشير دراسات وتجارب الدول والمنظمات المعنية بذلك الى ان مدى فعالية الرقابة تتوقف على الشروط الآتية:-

- سياسات اقتصادية كلية سليمة ومستدامة .
- اطار وخطة وطنية تستهدف الاستقرار المالي (باشتراك كافة الاطراف المعنية) .
- بنية قانونية وتنظيمية ، ومما تشمله : قوانين الاعمال ، قواعد محاسبية متقدمة ، مهنيون مستقلون في مجالات المحاسبة

والتدقيق والمحاسبة ، أنظمة فعالة وآمنة لمقاصة وتسويات المدفوعات ، مكاتب فعالة للاستعلام الانتماني ، بيانات واحصاءات اقتصادية ومالية واجتماعية ، سلطة قضائية مستقلة وفعالة .

• الترابط والتكامل بين مؤسسات الدولة في اطار تبادل المعلومات، والتنسيق المشترك في الامور ذات الطبيعة المتعددة الاطراف .

10. رغم العوامل والظروف التي مر ذكرها ، اعطينا الاهمية والاولوية لاتخاذ الاجراءات الوقائية والردعية التي تحد من ظواهر التجاوزات والمخالفات المتعلقة بعمليات بيع وشراء العملة الاجنبية، وندرج ادناه اهم تلك الاجراءات :

أ- تفعيل دور مكتب الإبلاغ عن غسل الأموال في البنك المركزي ، وتم منح المكتب لأول مرة الاستقلال المالي والإداري والمكاني وابدينا استعدادنا للاستجابة إلى كافة المتطلبات المادية والبشرية والفنية التي يحتاجها المكتب لتقوية وتعزيز دوره ، وقد حظي ذلك بتقدير من منظمة العمل المالي (المختصة بإجراءات مكافحة غسل الأموال) .

ب- تفعيل دور اللجنة الوطنية لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب، واستطاعت اللجنة وبجهود مكثفة واستثنائية من اعداد مشروع قانون مكافحة غسل الأموال وتهريب الأموال والذي تم اعداده على وفق احدث المتطلبات والاتفاقيات الدولية وبتنسيق مباشر مع منظمة العمل المالي والبنك الدولي، وتم التصويت على المشروع في مجلس النواب ، وسيوفر القانون اطاراً تنظيمياً وقانونياً على درجة عالية لمواجهة النشاطات المالية الإجرامية .

ج- تكثيف الجهود مع المنظمات الدولية المعنية من أجل بناء قدرات عراقية ودعمها بالخبرة والمعلومات من أجل التعاطي مع تلك الجرائم الخطيرة ، وهناك استجابة دولية وتجري عمليات التدريب والتأهيل حالياً بشكل مكثف لموظفي البنك المركزي وموظفي المصارف المعنيين ، كما يجري السعي لإدخال كافة الجهات المعنية في مكافحة (الأمنية ، الرقابية، القضائية والجهات الساندة) .

د- العمل على تطبيق مقررات لجنة بازل (I,II,III) ، حيث الزم البنك المركزي المصارف كافة باستحداث وحدات لإدارة المخاطر ومكافحة غسل الأموال ، و تنفيذ قرار رفع رؤوس أموال المصارف إلى 250 مليار دينار ، إضافة إلى مراجعة مهام وقواعد الإشراف ومتطلبات الانضباط لتحسين الأداء في سوق الائتمان والعمل المصرفي .

هـ- التعاقد مع شركة ارنست ويونغ ، لتنفيذ إجراءات بيع الدولار للمصارف وشركات التحويل وشركات الصيرفة ، وتحديد نقاط الضعف وسبل ضبط تلك العمليات .

و- التعاون والتنسيق مع دول الجوار بشأن الحوالات، وتم مؤخراً توقيع مذكرة تفاهم مع البنك المركزي الأردني بشأن التعاون والتنسيق وتبادل المعلومات .

ز- إلزام المصارف وشركات التحويل بتقديم كشف تفصيلي بالمبالغ المحولة يتضمن كافة المعلومات المطلوبة ، ويقوم البنك المركزي بتزويد مكتب المفتش العام في وزارة المالية ، والهيئة العامة

للضرائب وهيئة الجمارك بنسخ من تلك الكشوفات لأغراض التحاسب الضريبي والمتابعة .

ح- استطاع البنك المركزي القضاء على ظاهرة ما يسمى (بالصكوك الطائرة) من خلال تطوير أنظمة المدفوعات التقنية والإجراءات الأخرى ، ومنها إلزام المصارف بإيقاف العمل بتمرير الصكوك بعد مرور (3) أيام في حالة عدم تأكيد النظام على توفر الرصيد ، ولا يجري الآن تمرير أي صك ما لم يحصل التأييد بتوفر الرصيد بغض النظر عن الفترة التي يستغرقها ، وتجدر الإشارة إلى ان البنك المركزي استطاع قبل أشهر إيقاف عمليات احتيال بهذا الشأن كان مجموع صكوكها أكثر من 400 مليار دينار ، وقد ابلغنا ديوان الرقابة المالية عن بعض الحالات السابقة التي تتطوي على شبهات، ويعمل البنك المركزي بالتنسيق مع الديوان للتحري عن أية عمليات سابقة قد تتطوي على عمليات احتيال باستخدام المال العام للانتفاع الخاص في عمليات مصرفية ، مع العرض ان البنك المركزي يستقطع مبالغ الحوالات بالدينار العراقي من ارصدة المصارف المفتوحة لديه مباشرة وقبل تنفيذ الحوالة وبالتالي فأن تلك الصكوك اذا كان المقصود منها (صكوك بدون رصيد) فأنها معاملات تخص المصارف الخاصة والمصارف الحكومية .

ط - من أجل توسيع وتنويع القاعدة الإنتاجية المحلية بما يخفف من حجم الاستيرادات وبالتالي التقليل من الطلب على الدولار ، بعد أن عجزت ومع الاسف سياسات الانفاق من تعزيز وتحفيز الإنتاج المحلي ، وكانت في غالبيتها مغالاة في الانفاق الاستهلاكي وبالتالي المزيد من الاستيرادات ، من أجل ذلك قام البنك المركزي بخطوة تاريخية بإقراض المصارف المتخصصة والمصارف الخاصة بمبلغ

قدره (6) ترليون دينار لتمويل المشاريع الصناعية والزراعية والعقارية والمشاريع الصغيرة ، وإذا تم إدارة تلك القروض بشكل مناسب فأنها ستكون قاعدة مهمة لتحفيز النشاطات الاقتصادية داخل البلد وخلق قاعدة إنتاجية كبيرة .

ك - طوّر البنك المركزي ويطور أنظمة المدفوعات ومقاصة الصكوك الكترونياً واعتماده بدلاً عن غرفة المقاصة اليدوية لكافة المصارف الحكومية والخاصة في بغداد والمحافظات ، وكذلك اطلاق البنية التحتية لأنظمة الدفع بالتجزئة والمقسم الوطني ، وتوحيد المواصفات الأمنية للصكوك المسحوبة على جميع المصارف لغرض توفير حماية أكبر للصكوك والحد من عمليات التزوير .

ل - تم التعاقد مع شركة عالمية (أرنست ويونغ) لغرض تقييم المصارف وفق نظام (CAMELS) ، وستقدم الشركة نتائج التقييم لكافة المصارف في وقت قريب ، ويوفر هذا التقييم للبنك المركزي وللمتعاملين مع هذه المصارف الوقوف على أوضاع تلك المصارف وبالتالي اتخاذ الإجراءات المناسبة لتصحيح أوضاعها أو تقرير مصيرها.

م- تم إبلاغ المصارف وشركات التحويل بالوصف الجديد لمهنة مدير مكافحة غسل الأموال ومعاونيه، باعتبار أن هاتين الوظيفتين من الوظائف المهمة لأي مؤسسة مالية أو مصرفية.

ن- وفي إطار الإجراءات الردعية ، يواصل البنك فرض العقوبات والغرامات المالية طبقاً لتقارير هيئات التفتيش الميداني والمكتبي من خلال لجنة فرض العقوبات التي تضم عدد من ممثلي تشكيلات البنك

المركزي ، ونشير هنا إلى أن المخالفات التي تم تشخيصها للسنوات الماضية فيما يتعلق بالتصاريح الجمركية قد أُعطيت لها الأهمية والأولوية عند تكليفنا ، واستناداً إلى عمليات المراجعة وتشخيص المخالفات فرض مجلس إدارة البنك المركزي عقوبات مالية كبيرة تصل إلى أكثر من 15% من رأسمال بعض المصارف. ولا يتردد البنك المركزي في اتخاذ الاجراءات الرادعة بل عقوبات صارمة وبشكل مستمر وغرامات بقدر لم يعرف لها في تأريخ البنك مثيلاً. كما ان هناك العديد من القضايا امام القضاء منذ فترة طويلة .

لقد تخلف العراق عقوداً من الزمن في مواكبة التطورات الحاصلة في الانظمة المصرفية والمالية وعن مواكبة المعايير الدولية لتحقيق الاستقرار المالي وادارة المخاطر وضبط اليات السوق وعن استخدام الانظمة التقنية المتطورة في ادارة العمليات والمعاملات والخدمات .

معوقات رقابة البنك المركزي العراقي :

تولي ادارة البنك المركزي حالياً أولوية كبيرة للرقابة الفعالة وتتخذ خطوات مهمة وجادة من اجل الارتقاء بمستوى كفاءة وفاعلية الرقابة على المصارف والمؤسسات المالية لكن هذا الامر يستغرق عادة مدة من الزمن لبناء القدرات المحلية وتوفير ادوات فعالة للرقابة نمضي قدماً في بنائها. ويواجه البنك المركزي صعوبات جمة في تطوير العمل المصرفي والرقابة على المصارف والسيطرة وذلك لجملة اسباب من أبرزها :

أ- ضعف البنية التنظيمية والادارية والتقنية للمصارف وبقية المؤسسات المالية، وهي تتكفى على أنشطة محدودة لتلك الأسباب، وايضا لارتفاع مخاطر منح الائتمان والتسهيلات بالارتباط مع عدم اكتراث

المقترضين والمتعاملين معها بالوفاء بالتزاماتهم، إضافة على اثر العوامل السياسية والأمنية في بيئة الأعمال بصفة عامة. وان تخلف تلك المصارف في الانظمة الرقابية الداخلية وادارة المخاطر، ومنها مخاطر غسل الاموال وتمويل الارهاب، يلقي كل ذلك على البنك المركزي ، مهمات صعبة وتحديات كبيرة .

ب- عزوف المستوردين عن اتباع الاعتمادات المستندية كوسيلة افضل في عمليات الاستيراد، ورغم الحوافز التي منحها البنك المركزي للدفع بهذا الاتجاه فإنها لم تفلح ، حيث اعتاد التجار منذ التسعينات على هذا الاسلوب خاصة ان اغلبهم من صغار التجار الذين يجدون في التحويل المباشر سبيلاً سهلاً لا يكلفهم جهداً ، ولا يخضعهم لإجراءات ضريبية او غيرها في ظل غياب دور السلطات الضريبية .

ج- ونتيجة لما تقدم نلاحظ شيوع التعامل بالنقد بدلاً من استخدام الجهاز المصرفي ، ويمتد ذلك حتى للمعاملات التجارية الاستيرادية ، وعلى سبيل المثال فأن التجارة مع ايران تقدر بـ 8 مليار دولار سنوياً ، تتم عبر معاملات نقدية. ان ظاهرة التعامل بالنقد عائق كبير امام تحقيق رقابة فعالة على كافة الحلقات. كما ان العديد من معاملات التحويل تجري عبر الهاتف، حيث يستلم المحول مبلغاً نقدياً داخل العراق ، ويسلم المبلغ نقداً لطالب التحويل في البلد الاخر، وتتفاقم هذه السلبيات مع تزايد هجرة المواطنين واموالهم الى الخارج .

د- القصور والضعف في الاجهزة ذات العلاقة بعمل البنك المركزي او المكمل لدوره الرقابي لا سيما في تسجيل الشركات ، واجازات الاستيراد،

والسلطات الجمركية والضريبية وجهاز مكافحة الجريمة الاقتصادية ، وغيرها .

هـ- عدم توفر البيانات او عدم دقتها والمتعلقة بالجوانب الاقتصادية والتجارية والضريبية وغيرها من البيانات الوطنية التي تساعد البنك المركزي في الدراسة والتحليل والرقابة.

و- ضعف القدرات والخبرات في الاجهزة المعنية بالرقابة والتحري والتحقيق في كافة التشكيلات المعنية سواء داخل البنك المركزي او في القطاع المصرفي او المؤسسات المالية غير المصرفية ، او الاجهزة المعنية الاخرى في اجهزة الرقابة او القضاء او مؤسسات مكافحة الجريمة والجرائم الاقتصادية. خاصة ان بعض الجرائم التي تدرج ضمن غسل الاموال لا تمتلك اجهزة الدولة خبرة وقاعدة للاستخبارات المالية او التحريات المالية للتعامل معها، ولا توجد لديها خلفية في المفاهيم والممارسات والاحكام التي تخص تلك القضايا، مع عدم وجود قانون يستوعب كافة الجوانب المتعلقة بجرائم غسل الاموال كالذي صادق عليه مجلس النواب مؤخراً .

ز- سبق وان منح البنك المركزي موافقات لتأسيس مكاتب صيرفة وبحدود 2000 رخصة (قبل تولينا التكليف) ، وهذا العدد الكبير يشكل عبئاً كبيراً على البنك المركزي في الاشراف والسيطرة والرقابة ، خاصة ان تلك المكاتب تدار من قبل افراد وليس لدينا انظمة الكترونية ولا انظمة ادارية ومحاسبية ورقابية يمكن الركون اليها او الوثوق بها . وهي تعتمد بشكل كلي على البنك المركزي في الحصول على العملة الاجنبية

(الدولار) لأن القطاع الخاص في العراق لا يسهم في عرض العملة الأجنبية للخصائص المعروفة والتي اشرنا إليها آنفا .

ح- الاضطرابات السياسية والامنية التي تنعكس بشكل مباشر على مجمل الأوضاع الاقتصادية بما في ذلك الاستثمار والادخار الذي يتجه خارج البلد ، مع انعدام القاعدة الانتاجية واحادية الموارد المالية .

ط- ضعف كفاءة السياسة المالية والتي من مظاهرها :

- الانفاق الاستهلاكي والريعي الذي يؤدي الى استنزاف احتياطي العملة الأجنبية ولا يساعد في خلق قاعدة انتاجية حقيقية .
- ضعف كفاءة وتشريعات الجهاز الضريبي .
- تخلف نظام الادارة المالية ونظام اعداد وتنفيذ ومراقبة الموازنة العامة للدولة .
- عدم وجود مرونة في تخفيض النفقات مع صعوبة زيادة الإيرادات.

الخيارات او المقترحات بشأن بيع الدولار

الخيار الاول : تقييد عمليات البيع عن طريق :

- أ- تحديد سقف البيع حسب انواع البيع او الحوالات .
- ب- تحديد البيع بموجب وثائق ومستندات حسب كل نوع
- من انواع البيع او الحوالات و لاغراض محددة .

الإيجابيات : السيطرة على الكميات المباعة من الدولار .

- السلبيات : قصور العرض عن تلبية الطلب مما يرفع سعر الصرف للدولار في السوق الموازية وبالتالي ارتفاع الاسعار وزيادة التضخم .

- تحقيق ارباح فاحشة من قبل الوسطاء والمضاربين .
- اللجوء الى عمليات التحايل وتزوير الوثائق والمستندات بالتواطئ مع موظفي المؤسسات المعنية او من خلال عصابات التزوير .

- صعوبة الرقابة والسيطرة على ما تستلزمه عمليات التوثيق المستندي خاصة وان عدد المصارف اكثر من 50 مصرف و 30 شركة تحويل وحوالي 2000 شركة وساطة (مكاتب صيرفة) .

- استنزاف جهد البنك المركزي في تدقيق تلك العمليات ومدى استيفائها للشروط والوثائق والمستندات ، مع عدم

تجاوب مؤسسات الدولة ذات العلاقة (الكمارك ،
الضريبة ، التجارة... إلخ) ، ومثال على ذلك ما فرضه
البنك من فواتير وتصاريح جمركية وغيرها في سنة
2012 ما تزال لحد الآن قيد التدقيق والمخاطبات منذ
أكثر من 3 سنوات .

الخيار الثاني : التقيد الجزئي :

ويتمثل في :

- أ. عدم طلب وثائق او مستندات لعميات البيع والتحويل من
المصارف والشركات مع تطبيق مبدأ " اعرف زبونك " اي
التحقق من مشروعية الاموال التي تستخدمها المصارف
والشركات في عمليات التحويل والبيع .
- ب. تقيد الكميات المباعة بحدود معينة حسب الاغراض وحسب
مستوى الواردات الدولارية .

الإيجابيات :

- السيطرة النسبية على الكميات المباعة .
- عدم اقحام البنك المركزي والمصارف بوثائق ومستندات
تصاريحات الجمارك ، والضرائب.. وغيرها .

- الانسجام مع قانون البنك المركزي الذي نص على البيع البسيط غير المشروط (النقدي والأجل) للعملة الاجنبية وكذلك الانسجام مع المبادئ التوجيهية لصندوق النقد الدولي الذي وقعت الدول عليه (ومنها العراق) والتي منها عدم تقييد بيع العملة الاجنبية ، لكن هذا الانسجام يحقق فقط جانباً من حرية البيع (عدم وضع شروط مربوطة بوثائق ومستندات) ولا يحقق الحرية الكاملة من حيث اغراض التحويل (حالياً لا تنص التعليمات على السماح للتحويل او انتقال رؤوس الاموال او التحويلات الاخرى غير المنصوص عليها) .

كما انه لا يتحقق مبدأ حرية او اطلاق سقف التحويل ، طالما ان البيع بموجب هذا الخيار محددًا بسقف معين .

السلبيات :

- ارتفاع سعر الصرف كلما كان هناك تقييد اعلى لسقف المبيعات الكلية ، وما يتبعه من سلبيات ارتفاع الاسعار والمضاربة .
- لا يلبي المبادئ التوجيهية لصندوق النقد الدولي التي نصت على عدم التقييد ولا يستجيب لقانون البنك المركزي .
- لا يمنع ذلك من عمليات التحايل والتزوير من اجل جعل العمليات غير المسموح بها عمليات مشروعة بوضع غطاء مشروع لها ، اي استخدام عناوين مشروعة للتحويل لتغطية اغراض غير مسموح بها في التعليمات .

- يلقي ذلك على البنك المركزي مسؤوليات المتابعة والتدقيق للتأكد من سلامة العمليات ، وهو جهد يفوق قدرة البنك المركزي لاسباب يطول شرحها .

الخيار الثالث : اطلاق حرية الشراء لاجراض محددة .

يعني هذا الخيار :

- أ. عدم تحديد سقف لعمليات البيع .
- ب. لايسمح بتغطية العمليات غير الواردة في تحديدات البنك المركزي (مثل : التحويلات الرأسمالية وغيرها) .

الإيجابيات :

- يساعد على الاستقرار النسبي لاسعار الصرف .
- يستجيب الى حد ما الى المبادئ التوجيهية لصندوق النقد الدولي وقانون البنك المركزي من حيث عدم تحديد السقف .

السلبيات :

- يؤدي الى استخدام اعلى لاحتياطي العملة الاجنبية .
- لا يستجيب الى توجيهات صندوق النقد الدولي من حيث تقييد انواع التحويلات .
- اضافة الى السلبيات الاخرى الواردة في الخيار السابق - من حيث التحايل والتزوير ومسألة الرقابة والسيطرة .

الخيار الرابع : الإطلاق الكلي كما ونوعاً .

يعني هذا الخيار :

- أ- عدم تقييد الكميات والاستجابة الكاملة للطلب .
- ب- عدم تقييد انواع التحويلات .
- ج- الزام المصارف والشركات بتطبيق مبدأ " اعرف زبونك " للتحقق من مشروعية مصدر الاموال .

الإيجابيات :

- استقرار سعر الصرف والاستقرار العام في الاسعار .
- منع المضاربات ومنع حصول فروقات كبيرة عن السعر الرسمي وبالتالي الغاء طبقة المنتفعين والمضاربين .
- عدم استنزاف جهود البنك المركزي في متابعة وتدقيق الكم الهائل من المعاملات والوثائق ، والاكتفاء بالتحقق من مشروعية الاموال بالزام ومراقبة المصارف والشركات بالالتزام بالتحقق من ذلك .
- الاستجابة الكاملة للمبادئ التوجيهية لصندوق النقد الدولي وقانون البنك المركزي والنظام الاقتصادي القائم على اساس اقتصاد السوق وقانون العرض والطلب .

السلبيات :

- انخفاض احتياطي العملة الاجنبية الذي قد يكون له اثاراً نفسية اكثر مما هي علمية او موضوعية ، فالاحتياطي الموجود قادر على الاستجابة للطلب .
- قد يشجع على المزيد من عمليات انتقال الاموال الى الخارج او الاكتناز بالعملة الاجنبية.

الخيار الخامس : خروج البنك المركزي من عمليات البيع .

اي عدم اقدام البنك المركزي على شراء الدولار من وزارة المالية واعادة بيعه وتقوم وزارة المالية ببيعه مباشرة من خلال احد الخيارات الاتية :

- أ- تأسيس شركة تابعة للوزارة تتولى عمليات البيع الى منافذ البيع (المصارف ، مكاتب الصيرفة ..) ، او تقوم بالبيع المباشر .
- ب- البيع من خلال المصارف التابعة لها (الرافدين ، الرشيد ، العراقي التجاري ..) .

ويمكن للبنك المركزي الشراء مما يفيض عن حاجة السوق ، ويقوم بعملية الضخ للسوق عندما يحدث اختلال في السعر (زيادة سعر الصرف للدولار) او الشراء من السوق (عند انخفاض سعر صرف الدولار) .

الإيجابيات :

- انصراف البنك المركزي لتأدية مهامه الكبيرة والواسعة ، لا سيما في تحفيز النشاط الاقتصادي .
- تبديد الانطباعات الخاطئة عن مفهوم الاحتياطي من العملة الاجنبية .
- تحقيق موارد افضل للخرينة العامة بالاستفادة من عمولات البيع وغيرها .
- الغاء دور العديد من الوسطاء والمضاربين .



السلبيات :

- يتحفظ صندوق النقد الدولي على ذلك ، باعتبار أن وزارة المالية جهة غير مختصة بهذا الأمر .
- ربما يحتاج الى ترتيبات وموافقات من الخزانة الامريكية والبنك الفيدرالي الامريكي الذي يحتاج الى تطمين بخصوص الرقابة والسيطرة على حركة الدولار وفقاً للقوانين الدولية والامريكية لا سيما في مجال الحظر على الدول والشركات والاشخاص ، وتمويل الارهاب ، والتي تجري السيطرة عليها ضمن أنظمة رقابة وسيطرة بينه وبين البنك المركزي العراقي ، وهذا امر ضروري لان البنك الفيدرالي هو الذي يجهز البنك المركزي بالدولار .

- يحتاج هذا الخيار بناء القدرات والامكانيات اللازمة في وزارة المالية ، آخذين بنظر الاعتبار الضعف في تشكيلات وزارة المالية.
- قد تؤدي ظروف الوزارة وضعف خبرتها وانخفاض مواردها الدولارية في هذا المجال الى اضطرار البنك المركزي لضخ كميات اضافية من الدولار الى السوق وبالتالي انخفاض احتياطياته .

الخيار السادس : رفع سعر الصرف للدولار .

الإيجابيات : ان رفع سعر الصرف للدولار ربما يؤدي الى خفض الطلب على الدولار ومن ناحية اخرى يضيف للموازنة العامة مبالغ اعلى مما تتقاضاه وزارة المالية حالياً باستبدال الدولار بالدينار .

السلبات :

- نظراً لعدم وجود مرونة في الطلب على الاستيرادات بسبب غياب القاعدة الانتاجية الوطنية سيؤدي ذلك الى ارتفاع عام في الاسعار وارتفاع مستويات التضخم .
- عادة ما يتم اللجوء الى هذا الخيار لتشجيع الصادرات الوطنية وهو امر لا ينطبق على العراق كونه بلد مستورد .
- إضعاف الثقة بالعملة المحلية وتأثير ذلك على الاستثمارات المحلية والاجنبية .

• ان الرفع يعني تخفيض الدخل بنسبة الزيادة في السعر ، لان الانفاق العائلي يعتمد على المستوردات ، ان الزيادة تعني ضريبة غير معلنة على الدخل ، وهذا يتطلب (ان تم) إعادة النظر بالضرائب المباشرة وغير المباشرة لان الاخذ بمبدأ تخفيض قيمة العملة المحلية وتطبيق الضرائب ايضاً يوقع ضرراً بالغاً على القوة الشرائية للمواطنين .

ان السياسة الضريبية - لو استخدمت بشكل صحيح - هي الأكثر واقعية وعدالة ، وتلعب دوراً مهماً في اعادة توزيع الدخل دون الإضرار بالطبقات المتوسطة والضعيفة .

الاستنتاجات :

1. ان عملية بيع الدولار من قبل البنك المركزي تحقق غرضين هما:
- تمويل نفقات الحكومة (بالدينار) وتغطية الاستيرادات والتحويلات الخارجية .

وحيث ان الدولار المباع مصدره وزارة المالية (تصدير النفط الخام) والطلب على الدولار مصدره الانفاق الحكومي بشكل اساس ، فإن البنك المركزي لا يستطيع التحكم في العرض او الطلب ، وان تقييد عملية البيع تؤدي الى ارتفاع سعر صرف الدولار وبالتالي ارتفاع المستوى العام للأسعار إضافة الى المضاربات وتحقيق هوامش ربح عالية جداً.

كما ان تقييد البيع يتنافى وقانون البنك المركزي والمبادئ التوجيهية لصندوق النقد ، وقانون العرض والطلب .

- من ناحية اخرى ، ان تقييد البيع : كما او غرضاً او كلاهما يشجع على ممارسات التحايل والتزوير والفساد ، واستنزاف جهود البنك المركزي في الرقابة والسيطرة ، خاصة مع ضعف او فساد حلقات عديدة في المؤسسات الحكومية ذات العلاقة ، إضافة الى العوامل الاخرى التي اشارت اليها الدراسة .

2. ان الخيارات المتاحة لا تخلو من سلبيات ، خاصة عندما تتقاطع مع قانون البنك المركزي او المبادئ التوجيهية لصندوق النقد الدولي ، ويبدو ان خيار عدم التقييد : كما او غرضاً هو الخيار الاقرب والاكثر انسجاماً مع القانون والمبادئ وقواعد وقوانين السوق ، مع التركيز على التحقق من مصادر الاموال والزام المصارف بتطبيق تعليمات وتوجيهات البنك المركزي في ما يتعلق بمكافحة غسل الاموال وتمويل الارهاب ، اضافة الى تفعيل اجراءات قانون مكافحة غسل الاموال وتمويل الارهاب ، بضمنه تفعيل دور الاجهزة والمؤسسات المعنية بالأمر .

3. لعل الامر الحاسم في تقرير الاجراءات والتعليمات والضوابط هو حسم الرأي بشأن تحويلات رؤوس الاموال الى الخارج ، والتي لم يدرجها البنك المركزي حالياً في الاغراض المسموح بها لاغراض التحويل الخارجي ، حيث ان هجرة الاموال الى الخارج ظاهرة واسعة أملتتها الظروف التي يمر بها البلد ، ومع عدم وجود تكييف قانوني محسوم بشأنها تلجأ المصارف والشركات الى شراء الدولار باغطية مسموح بها كالاستيراد مثلاً ، مما يوقعها في محاذير ومخالفات ويحمل البنك المركزي ايضاً جهداً

- غير طبيعي في عمليات التدقيق والمراجعة خاصة في ظل قطاع مصرفي ومالي يعاني من تخلف ومشاكل عديدة ووجود اعداد كبيرة من مكاتب الصيرفة المجازة وغير المجازة .
4. إن الحفاظ على المستوى المطلوب من احتياطات البنك المركزي يعتمد على العوامل الآتية :-
- أ- كمية الدولار الوارد من تصدير النفط الخام .
 - ب- كمية الدولار أو العملات الأجنبية الواردة إلى العراق من استثمارات قادمة من الخارج أو من السياحة أو من تحويلات المقيمين في الخارج إلى الداخل ، وغيرها .
 - ج- قدرة الإنتاج المحلي في الاستجابة للطلب المحلي (سلع وخدمات) ، وبالتالي مدى الاعتماد على الاستيرادات لتغطية الطلب الذي يحدد مدى الحاجة للطلب على الدولار .
 - د- مدى الاستقرار العام ، حيث تؤدي حالة الاضطرابات وعدم الاستقرار إلى هجرة رؤوس الأموال إلى الخارج وبالتالي زيادة الطلب على العملة الأجنبية .
 - هـ- مدى كفاءة وفعالية الأجهزة الضريبية والجمركية في جباية الضرائب والرسوم التي تحدّ من ظاهرة الاستيراد المفرط الذي يستنزف العملة الأجنبية ، وكذلك تساعد عملية فرض الرسوم الجمركية على تحفيز الإنتاج المحلي وتقلل الاستيرادات .
 - و- إن الإنفاق الحكومي (من خلال تخصيصات الموازنة العامة للدولة) هو الأساس المحرك للطلب الكلي ، الذي يتحول في غالبيته إلى الطلب على السلع والخدمات وهي في الغالب

مستوردة ، لذلك فإن إدارة الإنفاق وتوجيهه أمر ضروري
لخفض الطلب على المستوردات .

ز- إن عدم كفاية الموارد المحلية (الإيرادات المحلية) لتغطية النفقات
واللجوء إلى تمويل العجز الناجم عن ذلك بأدوات الدين العام
يؤدي إلى زيادة عرض النقد وبالتالي تقل نسبة تغطية
الاحتياطات الأجنبية إلى العملة المحلية (الدينار) ، وهذه النسبة
هي التي تحدد مدى كفاية تلك الاحتياطات .

وهكذا ، فإن الحفاظ على الاحتياطات يتطلب العمل على تصحيح
الاختلالات والظروف المشار إليها ، وهي كما هو واضح - خارج سيطرة
البنك المركزي الذي يحاول من خلال كل أدواته امتصاص ما يستطيع من
الآثار السلبية التي تولدها العوامل المذكورة .

