

البنك المركزي العراقي

الأدوار .. المهمات .. وخيارات المستقبل

فريق الإعداد

أ.د. فلاح حسن ثويني
تدريسي في الجامعة المستنصرية

أ.د. حسن لطيف كاظم الزبيدي
المدير التنفيذي لمركز الرافدين للحوار RCD

أ.د. علي يوسف الأسدي
تدريسي في جامعة البصرة

أ.د. كامل علاوي كاظم الفتلاوي
خبير إقتصادي وأكاديمي

أ.د. عماد محمد علي العاني
تدريسي في جامعة بغداد

أ.د. عبد الحسين جليل الغالبي
تدريسي في جامعة الكوفة

2021

مركز الرافدين للحوار

مركز الراشدين للحوار



مركز الراشدين للحوار
Al-Rashidin Center for Dialogue
A.C.D.

البنك المركزي العراقي

الأدوار .. المهمات .. وخيارات المستقبل



البنك المركزي العراقي
الأدوار .. المهمات .. وخيارات المستقبل

البنك المركزي العراقي الأدوار .. المهمات .. وخيارات المستقبل

أ.د. فلاح حسن ثويني
تدريسي في الجامعة المستنصرية
أ.د. علي يوسف الأسدي
تدريسي في جامعة البصرة
أ.د. عماد محمد علي العاني
تدريسي في جامعة بغداد

أ.د. حسن لطيف كاظم الزبيدي
المدير التنفيذي لمركز الرافدين للحوار RCD
أ.د. كامل علاوي كاظم الفتلاوي
خبير إقتصادي وأكاديمي
أ.د. عبد الحسين جليل الغالبي
تدريسي في جامعة الكوفة

الطبعة الأولى، 2021
First Edition, 2021

© جميع حقوق النشر محفوظة للناشر، ولا يحق لأي شخص أو مؤسسة أو جهة، إعادة إصدار هذا الكتاب، أو جزء منه، أو نقله، بأي شكل أو واسطة من وسائل نقل المعلومات، سواء أكانت إلكترونية أو ميكانيكية، بما في ذلك النسخ أو التسجيل أو التخزين والاسترجاع، دون إذن خطي من أصحاب الحقوق.

التنسيق الإعلامي
وسام رشيد حمود الغزي
(مركز الرافدين للحوار R.C.D)

الإخراج الفني
احمد مكي جعفر
AM AGENCY
وكالة ام.ام.العقلية 078 2690 1443



تنوية: إن جميع الآراء الواردة في هذا الدراسة تعبر عن رأي كاتبها، ولا تعبر بالضرورة عن رأي الناشر.

ISPN: 978 - 1 - 989865 - 67 - 5



البنك المركزي العراقي

الأدوار .. المهمات .. وخيارات المستقبل

فريق الإعداد

أ.د. فلاح حسن ثويني
تدريسي في الجامعة المستنصرية
أ.د. علي يوسف الأسدي
تدريسي في جامعة البصرة
أ.د. عماد محمد علي العاني
تدريسي في جامعة بغداد

أ.د. حسن لطيف كاظم الزبيدي
المدير التنفيذي لمركز الرافدين للحوار RCD
أ.د. كامل علاوي كاظم الفتلاوي
خبير إقتصادي وأكاديمي
أ.د. عبد الحسين جليل الغالبي
تدريسي في جامعة الكوفة

المحتويات

المحتويات

13	..... نبذة عن مركز الرافدين للحوار
17	..... مقدمة المركز
19	..... المقدمة
27	..... 1: البنك المركزي: تبدل الادوار
29	..... 1-1: البنك المركزي العراقي: مرحلة التأسيس والاستقلالية 1947 - 1958
32	..... 2-1: مرحلة التبعية: 1958-2003
34	..... 3-1: البنك المركزي: الدور الجديد مابعد 2003
37	..... 2: الإدارة والتنظيم
39	..... 1-2: وظائف البنك المركزي العراقي
39	..... 1-1-2: اصدار العملة وتنظيمها
40	..... 2-1-2: القيام بالأعمال المصرفية للقطاع الحكومي فيما يعرف ببنك الحكومة
40	..... 3-1-2: البنك المركزي بوصفه بنك البنوك والملجأ الاخير للإقراض
43	..... 4-1-2: ادارة الاحتياطيات النقدية للعملات الاجنبية للدولة.
45	..... 2-2: أهداف البنك المركزي
45	..... 1-2-2: استهداف الأسعار
48	..... 2-2-2: استهداف النمو الاقتصادي
49	..... 3: السياسة النقدية
51	..... 1-3: ادوات السياسة النقدية
51	..... 1-1-3: الأدوات الكمية
51	..... 1-1-1-3: سعر إعادة الخصم
51	..... 2-1-1-3: عمليات السوق المفتوحة
52	..... 3-1-1-3: نسبة الاحتياطي القانوني
53	..... 4-1-1-3: تسهيلات الإيداع القائمة

- 54 3-1-1-5: تسهيلات الإقراض القائمة
- 55 3-1-1-6: تسهيلات مقرض الملجأ الأخير
- 55 3-1-1-7: نافذة بيع العملة الأجنبية
- 56 3-1-1-8: مزاد الحوالات
- 56 3-1-2: الأدوات النوعية
- 56 3-2: إدارة الاحتياطات النقدية
- 60 3-3: البنك المركزي العراقي امام الازمات
- 60 3-3-1: الازمة المالية العالمية 2008
- 62 3-3-2: الصدمة المزدوجة عام 2014
- 64 3-3-3: الازمة المركبة (ازمة كورونا COVID-19 وازمة تشرين السياسية وأزمة انخفاض أسعار النفط)
- 65 3-4: إشكالية العلاقة مع السياسة المالية
- 67 4: نافذة بيع العملة وسعر الصرف
- 70 4-1: سعر الصرف والاحتياطات الدولية
- 71 4-2: الآلية الجديدة المقترحة
- 71 4-1-1: المنطلقات الاساسية
- 72 4-1-2: الاشكالية
- 72 4-1-3: الخلفية
- 73 4-1-4: المقترح تسنيد اصول البنك المركزي
- 73 4-1-5: ميزات تلك العملية
- 74 4-1-6: ما يجب فعله؟
- 79 5: الشمول المالي
- 81 5-1: الاستعلام الائتماني
- 82 5-2: نظم المدفوعات
- 83 5-3: نظم التسويات

- 4-5: العمليات المصرفية الالكترونية 83
- 5-5: الخدمات المالية الرقمية 83
- 6-5: نظم ضمانات الاصول المنقولة..... 84
- 7-5: مبادرات التعليم والتثقيف المالي 85
- 8-5: وسائل الدفع 86
- 9-5: توطين الرواتب 89
- 6: مكافحة غسيل الاموال وتجفيف منابع الإرهاب..... 91
- 1-6: مصادر الأموال المغسولة 94
- 2-6: غسيل الأموال في العراق ومصادره 94
- 3-6: العراق ومؤشر بازل لمكافحة غسيل الأموال (AML Index)..... 97
- 4-6: جهود البنك المركزي العراقي في مكافحة غسيل الأموال وتمويل الارهاب 97
- 7: إشكالية العلاقة مع صندوق النقد الدولي 105
- 1-7: المشروطيات 107
- 2-7: الاتفاقيات..... 108
- 8: السياسة النقدية في العراق وخيارات المستقبل 119
- 1-8: البنك المركزي وتفعيل النشاط الاقتصادي 121
- 2-8: خيارات المستقبل لتحقيق أهداف السياسة النقدية في العراق..... 123
- 3-8: البنك المركزي والعلاقة مع الحكومة (الاستقلالية) 124
- 4-8: مستقبل العلاقة بين الحكومة والبنك المركزي 126
- 5-8: إعادة هيكلة النظام المصرفي 128
- 1-5-8: خصائص الجهاز المصرفي العراقي 130
- 2-5-8: مستقبل عملية الإصلاح المصرف..... 131
- 6-8: إعادة هيكلة العملة (رفع الاصفار) 132
- المراجع 135

قائمة الجداول

الصفحة	الجدول
39	(1): عرض النقد والعملة المصدرة للمدة (2015-2020) (مليار دينار)
41	(2): نسبة الاحتياطي القانوني وقيمه للمدة (2015 - 2020)
43	(3): تحويلات المصارف عن طريق نظام مقاصة الصكوك الالكترونية للسنوات (2015-2018)
44	(4): سعر الصرف الرسمي وسعر الصرف الموازي للمدة (2015-2020)
46	(5): الميزانية الموحدة للبنك المركزي العراقي لعامي (2018-2019) مليون دينار عراقي
47	(6): سعر السياسة وعرض النقد وسعر الصرف الرسمي للمدة (2015-2020)
60	(7): الاحتياطيات الأجنبية للمدة (2015-2020) (مليار دينار)
75	(8): تقدير التكاليف المالية لنافذة بيع العملة (2010-2019)
87	(9): إحصائية (IRPSI) من خلال الهاتف النقال
88	(10): إحصائية (IRPSI) بالدينار العراقي والدولار الأمريكي
90	(11): بعض مؤشرات نظام المدفوعات العراقي خلال المدة (2017-2019)
96	(12): مؤشر بازل لمكافحة غسيل الأموال لبعض الدول العربية لعامي (2014، 2020)
93	(13): عدد الحالات المشبوهة بحسب مصادرها للمدة (2016 - 2019)
100	(14): عدد الحالات المشبوهة بحسب الاشخاص المشتبه بهم للمدة (2016 - 2019)
101	(15): عدد الحالات المشبوهة بحسب طبيعة النشاط للمدة (2016 - 2019)
102	(16): عدد الحالات المشبوهة بحسب المحافظة للمدة (2016 - 2019)
103	(17): عدد الحالات المحالة إلى رئاسة الادعاء العام والمتأخرة للمدة (2016 - 2019)
128	(18): أعداد المصارف العاملة وفروعها وأعداد الموظفين فيها في نهاية عام 2019
129	(19): المؤشرات الرئيسية في الميزانية الموحدة للمصارف العاملة في العراق 2019

قائمة الاشكال

الصفحة	الشكل
47	(1): معدلات التضخم الاساس للسنوات (2009-2020)
52	(2): مبيعات نافذة العملة السنوية (مليار دولار)
55	(3): التسهيلات المصرفية للمدة (2015-2020) (مليار دينار)
57	(4): اهداف ادارة الاحتياطات النقدية
58	(5): مكونات الاحتياطات الاجنبية
72	(6): عمل البنك المركزي في الدورة النقدية والمالية
73	(7): أهمية السندات
74	(8): استخدام السندات الحكومية في الدورة النقدية بديلا عن نافذة العملة
76	(9): العلاقة بين مبيعات الدولار والاستيرادات للمدة (2010-2020)
82	(10) الشمول المالي
98	(11) الهيكل التنظيمي لمكتب مكافحة غسيل الأموال وتمويل الإرهاب
121	(12): أهداف البنك المركزي العراقي
125	(13): المتغيرات الأساسية لاستقلالية البنك المركزي
127	(14) الاهمية النسبية لأعداد الموظفين (2020)
127	(15) عدد الفروع المصرفية في العراق (2020)
130	(16): هيكل الجهاز المصرفي العراقي في نهاية عام (2019)
131	(17): العملة المصدرة في العراق للمدة (2010 – 2019) (ترليون دينار)

قائمة الاطارات

الصفحة	الاطار
22	(1): مبادرة البنك المركزي لقروض الاسكان (2021)
84	(2): مشروع الجباية الالكترونية
88	(3): مشروع البنك المركزي للدفع بالتجزئة (IRPSI)
114	(4): تكريم السيدة ضحى محمد من قبل وزير الخارجية الامريكي لجهودها بمكافحة الفساد (2021)
115	(5): معايير تصنيف المصارف العراقية
116	(6): منصة البنك المركزي العراقي لخطابات الضمان

نبذة عن مركز الرافدين للحوار

يُعدُّ مركزُ الرافدين للحوار من المراكز النوعية في العراق التي تجمعُ على منبرها النخبَ السياسية والاقتصادية والأكاديمية الناشطة في توجيه الرؤى والمؤثرة في صناعة القرار والرأي العام. فهو مركز فكري مستقل (THINK TANK)، يعمل على تشجيع الحوارات في الشؤون السياسيّة والثقافية والاقتصادية بين النخب العراقية؛ بهدف تعزيز التجربة الديمقراطية، وتحقيق السِّلْم المجتمعي، ومساعدة مؤسسات الدولة في تطوير ذاتها، من خلال تقديم الخبرات والرؤى الإستراتيجية؛ لذا يمثل المركز صالوناً للحوار يتّسم بالموضوعية والحياد ويوظف مخرجاته للضغط على صناع القرار وتوجيه الرأي العام نحو بناء دولة المؤسسات، في إطار النظام الديمقراطي، وسيادة القانون، واحترام حقوق الانسان.

تأسس المركز في الاول من شباط (فبراير) 2014 في مدينة النجف الأشرف على شكل مجموعة افتراضية في الفضاء الالكتروني تضم عددا محدوداً من السياسيين والأكاديميين والمثقفين، وقد تطورت الفكرة لاحقاً، ليتم إكسابها الصفة القانونية عن طريق تسجيل المركز في دائرة المنظمات غير الحكومية NGO التابعة للأمانة العامة لمجلس الوزراء العراقي.

يضم «مركز الرافدين للحوار» اليوم في جنباته الحوارية أكثر من سبعمائة عضو عراقي من التوجهات السياسية والاختصاصات الأكاديمية والمذاهب الدينية كافة، إذ يمكن تشبيهه بـ «عراق مصغر» اتفق فيه الجميع على اعتماد الحوار ركيزة أساسية لمواجهة المشاكل، وإنتاج حلول استراتيجية، تتناغم ورؤية المركز في بناء الوطن المزدهر. كما يعمل في أقسام المركز الإدارية 30 موظفاً من مختلف الاختصاصات.

وقد استطاع المركز خلال مدة وجيزة تحقيق مجموعة من الإنجازات عبر تسخير الطاقات المختلفة وتوظيف مخرجاتها لصالح القضية العراقية، مستفيداً بذلك من التقنيات الحديثة في التواصل الالكتروني مع النخب في مركز القرار ومتجاوزاً حواجز الجغرافيا والزمن والضرورات الأمنية، التي لربما تعيق الحوار المباشر.

لم يكتفِ المركز بالتواصل الالكتروني، بل أقام مجموعة من النشاطات على أرض الواقع شملت عدداً من الندوات والمؤتمرات وورش العمل والجلسات الحوارية التخصصية وفي مجالات متعددة منها على سبيل المثال لا الحصر: تطوير القطاع المصرفي وسوق الأوراق المالية، إنضاج مشاريع المصالحة الوطنية والتسوية بين الفرقاء والتوسط في الأزمات بين حكومتي المركز والإقليم، تحسين القطاعات الخدمية والتخلص من البيروقراطية الإدارية والروتين، تحقيق الأمن المائي والغذائي، إضافة إلى استقراء العديد من الملفات الشائكة كالديستور والبتروال والعلاقات الخارجية والحشد الشعبي والمنافذ الحدودية والاستثمار والرعاية الاجتماعية وغيرها.

فيما يعد ملتقى الرافدين للحوار معلماً بارزاً ضمن أنشطة المركز والذي يعد الاول من نوعه في العراق، والاكثر سعة وتنظيماً، ويهدف الى اثراء الحوار بين صناع القرار في القضايا التي تهم البلد، وتعزيز النقاشات بشأنها، وتبادل الخبرات مع الخبراء والأكاديميين.

رؤية المركز

المركز هو المحطة التي تتلاقح عندها آراء النخب وصناع القرار بجميع أطيافها السياسية والدينية والقومية، وبما يوفر من بيئة حوارية إيجابية تُحسّن إيجاد الفضاءات المشتركة بين تلك الآراء، وتسهم في بناء بلدٍ مزدهر.

رسالة المركز

تشجيع وتنمية الحوارات الموضوعية والجادة بين النخب العراقية وصناع القرار بما يعزز التجربة الديمقراطية، ويحقق السلم المجتمعي، والتنمية المستدامة في العراق.

أهداف المركز

يسعى المركز الى تحقيق جملة من الاهداف منها:

- تحقيق السلم الاجتماعي والعمل على ادامته، عن طريق تشجيع الحوار البناء والتبادل الفكري بين النخب العراقية، ضمن قواعد واطر وطنية شاملة.
- تعزيز الشعور بالمسؤولية الوطنية في المجتمع، عن طريق صناعة رأي عام باتجاه ادامة التجربة الديمقراطية، والحفاظ على علاقة متوازنة، وثقة متبادلة بين النخب من جهة، وبين اجهزة الدولة ومؤسساتها من جهة أخرى.
- مساعدة مؤسسات الدولة وهيئاتها في وضع حلول للمشكلات التي تواجه عملها، من خلال تقديم الدراسات والاستشارات والرؤى الاستراتيجية من قبل باحثين متخصصين.
- توسيع قاعدة المشتركات بين الكيانات السياسية والاجتماعية، عن طريق توفير بيئة حوارية محايدة وموضوعية، توجه الحوار بما يصب في الصالح العام للوطن والمواطن.

الوسائل

من أجل تحقيق أهداف المركز فإنه يتوسل الوسائل الآتية:

- إقامة المؤتمرات والندوات والملتقيات التخصصية في المجالات السياسية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية، وتوفير التغطية الإعلامية المناسبة لها ومتابعة مخرجاتها.
- إصدار الكتب المؤلفة والمترجمة والمجلات والصحف والمنشورات والبحوث باللغة العربية او باللغات الأخرى، ونشرها ورقياً، أو الكترونياً.
- عقد اتفاقات وشراكات للتعاون وتوقيع مذكرات تفاهم مع المؤسسات والمنظمات والمراكز المحلية والدولية التي تحمل توجهات وأهدافاً تشترك مع توجهات المركز.

البنك المركزي العراقي - الأدوار .. المهمات .. وخيارات المستقبل

- عقد اتفاقيات مع الجامعات والكليات رفيعة المستوى في العراق وخارجه؛ لإقامة فعاليات علمية مشتركة تسهم في تحقيق اهداف المركز.
- إنشاء دوائر البحوث والدراسات العلمية والفكرية والثقافية، وتشكيل اللجان المتخصصة الدائمة او المؤقتة، التي تعزز حركة البحث العلمي بما يسهم في تحقيق أهداف المركز في القضايا التي تخص العراق ومنطقة الشرق الأوسط.
- عقد حلقات الحوار والتفاهم بين المختلفين، سواء أكان اختلافهم إثنيا أم عرقياً أم سياسياً؛ لتطوير آليات فهم الاخر كمقدمة لاكتشاف المشتركات الوطنية، وجعلها قاعدة الانطلاق في حوار بناء خلاق لتحقيق الاندماج الاجتماعي.

مقدمة المركز

يتبنى مركز الرفادين للحوار مشروعا تقويميا لمراجعة أداء بعض مؤسسات الدولة، فكانت باكورة هذا المشروع الدراسة الخاصة بالبنك المركزي العراقي، التي تضمنت ابعادا توثيقية وتحليلية، احتوتها الدراسة التي جمعت بين التحليل الميداني والجهد المكتبي، لتقويم دور هذه المؤسسة العريقة والمهمة، والتي تضطلع بدور حيوي في الاقتصاد الوطني، لما تمثله من سلطة نقدية، تقع على عاتقها مسؤولية تصميم السياسة النقدية وتنفيذها، فضلا عن ممارسة دور رقابي على عموم النظام المصرفي، وعلى الأنشطة التي تتخلله، لاسيما تلك الأنشطة التمويلية التي قد تنطوي على بعض المجالات التي تضر بالاقتصاد الوطني، ومنها غسل الأموال أو تمويل الإرهاب.

أعدت الدراسة من لدن عدد من الأكاديميين المشهود لهم بالكفاءة والموضوعية من جامعات بغداد والمستنصرية والكوفة والبصرة، اثرت آراؤهم التقرير وأضاءت على جوانب مختلفة ومهمة في عمل البنك المركزي.

ونأمل ان تسهم هذه الدراسة، والمشروع بمجمله، في تقويم عدد من المؤسسات والوزارات، وتقديم تصورات موضوعية عن أدائها، والتحديات التي تواجهها، فضلا عن المقترحات التي تسهم في تحسين أدائها.

وفي هذا المجال لا يسعنا الا ان نتقدم بجزيل الشكر للجهد المبذول من قبل الباحثين، والشكر موصول لإدارة البنك المركزي العراقي التي أبدت تعاوننا بناءً أسهم في تذليل الصعوبات التي واجهت الاعداد.

المقدمة

المقدمة

«هناك ثلاثة اختراعات كبيرة ظهرت بالوقت المناسب: النار والعجلة والصيرفة المركزية»

ويل روجرز

يعد القطاع المصرفي أحد أهم القطاعات الاقتصادية الذي يمثل البنك المركزي المحور الأساس فيه؛ لكونه ومن خلال ممارسة وظائفه يحقق أهدافه الاقتصادية، ويعمل على إدارة السياسة النقدية والمصرفية.

قبل عام 2003 كان البنك المركزي العراقي تابعاً إلى وزارة المالية، ويعمل تحت مظلتها وقراراته تخضع إلى مصادقة وزير المالية، لذا كانت الهيمنة المالية هي الصفة الأساس لعمله غير المستقل عما تريده الحكومة والسياسة المالية. بيد أن قانون 56 لسنة 2004 جعل البنك المركزي يتمتع بالاستقلالية عن الحكومة وقراراته تصدر عن مجلس ادارته. وحدد القانون الأهداف الأساسية للسياسة النقدية وهي: تحقيق الاستقرار السعري، والسعي إلى تحقيق نظام مالي مستقر يخضع إلى قواعد السوق، وتعزيز الثقة بالدينار العراقي والعمل على ثبات سعر صرفه. ومن خلال تلك السياسة نجح البنك المركزي بالسيطرة على معدلات التضخم وعمل على زيادة الثقة بالدينار، فقد انخفض سعر الصرف من 1957 دينار لكل دولار في عام 2002 إلى 1190 دينار دولاراً في نهاية عام 2020، وللمشاكل التي تعرض لها الاقتصاد والشعور بأن الدينار مقوم بأعلى من قيمته اتخذت وزارة المالية بالتشاور مع البنك المركزي قراراً بتغيير سعر الصرف إلى 1450 دينار لكل دولار في نهاية 2020،

وهذه الزيادة تُعد صدمة قوية في الاقتصاد ويتوقع أن يكون لها آثار مهمة سلبية وأيجابية.

وجدير بالذكر أن دور البنك المركزي لم يقتصر على ممارسة أدواته التقليدية، بل استحدثت أدوات بغية التأثير في النشاط الاقتصادي، وكان أولها «مزداد العملة» الذي طبقه في 4 تشرين الأول/أكتوبر 2003 الذي تحول فيما بعد إلى «نافذة بيع العملة»، وقد عملت هذه الأداة على تحسين سعر صرف الدينار وهذا أثر في مستويات الأسعار؛ كون أن أغلب التضخم مستورد نتيجة ضعف الهيكل الإنتاجي المحلي. وقام البنك العمل باستعمال أداة «حوالات البنك المركزي» في عام 2006 بحسب الاتفاق مع وزارة المالية، وكان الهدف من وراء هذه الأداة تحقيق الاستقرار في السيولة لدى المصارف ضمن نطاق التسهيلات للإقراض والايدياع للبنك المركزي وتنشيط سوق العراق للأوراق المالية. فضلاً عن أداة التسهيلات على الودائع والقروض القائمة وتسهيلات الملجأ الأخير للإقراض.

حقق البنك المركزي نجاحاً في إدارة أدوات السياسة النقدية المستحدثة، إلا أن أداة نافذة العملة شابها كثير من المشاكل فلم تعد قادرة على مواجهة متطلبات السوق، مما أدى إلى طرح بعض البدائل، منها أن تقوم وزارة المالية بإدارة أموالها ومواجهة متطلبات السوق من خلال مصارفها الحكومية أو عن طريق الآليات التي يمكن أن تقوم بها، بيد انها لاتزال اداة مهمة في تعقيم الكتلة النقدية في الاقتصاد.

وانتقل البنك المركزي من هدف تحقيق الاستقرار السعري إلى هدف النمو الاقتصادي، لمواجهة الازمات

التي مر بها الاقتصاد العراقي بدءاً من الازمة المزدوجة في عام 2014 (أزمة انخفاض أسعار النفط واحتلال داعش لثلاث محافظات عراقية)، والازمة الثلاثية في نهاية عام 2019 (الازمة السياسية، الازمة الصحية، أزمة انخفاض أسعار النفط)، فقام بطرح مبادرة (1 ترليون) ومبادرة (5 ترليون)، وقام بتخفيض نسبة الاحتياطي القانوني من 15% الى 13%، فضلاً

عن تخفيض أسعار الفائدة على قروض مبادرة (1 ترليون). فيما أعلن في مطلع شباط (فبراير) 2021 عن مبادرة جديدة بمبلغ 5 ترليون دينار للمشاريع الزراعية والصناعية والسكنية تحول عن طريق المصارف المتخصصة وصندوق الاسكان.

اطار (1): مبادرة البنك المركزي لقروض الاسكان (2021)

بهدف التخفيف من آثار أزمة السكن التي يمر بها البلد، قرر البنك المركزي العراقي استمرار مبادرته في دعم سيولة قطاع الاسكان (صندوق الإسكان والمصرف العقاري) لإقراض المواطنين والموظفين الراغبين بشراء او بناء وحدات سكنية في عموم العراق.

وتنقسم منافذ التقديم على هذه القروض الى نوعين:

الاولى: قروض صندوق الإسكان التي تكون بمبلغ قدره (75) مليون دينار لبناء وحدات سكنية بمساحة لا تقل عن (100) متر مربع أو إضافة بناء في بغداد ومراكز المحافظات، وقروض بمبلغ قدره (60) مليون دينار في اقصية العاصمة بغداد و (50) مليون دينار خارج مراكز باقي المحافظات، وقروض بمبلغ قدره (75) مليون دينار لشراء وحدات سكنية في المجمعات السكنية الاستثمارية التي سبق وأن حصلت الموافقة على تمويلها من الصندوق، وسيكون القرض دون فوائد سوى عمولة إدارية لمرة واحدة نسبتها (5%) من قيمة القرض وبمدة سداد لا تتجاوز (20) سنة، لتسهيل قيمة القسط الشهري .

الثانية: قروض المصرف العقاري بمبلغ قدره (100) مليون دينار لشراء وحدات سكنية خارج المجمعات السكنية الاستثمارية بمساحة لا تقل عن (100) متر مربع، وستكون هذه القروض بفائدة سنوية متناقصة نسبتها (2%) من قيمة القرض وبمدة سداد لا تتجاوز (20) سنة.

وقروض بمبلغ (125) مليون دينار لشراء وحدات سكنية في المجمعات السكنية الاستثمارية، وستكون تلك القروض دون فوائد، على أن تستقطع عمولة إدارية لمرة واحدة نسبتها (5%) من قيمة القرض وبمدة سداد لا تتجاوز (20) سنة.

وأضاف البنك المركزي مبادرة أخرى من خلال منح قروض للموظفين الموطنة رواتبهم في (المصارف الحكومية والخاصة) بمبلغ قدره (15) مليون دينار وعمولة مقطوعة تستوفي لمرة واحدة وقدرها 4% من قيمة القرض وبفترة سداد 5 سنوات.

المصدر: البنك المركزي العراقي (<https://cbi.iq/news/view/1648>)

البنك المركزي العراقي - الأدوار .. المهمات .. وخيارات المستقبل

مبدأ «الشمول المالي»، عن طريق وضع قواعد وتشريعات لتيسير إجراءات المعاملات المصرفية بأشكالها كافة، والموافقة على إتاحة خدمات مالية مبسطة مثل استخدام الهاتف المحمول في عمليات الدفع الإلكترونية. فهو يقوم بجذب الفئات التي لا يوجد لديها تعاملات مصرفية، وذلك من خلال ابتكار منتجات مالية جديدة تعتمد على الادخار والتأمين، ووسائل الدفع وليس فقط على الإقراض والتمويل، وتخفيض الرسوم والعمولات، كذلك مراعاة ظروف العملاء وعدم إثقالهم بالقروض.

وفي مجال مكافحة غسيل الأموال وتمويل الارهاب تم تأسيس مكتب مكافحة غسيل الأموال وتمويل الإرهاب على وفق المادة (12) من قانون مكافحة غسل الأموال رقم (93) لسنة 2004 وبتاريخ 19 نيسان (ابريل) 2007 ضمن هيكل البنك المركزي، وقد تم منح المكتب الصلاحيات المالية والإدارية في 4 كانون الاول (ديسمبر) 2014 وتعزز موقف المكتب أكثر بصدور القانون (39) لسنة 2015؛ إذ تم تخويل مدير عام المكتب صلاحيات الوزير⁽¹⁾.

وفي مجال التعاون مع المؤسسات الدولية عقد البنك المركزي عدد من الاتفاقيات مع صندوق النقد الدولي لمواجهة المشاكل التي يعاني منها الاقتصادي، بدأت مع تخفيض ديون العراق على وفق اتفاقية نادي باريس، وتم الاتفاق على تخفيض 80 في المائة من الديون مقابل قيام البلد بإجراء إصلاحات حقيقية لتصحيح مسار الاقتصاد وتخفيض حجم الديون، وبعدها تم عقد عدد من الاتفاقيات لتمويل العجز بالموازنة وتتم المراجعة السنوية على وفق المادة الرابعة من اتفاقية الصندوق.

إن رعية الاقتصاد العراقي تبقي عمل البنك المركزي العراقي وسياسته النقدية حاليا ومستقبلا تتحرك ضمن نطاق تأثيره المحدد؛ بفعل كون عرض النقد متغير داخلي، أي أنه يتأثر بعوامل خارج سلطة السياسة النقدية عندما لا يستطيع البنك المركزي التحكم أو السيطرة على اتجاهات عرض النقد، بمعنى فقدان السلطة النقدية قدرة التأثير الفعال في ظل تهميش (أو تغييب) الجانب الأهم في النشاط الاقتصادي وهو الجانب الحقيقي (الإنتاج السلعي) مما جعل الاقتصاد يتحرك بجانب واحد وهو الجانب النقدي وفي ظل بيئة غير مساندة وغير مستجيبة للإجراءات النقدية التي تتخذها السلطات النقدية. ويشير بعض الخبراء إلى احتمالات التأثير في العلاقة بين البنك المركزي والحكومة في ظل الوضع القائم، ويمكن في المستقبل المنظور أن تضمحل استقلالية البنك المركزي وتزداد هيمنة السياسة المالية على السياسة النقدية.

إن أحد متطلبات نجاح السياسة النقدية في العراق هو أنها تتطلب توفير قنوات تأثير فعالة ناقلة لإجراءات السياسة النقدية ومنها الجهاز المصرفي، إلا أن واقع المؤسسات المالية الوسيطة المصرفية وغير المصرفية هو فاقده لهذه الوظيفة في المرحلة الراهنة نظرا لتباطؤ عملية الإصلاح المصرفي وإعادة هيكلته سواء الحكومي أو الأهلي؛ بسبب عدم وجود إرادة حقيقية للإصلاح الاقتصادي الشامل.

ويتوقع أن تشهد السياسة النقدية للبنك المركزي في ظل الواقع المتأزم للاقتصاد العراقي تراجعاً لصالح السياسة المالية في المستقبل، مما يتطلب إعادة النظر في أولويات أهداف السياسة النقدية، والتي يجب أن تقترب بأهداف واضحة للسياسة الاقتصادية العامة. وعلى صعيد آخر، سعى البنك المركزي إلى تطبيق

(1) مكتب مكافحة غسيل الاموال وتمويل الارهاب، التقرير السنوي لسنة 2016، ص5.

الحكومة والبنك المركزي، ودراسة الهيكل المصرفي العراقي وضرورة إعادة هيكلته، فضلاً عن عملية رفع الاصفار وتهيئة الظروف الملائمة لذلك.



صورة (1) بناية البنك المركزي (قيد الانشاء)

يقدم هذا التقرير عرضاً لأدوار البنك المركزي العراقي وتحليلاً للمدى الذي نجح فيه بتحقيق الاهداف المرسومة له على وفق القانون، وذلك في تسعة فصول بعد هذه المقدمة. يعرض الفصل الأول التطور التاريخي للبنك المركزي من مرحلة التأسيس في عام 1947 إلى المرحلة الحالية التي اتسمت بالاستقلالية. وجاء الفصل الثاني لدراسة اهداف البنك المركزي ووظائفه وفروعه الأربعة، وخصص الفصل الثالث لبحث السياسة النقدية التي يقودها البنك المركزي من حيث استخدامه للأدوات التقليدية وأدواتها المستحدثة، في ظل الازمات التي مر بها البلد بخاصة الازمة المزدوجة في عام 2014 والازمة الثلاثية في عامي 2019 و2020، والتطرق إلى العلاقة مع السياسة المالية التي تقودها الحكومة. وتناول الفصل الرابع سعر الصرف ونافذة بيع العملة، والعلاقة مع الاحتياطيات الدولية، والدور الذي مارسه النافذة في الحفاظ على استقرار سعر الصرف الرسمي، إلا أن التطورات التي أحدثتها جائحة كورونا أدت إلى اتساع الفجوة بين السعر الرسمي وسعر الصرف الاجنبي في السوق الموازي، وتناول الفصل الخامس الشمول المالي وأهميته وآلياته ووسائل الدفع وتوطين الرواتب. وخصص الفصل السادس إلى غسيل الأموال وتجفيف مصادر تمويل الإرهاب وتحديد مصادر الأموال المغسولة وجهود البنك المركزي في هذا المجال، وجاء الفصل السابع ليركز على إشكالية العلاقة مع صندوق النقد الدولي والاتفاقيات التي تم عقدها مع الصندوق والمشروطيات التي فرضها. وخصص الفصل الأخير للبحث في خيارات المستقبل ودور البنك المركزي في تفعيل النشاط الاقتصادي، وإشكالية العلاقة بين

(1)

البنك المركزي: تبديل الادوار

وقد وجد العراقيون أنّ الروبية تشكل مظهراً من مظاهر التبعية للهند في رأي كثير من الوطنيين؛ ولذلك رغبت الأمة أشد الرغبة في أن يحل نقدٌ وطنيٌ يُضفي مزيداً من الاستقلال والسيادة للدولة الوليدة. إلا أن إصدار العملة الوطنية قد تأخر لبعض الوقت؛ ولعل من أسباب التأخير هو التقرير الذي قدمته اللجنة المالية التي انتدبتها وزارة المستعمرات البريطانية لتبحث المركز المالي للعراق عام 1925 التي أوصت بعدم استبدال نظام النقد المتداول في البلاد لكونه يتماشى مع حاجاتها وحالتها الاقتصادية، وأن تغييراً في نظام النقد الهندي القائم من شأنه أن ينتج أضراراً للبلاد.

ومن جهتها فقد رأت الحكومة العراقية أن الوقت قد حان لإصدار عملة وطنية فاستدعت لهذه المهمة السير هلتون يانغ الخبير المالي الانكليزي لبحث الأمر وابداء وجهة نظره في الموضوع. وقد قدم السير يانغ تقريره ذي رقم (6) في عام 1930 إلى رئيس الوزراء الذي قام بدراسة تفصيلية تمهيدية فاتصل بكثير من ذوي الرأي وانتدبت الحكومة رئيساً للجنة العملة في لندن وهو يرى في مطلع تقريره أن النقطة المهمة في الموضوع هو احتمال قبول العراقيين للعملة الجديدة.

واندفعت قوى المعارضة السياسية - وكانت قوية آنذاك- في مناهضة إجراءات الحكومة في إصدار النقد، ونشطت تروج لآرائها وقد طالبت بسك عملة ذهبية إلى جانب الورقية، فضلاً عن أنها دعت إلى أن لا تكون لجنة العملة في بلد أجنبي حتى وان كان بريطانيا نفسها⁽³⁾.

(3) سعيد عبود السامرائي، النظام المصرفي في العراق، مطبعة دار البصري، بغداد، 1969، ص 25

1: البنك المركزي: تبدل الادوار:

لقد سادت في العراق فوضى نقدية خلال سنوات الحرب العالمية الاولى، ومع بدء الاحتلال البريطاني في عام 1914 انتقل العراق من مرحلة التبعية العثمانية إلى التبعية البريطانية، وما ترتب على الاحتلال البريطاني هو إحلال الروبية الهندية (Rupee) محل العملة العثمانية التي أصبحت العملة الرئيسية حتى عام 1932⁽¹⁾.

وجلب الإنكليز معهم كميات كبيرة من الروبية التي كانت خاضعة لقاعدة النقد الهندية القائمة على (الصرف بالإسترليني) مما جعل العراق يتبنى القاعدة نفسها. فأصبحت بذلك الروبية الهندية هي وحدة النقد الرسمية حتى عام 1932. ولم يواجه ذلك صعوبة ما؛ نظراً لأن الروبية الهندية كانت متداولة اصلاً في جنوب العراق⁽²⁾.



صورة (2): الروبية الهندية المعدنية (1919)

(1) عوض فاضل، النقود والبنوك، مطابع دار الحكمة والنشر، الموصل، 1990، ص 304.
(2) عبد المنعم السيد علي، التطور التاريخي للأنظمة النقدية في الاقطار العربية، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 1983، ص 67-68.

الأول (أكتوبر) 1931، والتأجيل الثاني حتى 1 كانون الثاني (يناير) 1932، ثم تأجيل لثلاثة أشهر أخرى.

وفي 25 شباط (فبراير) قررت وزارة المالية نهائياً إصدار العملة في أول نيسان (ابريل) 1932، وشحنت العملة من لندن في آذار (مارس)، فأودعت في خزائن البنك الشرقي الذي أصبح وكيل العملة في العراق، ووزع البنك في أواخر آذار على الخزائن المركزية والدوائر المالية في الأولوية بحسب حاجتها من العملة العراقية في شهر نيسان (ابريل) وقد اتخذت لجنة العملة بواسطة وكيلها - البنك الشرقي في البصرة وبغداد مركزين رئيسيين للتوزيع⁽²⁾. هذا وقد صدر قانون ذي الرقم (4) لسنة 1933 يمنع بموجبه التداول والتعامل بالعملة الهندية.



صورة (3): دينار عراقي

إن النظام النقدي الجديد وفق قانون العملة العراقية ذي الرقم (44) لسنة 1931 ارتبط بالنظام النقدي الانكليزي، وهكذا دفع العراق إلى حظيرة الكتلة الإسترلينية، والالتزام بمبادئها كاملة. وضمن

والواقع أن هذه الزوبعة التي أثرت حول أساس العملة لم تكن في كثير من جوانبها في جانب الحق بل كان بدافع الحزبية والعوامل السياسية، ثم الرغبة في التحرر التي كانت من الأسباب الأساسية في وضع عملة وطنية. فقانون العملة ذي الرقم (44) لسنة 1931 الصادر في 19 نيسان (ابريل) 1931 قبل أن يعدل بالقانون ذي الرقم (101) لسنة 1931 الصادر في 12 كانون الأول (ديسمبر) 1931 كان قد وضع أساساً مناسباً للعملة، وإن كانت تنقصه بعض القواعد التي يشدد عليها أغلب الاقتصاديين، ومنها:

- الاحتفاظ بنسبة قليلة من الذهب.
- ووجود بنك مركزي بدل اللجنة.
- وان تكون الأوراق التجارية قصيرة الأجل من جملة غطاء العملة فهو قد وضع قيمة ذهبية للدينار هي 7.332382 غراماً من الذهب الخالص.

وكان العام 1931 عام بطالة وكساد عالميين، وبخاصة في بريطانيا التي اضطرت إلى التخلي عن قاعدة الذهب، مما أدى إلى تأجيل تنفيذ القانون المذكور. فصدر قانون جديد ألغى الفقرة الخاصة بالذهب، واحل محلها الدينار على أن يكون مساوياً لجنه استرليني واحد. وهكذا تبذلت قاعدة النقد في العراق مرتين في عام واحد مما آخر صدور الدينار العراقي حتى نيسان (ابريل) 1932⁽¹⁾.

وقد اضطرت الحكومة إلى تأجيل إصدار العملة ثلاث مرات بسبب عدم اكتمال الإجراءات الفنية الواجبة للإصدار، فكان التأجيل الأول حتى 1 تشرين

(2) كامل علاوي كاظم وحسن لطيف الزبيدي، العراق: تاريخ اقتصادي، الجزء الرابع، التطورات الاقتصادية في ظل الحكم الملكي، بيت الحكمة، بغداد، 2017، ص 272.

(1) حسن النجفي، مقدمة في دراسة النقد العراقي ومراحل تطوره، مجلة التجارة، حزيران 1963، ص 13.

وبموجب القانون ذي الرقم (44) لعام 1931 تم ايداع سلطة اصدار العملة إلى «لجنة العملة العراقية» نيابة عن الحكومة العراقية، على أن تنتهي مهمتها لدى تأسيس مصرف وطني عراقي أهلي أو غير أهلي، يمنح امتيازاً خاصاً بإصدار العملة العراقية. ونص كذلك على تكوين اللجنة المذكورة من خمسة اعضاء، تختار الحكومة اثنين منهم، وتختار المصارف التجارية الاجنبية العاملة في العراق العضوين الاخرين، اما العضو الخامس فيختاره بنك انكلترا أو اللجنة المالية لعصبة الامم بناء على دعوة العراق الذي تختار حكومته أحد هؤلاء ليكون رئيساً للجنة. ويتم اختيار أعضاء اللجنة لمدة ثلاث سنوات قابلة للتجديد. وقد اختارت الحكومة العراقية لندن لتكون مقرراً للجنة التي عين لها ممثل في بغداد يدعى (مأمور العملة) ووكيل أو أكثر من المصارف الاجنبية العاملة في العراق. وقد وقع اختيار اللجنة على البنك الشرقي ليكون وكيلاً لها في بغداد⁽²⁾.

وقد اشترط القانون المذكور أن يجري اصدار العملة بنسبة دينار واحد لكل جنيه استرليني يدفع سلفاً في لندن. وبموجب هذه الاجراءات تولت لجنة العملة العراقية مسؤولية إصدار النقود بموجب قانون العملة، كما تولت هذه اللجنة ايضاً استثمار موجودات العراق الأجنبية وانيطت وظيفه حفظ حسابات الحكومة إلى مصرف الرفادين، ولكن مهمة لجنة العملة لم تكن دائمة بل مؤقتة، إذ تنتهي عندما يباشر بإنشاء مصرف عراقي وطني، وفي 9 نيسان (ابريل) 1947 ظهر إلى حيز الوجود «المصرف الوطني

ذلك وساطة بريطانيا في التحويل بين العراق والدول الأخرى واستثمار غطاء العملة العراقية في بريطانيا⁽¹⁾.

1-1: البنك المركزي العراقي: مرحلة التأسيس والاستقلالية 1958 - 1947

يُعد النظام المالي والمصرفي العراقي من أعرق الانظمة النقدية والمصرفية في البلدان العربية والنامية إذ شهد عام 1890 تأسيس أول مصرف بالمعنى الحديث في العراق هو «البنك العثماني»، ثم افتتح بعده بما يقارب عقدين من الزمان «البنك الشرقي» فرعاً له في العراق عام 1912 ثم (البنك الشاهنشاھي) عام 1918. وابتداءً من عام 1935 بدأ «المصرف الزراعي الصناعي» بمزاولة اعماله (ونظراً لسعتها فقد تم شطره عام 1946 إلى مصرفين هما المصرف الزراعي والمصرف الصناعي)، وجاء عام 1941 ليشهد تأسيس أول مصرف تجاري حكومي هو «مصرف الرفادين» ثم توالى بعد ذلك تأسيس المصارف لاسيما الخاصة (الاهلية) منها.

وقد اصدرت لجنة العملة العراقية أول مجموعة من أوراق النقد العراقية بتاريخ 16 آذار (مارس) 1932. وقد بقيت الروبية الهندية متداولة جنباً إلى جنب مع الدينار العراقي الجديد بسعر صرف محدد بينهما، وذلك حتى صدور القانون ذي الرقم (40) لعام 1933 الذي منع تداول الروبية الهندية. وقد تم تنفيذ ذلك اعتباراً من 1 تشرين الاول (أكتوبر) 1933، فعد ذلك بداية تأسيس نظام النقد الوطني في العراق.

(2) فلاح حسن ثويني، الموجز في تطور النقود والمصارف في العراق منذ الالف الثالث قبل الميلاد حتى الالف الثالث بعد الميلاد، الطبعة الأولى، مطبعة الرفاه، بغداد، 2010، ص 167.

(1) أديب قاسم شندي، النقود والبنوك، دار الضياء، النجف الاشرف، 2010، ص 215.

بتمويل نفقاتها العسكرية عن طريق اصدار اوراق مالية حكومية بريطانية باعتها إلى «لجنة العملة العراقية» في لندن مقابل اصدار الاخيرة دنانير عراقية قامت السلطات المذكورة بإنفاقها في العراق. وقد بلغت تلك الارصدة حتى عام 1945 حوالي 70 مليوناً من الجنيهات الإسترلينية مقارنة بخمسة ملايين جنيه استرليني فقط عام 1938. وقد انخفضت هذه الارصدة عام 1947 إلى 59 مليون جنيه استرليني. وقد توصل العراق وبريطانيا عام 1947 على اتفاق نص على إطلاق 15 مليون جنيه حتى عام 1952، وعلى إطلاق 5 ملايين أخرى لتسهيل الانتقال من ظروف الحرب إلى ظروف السلام، وخصص مليونان منها كأرصدة تشغيلية، في حين جُمد المبلغ المتبقي⁽⁴⁾.

وجدير بالذكر أن «المصرف الوطني العراقي» قد اقيم على نمط بنك انكلترا، إذ بدأ أثر الخبراء الانكليز واضحاً، وتكون المصرف من قسمين:

- أولهما: دائرة الاصدار التي عهد إليها ادارة اصدار العملة وغطائها.
- ثانيهما: دائرة الصيرفة التي اسندت إليها مسؤولية الاحتفاظ برأسمال البنك وودائع البنوك التجارية لدى المصرف والقيام بعمليات المقاصة وادارة الدين العام.

وعهد إلى دائرتين اخريين مرتبطين بدائرة الصيرفة أمر الرقابة على الصرف الاجنبي والرقابة على المصارف الاهلية العراقية والاجنبية.

العراقي» بموجب القانون (43) للسنة نفسها⁽¹⁾، ويانشاء هذا المصرف خطى العراق خطوة مهمة في طريق اقامة نظام نقدي وطني مستقل وبموجب هذا القانون تم نقل صلاحيات لجنة العملة إلى المصرف الوطني⁽²⁾.

وكان رأسمال المصرف عند تأسيسه خمسة ملايين دينار يدفع نصفه عند التأسيس ويعدّ النصف الباقي احتياطاً مضموناً من قبل الخزينة العراقية⁽³⁾، (وبذلك لا يكون العراق أول بلد عربي اسس مصرفاً وطنياً لإصدار النقد ومراقبة الامور النقدية فحسب، بل يعد تأسيسه نقطة انطلاق في تطوير النظام النقدي العراقي من نظام اتكالي إلى نظام نقدي مستقل). وقد عدل قانون العملة العراقية ذي الرقم (44) لسنة 1931 بهدف نقل صلاحيات لجنة العملة العراقية إلى المصرف المذكور. وفي عام 1949 بدأ المصرف بمزاولة اعماله كبنك مركزي كامل الصلاحيات ومحدد الاهداف والوسائل. وأصدر المصرف اول مجموعة من الاوراق النقدية التي تحمل اسمه في 17 أيلول (سبتمبر) 1950. وفي العام نفسه بدأ مزاولة مهمات مراقبة التحويل الخارجي.

كان اول ما واجهه العراق مشكلة الارصدة النقدية الإسترلينية التي راكمها خلال سنوات الحرب العالمية الثانية نتيجة قيام السلطات العسكرية البريطانية

(1) البنك المركزي العراقي 1972-1947، ذكرى اليوبيل الفضي لتأسيس البنك المركزي العراقي، مطابع ثنيان، بغداد 1974، ص22.
(2) عوض فاضل، النقود والبنوك، مطابع دار الحكمة والنشر، الموصل، 1990، ص 306
(3) عبد الحسين جليل الغالبي، نحو دينار عراقي أمثل (الفئات والكميات) مجلة القادسية للعلوم الادارية والاقتصادية، المجلد، العدد 2، 2004، ص 28.

(4) كامل علاوي وحسن لطيف الزبيدي، العراق تاريخ اقتصادي، الجزء الرابع، مصدر سبق ذكره، ص281.

الاتفاقات الدولية وعن تعليمات الصرف الاجنبي، الرقابة على البنوك، العمل كمستشار للحكومة في الشؤون المتعلقة بالعملة العراقية، مسك حسابات الحكومة، وادارة الدين الحكومي وشبه الحكومي، ومعنى ذلك كله هو أن البنك المركزي العراقي كان اول بنك مركزي عربي بمعنى الكلمة وذا هدف محدد وهو الرقابة على النظام النقدي والمصرفي كوسيلة لتحقيق الاستقرار في الداخل والخارج فضلاً عن تحقيق النمو الاقتصادي⁽³⁾.

وقد حدد القانون المذكور اسس العلاقة التي يجب أن تقوم بين الحكومة والبنك فضمن للبنك درجة كبيرة من الاستقلال؛ وذلك من خلال استقلالية مجلس ادارته وضمن مدة تعيين اعضائه، مما أدى إلى ضمان نسبي لاستمرارية سياسة البنك وموضوعية الآراء التي يبديها اعضاء مجلس ادارته دون خوف أو تردد. وطبقاً للقانون الجديد زيد رأسمال البنك المصرح به إلى (15) مليون دينار، وبقي الجزء غير المدفوع منه مضموناً من قبل الخزينة حتى يتم دفعه كلياً.

وقد نقلت صلاحيات اصدار العملة إلى البنك المركزي العراقي لقاء الذهب والعملات والسندات الاجنبية بنسبة لا تقل عن 70 بالمائة، بالإضافة إلى سندات الحكومة العراقية بنسبة لا تزيد عن 30 بالمائة من قيمة العملة المصدرة. وقد بقي غطاء العملة خالياً من الذهب حتى عام 1955 حين بلغت نسبة الذهب إلى مجموع الموجودات الاجنبية 2.9

وفي عام 1956 عدل قانون المصرف الوطني العراقي وأنيطت مهمة رسم السياسة النقدية به فقد أسندت للمصرف الوطني وظيفتان رئيسيتان أحدهما كبنك للإصدار والأخرى وظيفته كبنك مركزي⁽¹⁾.

ونصت الفقرة الأولى من المادة الرابعة من قانون البنك المركزي العراقي على أن البنك المركزي يقوم بإصدار العملة وإدارتها والقيام بالأعمال المتعلقة بذلك، وتحقيقاً لهذه الغاية فإنّ مديرية الإصدار تقوم بإصدار العملة العراقية، وبموجبها يكون الدينار العراقي الوحدة القياسية للعملة ويساوي من حيث القيمة 2.48828 غراما من الذهب الخالص، ويتألف من 1000 فلس، وأن البنك هو السلطة الوحيدة التي تقوم بإصدار العملة وتجهيزها للاستعمال في البلد ولمراقبة وسحب الأوراق النقدية والمسكوكات التي لم تعد صالحة للتداول وإتلاف الأوراق النقدية المبطللة⁽²⁾.

وتحقيقاً لهذه الاغراض فقد منح البنك احتكار اصدار العملة وسلطة القيام بالعمليات المصرفية المركزية الاخرى بما فيها: قبول الودائع الجارية والثابتة الحكومية وشبه الحكومية والمصرفية، والتعامل في السندات الحكومية وحوالات الخزينة، خصم الاوراق التجارية، منح القروض إلى المؤسسات الحكومية وشبه الحكومية، العمل كمراسل للبنوك المركزية الاجنبية، التعامل بالذهب والفضة والاوراق المالية الأجنبية، تنفيذ الالتزامات الناشئة عن

(1) سعيد عبود السامرائي، النظام المصرفي في العراق، ص 131
(2) كامل علاوي الفتلاوي وحسن لطيف الزبيدي، العراق تاريخ اقتصادي، الجزء الخامس الجمهورية الأولى تموز -1958 شباط 1963، بيت الحكمة، 2017، ص 136-137

(3) عبد المنعم السيد علي، التطور التاريخي للأنظمة النقدية في الاقطار العربية مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 1983، ص 109

من تمتع البنك بقدر من الاستقلالية إلا أن هناك تبعية للحكومة؛ لأن المحافظ أصبح يُعين من قبل مجلس الوزراء لمدة خمس سنوات قابلة للتجديد لمرة واحدة أو أكثر، ويعين نائبه من بين أعضائه بقرار مجلس الوزراء أيضاً ولمدة أربع سنوات قابلة للتجديد لمرة واحدة أو أكثر، ويعين مجلس الوزراء خمسة أعضاء إضافيين لمدة أربع سنوات، ويصادق وزير المالية على قرارات مجلس إدارة البنك قبل تنفيذها، أما فيما يتعلق بقانون التحويل الخارجي ونظام الخدمة في البنك، فاذا لم يتسلم البنك اشعاراً تحريراً بنقضها خلال ستة أيام تصبح نافذة المفعول⁽³⁾.

وفي 4 حزيران (يونيو) 1956 وافق مجلس إدارة البنك على فتح ثلاثة فروع له في الموصل وكركوك والبصرة، إلا أنه لم تؤسس إلا إلى فرعين هما فرع الموصل في أيار (مايو) 1965 وفرع البصرة في كانون الثاني (يناير) 1957.

وقد أجريت عدة تعديلات على القانون ذي الرقم (72) لسنة 1956 فكان التعديل الأول بموجب القانون ذي الرقم (41) لسنة 1958 الذي عدل المادة الرابعة منه التي تنص على (مراقبة البنوك والصرافة وتنسيق أعمالها) إلى (مراقبة البنوك والصرافة وتنسيق أعمالهم وتحديد الحدود العليا لأسعار الفوائد التي يتقاضونها أو يدفعونها في أعمالهم الصيرفية). وعدلت بموجب القانون ذي الرقم (73) لسنة 1966 المادة الثانية من القانون الخاصة برأس

بالمائة، ارتفعت تدريجياً حتى وصلت عام 1958 حوالي 11.5 بالمائة.

2-1: مرحلة التبعية: 1958-2003

في عام 1952 كلف المصرف الوطني العراقي الاقتصادي الدنماركي كارل ايفرسون Carl Iverson اعداد تقرير عن السياسة النقدية في العراق. وقد تم تقديم التقرير عام 1954 متضمناً توصيات عديدة عالجت الاساليب والسياسات المصرفية السائدة والمتغيرات المقترحة فيها. وقد صدر، استناداً إلى هذه الاقتراحات قانون البنك المركزي العراقي ذي الرقم (72) لسنة 1956 الذي ألغى القانون السابق واستبدل تسميته من «المصرف الوطني العراقي» إلى «البنك المركزي العراقي» وبقي سارياً، مع بعض التعديلات، حتى عام (1976)⁽¹⁾. وقد حدد القانون الجديد أسس العلاقة مع الحكومة، إذ ضمنت تلك العلاقة قدراً من الاستقلالية من خلال استقلالية مجلس إدارة البنك، وجاء بالمادة/6 من القانون على عدم تحية المحافظ أو نائبه أو عضو مجلس الإدارة خلال مدة وظيفته أو عضويته إلا إذا ثبت ادانته من محكمة ذات اختصاص⁽²⁾.

وفي عام 1959 الغي قانون العملة العراقية ذي الرقم (44) لسنة 1931 وتعديلاته بموجب قانون العملة ذي الرقم (92) لسنة 1959، وقد أقر القانون الجديد غطاء العملة نفسه وأضيف إليه الفضة. وعلى الرغم

(3) عبد الحسين جليل الغالي وكاظم سعد الاعرجي، أساسيات النقود والبنوك، مطبعة النبراس، النجف الاشرف، 2016، ص 202-203.

(1) عبد الحسين جليل الغالي، الصيرفة المركزية-النظرية والسياسات، مؤسسة النبراس للطباعة والنشر والتوزيع، النجف الاشرف، 2015، ص 135.
(2) الوقائع العراقية العدد 3817 في 1/7/1956.

البنك المركزي العراقي - الأدوار .. المهمات .. وخيارات المستقبل

المال. وكان التعديل الالهم قد صدر وفق القانون ذي الرقم (23) لسنة 1970 الذي عدل المادة الخامسة الخاصة بتشكيل مجلس إدارة البنك، إذ حددت المادة عدد الأعضاء بعشرة أعضاء بما فيهم المحافظ ونائبه وستة أعضاء يمثلون وزارات المالية والعدل والصناعة والتخطيط والاقتصاد والنفط والمعادن، وعضوين آخرين من ذوي الاختصاص والخبرة، وأوجب التعديل تعيين خمسة أعضاء احتياط ثلاثة يمثلون وزارات المالية والزراعة والاقتصاد وعضوين من ذوي الخبرة والاختصاص، ويعين الجميع (الاصلاء والاحتياط) بمرسوم جمهوري لمدة أربع سنوات قابلة للتجديد لمرة واحدة أو أكثر. وهذا ما أضعف من استقلالية البنك المركزي كثيرا وزاد من التدخل الحكومي لاسيما مؤسسة رئاسة الجمهورية. وتضمن القانون ذي الرقم 23 تعديل المادة الثانية الخاصة بتشكيل المجلس الاستشاري للبنك فأصبح يتكون من المحافظ ونائبه ورئيس المؤسسة العامة للمصارف والمديرين العامين للمصارف العاملة في العراق، وفي السنة ذاتها عدلت هذه المادة بموجب القانون ذي الرقم (77) لسنة 1970 ليضاف إلى المجلس الاستشاري أعضاء يمثلون وزارات المالية والاقتصاد والتخطيط، وبهذه التعديلات أصبح البنك المركزي لا يمتلك الاستقلالية الكافية فقد أصبح يعمل تحت هيمنة السلطة التنفيذية.

وحددت المادة/8 من القانون أعضاء مجلس الإدارة باثني عشر عضواً بضمنهم المحافظ ونائبين له وستة أعضاء احتياط، وجرى أكثر من تعديل على هذه المادة إلى أن استقر العدد بموجب القانون ذي الرقم (27) لسنة 2001 عشرة أعضاء وخمسة احتياط.

مراقبة المصارف لسنة 1964)، ولم يقتصر القانون على إدارة السياسة النقدية وتنظيم النشاط المصرفي وتوجيهه بما يخدم الاقتصاد، بل أضاف في بعض فقراته بُعداً سياسياً يخدم السلطة القائمة وليكون القانون جزءاً من التغيرات التي استهدفتها الحكومة في تأسيس المقدمات للبناء الاشتراكي والهيمنة على الاقتصاد فألغى أي دور للنشاط المصرفي الخاص وأصبح ملكاً للدولة فقد ورد في المادة/6 من القانون (يهدف البنك، في إطار السياسة العامة للدولة في تحقيق النظام الاشتراكي.....)⁽¹⁾. وأكدت المادة/14 من القانون تبعية البنك المركزي إلى الحكومة، فقد ألزمت الفقرة إدارة البنك المركزي عرض قراراته الخاصة برسم السياسة النقدية والائتمانية في البلد على وزير المالية للمصادقة عليها، وإن حصل اعتراض على قرار المجلس يعرض الأمر على مجلس الوزراء الذي يكون قراره باتاً بالموضوع قيد الخلاف، وتظهر عدم الاستقلالية واضحة في المادة/2 من قانون وزارة المالية ذي الرقم (92) لسنة 1981 الذي جعل البنك المركزي أحد وحداتها الإدارية شأنه شأن أي وحدة أخرى ويرتبط بوزير المالية⁽²⁾.

وفي عام 1976 صدر قانون البنك المركزي العراقي ذي الرقم (64) الذي ألغى القوانين السابقة وتعديلاتها كافة (قانون البنك المركزي 72 لسنة 1956 وتعديلاته، قانون عملة جمهورية العراق لعام 1959، قانون مراقبة التحويل الخارجي لعام 1961، قانون

(1) الوقائع العراقية العدد 2533 في 14/6/1976.

(2) الوقائع العراقية العدد 2847 في 31/8/1981.

قانون المصارف ذي الرقم (40) لسنة 2003 الذي كان متفقاً مع المعايير الدولية⁽²⁾، ويهدف القانون إلى تعزيز الثقة بالجهاز المصرفي العراقي، وعملت سلطة الائتلاف المؤقتة على استبدال العملة العراقية ما بين 15 تشرين الأول (أكتوبر) إلى 15 كانون الثاني (يناير) 2004، واستبدلت العملة القديمة دينار واحد مقابل دينار واحد من العملة الجديدة، في حين تم استبدال العملة المتداولة في إقليم كردستان والتي تسمى (الدينار السويسري)، دينار واحد مقابل 150 دينار جديد، وصدرت العملة الجديدة بعملة ورقية ومعدنية وبتقنيات متطورة مضادة للتزوير⁽³⁾.

وفي 6 آذار (مارس) 2004 صدر قانون البنك المركزي الجديد ذي الرقم (56) الذي يعد الأساس الذي بني عليه النظام النقدي والمصرفي العراقي، بما يتوافق مع الظروف الاقتصادية الجديدة وليكون البنك مسؤولاً عن استقرار الأسعار وتنفيذ السياسة النقدية وإدارة الاحتياطيات الأجنبية وإصدار وإدارة العملة الوطنية، وتعزيز النمو المستدام وإصدار التراخيص أو الاجازات للمصارف وغيرها من المهام.

وأقر القانون أن وحدة النقد هي الدينار ولا يختلف هذا التحديد عن القوانين السابقة إلا في إطار تحرير الدينار العراقي من أي معادل ذهبي أو غيره من العملات الأجنبية أو الأوراق المالية المحلية أو الأجنبية، وربطت المادة 32 من القانون بين العملة وبين موجودات البنك المركزي من دون تحديد غطاء معين للعملة، وعدّ القانون ان الدينار هو العملة الرسمية للبلد، لكن

لقد أجريت عدة تعديلات على القانون 64 لسنة 1976 بخاصة تلك التعديلات التي أجريت بعد عزو الكويت في عام 1990، فقد سمح القانون ذي الرقم (21) لسنة 1991 بتأسيس المصارف الاهلية وبذلك انتهى الاحتكار الحكومي للمصارف التجارية، وقد انصبت أغلب التعديلات على تغليظ العقوبات في حال مخالفة مواد التحويل الخارجي؛ بغية السيطرة على تهريب العملة الأجنبية للخارج⁽¹⁾.

3-1: البنك المركزي: الدور الجديد مابعد 2003

إن التغيرات التي طرأت على مجمل الحياة بعد نيسان (ابريل) 2003 فرضت على متخذي القرار إجراء المراجعة والتحليل وإعادة النظر بالسياسات القائمة تفادياً لتكرار المشاكل، بخاصة في الجانب الاقتصادي لكونه الأكثر تأثراً بما يحدث من تغيرات على المستوى الداخلي والخارجي، وهذا يفضي إلى الشروع في عملية إعادة بناء الاقتصاد العراقي وتوفير الأسس والمقدمات للتحويل من الاقتصاد الشمولي إلى الاقتصاد القائم على مبادئ السوق، وهذه تبدأ بإعادة النظر بدور الدولة في الاقتصاد من خلال اتباع حزمة من السياسات الاقتصادية بغية الوصول إلى وضع مقبول للتوازن الداخلي والخارجي، وتأتي السياسة النقدية في مقدمة تلك السياسات.

إن أول ما واجهته السياسة النقدية هو إيجاد الاطار القانوني للعمل المصرفي، فقد أصدر الحاكم العسكري (بول بريمر) الذي امتلك كل السلطات

(2) الوقائع العراقية العدد 3980 في 19/9/2003.
(3) مظهر محمد صالح، الجهاز المصرفي العراقي نشأته وتطور هيكلته، 2007، ص3.

(1) عبد الحسين جليل الغالبي، الصيرفة المركزية، مصدر سبق ذكره، ص157.

التي نصت (يتمتع البنك المركزي العراقي بالاستقلال فيما يقوم به من مساعي بغية تحقيق أهدافه وتنفيذ مهامه، ويخضع المساءلة وفقاً لما ينص عليه هذا القانون، ولا يتلقى المصرف المركزي العراقي أية تعليمات من أي شخص أو جهة بما في ذلك الجهات الحكومية إلا فيما ورد فيه نص يقضي بغير ذلك في هذا القانون. يتم احترام استقلال البنك المركزي، ولن يسعى أي شخص أو جهة من أجل التأثير على نحو غير ملائم على أي عضو من أعضاء أية هيئة لصنع القرار تابعة للبنك المركزي العراقي فيما يتعلق بالقيام بواجبات وظيفته تجاه المصرف، ولن يقوم أي شخص أو جهة بالتدخل في نشاط البنك المركزي العراقي).

القانون سمح باستعمال العملات الأجنبية في العقود المختلفة، فضلاً عن أنه جاء في المادة 37 (يجوز لطرفي أي عقد أو غيره من المعاملات أو التصرفات الطوعية، بما في ذلك أي كمبيالة أو خطاب أو وثيقة أو ضمان للمال، أن يتفقا على تحديد استعمال أية عملة نقدية لدفع التزامات. ويجوز تسديد أية ديون أو التزامات قانونية تنشأ عن أي عقد أو أي معاملة أو صفقة، بما في ذلك أي كمبيالة أو خطاب أو وثيقة أو ضمان للمال، بأية عملة نقدية يتم الاتفاق عليها كعملة للدفع، ويجوز للاتفاق الذي يتم بموجب هذه المادة أن يذكر صراحة أو يستخلص ضمناً من خلال الظروف المحيطة، بما في ذلك سير المعاملات والأعراف التجارية وسير الاداء)⁽¹⁾.

وجرى أول تعديل على القانون ذي الرقم (56) لسنة 2004 بموجب القانون ذي الرقم (63) لسنة 2007 الذي حدد المدة الزمنية للمحافظ ونائبيه وأعضاء مجلس الإدارة لمدة (5) سنوات قابلة للتجديد⁽²⁾. وجاء التعديل الثاني بموجب القانون ذي الرقم (82) لسنة 2017، وبرز ما جاء بالتعديل هو تعديل رأس مال البنك إلى (1) ترليون دينار يكون مملوكاً بالكامل للدولة، فضلاً عن تشكيل لجنة المراجعة والتدقيق، وتحديد الأعضاء الآخرين بخمسة أعضاء من خارج البنك المركزي من ذوي الخبرة والاختصاص في الشؤون المالية أو المصرفية أو القانونية، فضلاً عن تعديل صفقات الأصول الأجنبية⁽³⁾.

وحددت المادة/11 من القانون مجلس الإدارة يتكون من تسعة أعضاء، المحافظ ونائبين له وثلاثة من كبار مدراء البنك المركزي بما في فيهم رؤساء الفروع وعلى أساس التناوب وثلاثة أفراد آخرون ممن لديهم الخبرة المالية والمصرفية والقانونية المناسبة وممن لم يعينوا من قبل البنك المركزي العراقي لتولي أي منصب كان خلال سنة من تاريخ ترشيحهم لعضوية المجلس. وحدد القانون الشروط التي تتوفر في المحافظ ونائبيه والأعضاء والتي تعد نوعاً من الحصانة لهم، إذ قيد القانون سلطة التعيين في موضوع التنحية أو الإقالة وهذا يدعم استقلالية البنك المركزي فيما إذا كانت قرارات المجلس في مجال السياسة النقدية لا تتفق مع سياسة الحكومة فإن القانون يدعم الحصانة. وتؤكد المادة/2 الاستقلالية

(2) الوقائع العراقية العدد 4054 في 19/12/2007.

(3) راجع تفاصيل التعديل في الوقائع العراقية العدد 4475 في 2/1/2018.

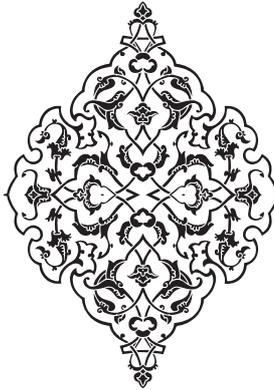
(1) المادة 37 من القانون 56 لسنة 2004.

وللبنك المركزي أربعة فروع اثنان منها في الموصل والبصرة ويعملان وفق قانون البنك المركزي ويرتبطان به، وفرع أربيل الذي تم الاتفاق مؤخراً على أن يكون من وحدات البنك المركزي، بيد أن فرع السليمانية لا يزال غير مرتبط بالبنك المركزي، وقد حصلت موافقة مجلس إدارة البنك على فتح فرع جديد في الفرات الأوسط يكون مقره في النجف الاشراف⁽²⁾.

ويعمل البنك المركزي حالياً وفق القوانين الآتية:

- 1- القانون ذي الرقم (56) لسنة 2004 وتعديلاته.
- 2- قانون المصارف ذي الرقم (94) لسنة 2004.
- 3- قانون غسيل الأموال وتمويل الإرهاب ذي الرقم (39) لسنة 2015.
- 4- قانون المصارف الإسلامية ذي الرقم (43) لسنة 2015

وتشكل القوانين أعلاه الاطار القانوني الذي يعمل في ضوءها البنك المركزي، إلا أنه وبسبب التوسع في المدفوعات الالكترونية ولعدم توفر الغطاء القانوني لمثل هذه الاعمال فإن البنك بحاجة إلى اصدار قانون يخص المدفوعات الالكترونية⁽¹⁾.



(2) مقابلة شخصية مع محافظ البنك المركزي العراقي بتاريخ 13/12/2020.

(1) مقابلة شخصية مع ممثل الدائرة القانونية في البنك المركزي العراقي بتاريخ 13/12/2020.

(2)

الإدارة والتنظيم

2: الإدارة والتنظيم

1-2: وظائف البنك المركزي العراقي

تلك الاصول التي حصل عليها البنك المركزي من مصادرها المختلفة. أي صبغها بصبغة النقود الورقية المحلية عن طريق اصدار وحدات نقد مقابل لها بموجب القانون الخاص بإصدار العملة. وهذا يعني امكانية النظر لعملية الاصدار من الوجهتين الاتيتين:

- الحصول على أصول حقيقية أو نقدية تمثل جميعها التزام على (دول اجنبية، مشروعات صناعية وتجارية، المصارف والمؤسسات المحلية والاجنبية) وحقوق للبنك المركزي وتشكل هذه الاصول جزءاً من غطاء الاصدار.

- إنّ عملية الاصدار النقدي تعد التزام من قبل البنك المركزي اتجاه المؤسسات والافراد وهي بذلك تعد خصوم على البنك المركزي.

إن تركيز اصدار العملة لدى البنك المركزي لمنع تعدد جهات الإصدار التي كانت تصدر العملة، وإعطاء الثقة في النقود المصدرة، ومنع الافراط في الاصدار لغرض الربحية على حساب قيمة العملة. ومن خلال جدول (1) يظهر أن العملة المصدرة قد ارتفعت بشكل كبير.

هناك تشابه كبير في الوظائف التي تقوم بها البنوك المركزية في أغلب البلدان سواء أكانت تلك البلدان متقدمة أم نامية ومنها العراق، ولكن تطبيق تلك الوظائف يختلف من بلد إلى آخر باختلاف البيئة الاقتصادية لذلك يحاول بعضهم التمييز بين نوعين من الوظائف، النوع الاول يسمى بالوظائف التقليدية والنوع الثاني يسمى بالوظائف الحديثة، وفيما يأتي توضيح لتلك الوظائف بشكل عام سواء أكانت تقليدية أم حديثة:

1-1-2: اصدار العملة وتنظيمها

تنفرد البنوك المركزية بحق اصدار الاوراق النقدية وهي من أقدم الوظائف التي قامت بها تلك البنوك. وقد مارست البنوك المركزية هذه الوظيفة منذ نشأتها ولحد الآن ويقصد بعملية الاصدار قدرة المؤسسة النقدية (البنك المركزي) على تحويل بعض الاصول (حقيقية - نقدية - شبه نقدية) إلى وحدات نقد، أي ادوات تداول. وهي عبارة عن عملية تنقيد

جدول (1): عرض النقد والعملة المصدرة للمدة 2015-2020 (مليار دينار)

المؤشر	2015	2016	2017	2018	2019	2020
عرض لنقد الضيق	65435	75524	76987	77829	86771	103256
العملة المصدرة	38585	45232	44237	44264	51835	62603 (*)

* لغاية شهر تشرين الثاني 2020

المصدر: البنك المركزي العراقي، الموقع الاحصائي.

إذ إن تمتع الحكومة بالإشراف على البنك المركزي هو ضرورة حتمية. وعليه يتبين أن هناك فرق بين الحكومة والبنك المركزي في حرص كل منهما على المصلحة العامة والمسألة تضامنية بينهما، ولا بد من التنسيق بين الاثنين لضمان استقلالية البنك المركزي.



صورة (4) اجتماع مجلس المدراء العامين في البنك المركزي

2-1-2: القيام بالأعمال المصرفية للقطاع الحكومي فيما يعرف ببنك الحكومة

يعد البنك المركزي المستشار المالي للحكومة والمنفذ لسياستها في مجال السياسة الاقتصادية والرقابة على الصرف وسياسة سعر الصرف، كما يقوم البنك المركزي بالاحتفاظ بالأرصدة النقدية وإيداعات الوزارات المختلفة والمؤسسات العامة الاجهزة الحكومية للدولة. وتتنوع الاعمال المصرفية التي يقوم بها البنك المركزي لصالح الحكومة، فضلاً عما ذكرناه مثل قيامه بتحصيل إيرادات الدولة وصرف ما يستحق عليها من التزامات بموجب شيكات حكومية تسحب على البنك، ويقوم البنك المركزي بإدارة الدين العام للدولة والإشراف على بيع السندات الحكومية واذونات الخزنة عند إصدارها وتسديد فوائده وكوبونات هذه الأوراق الحكومية.

ويمتد عمل البنك المركزي من النشاط الداخلي إلى النشاط الخارجي حيث يقوم بالاحتفاظ بأرصدة القطاع الحكومي من العملات الأجنبية، ويدفع أو يسدد التزامات الحكومة لدى الدول والبنوك الأجنبية. كما يقوم البنك المركزي أيضاً بالإشراف على عقد الاتفاقيات الثنائية للتجارة والدفع والإشراف على عمليات الاقتراض بين الدولة والدول الأخرى، والاتصال بالمنظمات الدولية والتفاوض معها مثل صندوق النقد الدولي - البنك الدولي وغيرها من المنظمات الدولية نيابة عن الدولة.

إن هذه الاعمال التي يقوم بها البنك المركزي لصالح الحكومة لا تعني عدم استقلاليته كما يذهب البعض؛

2-1-3: البنك المركزي بوصفه بنك البنوك

والملجأ الأخير للإقراض

يُمكن حصر هذه الوظيفة في العلاقات والمعاملات بين البنك المركزي والمصارف المجازة الأخرى في العمليات والمهام الآتية:

1 - إدارة الاحتفاظ بالاحتياطيات النقدية للمصارف التجارية

البنك المركزي العراقي - الأدوار .. المهمات .. وخيارات المستقبل

النسبة تدريجياً إلى أن وصلت إلى 15 في المائة وتخفيضها إلى 13 في المائة في عام 2020 بسبب جائحة كورونا والركود الذي أصاب الاقتصاد العراقي⁽¹⁾.

2 - القيام بمسؤولية الملجأ الاخير للاقتراض

يقوم البنك المركزي بتقديم التسهيلات المالية إلى المصارف التجارية في أوقات الازمات المالية وحالات الطوارئ، وبمعنى آخر يتدخل البنك المركزي لتدعيم الجهاز المصرفي عن طريق تقديم القروض كلما اقتضت الضرورة ذلك، أي توفير الائتمان اللازم للمصارف المستقرة لضمان سلامتها واستقرار النشاط الاقتصادي.

3 - الاشراف على عمليات المقاصة

يسهم البنك المركزي في تحسين المقدرة الادائية للجهاز المصرفي من خلال ما يسمى بغرفة المقاصة وهي تتم في البنك المركزي، حيث يقوم بتسوية الحسابات بين المصارف التجارية من خلال اسلوب خاص لتسوية الديون ما بين طرفين كل منهما مدين للآخر ودائن له في الوقت نفسه، بحيث يدفع الطرف

عندما ظهرت البنوك المركزية بادرت المصارف التجارية للاحتفاظ برصيد نقدي اختياري لدى البنك المركزي لعدة اعتبارات منها: توفير السيولة لديها، والاحتفاظ بالأرصدة النقدية في مكان امين مع سهولة الوصول إليه وسرعتها عند الحاجة. ولكن مع التوسع في عمليات الايداع فضلاً عن التوسع في النشاط الاقتصادي فقد تزايدت وتيرة عمليات خلق النقود أو خلق الائتمان من أجل تحقيق الارباح؛ مما دفع إلى تنظيم عملية الاحتياطي لدى البنك المركزي لضمان سلامة عمليات خلق الائتمان. لذا ألزم البنك المركزي المصارف المجازة بالاحتياطي القانوني وهو عبارة عن نسبة محددة من ودائعها تحت الطلب والاجل كرصيد دائن وبدون فوائد للتحكم ومراقبة الائتمان. واول من لزم المصارف التجارية للاحتفاظ بنسبة من ودائعها هو الاحتياطي الفيدرالي الامريكي ثم اتبعته البنوك المركزية في دول العالم. وتحدد البنوك المركزية الاحتياطي القانوني وفقاً لحالة الاقتصاد ففي حالة ارتفاع معدلات التضخم تفرض البنوك نسبة مرتفعة للاحتياطي القانوني، وفي العراق بعد 2003 وصلت النسبة إلى حوالي 70 في المائة؛ وذلك لاستهداف التضخم والتأثير في عرض النقد، وبعدها تم تخفيض

جدول (2): نسبة الاحتياطي القانوني وقيمه للمدة 2015 - 2020 - سنة 2020 لغاية أيلول/ سبتمبر.

المؤشر	2015	2016	2017	2018	2019	2020
نسبة الاحتياطي القانوني %	15	15	15	15	15	13
الاحتياطي الالزامي مليار دينار	8708	8708	6505	10410	9580	8896

المصدر: البنك المركزي العراقي، الموقع الاحصائي.

(1) مقابلة شخصية مع السيد محافظ البنك المركزي العراقي بتاريخ 14/12/2020.

وقد تم ربط الأنظمة المصرفية الشاملة إلكترونياً بغية تسهيل العمل وتحديث البيانات آلياً، فضلاً عن ربطها مع نظام التسوية الإجمالية الآتية (RTGS) وشملت 34 مصرف، ونظام المقاصة الآلية (ACH-C) لـ 31 Check-Automated Clearing House مصرف. والجدول الآتي يوضح تحويلات المصارف عن طريق نظام مقاصة الصكوك الإلكترونية للسنوات (2015-2018).

المدين بالمبلغ الأكبر إلى الطرف الآخر الفرق ما بين مبلغ الدين. والعمل على تطوير نظام المقاصة الآلية لإحلال أوامر الدفع بدلاً من الصكوك⁽¹⁾.

وهي تعني تسوية حسابات المصارف بتجميع الصكوك والسحوب على كل مصرف من المصارف، إذ تقوم المصارف بتجميع الصكوك التي تودع لحسابات عملائها في مصارف أخرى. ويتم تبادلها مع المصارف ليتم تحصيلها وهذا التبادل يتم في قسم خاص بالبنك المركزي العراقي يسمى قسم المقاصة ويقوم البنك المركزي بتسوية الفروقات بين المصارف المختلفة من خلال احتياطاتها النقدية لدى البنك.

جدول (3): تحويلات المصارف عن طريق نظام مقاصة الصكوك الإلكترونية للسنوات (2015-2018)

عدد التحويلات	القيمة	العملة	نوع التحويل	السنة
9313	513.026	مليار دينار	تحويلات دائنة	2015
1107	5350106	دولار		
350884	23992.505	مليار دينار	صكوك	
2195	395320274	دولار		
25825	648891	مليار دينار	تحويلات دائنة	2016
481	2746797	دولار		
423993	22062.344	مليار دينار	صكوك	
1432	329049694	دولار		
94186	1809.598	مليار دينار	تحويلات دائنة	2017
1443	8885368	دولار		
477886	23506.416	دينار	صكوك	
1883	410383307	دولار		
507057	3452.160	مليار دينار	تحويلات دائنة	2018
5234	44477223	دولار		
608503	31361.204	دينار	صكوك	
2039	549578872	دولار		

المصدر: البنك المركزي العراقي، دائرة الإحصاء والأبحاث، النشرة الإحصائية السنوية لعام 2018، ص104.

(1) علي محسن العلق، تطوير وظائف البنك المركزي العراقي، منشورات البنك المركزي العراقي، بغداد، كانون الثاني 2018.

1-2-4: ادارة الاحتياطيات النقدية للعملات الاجنبية للدولة.

1- زيادة الثقة بالعملة المحلية وذلك نتيجة لاستخدام الاحتياطيات الدولية كغطاء مقابل اصدار الاوراق النقدية داخل البلد.

2- تمثل الاحتياطيات قوة شرائية دولية للبلد الذي يمتلكها وتوفير دعما للقيمة الخارجية للعملة الوطنية في الاوقات التي يظهر فيها عجز في ميزان المدفوعات.

وقد حددت المادة (3) من قانون البنك المركزي العراقي ذي الرقم (56) لسنة 2004 وظائفه على النحو الاتي⁽¹⁾:

1 - تفضي وظائف البنك المركزي العراقي إلى تحقيق الاهداف المحددة في المادة (3) والمعينة في هذا القانون والتي اشارت إلى أن الهدف الرئيس للبنك المركزي: هو السعي لتحقيق والحفاظ على استقرار الاسعار المحلية وتعزيز والحفاظ على نظام مالي مستقر تنافسي ويستند إلى السوق على وفق ذلك أيضا بتعزيز النمو المستديم والعمالة والرخاء في العراق.

2 - صياغة وتنفيذ السياسة النقدية بما فيها سياسة سعر الصرف.

3 - الاحتفاظ بالاحتياطيات الاجنبية الرسمية في العراق وادارتها كافة.

4 - الاحتفاظ بالذهب وادارة احتياطيات الحكومة من الذهب.

5 - يقدم خدمات باعتباره المستشار والوكيل المالي للحكومة.

تعد هذه الوظيفة مشتقة من وظيفتي البنك المركزي كبنك اصدار وكقيم على الاحتياطيات النقدية للمصارف التجارية. وتتألف الاحتياطيات النقدية عادة من الموجودات الاجنبية التي تشمل على:

- الذهب.
- العملات الاجنبية القابلة للتحويل إلى عملات أخرى.
- حقوق السحب الخاصة.
- السندات الحكومية.

إن أي تغير في حجم هذه الاحتياطيات يأتي عن طريق التغير الحاصل في ميزان المدفوعات الذي بدوره يعتمد على المعاملات التي تتم بين الدول والعالم الخارجي. ففي حالة الفائض في ميزان المدفوعات ينعكس إيجابا على تلك الموجودات. أما في حالة العجز في ميزان المدفوعات سينعكس سلبيا على تلك الموجودات. بمعنى آخر ستكون الدولة مضطرة للسحب من احتياطياتها النقدية الاجنبية والذهبية لمواجهة التزاماتها اتجاه الدول الاخرى. كما تعد الاحتياطيات النقدية مهمة جدا في المحافظة على استقرار سعر صرف الأجنبي أمام العملة الوطنية ودعمها في حالة اعتماد سعر صرف ثابت. فضلاً عن المحافظة على استقرار اسعار الصرف الأجنبية أمام العملة الوطنية في السوق المحلية. ومن ثم يُمكن تلخيص اهمية الاحتياطيات النقدية الاجنبية بالآتي:

(1) قانون البنك المركزي العراقي 56 لسنة 2004 الصادر بأمر سلطة الائتلاف 56 في آذار 2004.

- 1 - مكافحة غسيل الاموال وتمويل الارهاب.
- 2 - وضع القواعد المنظمة لعمل شركات الاقراض وشركات تقديم القروض الصغيرة وأية مؤسسات غير مصرفية لا تخضع للتنظيم بموجب القانون العراقي والاشراف عليها.
- 3 - ويلاحظ مما سبق ان القانون أناط مسؤولية السلطة النقدية الوحيدة في العراق بالبنك المركزي، وهو المسؤول عن صياغة السياسة النقدية والائتمانية وتنفيذها. وعند تحليل الوظائف السابقة الموجودة في القانون تجدها لا تخرج عن الوظائف التي ذكرناها سابقاً التي تمثل وظائف البنوك المركزية في كل دول العالم. ويمكن القول أنّ القانون اعطى الاولوية لتحقيق استقرار الاسعار والعمل على الحفاظ على نظام مالي مستقر يقوم على اساس التنافس في السوق من اجل تعزيز التنمية المستدامة. وعلاوة على ذلك اعطى القانون وظائف جديدة اهمها مكافحة غسيل الاموال وتمويل الارهاب التي تعد من الوظائف
- 6 - يقدم خدمات السيولة للمصارف.
- 7 - اصدار العملة العراقية وادارتها.
- 8 - جمع البيانات ونشرها حول النظام المصرفي والمالي والاقتصادي.
- 9 - اصدار التراخيص والاجازات للمصارف وتنظيم ومراقبة المصارف.
- 10 - وضع نظم فعالة وسليمة للدفع والاشراف عليها وتعزيزها.
- 11 - فتح ومسك حسابات من دفاتر حسابات المصارف المركزية الاجنبية والمنظمات المالية الدولية.
- 12 - القيام بأية مهام أو معاملات اضافية تطرأ اثناء ممارسته للمهام المنصوص عليها في هذا القانون. وعلاوة على ذلك يجوز للبنك المركزي ان يتخذ الاجراءات التي يراها ضرورية للقيام بالآتي:

جدول (4): سعر الصرف الرسمي وسعر الصرف الموازي للمدة 2015-2020.

المؤشر	2015	2016	2017	2018	2019	2020
سعر الصرف الاجنبي الرسمي (دينار/دولار)	1190	1190	1190	1190	1190	1460
سعر الصرف الموازي	1247	1275	1258	1208	1196	1233

* استخدام السعر (1460) اعتباراً من 20/12/2020

المصدر: البنك المركزي العراقي، الموقع الاحصائي.

البنك المركزي العراقي - الأدوار .. المهمات .. وخيارات المستقبل

(11.1) تريليون دينار عراقي وبنسبة (16.5%) قياساً بعام (2018).

أما الديون الحكومية (السندات والحوالات الحكومية والقروض والسلف للدوائر الحكومية أي ممارسة وظيفة بنك الحكومة حققت انخفاضا وبنسبة (11.9%) عن عام (2018) ويعزى سبب ذلك إلى انخفاض فقرة السندات والحوالات الحكومية والقروض والسلف للدوائر الحكومية وذلك بسبب قيام وزارة المالية بتسديد جزء من الدين المستحق الدفع استناداً إلى اتفاقية إعادة جدولة الترتيبات المصرفية بين وزارة المالية والبنك المركزي العراقي في 18 تموز (يوليو) 2016.

أما بخصوص التسهيلات المصرفية التي تشير إلى وظيفة بنك البنوك فقد سجلت انخفاضا طفيفا بلغت نسبته (0.3%) قياساً بعام 2018 وذلك لانخفاض ارصدة الودائع لأجل (30) يوم بالدينار العراقي، فضلاً عن الاستمرار بإيقاف السماح للمصارف الحكومية (الرافدين، والرشيد، والمصرف العراقي للتجارة، والزراعي التعاوني والصناعي) بالاستثمار اعلاه.

2-2: أهداف البنك المركزي

2-2-1: استهداف الأسعار

تبنى البنك المركزي العراقي بعد 2003 سياسة استهداف التضخم، الذي بلغ 26.9 في المائة عام 2004 وأرتفع إلى 53.2 في المائة عام 2006 وبدأ

المهمة في الوقت الحاضر لما لها من خطورة على سلامة النظام المالي واستقراره وآثاره السلبية في النشاط الاقتصادي.

كما أكد القانون على اهمية نشر البيانات الشهرية في أسرع وقت ممكن واصدار الميزانيات العمومية من خلال منشورات تتمتع بالشفافية التي تسهل اعمال الرقابة بصورة مباشرة من قبل الرأي العام، فضلاً عن تقديم محافظ البنك المركزي تقريراً سنوياً عن عمليات البنك المركزي واهداف السياسة النقدية في الاقتصاد العراقي. لقد فتح قانون البنك المركزي فضلاً عن قانون المصارف ذي الرقم (94) لسنة (2004) الصلاحية في اتخاذ الاجراءات اللازمة كافة لمنح التراخيص وتنظيم وممارسة الرقابة على المصارف وفروعها، وتشمل الصلاحية بإجراء رقابة خارجية وتدقيق التراخيص الممنوحة للمصارف وفروعها.

ويمكن توضيح هذه الوظائف من خلال عرض الميزانية الموحدة للبنك المركزي العراقي لعامي (2018-2019) في الجدول (5) اذ اظهرت ميزانية البنك المركزي العراقي لعامي (2018) و (2019) ممارسة البنك المركزي وظائفه. فقد سجل مجموع موجوداته ارتفاعاً بنسبة (2%) في عام (2019) قياساً بعام (2018) لزيادة اسعار النفط مما ساهم في تحسن وضع ميزان المدفوعات الذي زاد من رصيد الموجودات الاجنبية بمقدار (3.9) ترليون دينار عراقي اي بنسبة (5.1%) والتي تحتل المرتبة الاولى من موجودات البنك المركزي لأنها تشكل نسبة (79.1%) من الموجودات. وانعكس ذلك بشكل ملحوظ في زيادة الاحتياطي النقدي في جانب المطلوبات بمقدار

جدول (5): الميزانية الموحدة للبنك المركزي العراقي لعامي (2018-2019) مليون دينار عراقي

2019		2018		الفقرات	ت
(%)	الف دينار	(%)	الف دينار		
				الموجودات	
79.1	80383896	76.8	76481186	الموجودات الاجنبية	1
16.0	16217909	18.5	18409547	الديون الحكومية	2
14.2	14469894	1.6	1639385	السندات والحوالات الحكومية	3
1.7	1755015	2.0	2015562	القروض والسلف للدوائر الحكومية	4
0.0	0	0.0	0	القروض والسلف للمصارف التجارية	5
4.9	4963789	4.7	4730206	الموجودات الاخرى	6
100.0		100.0	99620939	مجموع الموجودات	
				المطلوبات	1
77.0	78253336	67.4	67160979	الاحتياطي النقدي	2
0.4	453130	0.5	454500	التسهيلات المصرفية	3
5.0	5119364	4.4	4415725	الودائع بالدولار الامريكي	4
8.2	8299379	20.3	20272344	الودائع الحكومية	5
0.0	22191	0.1	112707	المطلوبات الاجنبية	6
10.7	10907810	8.0	8000206	رأس المال والاحتياطيات	7
100.0		100.0	99620939	مجموع المطلوبات	

من عمل الباحثين بالاستناد إلى: البنك المركزي العراقي، الموقع الاحصائي.

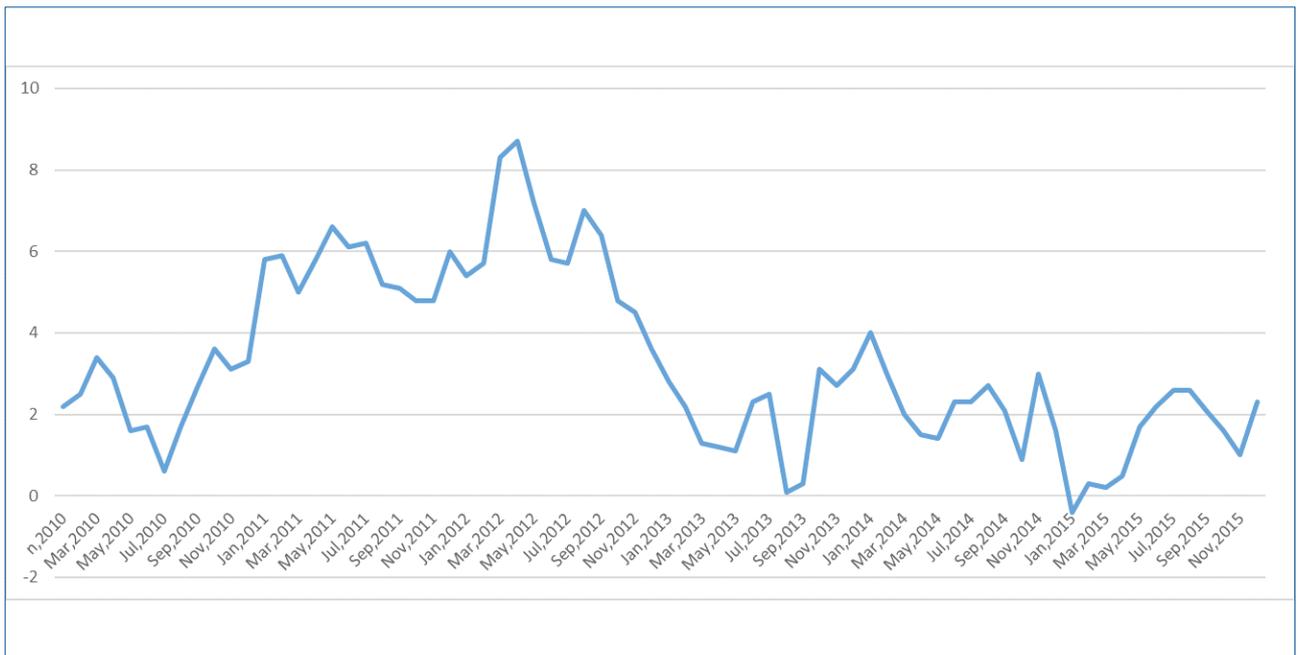
بالانخفاض من خلال سياسة الاستهداف التي تبناها البنك المركزي إلى أن أصبح سالباً (2.9) في عام 2019⁽¹⁾. استخدام نافذة بيع العملة كونها جزء من عمليات السوق المفتوحة ومن ثم السيطرة على الكتلة النقدية.

وبعد ذلك تم السيطرة على معدلات التضخم كما هو واضح في الشكل (1). لكن هذه الإجراءات لم تؤثر في القطاع الحقيقي. وقد استخدم البنك ثلاثة عوامل أساسية في السيطرة على التضخم هي:

- وقد سيطر البنك المركزي على التضخم من خلال
- إدارة سعر الصرف
- عرض النقد

(1) البنك المركزي العراقي، النشرات الإحصائية لسنوات مختلفة.

شكل (1): معدلات التضخم الاساس للسنوات 2009-2020



المصدر: البنك المركزي، الموقع الاحصائي.

جدول (6): سعر السياسة وعرض النقد وسعر الصرف الرسمي للمدة 2015-2020

2020	2019	2018	2017	2016	2015	المؤشر
4.0	4.0	4.0	4.0	4.3	6.0	سعر السياسة %
95884	86771	77829	76987	75524	65435	عرض لنقد الضيق مليار دينار
1460	1190	1190	1190	1190	1190	سعر الصرف الاجنبي الرسمي (دينار/دولار)

المصدر: البنك المركزي العراقي، الموقع الاحصائي

2-2-2: استهداف النمو الاقتصادي

وجّه البنك المركزي المصارف والشركات الضامنة تخفيض الفائدة من (4.8%) إلى (3.5%) للمقترضين ضمن شريحة 1-20 مليون دينار، وتخفيض فائدة القروض المصرفية من شريحة 21 مليون - 1 مليار دينار بعد أن كانت (6.3%) لتصبح (4%). فضلاً عن ذلك دعا البنك المركزي أيضاً المصارف إلى مراعاة المشروعات ذات العلاقة بقطاعات السياحة والفنادق والمطاعم، التي قد يطول تعافيتها بدراسة تأجيل اقساطها لفترة أطول حتى التعافي من أزمة الجائحة⁽³⁾، وفي 3 اذار (مارس) 2021 قرر البنك المركزي تخفيض اسعار الفائدة على القروض الممنوحة ضمن مبادرته لـ (1) ترليون دينار وهي كالآتي:

1. تخفيض فائدة البنك المركزي العراقي للمشاريع الكبيرة من 2% الى 1%.
2. تخفيض الفائدة للمصارف على القروض السكنية من 4% الى 2%.
3. تعديل عمولة البنك المركزي للقروض السكنية من 7 بالالف الى 5 بالالف.
4. تكون جميع الفوائد للمصارف والشركات الضامنة ((متناقصة)).

• تعرض الاقتصاد العراقي إلى الازمة المزدوجة في عام 2014 والمتمثلة في انهيار أسعار النفط واحتلال داعش لثلاث محافظات عراقية، وأثر ذلك في تدهور الاقتصاد العراقي ودخوله في مرحلة الركود، وهذا دعا البنك المركزي إلى استهداف النمو الاقتصادي المستدام، من خلال اقراض المشاريع الصغيرة والمتوسطة من مبادرة (1) ترليون دينار، ومبادرة اقراض المشاريع الزراعية والصناعية والاسكانية من مبادرة (5) ترليون دينار. والعمل على رفع القيود عن التحويل الخارجي لتشجيع الاستثمار الأجنبي، فضلاً عن الاشتراك الفعال في برنامج الإصلاح الاقتصادي والمالي مع صندوق النقد الدولي والعمل على انشاء صندوق لتمويل الاستثمارات⁽¹⁾.

• بسبب التداعيات التي فرضتها جائحة كورونا على الاقتصاد العراقي وما سببته من ركود اقتصادي وانخفاض إيرادات النفط، اتخذ البنك المركزي العراقي قراراً لتعزيز سيولة «المشروعات القائمة» التي تم تمويلها من مبادرة الواحد ترليون) بمبلغ (5) مليون دينار للراغبين بذلك، بضمانات المشروع ذاته لقاء عمولاتٍ إدارية ودون فوائد⁽²⁾.



صورة (5) وقائع اجتماع السيد محافظ البنك المركزي بالقطاع المصرفي

(1) علي محسن العلق، تطوير وظائف البنك المركزي العراقي، منشورات البنك المركزي، كانون الثاني 2018

2- <https://cbi.iq/news/view/1509>

3- <https://cbi.iq/news/view/1509>

(3)

السياسة النقدية

3: السياسة النقدية

3-1: أدوات السياسة النقدية⁽¹⁾

3-1-1: الأدوات الكمية

3-1-1-1: سعر إعادة الخصم

ويلاحظ ان سعر إعادة الخصم بدأ يأخذ اتجاهها تنازلياً معبراً عن السياسة الجديدة التي ينتهجها البنك المركزي لتشجيع النشاط الاقتصادي واستقرار النظام المالي؛ فقد قام البنك بخفضه عدة مرات خلال عام 2008 حتى وصل إلى (15) في المائة واستمر نفس النهج في العامين التاليين حتى وصل إلى (6) في المائة عام 2010، ويبدو أن البنك المركزي كان يراعي البيئة الدولية وتأثيرات الأزمة العالمية لعام 2008 على المتغيرات الاقتصادية.

وقد استخدم البنك المركزي قاعدة تايلور Taylor Rule كمرشد في تحديد سعر الفائدة التي وضعها الاقتصادي جون تايلور John Taylor عام 1993، وتركز على أن السياسة النقدية الجيدة هي التي تعمل على جعل سعر الفائدة الأساس السائد في السوق النقدي دالة طردية لكل من التضخم وفجوة الناتج، أي ربط سعر الفائدة بحالة الاقتصاد فيتم رفع هذا السعر عندما يكون التضخم أعلى من المعدلات المستهدفة وخفضه في حالة اتجاه الاقتصاد نحو الركود.

3-1-1-2: عمليات السوق المفتوحة

إنّ هدف هذه الأداة هو التأثير في مستويات السيولة إلى جانب احتياطات البنوك التجارية الفائضة والحد من قدرتها على خلق الائتمان للتأثير على سعر الفائدة طويل الأجل.. وتتطلب هذه الأداة بشكل أساس وجود أسواق مالية فعالة ونشيطة مع وجود طائفة من الأوراق المالية المتنوعة التي يتم التعامل بها، إلا أن الواقع العراقي يختلف عن ذلك تماماً فالأسواق المالية المتطورة غير موجودة، إلى جانب محدودية

يلاحظ بعد عام 2003 أن البنك المركزي شرع بتحريك هذه الأداة المهمة من أدوات السياسة النقدية على نحو يمنح السوق المالية إشارات قوية لتغيرات متناسبة ومرغوبة مع التطور في هيكل أسعار الفائدة مما يضمن عوائد ايجابية للمدخرين وتقليص الفجوة بين الادخار والاستثمار جراء الافتراق غير المتكافئ بين عرض الأموال المعدة للإقراض والطلب عليها، والانتقال من معدلات الفائدة الحقيقية السالبة بفعل تأثير التوقعات التضخمية المرتفعة إلى المعدلات الموجبة. فضلاً عن التصدي لمناسيب السيولة المرتفعة من خلال الدور الذي تؤديه إشارة سعر الفائدة في تقوية ميكانيزمية الانتقال النقدي للحد من التضخم. وذلك ارتباطاً مع برامج الإصلاحات الاقتصادية والمالية مع صندوق النقد الدولي التي دعت البنك المركزي للتركيز على استهداف التضخم في إجراءاته تلبية لدعم طلب العراق إلى نادي باريس لتخفيف عبء مديونيته.

(1) ينظر في ذلك:

- عبد الحسين جليل الغالبي، السياسات النقدية، دار المناهج، عمان، 2015.
- احمد بريهي، التضخم السياسة النقدية، البنك المركزي العراقي، 2009.
- مظهر محمد صالح، إستراتيجية السياسة النقدية، مركز حمورابي للبحوث والدراسات الاستراتيجية، العدد (2)، 2009.
- البنك المركزي العراقي، التقرير الاقتصادي السنوي، سنوات مختلفة.
- البنك المركزي العراقي نشرات سنوية، لسنوات مختلفة.
- البنك المركزي العراقي، إعلان صحفي حول أدوات السياسة النقدية.

من خلالها البنك المركزي، وكذلك تسهم في عملية التمويل النقدي للحكومة بصفتها واحدة من أدوات الدين التي تدعم الحكومة عند احتياجها للاقتراض النقدي.

ويأتي نمو التأثير النقدي لاحتياطي العملة الأجنبية من خلال عملية التدخل المباشر لغرض فرض استقرارية على سعر الصرف للعملة الأجنبية والتي قد تعرقل من عمليات السوق المفتوحة، وبخلافه فان مثل هذه العمليات قد تتحدد من اجل ايجاد حالة من الاستقرار في سيولة البنوك التجارية وللمحافظة على سوق أسعار الفوائد قصيرة الأجل ضمن مدى أسعار التسهيلات القائمة للإقراض والإيداع للبنك المركزي العراقي.

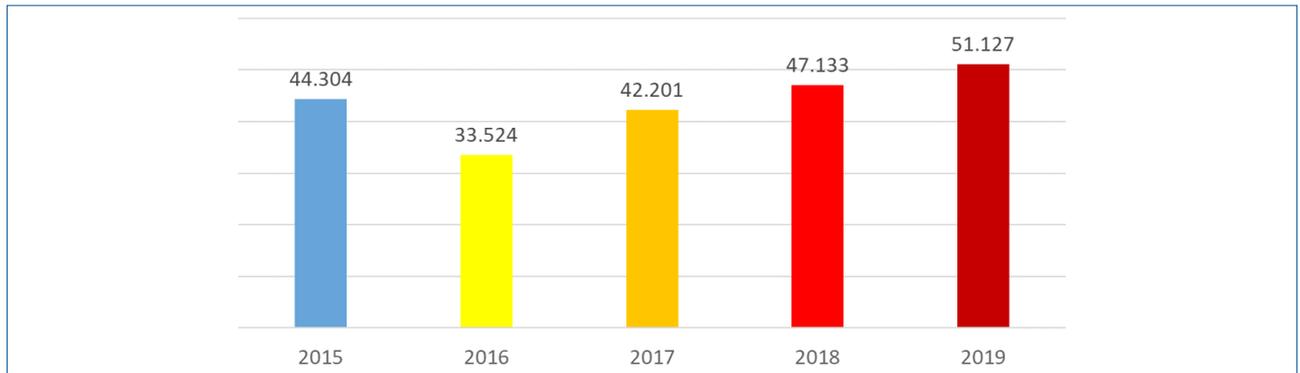
3-1-1-3: نسبة الاحتياطي القانوني

كان تأكيد هذه الأداة منصبا على الاحتفاظ بنسبة معينة من الودائع كاحتياطي إلزامي للتوسع في الائتمان والانغماس في الحصول على الأرباح على حساب

الأوراق المالية التي يمكن تداولها، حتى إن بعضها غير ملائم للتعامل بها في عمليات السوق المفتوحة. إلى جانب توفر الاحتياطيات النقدية الكبيرة لدى المصارف التجارية وتغيرها بصورة غير معروفة مسبقا مما عقد مهمة البنك المركزي في استخدام هذه الأداة. وقد اجاز قانون البنك المركزي ذي الرقم (56) لسنة 2004 للبنك انجاز عمليات السوق المفتوحة في نشاطه وفقا للمادة (28) منه بشراء وبيع الأوراق المالية الصادرة من البنك المركزي أو الحكومة وشراء أو بيع النقد الأجنبي إذ بدأ البنك استعمالها بأكثر من وسيلة (مثل مزاد العملة ومزاد الحوالات الحكومية ومزاد حوالات البنك المركزي). ويبين الشكل الاتي مبيعات نافذة العملة للسنوات 2015-2019.

وتسهم عمليات السوق المفتوحة في تطوير سوق الأوراق المالية وتطوير التعامل بالسوق الثانوية، وتعد منافذ استثمارية جيدة للمصارف والأشخاص الطبيعيين والمعنويين، فضلاً عن اسهامها في تنفيذ السياسة النقدية بوصفها أداة غير مباشرة يتدخل

شكل (2): مبيعات نافذة العملة السنوية (مليار دولار)



المصدر: البنك المركزي العراقي، الموقع الاحصائي.

البنك المركزي العراقي - الأدوار .. المهمات .. وخيارات المستقبل

التوفير والودائع الثابتة (10 في المائة). وكان البنك قد سمح للمصارف المجازة باستثمار (50 في المائة) من هذا الاحتياطي في شراء حوالات الخزينة، ولكنه أوقف ذلك اعتباراً من 24 تموز (يوليو) 2017.

3-1-1-4: تسهيلات الإيداع القائمة

تتضمن هذه الأداة قيام البنوك التجارية بإيداع سيولتها الفائضة (أي الفائضة عن الائتمان والاحتياطي القانوني) لدى البنك المركزي بأسعار فائدة محددة ومدد زمنية نوعها البنك المركزي لتتراوح بين يوم واحد وتسمى تسهيلات الإيداع الليلي، وأسبوع، وشهر، وثلاثة أشهر، وتهدف هذه الأداة إلى تسهيل احتجاز أكبر قدر ممكن من ودائع الجمهور، وأصبحت المصارف تفضل توظيف السيولة الفائضة لديها بدلا عن إبقائها في الخزائن، ويدفعها لذلك سببان هما سعر الفائدة الذي تدره لها هذه الإيداعات والغياب الكامل للمخاطر التي قد تتعرض لها لو كانت قد أقرضت هذه الأموال في سوق الائتمان الخاص.

وذهبت المصارف ابعده من ذلك إلى توظيف جزء من الودائع الحكومية لديها في البنك المركزي استثماراً لها ضمن باب تسهيلات الإيداع القائمة؛ مما حدا بالبنك المركزي إلى فرض نسبة احتياطي إلزامي عالي جداً على الودائع الحكومية وصل إلى (75 في المائة) منها منعا لهذه الظاهرة والتي دفعت بالتسهيلات بعيداً عن الأهداف التي وضعت من أجلها.

ويحدد سعر الفائدة على هذه التسهيلات بما يقل عن سعر البنك Rate Policy بنسبة (2 في المائة)

توفير السيولة وضمان حقوق المودعين لدى البنوك التجارية، وهذا المسعى كان واضحاً أكثر من استعمال هذه الأداة لمعالجة المشاكل الاقتصادية التي يفترض أن تهدف السياسة النقدية لمعالجتها.

استعمل البنك هذه الأداة بفاعلية بعد صدور قانون البنك المركزي ذي الرقم (56) لسنة 2004 بوصفها إحدى أدواته المهمة في إدارة السياسة النقدية، وقد دعم المشرع البنك في هذا المجال؛ إذ أعطاه الحرية في تحديد نسبة الاحتياطي المطلوبة وفقاً للمادة (29) الفقرة (1).

ومنذ عام 2004 فإن نسبة الاحتياطي القانوني حددها مجلس إدارة البنك بنسبة (25%) على الودائع الجارية وودائع التوفير والودائع الثابتة، واشترط بان تودع 20 في المائة منها لدى البنك وتبقى 5 في المائة في خزائن المصرف، وتغيرت وجهة النظر نحو نسبة الاحتياطي إذ أصبحت أداة من أدوات السياسة النقدية وليست أداة رقابية فقط. ورفع البنك نسبة الاحتياطي القانوني من 25 في المائة إلى 75 في المائة على الودائع الحكومية اعتباراً من 1 أيلول (سبتمبر) 2007 لغرض سحب السيولة. ونتيجة لتحسن الظروف الاقتصادية لاسيما التضخم فقد خفضت هذه النسبة وأعادها إلى 25 في المائة اعتباراً من آذار (مارس) 2009؛ ويأتي هذا الإجراء تماشياً مع استجابة البنك للظروف الدولية ذات العلاقة بالأزمة العالمية وانعكاساتها على الاقتصاد العراقي، وكما فعل مع بقية أدوات السياسة الأخرى خلال هذه السنوات. ومنذ عام 2017 فقد اعتمد البنك نسبة الاحتياطي على الودائع الجارية مقدارها (15 في المائة) وودائع

حدود الائتمان الأولي إلى 20 في المائة من رأس مال المصرف أو أكثر بحسب موافقة البنك المركزي، أما الضمانات المقدمة لقاء هذه التسهيلات بمجملها فان البنك المركزي يقبل الأوراق المالية الصادرة عن وزارة المالية التي تحمل استحقاقات اقل من 180 يوماً.

وتستعمل هذه التسهيلات عندما تعاني المصارف من أزمات مؤقتة وليست حادة، وتغطي هذه الأخيرة بتسهيلات الملجأ الأخير للإقراض، وعموما ليس من مصلحة المصارف أن تقتصر وفقا للشروط أعلاه في ظروف لا تعاني فيها من حاجة ماسة إلى أموال إضافية، وقد بدأ العمل به الآلية منذ آب (أغسطس) 2004، ولم تستفد منها المصارف بادئ الامر ويعزى ذلك إلى كبر حجم الاحتياطات الفائضة لدى تلك المصارف، إلى جانب استقرار الوضع المالي للمصارف وعدم تعرضها لازمات مؤقتة، فضلاً عن ان سعر الفائدة المحدد يعد أكثر من سعر البنك.

أي إذا كان سعر البنك 6 في المائة سيكون سعر الفائدة المدفوع على هذه التسهيلات 4 في المائة). إن هذه التسهيلات ستنشئ قاعدة صلبة لأسعار فوائد ذات آجال قصيرة جداً، وستساعد المصرف التجاري على إيجاد استقرارية إلى حدّ ما عندما يتنبأ بأسعار الفوائد المستقبلية والى حين تطور سوق الأوراق المالية الحكومية، إذ يمكن للبنك المركزي أن يدير عمليات السوق المفتوحة بكفاءة، إذ أن تسهيلات الإيداع ستعمل على سحب السيولة الزائدة من القطاع المصرفي تلقائياً.

3-1-1-5: تسهيلات الإقراض القائمة

إنّ الأسواق المالية غير المتطورة أو بشكل أوسع الأنظمة المالية غير المتطورة تدفع البنوك المركزية إلى اعتماد أنواع من التسهيلات القائمة أكثر من اعتمادها على عمليات السوق المفتوحة، إذ يمكن أن تؤدي هذه التسهيلات إلى السيطرة على تطورات السيولة غير المتوقعة أو عدم الكفاءة في إعادة التوزيع غير المنتظم للاحتياطات عن طريق سوق ما بين المصارف أو أية عوائق أخرى.

توفر تسهيلات الإقراض القائمة ائتمان ليلي إلى المصارف مقابل تقديم ضمان مناسب عند رغبة المصارف بالاقتراض من البنك المركزي في الاستثمار الليلي ويحدد ذلك أقصى مبلغ ممكن بالنسبة لرأس مال المصرف، مع تقديم المصرف لضمان مناسب وبسعر فائدة أولي أعلى من سعر البنك بنسبة 2 في المائة. ويمكن أن تكون مدة هذه التسهيلات (15) يوم أو أكثر ولكن بسعر فائدة أعلى يصل إلى زيادة بنسبة (3 في المائة) فوق سعر البنك. وقد تصل

3-1-1-6: تسهيلات مقرض الملجأ الأخير

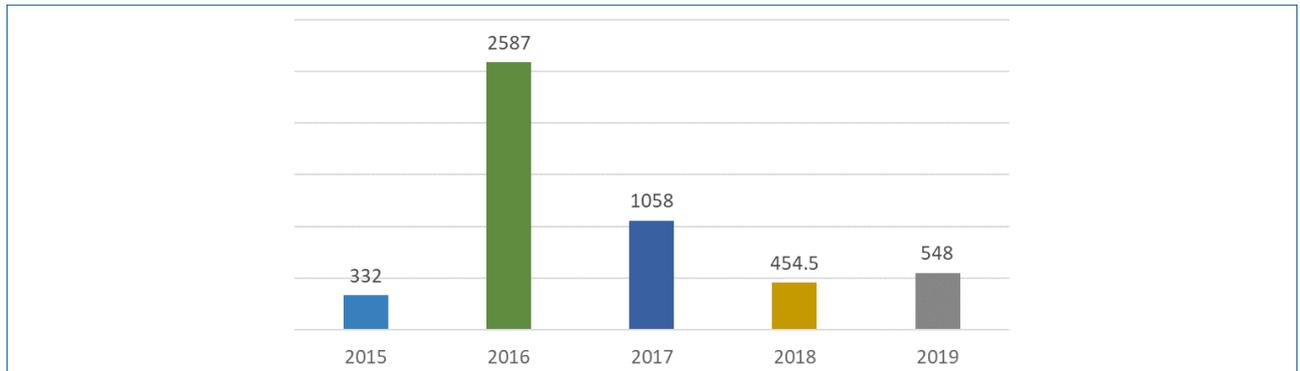
يتم إقراض البنوك التجارية التي تعاني من أزمات مالية حادة وفي ظل ظروف استثنائية لا تتمكن من الإيفاء بديونها كافة في وقت واحد وكمثال على ذلك قد يعلن مصرف إفلاسه أو مصرف ذو ملاءة مالية غير كافية يستمر يعاني من عجز في سيولة مزممة، ولكن هذه المصارف تخضع للتدقيق المكثف والمستمر لحين السيطرة على العقبات التي تعاني منها. ويوجد إلزام على البنك المركزي في إقراض المصرف الذي يعاني من عدم القدرة على إيفاء الديون. وقد حدد قانون البنك المركزي العراقي على نحو دقيق شروط القروض الاستثنائية في المادة (30) منه، ويمكن رفع مبلغ القرض المضمون لمدد أطول وقبول ضمانات بصيغ تقليدية على أن يتم التحوط بتقويمها. ويفرض سعر فائدة على تسهيلات مقرض الملجأ الأخير بنسبة تزيد على سعر البنك بنسبة (3.5%).

3-1-1-7: نافذة بيع العملة الأجنبية

وهو من وسائل السياسة النقدية غير المباشرة المؤثرة في الأساس النقدي، بدأ العمل في 4 تشرين الاول (أكتوبر) 2003 لبيع العملة الأجنبية (الدولار)، ويهدف إلى:

- تحقيق الاستقرار في قيمة الدينار.
- إدارة سيولة الاقتصاد والسيطرة على مناسبتها.
- تمويل تجارة القطاع الخاص للسلع والخدمات التي تحتاجها السوق العراقية بوصفها مصدراً أساسياً لتوفير العملة الأجنبية للتجار والمؤسسات التجارية. ولا بد من التأكيد على أن مزاد العملة الأجنبية قد سيطر على سعر صرف الدينار، إذ أنه كان قد وصل في نيسان (ابريل) 2003 أعلى مستوى له إذ بلغ 3500 دينار للدولار الواحد. في حين أن المزاد المستمر والثقة المتولدة في سياسة البنك المركزي العراقي قد أوصلت سعر الصرف الأجنبي أمام الدينار إلى أسعار يمكن ملاحظة الاستقرار واضحاً عليها لمدة طويلة.

شكل (3): التسهيلات المصرفية للمدة 2015-2020 (مليار دينار)



المصدر: البنك المركزي العراقي، الموقع الاحصائي.

بعد صدور قانون البنك المركزي ذي الرقم (56) لسنة 2004 وقانون المصارف رقم (94) لسنة 2004 بدأت الإدارة الجديدة للبنك المركزي بممارسة أعمالها، فإنها قد ابتعدت عن استعمال تلك الأدوات لشعورها بالنتائج السلبية التي تترتب على اللجوء للعمل بالأدوات المباشرة والنوعية في تنفيذ السياسة النقدية، على الرغم من أن قانون البنك المركزي والمواد (26، 27، 56، 104) من قانون المصارف تتيح له استعمالها، ولكن إدارة البنك ركزت على الأدوات غير المباشرة والكمية وابتدعت أدوات ثلاثم الوضع النقدي في العراق، إذ أن بعض من الأدوات التقليدية لا تؤدي الفاعلية المطلوبة؛ بسبب التخلف النقدي مما حدا بإدارة البنك إلى اللجوء إلى أدوات بديلة تتفق في مضمونها مع الأدوات التقليدية ولكنها أكثر فاعلية في البيئة النقدية العراقية.

3-2: إدارة الاحتياطيات النقدية

تمثل الاحتياطيات الاجنبية للبنوك المركزية الثروة الوطنية التي تؤمن الاقتصاد من مجموعة من المخاطر، منها ما يتعلق باستقرار قيمة العملة المحلية، ومنها ما يتعلق بقدرة الاقتصاد على تحمل اعباء الدين الخارجي، واخرى تتعلق بإدارة سعر الصرف من خلال التدخل في سوق الصرف، ومنها ايضا بشراء السلع والخدمات الأجنبية، لذا فمن الضروري ان يقوم البنك المركزي باستثمارها من اجل تعزيزها وادامتها ولتوليد الثروة المستقبلية.

يعد مزاد الحوالات أحد وسائل السياسة النقدية غير المباشرة للتأثير في المضاعف النقدي، ويتم فيه تداول حوالات وسندات الخزينة وحوالات وسندات البنك المركزي. وينقسم المزاد على قسمين استنادا إلى مصدر أدوات الدين وكما يأتي:

• **مزاد حوالات الخزينة:** تعد حوالات وسندات الخزينة من أدوات الدين التي تصدرها وزارة المالية عند الحاجة وهي مضمونة من قبل حكومة العراق، وتصدر هذه الأوراق المالية بسعر خصم وتطفأ بقيمتها الاسمية عند استحقاقها بعد (91) يوماً، والهدف من إصدارها هو الإسهام في عملية التمويل النقدي للحكومة لسد العجز المحتمل بالموازنة الحكومية في الأجل القصير، ويتولى البنك المركزي باعتباره الوكيل المالي للحكومة بيع هذه الأوراق على وفق مزادات متعددة.

• **مزاد حوالات البنك المركزي:** يصدرها البنك المركزي بسعر خصم وتطفأ بقيمتها الاسمية عند الاستحقاق، والهدف منها هو تنفيذ السياسة النقدية بوصفها أداة غير مباشرة في تدخل البنك، وتعد أداة للتحكم بالسيولة، فضلاً عن كونها تعد من المنافذ الاستثمارية للمصارف والأشخاص الطبيعيين والمعنويين، إلى جانب ما تلعبه من دور في تطوير سوق الأوراق المالية وتطوير التعامل بالسوق الثانوية من خلال التعامل ما بين البنوك.

البنك المركزي العراقي - الأدوار .. المهمات .. وخيارات المستقبل

الاساس في ادارة مخاطر السيولة. وفقا للمبادئ أعلاه تستهدف ادارة الاحتياطات دعم السياسة النقدية وسياسة سعر الصرف، والبنك المركزي العراقي يدير السياسة النقدية في العراق، وسياسة الاستثمار لديه دائما خاضعة للسياسة النقدية، ولا يمكن فهمها إلا في سياق هذه السياسة.

• **الهدف الثاني:** السيطرة على مخاطر السيولة والسوق والائتمان بأسلوب تحوطي لضمان سلامة الاحتياطات وسيولتها. ان التأكيد على ادارة مخاطر السيولة والسوق والائتمان يعد هدفا أساسيا لإدارة الاحتياطات، وفي الوقت نفسه فان السيطرة على المخاطر تستلزم وجود مقاييس لإدارة تلك المخاطر.

• **الهدف الثالث:** تحقيق أرباح معقولة على الأرصة المستثمرة على المدى المتوسط والبعيد وفقاً لإجراءات إدارة مخاطر هذه الاحتياطات. نلاحظ ان الهدف الثالث يصف العائد ب (الارباح المعقولة) هنا، هل توجد محددات لمستوى الارباح؟ في اغلب البنوك المركزية عندما تستثمر احتياطات العملات تبني قرارات الاستثمار على معايير الأمان والسيولة

وتعد مسؤولية إدارة الاحتياطات الاجنبية للبنك المركزي العراقي من اهم وظائف البنك ومن ثم هو المسؤول عن صياغة وتنفيذ السياسات والالتزام بالمبادئ التوجيهية التي تم الاتفاق عليها مع صندوق النقد الدولي من اجل حسن إدارة هذه الاحتياطات، واستثمارها بالشكل الامثل بما يعزز من دوره في تحقيق الاستقرار الاقتصادي عبر تحقيق الاستقرار النقدي والمالي.

وقد حددت المبادئ التوجيهية أهداف ادارة الاحتياطات بثلاث نقاط اساسية وهي على النحو الآتي:

• **الهدف الاول:** توافر النقد الاجنبي لأداء المدفوعات الدولية ودعم السياسة النقدية وسياسة سعر الصرف في الاقتصاد. من خلال دراسة اهداف الاستثمار لأغلب البنوك المركزية غالبا ما يكون توفير رأس المال، والسيولة أحد الاهداف الاساسية للسياسة الاستثمارية. ونلاحظ ان الهدف الأول لإدارة الاحتياطات في البنك المركزي العراقي يؤكد على توفير النقد الاجنبي لإداء المدفوعات وهو المحور



شكل (4) اهداف ادارة الاحتياطات النقدية.

لا تستطيع هذه المحفظة تلبية التدفقات الخارجة، ويضعف هذا الاحتمال بزيادة الاموال السائلة، فضلاً عن ذلك توجد تكلفة عند الاحتفاظ بالأموال السائلة الفائضة بسبب وجود علاقة طردية بين عوائد الادوات المالية وتاريخ استحقاقها بمعنى كلما ازداد أجل الأداة أزداد العائد والعكس صحيح، ومنحنى العائد يكون ذو ميل موجب.

وتغطي هذه المحفظة المتطلبات القصيرة الأجل، لاسيما تلك الناجمة عن السحوبات من المصارف التجارية والقطاع العام في البنك المركزي، وتتكون المحفظة من استثمارات في الاوراق المالية والودائع القابلة للتداول ومن ايداعات مصرفية ليوم واحد، وبالإمكان نقل اموال هذه المحفظة إلى محفظة الاستثمار ذات الاجل القصير عند الحاجة، وبما انها تتضمن ادوات مالية قصيرة الاجل فالعائد يكون منخفضاً، والقضية الرئيسية في ادارة هذه المحفظة هو حجمها وليس تركيب الاصول لديها.

محفظة الاستثمار Investment Portfolio:

إذ تنطوي العملية الاستثمارية على قرارات استثمارية تكون على نوعين من توزيع الأصول، النوع الاول

والعائد. لكن القيود المتعلقة بالأمان التي تحكم ادارة الموجودات والمطلوبات استبدلت بمجموعة من مقاييس المخاطرة كاختبار القدرة على تحمل الضغوط والسيناريوهات للتمكن من وضع معايير للمخاطر / والعوائد.

ولتحقيق تلك الاهداف بصورة مثلى لابد ان تستند ادارة محفظة الاحتياطيات الأجنبية إلى زيادة العوائد عليها، من خلال ادارة حذرة خاضعة لمتطلبات صارمة من السيولة والامان.

وتقسم هذه المحفظة إلى محفظتين رئيسيتين هما **محفظة السيولة ومحفظة الاستثمار**، وتوزيع الاصول بين هذين المحفظتين يختلف من بلد لآخر، يعتمد على نظام سعر الصرف وحجم الاحتياطيات وهيكل الاقتصاد الوطني.

● **محفظة السيولة Portfolio Liquidity:** يقصد بالسيولة القدرة على توفير الاموال دون الحاجة إلى بيع الادوات المالية عند حدوث ظروف غير مناسبة، لذلك تتكون هذه المحفظة من ادوات مالية قصيرة الأجل فقط. وتنشأ مخاطر السيولة عند حدوث ازمة



شكل (5) مكونات الاحتياطيات الاجنبية.

البنك المركزي العراقي - الأدوار .. المهمات .. وخيارات المستقبل

يمثل الربح المالي للبنك المركزي حالة ذات خصوصية في القطاع المصرفي والاقتصاد بأسره، من حيث الاهداف والمسؤوليات وطبيعة العمل؛ لأن الربحية لم تكن من اولوياته ومن ثم قلّ التركيز على العوائد ومن ثم على المخاطر، إلا ان التطورات الاقتصادية العالمية أدت إلى زيادة إدراك البنك المركزي حاجته إلى الموارد المالية لمواجهة الازمات الخارجية والداخلية، فضلاً عن زيادة ضغوط الحكومات على البنوك بتحقيق الارباح من اجل تغطية العجز لديها، وسبب الاهتمام بربحية البنك المركزي لحدوث بعض التطورات وعلى النحو الآتي:

1 - انخفاض معدل التضخم يضعف القدرة التمويلية للبنك المركزي، وخاصة العوائد المتأتية من الاصدار النقدي.

2 - تراكم الاحتياطي الاجنبي لدى البنوك المركزية يضعها امام مشكلة مخاطر سعر الصرف والتعرض للخسائر الناجمة عن إعادة التقويم وكذلك تكاليف الاحتفاظ به التي تقلل هامش الدخل لديه وتشكل عبئاً مالياً عليه.

هو توزيع الاصول طويل الامد، والنوع الثاني توزيع الاصول التكتيكي قصير الاجل، وتكون هذه المحفظة أكبر من محفظة السيولة وهذا مرتبط بحجم الاحتياطي الاجنبي والديون الخارجية ونظام الصرف المتبع. فالدول التي لديها احتياطات اجنبية كبيرة والتزامات دولية منخفضة ونظام الصرف يكون معوم لديها تكون محفظة الاستثمار أكبر من محفظة السيولة، اما إذا كان نظام الصرف المتبع ثابت، فإن محفظة السيولة تكون أكبر. وتحتوي محفظة الاستثمار على اصول قصيرة الامد ولكن هذه الاصول تتمتع بعائد مرتفع وسيولة منخفضة.

فضلاً عما سبق فان الاحتفاظ بالذهب امر بالغ الاهمية في تشكيلة محفظة الاحتياطات الاجنبية للبنك المركزي؛ إذ انه جزء تقليدي من الاحتياطي تحتفظ به الدول لعدد من الاسباب منها أنه:

- وسيط للتبادل الدولي ومخزن للقيمة.
- يُعزز الثقة بالعملة الوطنية.
- يعد من أفضل الاصول في الحالات الطارئة، وغالباً ما تزداد قيمته في حالة عدم الاستقرار المالي.
- الذهب لا يمثل التزام على أحد ولا يحتوي على أي مخاطر عدم السداد.

تغيرت ادارة المحافظ الاستثمارية على نحو كبير لدى المؤسسات المالية بصورة عامة ولدى البنوك المركزية بشكل خاص؛ وذلك بسبب تطور الادوات المالية في الاسواق المالية، اضافة إلى ذلك شجع التطور الحاصل في الاسواق المالية على تنوع محافظهم نحو الاصول غير الحكومية، ومن ثم أصبح هدف ادارة الاحتياطات تحقيق هدف السيولة بشكل اقل وتحقيق عائد بشكل أكبر.

جدول (7): الاحتياطيات الأجنبية للمدة 2015-2020 (مليار دينار)

2020	2019	2018	2017	2016	2015	المؤشر
63317	79918	76481	58365	52618	62810	الاحتياطيات الاجنبية مليار دينار
8487	5572	4689	4689	3957	3626	الذهب
--	73184	71328	53460	49149	59809	العملات الاجنبية في الخارج
--	4964	4730	472	446	455	موجودات أجنبية أخرى

المصدر: البنك المركزي العراقي، الموقع الاحصائي.

3-3: البنك المركزي العراقي امام الازمات

3-3-1: الازمة المالية العالمية 2008

وتعد سيولة البنوك المشكلة الأهم إلى جانب تراجع الأسعار في الأسواق المالية، وهنا لا بد من وقوف البنوك المركزية والحكومات لاتخاذ الأساليب المتاحة لتوفير السيولة للبنوك التجارية وتحفيزها على الاستمرار في توفير التسهيلات الائتمانية لمنع الاختناقات في الأسواق والانزلاق في منحدر الانكماش، ولا بد من التوفيق بين أساليب السياسات النقدية والمالية في التدابير لمواجهة الازمة واستعادة النشاط والحيوية للاقتصادات بتوفير الثقة والاطمئنان في ضمان مساندة الحكومات للسوق بقوة⁽¹⁾.

لقد كانت السياسات النقدية تركز على أهداف التضخم وسعر الفائدة، اما الاستقرار المالي فيُعالج من خلال التنظيم والاشراف الدقيق من قبل البنك المركزي، لكن الازمة العالمية اثبتت فشل هذا الأسلوب وان السيطرة على التضخم ليست كافية لضمان النمو، ولم يعد التنظيم فعالا للاستقرار

تتولى البنوك المركزية مهمة صعبة عند مواجهة الازمات الاقتصادية والمالية؛ إذ انها لا بد وان تقف مع الحكومات كتفا إلى كتف لمواجهةها والحد من اثارها، وتقليل عواقبها إلى أدنى المستويات، ففي ازمة الرهن العقاري عام 2008 أسهمت البنوك المركزية مع الحكومات في إيجاد الحلول والمعالجات اللازمة، فقد تدخلت الدول والمؤسسات المالية الدولية بحزمة ضخمة من التسهيلات حماية للقطاعات الاقتصادية، فضلاً عن إجراءات اتخذتها الدول كلا على انفراد لحماية مؤسساتها الاقتصادية لاسيما المالية.

وقد كان في مقدمة الإجراءات هي ضمان حقوق المودعين لدى البنوك التجارية وغيرها، وتوفير التسهيلات اللازمة لاستمرار عمل القطاع المالي،

(1) صندوق النقد العربي، الازمة المالية العالمية وتداعياتها على الاقتصادات العربية، الامارات العربية المتحدة، أبو ظبي، 2008، ص19.

البنك المركزي العراقي - الأدوار .. المهمات .. وخيارات المستقبل

وحالات الخزينة) من السوق الثانوي لتحسين السيولة لدى المصارف التي لها رغبة في ذلك.

2 - خفض البنك سعر الفائدة على الودائع الليلية لديه من (7 في المائة) إلى (5 في المائة).

3 - وضع حد لتملك العقارات أو شرائها من قبل المصارف بما لا يتجاوز (6 في المائة) من رأس المال والاحتياطيات بما فيها العقارات التي تتحول إلى مصرف مقابل تسوية الديون.

4 - المتابعة الدورية (أسبوعياً) لودائع الجهاز المصرفي سواء أكانت بالدينار أو بالدولار مع مراقبة تسديد الائتمان المقدم من المصارف.

5 - مراقبة آثار الازمة المالية في المصارف الأجنبية والعربية ذات العلاقة ببعض المصارف العراقية للحد من النتائج السلبية.

6 - رفع الحد الأدنى لرأس مال المصارف العراقية إلى (250) مليار دينار أو (213) مليون دولار لتدعيم قدراتها المالية وامكانياتها المختلفة.

7 - تأسيس شركة لضمان الودائع وأخرى لضمان القروض.

8 - وضع حد أدنى للسيولة لا تقل عن (30 في المائة).

9 - أتاح البنك المركزي للمصارف الحصول على ائتمان اولي كي تواجه أزمات السيولة عند حدوثها بفائدة ميسرة.

10 - تحسين القدرة الرقابية ل «مديرية مراقبة الصيرفة» في البنك المركزي ليتسنى لها أداء عملها بدقة.

المالي؛ لذا فقد كيفت البنوك المركزية سياساتها، ووضحت أكثر تعقيداً من حيث الأهداف والأدوات؛ إذ واجهت السياسة النقدية مشكلة الحدود الصفرية لأسعار الفائدة التي قد تسبب فقدان السيولة وتقييد قدرة البنوك على تحفيز النمو الاقتصادي مما استدعى تطوير أدوات جديدة تم تسميتها (السياسة النقدية غير التقليدية) والتي تشتمل على سياسة التيسير الكمي Easing Quantitative وشراء الموجودات المالية من القطاعين الخاص والعام⁽¹⁾. ومن ثم فقد توسعت الميزانية العمومية للبنك المركزي بشكل استثنائي لاسيما في الاقتصادات الكبيرة، وتولت السياسة الإشرافية مواجهة الاضطراب المالي في الأسواق التي امست مترابطة بشكل كبير جداً على المستوى العالمي وعملت على زيادة السياسات الاحترازية على وفق بازل(3)، وزيادة التحوط في التعامل مع المخاطر، فضلاً عن زيادة التنسيق والتعاون الدولي.

البنك المركزي العراقي ومواجهة اثار الازمة العالمية

اتخذ البنك المركزي العراقي العديد من الإجراءات لمواجهة الازمة المالية لغرض التحوط من آثارها السلبية في المصارف والمؤسسات المالية ومن ثم في الاقتصاد العراقي برمته ومنها⁽²⁾:

1 - شراء البنك المركزي لأدوات الدين العام (السندات

(1) ثابت حسان وعمر توفيق، التحديات الحديثة التي تواجه البنوك المركزية في ظل الازمة المالية، 2020، ص-3-5.

www.paperssrn.com

(2) وليد عبيدي ومهدي محمد علي، الازمة العالمية واثارها والدروس المستفادة منها وإجراءات مواجهتها من قبل البنك المركزي

العراقي، البنك المركزي العراقي، www.cbi.iq

3-3-2: الصدمة المزدوجة عام 2014⁽¹⁾

بدورة انكماش حاد وتوسع في عجز ميزان المدفوعات وحدوث نقص حاد في التمويل وانحسار الخدمات التي تقدمها الحكومة للمواطنين، فضلاً عن زيادة السحب من الاحتياطيات الأجنبية للدفاع عن سعر الصرف وتوفير متطلبات التجارة الخارجية والطلب المحلي على الصرف الأجنبي. وعليه فقد ولدت زيادة الانفاق على الاحتياجات العسكرية والإنسانية ضغوطاً كبيرة على الموازنة العامة، وقد هددت هجمات داعش امن المرافق النفطية إلى جانب سيطرتها على البعض منها وقطع بعض طرق الامداد.

اضرار الجهاز المصرفي وإجراءات البنك المركزي الاحترازية⁽²⁾

ترتب على احتلال داعش لبعض المحافظات الاستيلاء على (121) فرعاً من المصارف الحكومية والخاصة، فضلاً عن فرع البنك المركزي في محافظة نينوى وكان اجمالي المبالغ التي استولى تقدر بحدود (856) مليار دينار و (101) مليون دولار كان منها (587) مليار دينار و(84) مليون دولار من فرع البنك المركزي العراقي في الموصل، وتعود (154) مليار دينار و(2.4) مليون دولار إلى تسع فروع من مصرف الرفادين و(87.3) مليار دينار و(322.6) ألف دولار إلى عشرة فروع من مصرف الرشيد والباقي إلى الفروع

واجه العراق ازمته متزامنتين منذ حزيران (يونيو) 2014 نتجتا عن العمليات الإرهابية التي قادتها تنظيمات داعش وصدمة انخفاض أسعار النفط، وكان لهذه الازمة المزدوجة فضلاً عن أوضاع عدم الاستقرار اثار شديدة السلبية على الاقتصاد العراقي، إذ تقيد الانفاق الحكومي بشقيه الجاري والاستثماري وتراجع الاستهلاك والاستثمار في القطاع الخاص، وتعمقت الاختلالات الهيكلية ومواطن الضعف في الاقتصاد الوطني، وتزايد العجز في ميزان المدفوعات، وتفاقت أوضاع الفقر. وعلى وفق البنك الدولي فان المحافظات الخاضعة لداعش تضاعفت فيها المشاكل الاقتصادية والاجتماعية، إذ وصلت نسب الفقر إلى (41.2 في المائة) في عام 2014 وزادت اعداد النازحين من ديارهم إلى ما يقرب من (4) ملايين نسمة، وقدر البنك الدولي في عام 2018 ان اجمالي الاضرار وصلت إلى ما يقرب من (45.7) مليار دولار في نهاية عام 2017، وبلغت الخسائر التراكمية ما يقرب من (107) مليار دولار، وبذلك فقد أدت الازمتان إلى تراجع وتيرة النمو الاقتصادي ومرور الاقتصاد

(1) ينظر في ذلك

البنك الدولي، العراق: إعادة الاعمار والاستثمار، الجزء 2، كانون الثاني (يناير) 2018، ص15.

البنك الدولي، العراق: الافاق الاقتصادية، ربيع 2016،

www.albankaldawli.org

صندوق النقد الدولي، العراق: التقرير القطري رقم 15/235، 10 تموز (يوليو).

صندوق النقد الدولي، العراق: خطاب النوايا ومذكرة السياسات الاقتصادية والمالية ومذكرة التفاهم الفنية، صندوق النقد الدولي، كانون الاول (ديسمبر) 2015.

سلطان جاسم النصرأوي، عندما تتلاطم الازمات- الاقتصاد العراقي أي طريق ممكن؟

www.business.uokerbala.edu.iq

(2) ينظر في ذلك :

وليد عيدي، تقرير توثيقي عن المصارف التي سيطر عليها داعش، البنك المركزي العراقي، 2017.

وليد عيدي، دور البنك المركزي في مواجهة الازمة الاقتصادية وتطوير الاقتصاد العراقي والقطاع المصرف، البنك المركزي العراقي، 2018.

البنك المركزي العراقي - الأدوار .. المهمات .. وخيارات المستقبل

الآخري. وتعود اغلب الودائع المستولى عليها إلى المؤسسات الحكومية والارصدة التي تعود إلى أبناء الأقليات من المواطنين والشركات. ومن المشاكل الأخرى عدم تسديد الحكومة لمستحقات المقاولين والمجهزين والمزارعين ومن ثم تلكؤ كبار المقرضين عن تسديد ما بذمتهم من قروض وتسهيلات مصرفية لمختلف المصارف.

3 - وضع الآليات التي تضمن استقرار سعر الصرف الأجنبي امام الدينار على الرغم من الصدمة المزدوجة والعجز بالموازنة الحكومية.

4- اللجوء إلى سياسة التيسير الكمي من خلال اسهام البنك المركزي مع وزارة المالية لتخفيض آثار زيادة النفقات الحكومية نتيجة العمليات العسكرية والحربية من خلال شراء البنك وخصم الحوالات والسندات الحكومية من السوق الثانوية لغرض توفير السيولة للمصارف.

5 - أنشأ البنك المركزي صندوقين للمشاريع الصغيرة بمبلغ (1) ترليون دينار وصندوق لإقراض المشاريع المتوسطة والكبيرة بمبلغ مقداره (5) ترليون دينار.

وقد عمل البنك المركزي على وضع وتنفيذ سياسته النقدية التي ترنو للإصلاح والتطوير المستهدف في القطاع المصرفي، وتجاوز الازمة التي مر بها خلال المدة (2014- 2017) ليكون قادرا على تقديم خدماته في العراق عموما والمناطق الساخنة بعد تحريرها خصوصا.

اتخذ البنك المركزي العديد من الإجراءات الاحترازية لإيقاف نشاط المؤسسات المالية المختلفة والمصارف ضمن حدود المناطق التي يسيطر عليها تنظيم داعش الارهابي ومنع اشتراكها في مزاد العملة، فضلاً عن مراقبة المؤسسات المحيطة بالمناطق الساخنة وخاصة في محافظتي كركوك وديالى خوفاً من استغلالها من قبل التنظيمات الارهابية. وأصدر البنك المركزي قوائم بأسماء المشبوهين والمتورطين (مؤسسات وافراد) ومنع التعامل معهم، وأوقف صرف رواتب المتقاعدين والمعونات إلا من المناطق الامنة. واتخذ العديد من الإجراءات التي عملت على حماية النظام المصرفي والمالي من الاختراق بإدخال الأموال القذرة وعدم السماح بغسيل الأموال.

إجراءات البنك المركزي لمواجهة الصدمة المزدوجة 2014

اتخذ البنك المركزي العراقي العديد من الخطوات لمواجهة الازمة والاثار المترتبة عليها وكما يأتي:

1 - إدارة الاحتياطات الأجنبية واستخدامها بشكل كفوء بما يتلاءم وطبيعة الظروف الاقتصادية الذي يمرُّ به البلد.

انتشار جائحة كورونا انهارت الأسعار إلى أقل من (20) دولارا للبرميل، ومن ثم تهاوت إيرادات العراق النفطية إلى المستوى الذي ادخل البلد في اتون ازمة مركبة وخانقة.

إجراءات البنك المركزي لمواجهة الصدمة المركبة

ان هذه الازمات أدخلت العراق في وضع اقتصادي صعب جدا، وكان على الحكومة والبنك المركزي اتخاذ إجراءات سريعة وحاسمة لتحريك الوضع الاقتصادي وانتشاله من براثن أزماته، وقد تبنت الحكومة مجموعة من الإجراءات التقشفية لغرض تمويل الموازنة التي لم تقر في سنة 2020 والعلاجات الانية لما يعانیه الاقتصاد والتي تراوحت بين إيقاف التعيينات وتخفيض النفقات غير الضرورية وتقليص رواتب بعض الفئات ومتابعة جباية مستحقات الدولة إلى التفاوض مع شركات جولات التراخيص النفطية العاملة في العراق، وغيرها من الإجراءات التي تستهدف تخفيض النفقات وزيادة الإيرادات لتقليص العجز الحكومي، تم دعمها بإصدار قانونين للاقتراض احدهما في نهاية النصف الأول من السنة والثاني مع أواخر النصف الثاني سمحا للحكومة بالاقتراض الداخلي والخارجي، وان كان الاقتراض الخارجي محدودا بسبب ظروف البيئة الدولية غير المؤاتية التي تمر بركود عالمي بسبب ازمة كورونا وتراجع أسعار النفط. وبالتزامن مع هذا التقشف الحكومي فقد سعى البنك المركزي لردم فجوة الانكماش ببعض الإجراءات الاقتصادية ذات الطابع النقدي والمصرفي

3-3-3: الازمة المركبة⁽¹⁾

ازمة كورونا COVID-19 وازمة تشربين السياسية وازمة انخفاض أسعار النفط

تعد سنة 2020 من السنين العجاف التي أَلقت بظلالها القاتمة على الاقتصاد العراقي، فمنذ بداياتها وبالتحديد في يوم الاثنين 24 شباط (فبراير) سُجلت اول إصابة بفيروس كورونا المستجد (COVID-19) وحتى نهايتها وصل عدد الإصابات إلى (595291) إصابة، وقد سبقت هذه الازمة ومنذ تشربين الأول (أكتوبر) 2019 ازمة سياسية أطاحت بالحكومة وامتدت إلى اغلب المحافظات العراقية لاسيما الوسطى والجنوبية منها، إذ تمثلت بالاحتجاجات الشعبية العارمة والتي راح ضحيتها أكثر من (500) شهيد من المتظاهرين وجرح ما يقرب من (78) ألف شخص آخرين.

ومع امتداد هاتين الازمتين على الخط الزمني لعام 2020 تولدت ازمة ثالثة اكثر خطورة في جوانبها الاقتصادية واكثر عمقا في تداعياتها على الاقتصاد العراقي وهي ازمة انخفاض أسعار النفط، إذ كانت هذه الأسعار تلامس سقف (75) دولارا للبرميل، ومع

(1) ينظر في ذلك:

حسن لطيف كاظم، التداعيات الاقتصادية والاجتماعية لجائحة كورونا في العراق، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، الدوحة، 2020.

البنك المركزي العراقي، بيان صحفي، 24 اذار 2020،

www.cbi.iq

سلطان جاسم النصراوي، السياسة النقدية في زمن كورونا.. حالة العراق، كلية الإدارة والاقتصاد بجامعة كربلاء،

www.business.uokerbala.edu.iq

باسم عبد الهادي حسن، السياسات الاقتصادية في العراق: التحديات والفرص، مؤسسة فريديش ايبيرت، مكتب عمان، 2020.

البنك المركزي العراقي - الأدوار .. المهمات .. وخيارات المستقبل

مبادرة لـ (1) ترليون دينار فضلاً عن تخفيض عمولة البنك المركزي وان تكون الفوائد للمصارف والشركات الضامنه متناقصة.

إلى جانب استمرار البنك المركزي في سياسته التوسعية للإقراض فقد عمل على دراسة تخفيض قيمة الدينار (ومجرد تفكير البنك بهذا يعد خطوة جريئة)، وفي هذا العام تم تعيين محافظ جديد للبنك المركزي وكانت من أولى الخطوات التي اقدم عليها هي التخفيض إذ اتخذ البنك قرارا في نهاية العام عد فيه سعر الصرف الدولار مساويا إلى (1450) دينار لكل دولار عند شرائه و(1460) دينار عند بيعه من نافذة بيع العملة الأجنبية إلى المصارف والمؤسسات المالية و(1470) دينار هو السعر الذي تباعه به إلى الافراد والمؤسسات، وهذه خطوة مهمة (وان كانت متأخرة) تعمل على الحد من الاستيرادات غير الضرورية، فضلاً عن تشجيعها على المدى المتوسط والطويل الإنتاج الوطني الزراعي والصناعي ان لم تقابلها بلدان الجوار والمنافسين التجاريين لاسيما تركيا وايران بتخفيض قيمة عملاتهما لاستيعاب هذا التخفيض والاستمرار في سيطرتهم على التصدير نحو العراق، فضلاً عما يدره التخفيض على الحكومة من موارد مالية تسد جزءاً من العجز الحكومي، وان كان هذا التخفيض لا يخلو من بعض نقاط الضعف.

4-3: إشكالية العلاقة مع السياسة المالية

يمكن إدراج المهام التي يقوم بها البنك المركزي تجاه الحكومة في إطار وظيفة بنك الحكومة

فقد انشا البنك المركزي صندوقاً منذ بدايات ظهور الازمة لجمع التبرعات من المؤسسات المالية لدعم جهود وزارة الصحة بقيمة (44) مليار دينار منها (5) مليون دولار من المصرف التجاري العراقي (TBI) و (2) مليون دولار من مصرف الرفاقين.

وبهدف تحريك عجلة الاقتصاد ودعم المشاريع الإنتاجية اصدر البنك المركزي تعليمات تخص القروض التي تزيد على مليار دينار ضمن مبادرة الواحد ترليون دينار لتمويل المشروعات الصغيرة والمتوسطة، فأصبحت مدة الامهال لا تزيد على ثلاث سنوات ومدة التمويل (10) سنوات وتحديد فائدة البنك المركزي (2%) فقط وان لا تزيد فائدة المصرف المقترض على (2%). وكذلك عمل البنك المركزي على تجميد الفائدة والمدفوعات الرئيسية من الشركات الصغيرة والمتوسطة التي حصلت على قروض من مبادرة التريلون دينار التي سبقت الإشارة إليها، ودعا البنك المركزي أيضا المصارف التجارية إلى تمديد اجال استحقاق القروض بحسب ما تراه.

وقرر البنك كذلك تعزيز سيولة المشروعات القائمة التي تم تمويلها من مبادرة التريلون بمبلغ (5) مليون دينار للراغبين، ووجه البنك بتخفيض الفائدة إلى (3.5%) للمقترضين ضمن شريحة (1-20) مليون دينار والى (4%) لفئة (21 - 1مليار). فضلاً عما تقدم فقد شجع البنك المركزي استخدام المدفوعات الالكترونية لاسيما التوسع الكبير في عملية توطین الرواتب لما لها من فوائد متعددة وتسهيلات كثيرة في منح القروض، وكان اخرها في 3 اذار (مارس) 2020 تخفيض الفوائد على القروض الممنوحة ضمن

لدولة من العملات الأجنبية، وتقديم المشورة النقدية للحكومة بوصفه مستشارها الفني في ميدان شؤون النقد والائتمان واقتراح التدابير النقدية اللازمة لما تحتاجه الحكومة في هذا الاتجاه، ويحتفظ بالاحتياطيات الحكومية والأصول المالية للدول وإدارة المحفظة المالية لها.

وفيما يتعلق بموضوعة الإصدار النقدي الجديد فقد تضرر الحكومة إلى الاقتراض عند زيادة نفقاتها على إيراداتها مما يدفعها إلى إصدار سندات (اذونات) لتمويل العجز في موازنتها، ويتم ذلك ببيع تلك الأوراق المالية إلى البنك المركزي مقابل نقد محلي جديد يصدره ويدفعه للحكومة مقابل تلك الأوراق المالية. وعند حصول فائض في الموازنة فإن الحكومة ستقوم بإطفاء ديونها واستعادة الأوراق التي أصدرتها مقابل نقد محلي يدفع إلى البنك المركزي والذي هو عبارة عن إصدار نقدي سبق وان قام به البنك المركزي يقوم باسترداده ألان. وفي الدول الربعية فإن حصول الحكومة على موارد مالية بالنقد الأجنبي سوف يدفعها إلى مبادلتها بالعملة المحلية لدى البنك المركزي، الذي يقوم بدوره اما بإصدار نقدي جديد (وهو ما يشبه الحالة السابقة) يسد به مبيعات الحكومة من النقد الأجنبي، أو يعمل على تسويق هذا النقد إلى البنوك التجارية والمؤسسات المالية لسحب العملة المحلية من التداول وضخها نحو الحكومة.

إذ يتولى الاحتفاظ بالودائع الحكومية، وغالبا ما تكون تلك الإيداعات في حسابات جارية لتلبية طلبات الحكومة الآنية، ويقوم البنك المركزي بمسؤولية تجهيز الحكومة بالنقود (الورقية والمسكوكات) من حسابها الجاري لتسديد التزاماتها المختلفة من أجور ورواتب ونفقات أخرى ودفع الشيكات المسحوبة على حساب الحكومة وإجراء كل العمليات المصرفية التي يتطلبها العمل الحكومي سواء كان ذلك داخل الدولة أو خارجها، وإقراض الحكومة ريثما يتم تحصيل الإيرادات التي قد تتأخر لعدة أشهر بسبب الظروف الفنية وآليات التحصيل، لذا فإنه سيوفر لها القروض والسلفيات النقدية القصيرة الأجل أو عن طريق الحصول على اذونات (حوالات) الخزينة، فضلاً عن قيامه أحيانا بدور الوسيط بينهما وبين البنوك التجارية لتلبية حاجتها من القروض.

ويعمل البنك أيضا على إدارة الديون والمدفوعات الحكومية الداخلية والخارجية والتي يتألف أغلبها من اذونات الخزينة قصيرة الأجل، فضلاً عن السندات الحكومية طويلة الأجل فهو يلعب دور الوسيط في تسويق الأوراق المالية الحكومية في الأسواق المالية. ويقوم مقامها في تسديد الفوائد السنوية المترتبة على الموجودات الحكومية وإطفاء الديون عند استحقاق مواعيدها سواء أكانت طويلة أو قصيرة الأجل. ويتولى مسؤولية إدارة الدين الخارجي لها في ميداني دفع الفوائد السنوية وتسديد أقساط الدين أو في مجال تحصيل الديون الحكومية على الدول الأخرى. ويقوم بمسك السجلات الحسابية للحكومة وتنظيم حساباتها وحسابات المشاريع العامة، فضلاً عن مسك حسابات الاتفاقات المالية المعقودة بين الحكومة والدول الأخرى، وتحديد المركز المالي

(4)

**نافذة بيع العملة
وسعر الصرف**

اهمية والمتمثلة بدوره الاقتصادي الانمائي ليعزز السياسات الاقتصادية الاخرى وتحقيق التنمية الوطنية بشكل شامل، الذي كان من الضروري التركيز عليه لتحقيق امرين اساسيين هما:

الاول: دعم الاقتصاد الوطني من خلال تقديم القروض للقطاع الخاص وذلك من اجل احلال منتجات هذا القطاع محل المنتجات الاجنبية وتقليل استيراداتها ومن ثم تقليل خروج الدولار، ومن جهة أخرى تنمية القطاعات التصديرية لفتح منفذ جديد للعملات الاجنبية التي يمكن من خلالها تمويل التجارة الاجنبية.

الثاني: مرتبط بالأساس الاول وهو تنويع مصادر الدولار وعدم اقتصره على البنك المركزي، الأمر الذي يسهم بتقليل الضغط على الاحتياطيات الاجنبية لديه، والتوجه بقوة نحو دوره التنموي.

بالرغم من ذلك يلاحظ في المدة الاخيرة أن هناك اهتمام من قبل البنك المركزي بدعم القطاع الخاص، لاسيما عن طريق مبادرة منح القروض والتسهيلات الائتمانية له، إلا ان ذلك لم يلق النجاح المطلوب وعدم تحقيق اهداف المبادرة؛ وذلك يعود بالدرجة الاساس إلى عدم استجابة الاطراف الاخرى لهذه المبادرة ولاسيما المصارف بشكل رئيس.

وبذلك اسهمت آلية تنقيد الدولار من خلال نافذة العملة بشكل أو بآخر في الحدّ من فاعلية البنك المركزي والمصارف التجارية في تمويل القطاعات الاقتصادية الانتاجية، إذ اسهمت هذه الآلية في تغذية

4: نافذة بيع العملة وسعر الصرف

من أبرز الانشطة التي يقوم بها البنك المركزي هي عملية تنقيد الدولارات الحكومية المتأتية من خلال الصادرات النفطية إلى العملة المحلية، فالاقتصاد العراقي قائم على الصادرات النفطية، ومن ثم على الايرادات النفطية التي تشكل نسبة أكثر من 90% من الايرادات الحكومية التي تكون مقومة بالدولار الامريكي.

ويبرز دور البنك المركزي عبر تحويل هذه الدولارات النفطية الحكومية إلى الدينار لتتمكن الحكومة من اجراء عملياتها الإنفاقية ذات الاتجاهات المختلفة، والتي تشكل نحو أكثر من 45 في المائة من الناتج المحلي الاجمالي، وتكون تلك الآلية بقيام الحكومة ببيع ما لديها من دولارات إلى البنك المركزي بسعر كان يبلغ 1182 دينار لكل دولار، وقد تغير هذا السعر بحسب موازنة عام 2021 إذ أصبح 1450 ديناراً لكل دولار، اعتباراً من 20 كانون الاول (ديسمبر) 2020.

يسعى البنك المركزي إلى الحفاظ على قيمة العملة المحلية عن طريق معادلة سعر الصرف الدولار عبر آلية نافذة العملة التي لا زالت مستمرة بشكل يومي منذ شهر تشرين الاول (اكتوبر) 2003 ولحد الان، وبالنتيجة أصبح البنك المركزي المحتكر الوحيد للعملة الاجنبية والذي من خلالها يتم تمويل التجارة الخارجية لاقتصاد العراق.

هذه العملية جعلت من البنك المركزي يقوم بمهام الصيرفي للدولار بجانب مهامه الاساسية والاكثر

فضلاً عن ان هذه الآلية تكون ذات مخاطرة على احتياطات البنك المركزي من العملات الاجنبية، ولتجنبها ينبغي البحث عن آلية جديدة تحد من تلك المخاطرة، وقبل الولوج إلى الآلية المقترحة لابد من تبيان العلاقة بين نافذة العملية والية السيطرة على سعر الصرف والاحتياطات الدولية التي بحوزة البنك المركزي، وذلك على النحو الآتي:

4-1: سعر الصرف والاحتياطات الدولية

يتحدد سعر الصرف من خلال تعادل عرض العملة والطلب عليها، وذلك في الانظمة الاقتصادية التي تنتهج نظام الصرف الحر. اما في الاقتصادات التي تنتهج نظام الصرف الثابت فان السلطة النقدية متمثلة في البنك المركزي تتدخل في سوق الصرف للتأثير في سعر العملة عن طريق بيع و/أو شراء كميات من العملة المحلية أو الاجنبية من اجل تثبيت سعر الصرف للعملة.

ويتطلب من البنك المركزي في حالة اتباع نظام الصرف الثابت ان يحتفظ بكمية من الاحتياطات الأجنبية التي تؤهله للسيطرة على سعر الصرف الثابت من خلال استخدام تلك الاحتياطات، ومن ثم يكون عرض العملة المحلية مرهون بإمكانية البنك المركزي السيطرة على سعر الصرف عبر تلك الاحتياطات.

فعندما يقوم البنك المركزي بتحديد سعر صرف 1200 دينار عراقي لكل دولار، فذلك يعني ان كل اصدار من الدينار العراقي بمقدار 1200 دينار لابد ان يحتفظ البنك المركزي بدولار واحد من اجل تثبيته.

التجارة الاجنبية وبأسعار صرف ملائمة جدا للتجارة متمركز على قوة الدينار، مما تسبب في اغراق اقتصاد العراق بالسلع المستوردة، الأمر الذي اسهم وبشكل فعال في تعزيز موقف اقتصاد العراق بوصفه مستوردا صافيا لأغلب السلع ومن شتى المناشئ، الأمر الذي أدى إلى زيادة الاتكال على نافذة العملة والضغط على الاحتياطات الاجنبية لدى البنك المركزي، ويمكن القول هنا ان سعر الصرف الدولار اتجه الدينار كان سعراً غير عادل ومبالغاً فيه، ونستطيع القول ان عملية تحديده كانت كيفية.

من جانب آخر لم يتم دعم القطاع الخاص من خلال السياسة النقدية عبر معاملته بمعاملة تفضيلية سعرية من خلال نافذة العملة، ولم يدعم ايضا من خلال السياسة المالية عن طريق الانفاق الحكومي أو الضرائب، ومن ثم ادت تلك العوامل إلى ضعف القطاع الخاص، مع بقاء اقتصاد العراق يعتمد على الاستيرادات بالدرجة الاساس وعدم قدرة المنتجات المحلية على المنافسة الاجنبية منها، الأمر الذي أسهم من تعميق المشكلة وأصبح سعر الصرف المؤشر الرئيس لجميع العمليات الاقتصادية.

وعليه، فعلى البنك المركزي ان يستعيد دوره الاقتصادي والاجتماعي من خلال منح ميزة سعرية للقطاع الخاص الانتاجي بشرط ان يكون هذا الانتاج للتعويض عن الاستيرادات، كما يتوجب على السياسة المالية التركيز على تلك القطاعات بمعاملة سعرية تمييزية من خلال الضرائب ومعاملة تفضيلية من خلال الانفاق، وذلك بإنشاء بنية تحتية مساندة له معززة من توجهاته نحو الانتاج والتصدير بالوقت ذاته.

البنك المركزي العراقي - الأدوار .. المهمات .. وخيارات المستقبل

بمعنى آخر، إذا كان عرض النقد (عرض العملة المحلية المتمثل M1) يساوي 96.5 تريليون دينار عراقي كما في تشرين الاول (اكتوبر) 2020، فان البنك المركزي يجب ان يحتفظ بمقدار 80.4 مليار دولار بوصفة احتياطي، وهذه هي النسبة المثلى.

بميزان المدفوعات نفسها. فإذا كان اتجاه العجز هو التزايد، فان الاحتياطيات يجب أن تنمو بالمعدلات نفسها في نمو هذا العجز، أخذاً بعين الاعتبار سلسلة زمنية معقولة لتوضيح اتجاه العجز وتوقعات حدوثه في المستقبل.

وتكمن اهمية الاحتياطيات الدولية من خلال انها تعد من العوامل الأساسية المحددة لثقة الدائنين في الدولة والذين من بينهم المواطنين الذين دائنون للبنك المركزي بما يحتفظون به من العملة المحلية، كما انها توفر مناخاً من الاطمئنان للمستثمرين المحليين والدوليين.

3 - نسبة الاحتياطيات الدولية إلى عرض النقد، فإذا كان عرض النقد أكبر من الاحتياطيات، فهذا ينبئ بوجود خطر فعلي.

4 - نسبة الاحتياطيات الدولية إلى الدين الخارجي قصير الاجل، فإذا كانت الديون الخارجية قصيرة الأجل أكبر من الاحتياطيات، فهذا ينبئ بوجود خطر فعلي.

2-4: الآلية الجديدة المقترحة

تمثل الاحتياطيات الدولية حيازة البنك المركزي للعملات الدولية لاسيما الدولار، اضافة إلى ما يمتلكه البنك المركزي من رصيد من الذهب، وحقوق السحب الخاصة SDR، فضلاً عن صافي مركز الاحتياطي لدى صندوق النقد الدولي.

يمكن ان يكون المقترح الاتي علاج لما سبق ذكره، وعلى النحو الاتي:

1-1-4: المنطلقات الاساسية

- 1- عدم فاعلية ادوات السياسة النقدية.
 - 2- اعتماد البنك المركزي على سياسة الصرف لتحقيق الانضباط النقدي.
 - 3- ترتب على سياسة الصرف الامور الاتية:
- 1 - نسبة الاحتياطيات الدولية إلى الاستيرادات نحو أكثر من 30 في المائة من قيمة الاستيرادات السنوية، أو تغطية الاستيرادات لمدة 3 شهور تمتد إلى 6 شهور. ان متوسط حجم الاستيرادات للسنوات العشرة الاخيرة يبلغ 45 مليار دولار، الا انه كان من المفترض ان يكون حجم الاحتياطيات الدولية 22.5 مليار دولار لتغطية 6 شهور استيرادات.

- أ- حيادية السياسة النقدية.
 - ب- توجيه الاستثمار المصرفي نحو التعامل في نافذة العملة.
- 2 - نسبة الاحتياطيات الدولية إلى ميزان المدفوعات، والالتزام بهذه النسبة تعني أن الاحتياطيات الدولية يجب أن تتغير بمعدلات التغير المتوقع في العجز

• استناد السياسة النقدية على الاصول النقدية.

إذ يلاحظ من الشكل (6) عملية والية تنفيذ الدولار من خلال بيع الحكومة الدورات المتأتية عبر تصدير النفط، إلى البنك المركزي من اجل تنفيذ عملية الانفاق الحكومي الواسع، ويقوم البنك المركزي بدوره ببيع هذه الدولارات إلى المصارف التجارية وشركات التحويل الخارجي عن طريق نافذة العملة، ومن ثم فان هذه الآلية محصورة بين البنك المركزي وبين المصارف التجارية ومن ثم التجار المستوردين ومحددة على الدولارات النقدية والحوالات والاعتمادات المستنديه، ويعتمد البنك المركزي على الاحتياطيات الدولية التي بحوزته لاستقرار سعر الصرف وتثبيتته، وتبقى تلك الاحتياطيات رهينة الاضطرابات التي قد تصيب سعر الصرف والايرادات الحكومية واسعار النفط، ممثلا ذلك في الدائرة ذات اللون الاحمر في الشكل التي تجمع كل من البنك المركزي والبنوك التجارية، مع انفصال بقية المتعاملين خارجها حتى الحكومة كذلك.

ت- استثمار ومضاربة خالية المخاطر.

ث- ارتكان المستثمرين على الصرف الاجنبي.

ج- تحمل الاقتصاد والحكومة كلفة النافذة.

2-1-4: الاشكالية

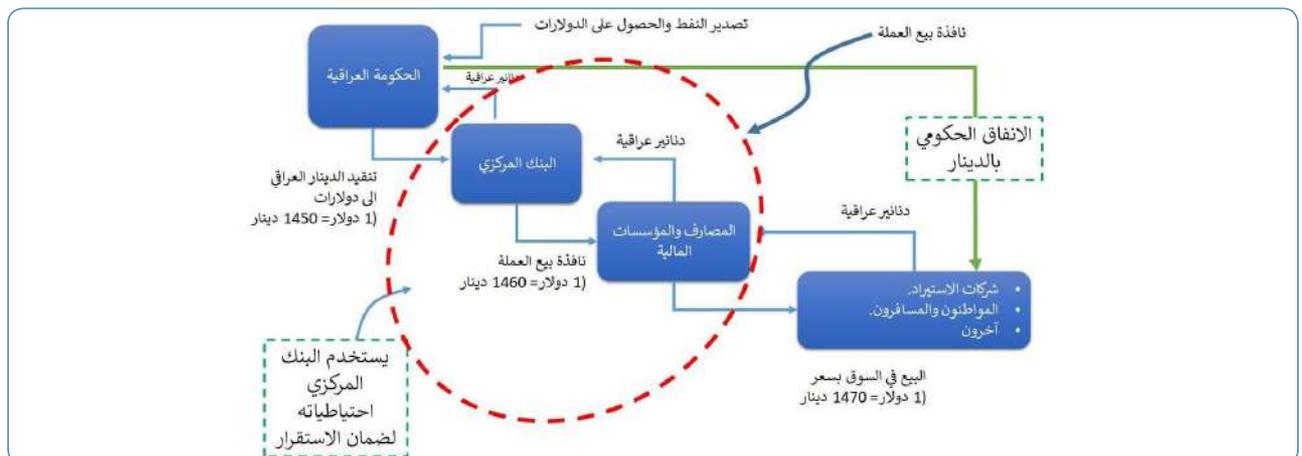
إن ارتكان السياسة النقدية إلى التدفقات النقدية من العملة الدولارية والمتأتية من الايرادات الحكومية، يضعف عمل البنك المركزي في اداء وظائفه الاساسية الاخرى المتمثلة في تعزيز التنمية المستدامة بحسب قانون البنك المادة 3.

3-1-4: الخلفية

عند التمعن وبشكل متفحص على عمل البنك المركزي، يلاحظ الاتي:

• يعتمد البنك على الدورة النقدية، بحيث تكاد ان تكون الدورة خالية من الاصول المالية، وهذا شان الاقتصاد برمته.

شكل (6): عمل البنك المركزي في الدورة النقدية والمالية



البنك المركزي العراقي - الأدوار .. المهمات .. وخيارات المستقبل

مميزات رهنية، قابليتها للتداول، سماعات ضريبية، وما إلى ذلك..

• وبيعها إلى المؤسسات المالية والمستوردين والمستثمرين في سوق الاوراق المالية وتكون مدتها مختلفة مثلا لمدة 3 شهور.

4-1-5: ميزات تلك العملية

- تقليل الاكتناز بالدولار وبالدينار للاستحواذ على الاصول المالية المدرة للعائد وهي السندات.
- جذب الدولارات وذلك من خلال اقتناء تلك السندات.
- زيادة الاصول المالية الاستثمارية، ذات القابلية للتداول والاستبدال.
- تنشيط السوق المالية، وزيادة القدرة على التمويل مع توسيع الحيز المالي لتمويل الحكومة ايضاً.
- تحفيز الاقتصاد.
- تفعيل ادوات السياسة النقدية، وبشكل خاص عمليات السوق المفتوحة معززا قدرة السيطرة على كمية النقود المتداولة.

ويمكن ان تكون هذه السندات ذات قابلية لتسديد فواتير استيراد الدول الاجنبية لنفط العراق في مراحل متقدمة، ومن ثم يمكن أن تصبح تلك الآلية من ادوات تمويل التجارة والتعاملات الاقتصادية والمالية الدولية، فضلاً عن انها يمكن ان تكون وسيلة لتمويل موازنة حكومة العراق، لا سيما إن دعم ذلك درجة مرتفعة من الجدارة الائتمانية السيادية، مما يعني بالنتيجة امكانية التوسع في تداولها لانتقالها نحو العالمية.

4-1-4: المقترح تسنيد اصول البنك المركزي

• التحول التدريجي لعمليات البنك المركزي نحو سوق الاوراق المالية وممارسة عمليات السوق المفتوحة بدلا من سوق الصرف، وذلك من خلال تسنيد الاصول Assets Securitization، وتحويلها إلى سندات قابلة للاستبدال والتداول Fungible and Tradable Securities.

• قيام البنك بإصدار سندات مختلفة الاهداف والمدد والفوائد، كان تكون: (سندات الاستيراد، سندات العلاج، سندات الدراسة،) مقومة بالدولار.

• وبيعها إلى المؤسسات المالية والمستوردين والمستثمرين في سوق الاوراق المالية وتكون مدتها مختلفة مثلا لمدة 3 شهور.

• تبدو للوهلة الاولى انها عملية مماثلة لنافذة العملة..... إلا انها وبعد مدة من الزمن نلاحظ الآتي:

• يلجأ التجار والمستثمرين إلى هذه السندات بدلا من احتفاظهم بالدولار، إذ انها ذات فوائد مجدية،



شكل (7) اهمية السندات.

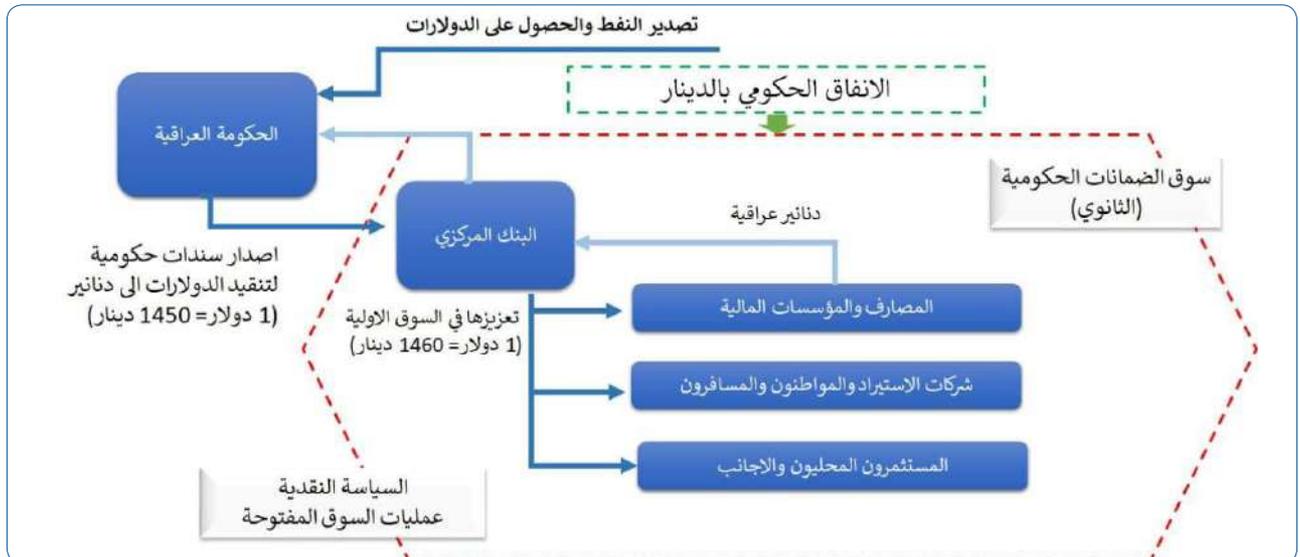
4-1-6: ما يجب فعله؟

1 - اصدار سندات دولارية اي مقيمة بالدولار، فصلية بحدود 12.5 مليار دولار، وبسعر فائدة فصلي 1% (علما ان سعر الفائدة على ودائع الدولار الثابتة لمدة 6 شهور هو 1.5%).

2 - هذه السندات تغطي استيراد لمدة أكثر من 3 شهور، وبالغلة بحدود 12 مليار، إذ وكما تشير البيانات ان متوسط استيرادات القطاع الخاص نحو 8 مليار دولار خلال 3 شهور، إذ بلغ المتوسط السنوي للاستيرادات القطاع الخاص مقدار 32.273 مليار دولار خلال المدة 2018-2010.

يلاحظ من الشكل الاتي اتساع نطاق تداول السندات الدولارية لإمكانية تداولها في «سوق العراق للأوراق المالية» وحتى الاسواق المالية الدولية في مراحل لاحقة لا سيما إذا نجحت الحكومة في دعم مركزها المالي ورفع درجة جدارتها الائتمانية السيادية، الأمر الذي ينعكس ايجابا على تصنيفها الائتماني دوليا، فهي اوراق مالية قابلة للاستبدال والتداول Fungible and Tradable Securities ومثلا ذلك في الشكل ذات اللون الاحمر التي تجمع كل من البنك المركزي والبنوك التجارية، مع بقية المتعاملين خارجها حتى الحكومة كذلك. ان انخفاض حجم الاحتياطيات الاجنبية للبنك المركزي قد تؤثر سلباً على قيمة تلك السندات .

شكل (8): استخدام السندات الحكومية في الدورة النقدية بديلا عن نافذة العملة



جدول (8): تقدير التكاليف المالية لنافذة بيع العملة (2010-2019)

الاستيرادات الخاصة (مليون دولار)	معدل التكلفة (نسبة مئوية)	التكلفة الاجمالية (مليون دولار)	التكلفة الاجمالية (مليون دينار)	الفرق بين السعرين	سعر الصرف في السوق	سعر الصرف	مبيعات نافذة العملة (مليون دولار)	السنة
32674	1.26	457.8	542535	15	1185	1170	36169	2010
34878	2.17	865.2	1034748	26	1196	1170	39798	2011
34819	5.43	2644	3259483	67	1233	1166	48649	2012
37240	5.35	2983	3674748	66	1232	1166	55678	2013
32931	3.95	2153	2614224	48	1214	1166	54463	2014
30148	6.5	2878	3588624	81	1247	1166	44304	2015
28834	7.3	2445	3117732	93	1275	1182	33524	2016
26338	4.88	2482	3122874	74	1258	1184	42201	2017
32601	2.23	1053	1272591	27	1209	1182	47133	2018
---	1.17	598.5	715778	14	1196	1182	51127	2019
---	4.21	1916	2363816	52	1234	1182	45458	2020
349939		20475	--	--	--	--	495504	الاجمالي
32273	4.04	1861	--	--	--	--	45318	المتوسط

المصدر: البنك المركزي العراقي، الموقع الاحصائي.

وباستخدام الآلية المقترحة يمكن ان يتم تمويل التجارة الخارجية وتحديد الاستيرادات، والتي يمكن ان توفر مميزات جيدة للاقتصاد الوطني من أبرزها الآتي:

1- احلال الاصول المالية محل الاصول النقدية الدلارية تحديدا.

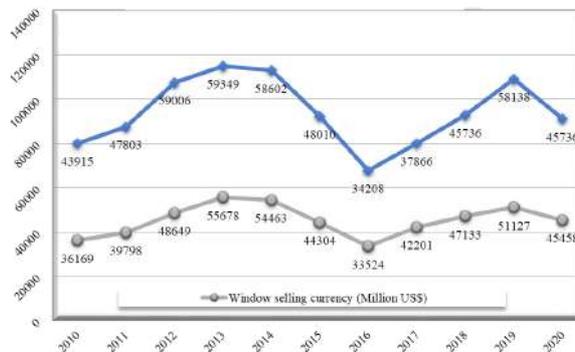
2- الحد من تهريب الاموال الدلارية أو هروبها نحو الخارج؛ وذلك من خلال اعتماد هذه السندات التي إذا تم الترويج إليها يمكن ان تكون ملاذاً آمناً ومربحاً للمستثمرين والتجار المحليين والدوليين لاسيما حينما تكون لها القدرة على السداد لفواتير النفط العراقي.

3- الحفاظ على مستوى مستقر من الاحتياطات الدولية لدى البنك المركزي، وذلك عن طريق اصدار السندات التي تكون ذات اوجه محددة ومميزات معلومة، فمنها ما يكون لتمويل التجارة والتي يمكن ان تكون ذات قابلية لسداد الفواتير الخاصة بالصادرات العراقية من النفط،

3- تقدر تكلفتها بـ 125 مليون دولار، خلافاً لما كان في السابق بـ 462.5 مليون دولار (انظر الجدول) كمتوسط الكلفة السنوية للمدة 2010-2020.

وللوقوف على المتغيرات بشكل ادق يمكن الاستعانة بالبيانات الخاصة بنافذة العملة واجراء بعض العمليات الرياضية عليها والتي تتجسد في الجدول (8)، إذ من خلاله يمكن ان يلاحظ أن معدل مبيعات الارصدة الدلارية من قبل البنك المركزي عن طريق نافذة العملة تفوق 45 مليار دولار سنويا وبمعدل سنوي كلفة بلغ 1.85 مليار دولار بمعدل كلفة سنوي بلغ اكثر من 4 في المائة خلال المدة 2010-2020، إذ شهد عام 2016 اقل مستوى لتبلغ المبيعات 33.5 مليار دولار وبكلفة بلغت 2.44 مليار دولار، وبمعدل كلفة بلغ 7.3 في المائة وهي اعلى مستوى خلال المدة، كما شهد عام 2013 اعلى مستوى من مبيعات البنك المركزي للدولار إذ بلغ 55.6 مليار دولار وبكلفة بلغت 2.98 مليار دولار.

شكل (9): العلاقة بين مبيعات الدولار والاستيرادات للمدة 2010-2020



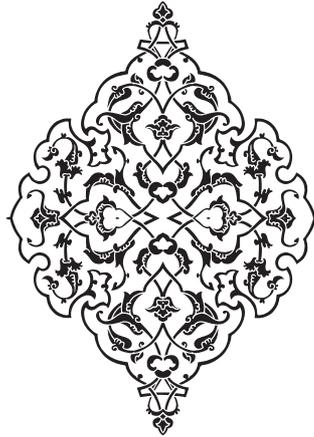
المصدر: البنك المركزي العراقي، الموقع الاحصائي.

البنك المركزي العراقي - الأدوار .. المهمات .. وخيارات المستقبل

نافذة العملة وحجم استيرادات القطاع الخاص، إذ ان حجم المبيعات اكبر من حجم استيرادات القطاع الخاص بمقدار كبير بلغ ذروته مقدار 21.532 مليار دولار عام 2014 وبلغ ادنى مستوى له مقدار 3.495 مليار دولار بمعنى بلغ متوسط مقدار 12.384 مليار دولار خلال المدة 2010-2018، وهذا الفرق المتذبذب يشكل مخاطر كبيرة على الاقتصاد الوطني بعامة وعلى البنك المركزي وتحديدًا حجم الاحتياطيات الدولية بخاصة.

ومنها ما يكون لسداد الفواتير الصحية ونوع آخر لسداد الفواتير الدراسية والسياحية ايضاً، وهكذا.

4 - إن الآلية المعمول بها حالياً تتضمن نوعاً من التوسع في بيع الدولار من خلال النافذة الأمر الذي قد يؤدي إلى مخاطرة على الاحتياطيات الدولية للبنك المركزي، وذلك يمكن معرفته من التمعن في الشكل (6) الذي يجسد العلاقة بين مبيعات البنك المركزي للدولار من خلال



(5)

الشمول المالي

5: الشمول المالي

ووسائل الدفع وليس فقط على الإقراض والتمويل، وتخفيض الرسوم والعمولات، فضلا عن مراعاة ظروف العملاء وعدم إقبالهم بالقروض.

ويتطلب ذلك وضع استراتيجية وطنية لرفع مستويات التعليم والتثقيف المالي للفئات المستهدفة، ورفع الوعي المالي لدى المستثمرين، ومراعاة قلة خبرات المتعاملين الجدد فيما يتعلق باستخدام الخدمات المالية، وإطلاق برامج لتوعية المستهلك المالي بكيفية اتخاذ قرارات مالية تلائم احتياجاتهم. وفيما يأتي بيان معالم هذه الاستراتيجية المقترحة في مجال الشمول المالي:

5-1: الاستعلام الائتماني

الهدف من الاستعلام الائتماني هو تحسين فاعلية المعلومات الائتمانية Credit Bureau في المجتمع، من خلال رفع الوعي المالي، وتعزيز أفضل الممارسات؛ بهدف تسهيل الحصول على التمويل للشركات الصغيرة والمتوسطة التي تمارس دورا محوريا في النمو الاقتصادي. وتتمثل الأهداف الرئيسية لذلك:

- رفع مستوى الوعي لجميع المتعاملين بأهمية تبادل المعلومات الائتمانية.
- إنشاء نظم الاستعلام الائتماني لجميع المتعاملين ومواءمتها على أساس المعايير الدولية.
- تشجيع وتمكين الأعمال التنافسية والبيئات التنظيمية.

يسعى البنك المركزي إلى إتاحة الخدمات المالية لمختلف فئات المجتمع وتمكينهم من استخدام تلك الخدمات بسهولة ويسر وبجودة عالية وبكلف مناسبة. وتطبيق ذلك يحتاج إلى توجه عام من قبل النظام المالي والمصرفي بقيادة البنك المركزي وإجراء دراسات حول الخدمات المالية المتاحة فعليا ومدى تناسبها مع احتياجات مختلف فئات المجتمع، كذلك الخدمات التي يجب تطبيقها مستقبلا.

في 2 تشرين الثاني (نوفمبر) 2016 أصدر مجلس الوزراء قراره ذي الرقم 313 لسنة 2016 بتعديل نظام منح الرواتب الى الموظفين المدنيين لنظام الكتروني. ووضع آلية مبسطة للتوطين وقابلة للتطبيق وتم اعلام الامانة العامة لمجلس الوزراء بها⁽¹⁾.

يعد البنك المركزي العراقي الداعم الرئيس لتطبيق مبدأ «الشمول المالي»، وقد انخرط 32 مصرفا حكوميا وخصوصا في المشروع⁽²⁾، عن طريق وضع قواعد تيسير إجراءات المعاملات المصرفية بأشكالها كافة، والموافقة على إتاحة خدمات مالية مبسطة مثل استخدام الهاتف المحمول في عمليات الدفع الإلكترونية. فهو يقوم بجذب الفئات التي لا يوجد لديها تعاملات مصرفية، وذلك من خلال ابتكار منتجات مالية جديدة تعتمد على الادخار والتأمين

(1) البنك المركزي العراقي، دائرة مراقبة الصيرفة، قسم مراقبة المصارف التجارية، اصلاح نظام دفع رواتب الموظفين، رقم الكتاب (25/12/2016 في 9/2/17977)

(2) البنك المركزي العراقي، المصارف المساهمة في مشروع توطین الرواتب، <https://cbi.iq/news/view/935>

2-5: نظم المدفوعات

ويتكون نظام المدفوعات العراقي من الأنظمة
الآتية:

- نظام التسوية الإجمالية الآنية Time Real Grosse Settlement (RTGS)
 - نظام مقاصة الصكوك الإلكتروني Check Automated Clearing House C-ACH
 - نظام المقاصة الداخلي Inter Bank Clearing System (IBCS)
 - نظام الحفظ المركزي للأوراق المالية Central Securities Depository (CSD)
 - البنية التحتية لنظام الدفع بالتجزئة Retail Payment System Infrastructure RPSI
- تعد نظم المدفوعات Payment Systems العمود الفقري لأي اقتصاد، فهي تساعد على تنفيذ السياسات النقدية ودعم الاستقرار المالي في البلد، ويواصل البنك المركزي توفير قاعدة وآلية محكمة للتسويات النهائية، ويعزز من مكانه للإشراف على المكونات الرئيسية للبنية التحتية للنظام المالي؛ للسيطرة على النظام المسؤول عن تبادل اوامر الدفع بين البنوك آليا وباستخدام شبكة آمنة وفعالة، لذا فهو يمتلك واحدا من أكثر أنظمة الدفع الالكترونية المتطورة في العالم، إذ يقوم البنك المركزي العراقي بتشغيل وادارة حسابات التسوية بين المشاركين لضمان سلامة أنظمة الدفع وعمليات المقاصة وكفاءتها.



شكل (10) الشمول المالي.

3-5: نظم التسويات

- إمكانية الوصول إلى قاعدة أوسع من العملاء.
- تقديم خدمات مصرفية كاملة وجديدة.
- خفض التكاليف.
- زيادة كفاءة البنوك الالكترونية.
- خدمات البطاقات.

بدأ العمل بهذا النظام في بغداد وبنجاح في آب (أغسطس) 2006، وهذا النظام يربط البنك المركزي العراقي مع الفروع الرئيسة للمصارف ووزارة المالية لتبادل اوامر الدفع ذات القيمة العالية داخل العراق. كما ان فعاليات نظام التسويات Settlement Systems توفر الاستعاضة عن التنفيذ اليدوي للعمليات وأنهت بذلك المخاطر الناشئة عن إجراء التسوية الشاملة لقيم المدفوعات بين المصارف.

5-5: الخدمات المالية الرقمية

يمكن ان يكون الاستعمال الواسع للهواتف المحمولة وسيلة مهمة لجذب جميع الأشخاص ضمن نطاق وصول الخدمات المالية التي تغير أسلوب المعيشة وانتشالهم من الفقر. ويتطلب ذلك سرية البيانات ووسائل موثوقة للتحقق من هوية الأشخاص والأمن من القرصنة والمحتالين وحلول تجعل من عمليات السداد الإلكترونية جذابة لصغار التجار وعملائهم. من جانب آخر تضمن جهود الوصول إلى الشمول المالي الرقمي أن تكون الخدمات المالية قابلة للنفذ للجميع، وقابلة للتشغيل البيئي مع مختلف موردي الخدمات، ومتاحة ومؤمنة باستمرار وتوفير الحماية للهويات الرقمية للمستخدمين وبياناتهم وتضمن لهم سلامة أموالهم وهوياتهم.

وقد بلغ عدد المصارف المشاركة في النظام 65 مصرفاً (تشكل 83 في المائة من اجمالي عدد البنوك المجازة للعمل في العراق عام 2020) بالإضافة إلى وزارة المالية وهيأة التقاعد الوطنية ودائرة رعاية القاصرين.

4-5: العمليات المصرفية الالكترونية

ويقصد بها هو إجراء العمليات المصرفية بشكل إلكتروني E-Banking والتي تعد الأنترنت من أهم أشكالها، وبذلك فهي بنوك افتراضية تنشئ مواقع إلكترونية لها على الأنترنت لتقديم خدمات تماثل تلك التي يقدمها المصرف «التقليدي» من سحب ودفع وتحويل دون انتقال العميل إليها، وتنفرد البنوك الإلكترونية في تقديم خدمات متميزة عن غيرها من المصارف التقليدية تلبية لاحتياجات العميل المصرفي وهو ما يحقق للمصرف مزايا عديدة عن غيره من المصارف المنافسة، من أبرزها الآتي:

5-6: نظم ضمانات الاصول المنقولة

وهناك قنوات اساسية يمكن من خلالها تقديم الخدمات المالية الرقمية Financial Digital Services وتعزيز الشمول المالي الرقمي، منها:

- الصراف الالي.
- الصيرفة من خلال الهاتف.
- صيرفة الانترنت.

يهدف إلى تشجيع وتسهيل تطوير أنظمة المعاملات المضمونة Movable Assets Guarantees وسجلات الضمانات المنقولة لتتسم بالكفاءة؛ بغية التوسع في إتاحة الفرصة للحصول على التمويل للمستثمرين، مع التركيز بوجه خاص على زيادة فرص التمويل للشركات الصغيرة والمتوسطة.

اطار (2): مشروع الجباية الالكترونية

الإطار القانوني:

- خطة التحول الى مجتمع رقمي.
- تم إصدار قرار من الأمانة العامة لمجلس الوزراء المرقم بالعدد 378 لسنة 2018 يعتمد آليات الجباية الإلكترونية وفقاً لاستراتيجية البنك المركزي.
- من خلال مزودي خدمات الدفع الإلكتروني كمنصة عرض واستحصال المستحقات الحكومية.
- مفهوم الجباية:
- يمكن للمواطنين دفع المستحقات الحكومية بشكل الكتروني.
- تمر الجباية من خلال المقسم الوطني مما يوفر بيئة آمنة لتناقل البيانات المالية.
- مزايا المشروع:
- وجود التبادلية في أدوات الدفع المصدرة من المصارف ومزودي خدمات الدفع الإلكتروني
- يوفر إمكانية دفع المستحقات الحكومية من خلال (صرافات آلية، نقاط بيع، بطاقات، انترنت، محافظ إلكترونية، تطبيقات الهاتف النقال).
- الانسيابية في استحصال المستحقات الحكومية.
- تقليل الوقت والكلف لعملية الاستحصال الحكومي.
- توفير خدمة عرض ودفع المستحقات الحكومية من خارج العراق.
- خيارات دفع متعددة ومنتشرة بشكل واسع.
- ارتفاع مستوى الثقافة الإلكترونية.
- تعزيز الموارد الحكومية في بيئة آمنة وشفافة.
- التقليل من استخدام النقد والصكوك لما فيها من مخاطر عالية.

البنك المركزي العراقي - الأدوار .. المهمات .. وخيارات المستقبل

- تحسين درجة سيولة الاصول، وخاصة الاصول قصيرة الاجل مثل الحسابات المدينة.
- زيادة المنافسة على الخدمات المالية من خلال تمكين المؤسسات المالية غير المصرفية من تقديم قروض مضمونة.
- ويشير مصطلح (المعاملات المضمونة) أيضا إلى المعاملات الائتمانية التي يحتفظ فيها الدائن بحق في الاموال المنقولة للمدين (ضمانة) لتأمين استرداد القرض أو الدين. وتسهل الضمانات عملية الائتمان بالحدّ من الخسائر المحتملة التي يواجهها المقرضون في حالة عدم السداد. وفي حين يشجع على نطاق واسع استخدام الأراضي أو المباني بوصفها ضمانات مقبولة للقروض، فإن الضمانات المنقولة (مثل المخزون، أو الحسابات المدينة، أو الماشية، أو المحاصيل، أو المعدات، أو الآلات) لا تستخدم إلا على نطاق محدود بسبب غياب قوانين وسجلات الضمانات المنقولة.

5-7: مبادرات التعليم والتثقيف المالي

تؤمن مبادرة التعليم والتثقيف المالي ما يأتي:

- تسهيل وتيسير آليات وصول واستخدام فئات المجتمع المستهدفة إلى الخدمات والمنتجات المالية المختلفة، وتعريف المواطنين بأهمية الخدمات المالية وكيفية الحصول عليها والاستفادة منها لتحسين ظروفهم الاجتماعية والاقتصادية.
- تشجيع المواطنين على الادخار واستثمار الأموال بالطرق المثلى؛ وذلك من خلال إعداد برامج موجهة لفئات المجتمع المختلفة لتعزيز ثقافة الادخار والاستثمار لديهم.
- وتعزز الضمانات المنقولة الانظمة المالية من خلال الاتي:
- تنويع الاصول التي تستخدمها المؤسسات المالية على سبيل الضمان بحيث تتوزع المخاطر على نحو أكثر كفاءة.
- تقليل التركيز في النظام المالي على الضمانات التقليدية، وذلك بإتاحة المصارف فرص الاقراض المربح لقطاع الشركات الصغيرة والمتوسطة.



صورة (6) مبادرة البنك المركزي لتدريب الخريجين

المالية على وفق الأسس والتشريعات النافذة والمعايير الدولية.

5-8: وسائل الدفع

يشكّل نظام الدفع الإلكتروني عاملاً أساسياً في التطور الاقتصادي بفعل التطور العلمي والتقني بالنظر لاستخدامه في تسهيل المبادلات والمعاملات المالية والتجارية ليحقق الأهداف المخطط لها في الاقتصادات الوطنية بصفة عامة والقطاع المصرفي بصفة خاصة. وتزداد أهمية هذا النظام الذي نشأ من فكرة هدفها تمكين إجراء وتسوية الصفقات بسهولة وتحقق للبنوك عوائد وأرباح من جهة وتقلل التكاليف والأخطار من جهة أخرى وتحقق رضا العملاء وراحتهم، مما ينعكس إيجابياً على جميع الأطراف.

مع ظهور التجارة الإلكترونية وانتشارها أصبحت وسائل الدفع الإلكترونية تمثل حجر الزاوية لنجاح هذا النوع من التجارة وتطورها، فقد اعتمد نجاح التجارة الإلكترونية في مراحلها الأولى على استخدام بعض وسائل الدفع المتاحة، ومع التطور الذي طرأ على تكنولوجيا الإعلام والاتصال تم استحداث وسائل دفع جديدة تعد أكثر ملاءمة لطبيعة ومتطلبات التجارة الإلكترونية بمفهومها الشامل لتسوية المعاملات التجارية والمالية بين المتعاملين سواء أكانوا أشخاصاً طبيعيين أو معنويين.

تحفيز التنافس بين مزودي الخدمات المالية لتقديم منتجات ادخارية واستثمارية تتناسب مع فئات المجتمع المختلفة على سبيل المثال برنامج الحساب الأساسي لكل مواطن.

تقليص الفجوة في الوعي والتثقيف المالي لدى فئات المجتمع المختلفة من خلال تعزيز المناهج التعليمية بمواد أو مواضيع توعية مالية، أو من خلال تعزيز برامج ثقافية توعوية مختلفة تعالج تدني المستويات الثقافية، إذ يجب ان تضمن برامج التوعية المالية شمول جيل المستقبل من الاطفال والشباب بحملات التوعية والتثقيف المالي.

تعزيز اجراءات حماية حقوق مستهلكي الخدمات المالية من خلال إعداد السياسات والتعليمات ذات العلاقة لضمان الشفافية والافصاح التام عن المنتجات والخدمات وشروطها واحكامها لضمان العدالة في التعامل، كما يجب تعريف المتعاملين مع المؤسسات المالية الحاليين والمحتملين بحقوقهم وواجباتهم، المتمثلة في حقهم على سبيل المثال بالحصول على نسخة من تقاريرهم المالية والائتمانية التي تتعلق بهم ومنحهم الحق بالاعتراض على بياناتها، وتعريفهم بآليات وطرق تقديم الشكاوى ضد المؤسسات المالية واجراءات متابعتها ومعالجتها.

الحد من مخاطر مزودي الخدمات والمنتجات المالية الذين يعملون خارج إطار النظام المالي الرسمي، ومن ثم تعزيز قدرات وامكانيات النظام الرسمي وضبط عرض الخدمات والمنتجات

البنك المركزي العراقي - الأدوار .. المهمات .. وخيارات المستقبل

بغير هذه الطريقة ويشبه ذلك العقود التي يكون الثمن فيها مدفوعاً مقدماً.

الأسلوب الثاني: من خلال البطاقات المصرفية العادية حيث لا توجد مبالغ مخصصة مسبقاً لهذا الغرض بل إن المبالغ التي يتم السحب عليها بهذه البطاقات قابلة للسحب عليها بوسائل أخرى كشيك لتسوية أي معاملات مالية.

وقد سعى البنك المركزي الى تحديث الخدمات المالية والمصرفية عن طريق انشاء البنية التحتية لنظام الدفع بالتجزئة، بما في ذلك انشاء الموزع الوطني للبيع بالتجزئة والدفع Iraq Retail Payment (IRPSI) لتحويل الأموال بصورة الكترونية عن طريق الهاتف النقال الى نقاط البيع وأجهزة الصراف الآلي، وخلال عام 2019 تم ربط المصارف (الثقة، الراجح، النهرين، عبر العراق، العالم، الزراعي، الصناعي، الطيف، الإقليم)، فضلاً عن ربط شركة (البوابة الوطنية) عن طريق البطاقات المحلية، ليصبح عدد الجهات المشتركة 43 جهة. والجدول الآتي يوضح عمليات (IRPSI) من خلال الهاتف النقال، أما التحويلات المالية عن طريق شركة محافظة العراق فقد بلغت 1447844 تحويل.

ولم يقتصر نظام الموزع الوطني للبيع بالتجزئة

تتميز وسائل الدفع الالكترونية بالخصائص الآتية:

- يتسم نظام الدفع الالكتروني بالطبيعة الدولية، أي أنها وسيلة مقبولة من جميع الدول، حيث يتم استخدامها لتسوية الحسابات في المعاملات التي تتم عبر الفضاء الالكتروني بين المستخدمين في كل أنحاء العالم.
- يتم الدفع من خلال استخدام النقود الالكترونية: وهي قيمة نقدية تتضمنها بطاقة بها ذاكرة رقمية أو ذاكرة رئيسة للمؤسسة التي تهيمن على إدارة عملية التبادل.
- يستخدم هذا الأسلوب لتسوية المعاملات الالكترونية عن بعد: إذ يتم إبرام العقد بين أطراف متباعين في المكان ويتم الدفع عبر شبكة الانترنت، أي من خلال مسافات بتبادل المعلومات الالكترونية بفضل وسائل الاتصال اللاسلكية.
- يتم إعطاء أمر الدفع وفقاً لمعطيات الكترونية تسمح بالاتصال المباشر بين طرفي العقد.

يتم الدفع الالكتروني بأحد الأسلوبين:

الأسلوب الأول: من خلال نقود مخصصة سلفاً لهذا الغرض ومن ثم فإن الدفع لا يتم إلا بعد الخصم من هذه النقود، ولا يمكن تسوية معاملات أخرى

جدول (9): إحصائية (IRPSI) من خلال الهاتف النقال

الاجمالي		شركة زين		شركة آسيا حوالات		السنة
العدد	القيمة مليون دينار	العدد	القيمة مليون دينار	العدد	القيمة مليون دينار	
1036374	386402	483839	197940	552535	188461	2018
--	--	----	--	597087	--	2019

المصدر: - البنك المركزي العراقي، دائرة الإحصاء والأبحاث، التقرير الاقتصادي لسنة 2019، ص 64.
- البنك المركزي العراقي، دائرة الإحصاء والأبحاث، النشرة الإحصائية السنوية لعام 2018، ص 110.

والدفع (IRPSI) على الدينار العراقي بل تم التعامل بالدولار والجدول الآتي يوضح إحصائية (IRPSI) بالدينار العراقي والدولار للمدة 2017-2020:

جدول (10): إحصائية (IRPSI) بالدينار العراقي والدولار الأمريكي

السنة	(IRPSI) مليار دينار	(IRPSI) دولار الأمريكي
2017	*2.403	**1517
2018	34.189	659829
2019	306.743	1126126
2020	***1235.5	***5750298

المصدر: البنك المركزي العراقي، الموقع الاحصائي.

*تسع أشهر.

** خمسة أشهر.

*** أحد عشر شهراً.

إطار (3): مشروع البنك المركزي للدفع بالتجزئة (IRPSI)

ضمن إطار سعي البنك المركزي العراقي لتحديث وتطوير الخدمات المالية والمصرفية في العراق وبما يواكب التطورات الدولية في هذا الميدان تم إنشاء البنية التحتية لنظام الدفع بالتجزئة في العراق (Iraqi Retail Payment - IRPSI - System Infrastructure) عام 2016 حيث يتكون من :

- نظام التشغيل المتبادل للدفع عن طريق الهاتف النقال (Iraqi Interoperable Mobile Payment System-IIMPS): نظام تشغيل متبادل للدفع بواسطة الهاتف النقال في العراق حيث يتم تحويل الاموال بين المحافظ الالكترونية المفتوحة في هذا النظام والمحافظ الالكترونية المفتوحة في شركات مزودي خدمات الدفع الالكتروني عن طريق الهاتف النقال وعليه يتم تحويل المبالغ بين الحسابات الحقيقية والمحافظ الالكترونية، وكذلك يمكن اجراء عمليات السحب والاداع والشراء بواسطة المحافظ المفتوحة في هذا النظام.
- المقسم الوطني للدفع بالتجزئة (INRS - Iraqi National Retail switch): يمكن المقسم الوطني للدفع بالتجزئة تحويل الاموال إلكترونياً بين المصارف ومزودي خدمات الدفع الالكتروني عن طريق نقاط البيع وأجهزة الصراف الآلي حيث يمكن للشخص حامل البطاقة الائتمانية من اجراء عمليات السحب المالي وعمليات الشراء من مكائن ونقاط البيع التابعة للمصارف الأخرى في عموم البلاد دون الحاجة إلى الاعتماد على فروع المصرف الذي أودع فيه أمواله.

المصدر: البنك المركزي العراقي (61/news/view/cbi.iq/https://)

5-9: توطين الرواتب

- للموظف حرية كاملة في السحب والإيداع والتحويل المالي وبحسب رغبته وفي أي وقت، ويتيح له فرصة تسوية معاملاته الاقتصادية والتجارية من خلالها.
- توطين الراتب سيوفر للموظف حزمة من المنتجات والخدمات المصرفية والتسهيلات الائتمانية والقروض، أي إمكانية الحصول على القروض المالية من المصارف المختلفة.
- القبول العالمي، حيث يتم توفير الخدمات والراحة لعملاء المصارف في جميع الأوقات والأيام.
- يساعد الموظف على الادخار التلقائي وان يسحب حاجته فقط.

وقد بلغ عدد وحدات الانفاق التي تم توطين رواتبها 208 وحدة في عام 2019 وبذلك أصبح اجمالي عدد وحدات الانفاق 398 منذ بداية عملية توطين الرواتب⁽¹⁾. فضلاً عن التوسع في عدد المصارف إذ تمت إضافة 8 مصارف الى المصارف المعتمدة من قبل البنك المركزي العراقي ليكون عدد المصارف الكلي 29 مصرفاً، منها ستة مصارف حكومية و18 مصرفاً أهلياً، وخمسة فروع لمصارف أجنبية.

تعد عملية توطين الرواتب Salary Domiciliation في النظام المالي العراقي من اهم عمليات التحول نحو تقديم الخدمات المالية الالكترونية الرقمية من قبل الجهاز المصرفي، وهي عبارة عن عملية تحويل صرف رواتب الموظفين بالقطاع العام أو القطاع الخاص من رواتب يدوية يتم استلامها من دوائرها إلى صرفها الكترونياً يتم استلامها من المصارف التجارية، وذلك من خلال حساب خاص يفتح للموظف في المصرف ويقوم بالسحب منه بواسطة بطاقة الدفع الالكترونية أو نقداً.

بدأ هذا النظام بالانتشار في الكثير من دول العالم مع توسع أعمال وخدمات المصارف، ومع تزايد حجم تعاملاتها الالكترونية؛ نتيجة سعي هذه المصارف لاختصار الوقت والجهد والكلفة في تعاملاتها وتعاملات المواطنين المالية المختلفة ومغادرة التعامل بالنقد ومخاطره.

يتمتع نظام توطين الرواتب بعدة مزايا تعود بفوائد مالية وخدمية على مستخدميها، من أبرزها الاتي:

- تعزيز الأمان المالي لمستخدم البطاقة حيث لا يحتاج لحمل مبالغ مالية كبيرة عند ذهابه للتسوق، مما يسهم في الحد من مخاطر السرقة أو الضياع.
- سيمنح كل موظف يستوطن راتبه بطاقة خاصة للراتب يمكنه من خلالها أن يسحب راتبه نقاط البيع المختلفة (صرافات ATM أو POS أو انترنت) محلياً وعالمياً.

(1) البنك المركزي العراقي، دائرة الإحصاء والأبحاث، التقرير الاقتصادي السنوي لسنة 2019، ص66.

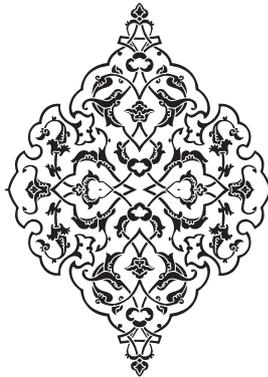
إن لنظام توطين رواتب الموظفين خصائص وميزات أخرى تتمثل في تنمية القطاعات الاقتصادية والمالية والاستثمارية، فهو يعين الموظفين على تحسين سلوكهم الاستهلاكي المفرط ويسهم في تكريس الثقافة الاستهلاكية لدى العائلة كما يسهم هذا الأسلوب في تقليص التعامل بالنقد الأمر الذي يسهم في تحقيق معدلات نمو مقبولة لتوفر السيولة للمصارف وتوسيع الائتمان.

ويوضح الجدول الآتي بعض مؤشرات التطور الحاصل في نظام المدفوعات العراقي خلال المدة 2017-2019، وتظهر المؤشرات جميعها بأن هناك تطور ملموس فيها يعمل على تحسين النظام وضمان استمراره بشكل يؤمن متطلبات المشاركين وبشكل أكثر كفاءة وأمناً وبأقل قدر من المخاطرة، وهذا ما يعزز الشمول والاستقرار المالي.

جدول (11): بعض مؤشرات نظام المدفوعات العراقي خلال المدة (2017-2019)

2019	2018	2017	البيان
403797	271906	222442	عدد المحافظ الالكترونية
1014	865	656	عدد أجهزة الصراف الآلي
10526725	8810030	6377305	البطاقات الالكترونية الإجمالي
11677	6625	5143	عدد نقاط POC
2226	2200	918	عدد نقاط POS
7187050	1275487	147850	عدد البطاقات الالكترونية مسبقة الدفع

المصدر: البنك المركزي العراقي، الموقع الاحصائي.



(6)

**مكافحة غسيل الاموال
وتجفيف منابع الإرهاب**

6: مكافحة غسيل الاموال وتجفيف منابع الإرهاب

2 - 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 انها متحصلات جريمة.

3 - اكتساب الأموال أو حيازتها أو استخدامها من شخص يعلم أو كان عليه ان يعلم انها متحصلات جريمة.

وتمر عملية غسيل الاموال بالمراحل الاتية⁽⁴⁾:

1 - مرحلة الاحلال والايذاع النقدي Placement: وهنا يقوم غاسلو الأموال بإيداع الأموال المتأتية من الأنشطة غير الشرعية في الجهاز المصرفي، وتتم تجزئة تلك المبالغ إلى مبالغ صغيرة وايداعها في حسابات مصرفية متعددة، ومن ثم نقل هذه المبالغ بين البنوك أو إلى خارج الحدود لإيداعها في مؤسسات مصرفية خارجية. وتعد هذه المرحلة هي الأصعب بالنسبة لغاسلي الأموال لان اغلب الدول سنت القوانين والتعليمات للكشف عن هذه الأموال.

2 - مرحلة التمويه أو التغطية Layering: وهنا يتم إخفاء العلاقة بين الأموال المغسولة وبين مصادرها غير المشروعة الاصلية من خلال سلسلة معقدة من العمليات المالية المشروعة أو التحويلات الداخلية والخارجية المختلفة مثل شراء وبيع العقارات والسلع الثمينة والتحويلات المصرفية وشراء حصص في محافظ

يُعرّف غسيل الاموال بانه العمليات والإجراءات التي يتم اعتمادها في إخفاء المصادر غير المشروعة التي تحققت منها الأموال وادخالها إلى الأنشطة الاقتصادية من خلال مجموعة من العمليات النقدية والمالية⁽¹⁾. وغاية هذه العملية هي إخفاء المصادر الاجرامية للأموال ودمجها بالنشاط الاقتصادي بوصفها أموالا مشروعة وقانونية، ولقد سهلت العولمة الاقتصادية ونظم الاتصالات والمعلومات والتكنولوجيا الحديثة من عمليات تحويل الأموال بين المناطق والبلدان وسرعتها، الأمر الذي يعد تهديدا للقدرات المالية لمختلف البلدان التي تتعرض لهذه العمليات⁽²⁾. ولقد وصف قانون مكافحة غسل الاموال وتمويل الارهاب العراقي رقم (39) لسنة 2015 مرتكبي جريمة غسيل الاموال كل من قام بالأفعال الاتية⁽³⁾:

1 - تحويل الأموال أو نقلها أو استبدالها من شخص يعلم أو كان عليه ان يعلم انها متحصلات جريمة، لغرض إخفاء مصدرها غير المشروع أو تمويهه، أو مساعدة مرتكبها أو مرتكب الجريمة الاصلية أو من أسهم في ارتكابها أو ارتكاب الجريمة الاصلية على الإفلات من المسؤولية عنها.

(1) راوية عاطف مختار ، سبل مكافحة غسيل الأموال في دول الكاريبي، مجلة السياسة الدولية، العدد (146)، 2001.
(2) Azzam, T, and Tommalieh, A., Money Laundering and Its Impact On The Jordanian Economy, Inters disciplinary Journal Of contemporary Research In Business, Vol. (5), No. (4), 2013.

(3) وزارة العدل العراقية، القانون (39)، المادة (2)، الوقائع العراقية، العدد (4387)، 2015، ص 14.

(4) محسن حمد الخضري، غسيل الأموال، دار النيل العربية، القاهرة، 2003، ص 55.

للمطالبة بالفدية والاتجار بالبشر وتجارة الرقيق الأبيض (تهريب النساء) وتهريب المهاجرين والاتجار بالأعضاء البشرية والدعارة والاستغلال الجنسي وجرائم البيئة (النفائات النووية والنفائات السامة) وعمليات النصب والاحتيال والفساد والتجارة غير المشروعة بالسلع والخدمات والعمولات الواردة عن طريق عقود وصفقات الأسلحة والاعتدة والسلع المختلفة من خلال التجاوز على الشروط والضوابط المثبتة في العقود والأموال الواردة عن طريق تزيف العملة وتزوير الشيكات المصرفية أو الاعتمادات المستندية المزورة والأموال المستحصلة عن طريق المضاربات غير المشروعة والتجارة في السوق السوداء والأنشطة السياسية غير المشروعة وسرقات المال العام والدخول الناجمة عن الغش التجاري وسرقة حقوق الطبع والتوزيع وغيرها من المصادر الاخر⁽¹⁾.

2-6: غسيل الأموال في العراق ومصادره

يمكن الإشارة إلى ان عملية غسيل الأموال غير المشروعة في العراق لا تتطلب الدخول أو المرور في المراحل الثلاث السابقة لغرض تبييضها وانما تدخل مباشرة في المرحلة الثالثة(2)، أي مرحلة الدمج أو التكامل ودخولها بالنشاط الاقتصادي للبلد بسهولة في الاستثمارات والمشاريع المختلفة كالمطاعم الراقية والفنادق الضخمة والأسواق الكبيرة (المولات Malls)

(1) ينظر في ذلك:

- زهير على أكبر، مكافحة عمليات غسيل الأموال وتمويل الارهاب، البنك المركزي العراقي، البصرة، 2014، ص4.
جواد كاظم البكري، آثار عمليات غسيل الأموال على أداء الاقتصاد العراقي، كلية الإدارة والاقتصاد بجامعة بابل، 2011، ص4.
(2) زياد عبدالكريم رشيد وعبدالقادر عبد الوهاب، دراسة تحليلية لظاهرة غسيل الأموال مع إشارة خاصة للعراق، وزارة المالية، جمهورية العراق، 2016، ص8.

الاستثمار وغيرها. وكذلك يمكن الاستعانة بالمصارف المحلية والأجنبية المتواطئة واستخدام بطاقات الدفع الالكتروني، والهدف من هذه العمليات هو لإظهار صعوبة في الربط بين الأموال وبين مصادرها الاجرامية وصعوبة تتبع أثر تلك الأموال، إذ تتم عمليات تسجيل الحسابات المصرفية بأسماء اشخاص بعينين عن الشبهات أو شركات وهمية أو غيرها.

3 - مرحلة الدمج Integration: وهنا يتم دمج الأموال التي نتجت عن عمليات إجرامية أو الأموال القذرة مع الأموال المشروعة وذات المصادر القانونية وإيجاد مبررات مشروعة ومعقولة لتفسير ملكيتها، ويطلق أحيانا على هذه المرحلة اسم مرحلة التجفيف أو التنشيف للأموال القذرة، وفي هذه المرحلة يتم تجميع الحسابات السابقة في حساب واحد كبير ويتم دفع الضرائب عن هذه الأموال وكأنها أرباح لأعمال شركات تجارية مشروعة، وتنشر هذه الشركات حساباتها كنوع من الاقناع للمجتمع بمشروعية هذه الأموال تماما.

1-6: مصادر الأموال المغسولة

هناك العديد من المصادر التي تأتي منها الأموال التي يتم غسلها ومنها تجارة المخدرات والمؤثرات العقلية والتهريب من الدولة واليهها واموال الاختلاس والسرقات والابتزاز والرشى والجرائم المنظمة والتهرب الضريبي وعمليات الخطف واخذ الرهائن بالقوة

البنك المركزي العراقي - الأدوار .. المهمات .. وخيارات المستقبل

- العائدة للقطاع الحكومي (المدنية والعسكرية) وبيعها إلى دول الجوار.
- 5 - سرقة ونهب منشآت التصنيع العسكري السابق واسلحة الجيش واعتدته وممتلكاته خلال وبعد حرب عام 2003.
- 6 - تهريب المخدرات في المحافظات العراقية بسبب عدم وجود ضبط للحدود وهذه التجارة تعود بملايين الدولارات على تجارها.
- 7 - انتشار الفساد المالي والإداري في الأجهزة الحكومية والتي تشمل عمليات الاختلاس والرشى وغيرها.
- 8 - عمليات الخطف والسلب التي طالت افراد المجتمع والتي كان هدفها الأساس هو الحصول على الأموال أي طلب الفدية واستخدام بعضها في العمليات الإرهابية وتحقيق مكاسب غير مشروعة.
- 9 - الاقتراض من البنوك بدون ضمانات كافية وتهريب هذه القروض، وكذلك قيام بعض المصارف بجمع ودائع العملاء وتهريبها للخارج بعمليات نصب واحتيال.
- 10 - قيام بعض شركات المقاولات والمقاولين باستلام الأقساط الأولى من بعض المشاريع الحكومية التي ترسو مناقصاتها عليهم وتهريب هذه الأموال وترك المشاريع بدون انجاز. وكذلك شركات المقاولات التي اعلنت عن بناء مجمعات سكنية وغيرها واستلمت الأقساط الأولى من المواطنين ولم تباشر أو باشرت بشكل مظهري ومن ثم تمت سرقة تلك الأموال وتهريبها للخارج.
- 1 - تعرض عدد من فروع المصارف للسرقة والنهب خلال العمليات العسكرية في عام 2003 وكذلك خلال احتلال داعش لبعض المحافظات الشمالية في عام 2014.
- 2 - عمليات التهريب المنظم للنفط ومشتقاته إلى خارج العراق سواء أكان ذلك من الجنوب أو الشمال وبالذات إقليم كردستان دون علم السلطة الاتحادية.
- 3 - تهريب الاثار العراقية إلى الأسواق العالمية لبيعها وأبرزها سرقة اثار المتحف العراقي في العام 2003 وكذلك سرقة تنظيم داعش الاثار التي كانت تتوافر عليها متاحف الموصل.
- 4 - سرقة وتهريب المصانع والمكائن والآلات والمعدات الخاصة بالمصانع والمؤسسات

(1) عدنان فرحان الجوارين، الاثار التنموية لغسيل الأموال: العراق حالة دراسية للمدة 2004-2017، مجلة كلية الإدارة والاقتصاد بجامعة بابل، المجلد (11)، العدد (3)، 2019، ص 82-104.

جدول (12): مؤشر بازل لمكافحة غسيل الأموال لبعض الدول العربية لعامي (2014، 2020)

2020			2014			الدول
الترتيب العربي	الترتيب العالمي	الدرجة	الترتيب العربي	الترتيب العالمي	الدرجة	
		-	1	6	8.22	العراق
		-	2	12	7.74	السودان
1	10	7.12	3	17	7.51	اليمن
8	61	5.33	4	34	7.01	لبنان
2	19	6.74	7	45	6.61	الجزائر
4	37	5.89	8	60	6.33	الامارات
		-	10	83	5.83	سوريا
7	60	5.33	11	87	5.66	السعودية
10	108	4.41	13	94	5.57	البحرين
9	82	4.96	15	111	5.18	مصر
6	56	5.40	16	119	5.06	تونس
3	35	5.96	17	122	5.02	الأردن
5	39	5.87	18	126	4.96	قطر

Basel Institute on Governance, Basel, AML Index 2014، 2020.



صورة (7) اجتماع محافظ البنك المركزي العراقي مع محافظ البنك المركزي السعودي



صورة (8) اجتماع محافظ البنك المركزي العراقي مع وزير الطاقة الايراني

السنوات (2012 - 2014) ولم يظهر في السنوات التالية وصولاً إلى عام 2020 لعدم توافر البيانات. ويشير الجدول (12) إلى ان العراق حاز على درجة عالية في المؤشر وهي (8.22) والتي وضعته في مقدمة المناطق الخطرة إذ ان تسلسله العالمي كان الدولة السادسة والأولى عربياً لعام 2014، وهذا يعني انخفاض مقدرة العراق على مكافحة غسل الأموال وارتفاع مخاطر غسل الأموال فيه. وسعت الحكومة العراقية بجدية لمعالجة هذه المشكلة فأصدرت قانون غسل الأموال رقم (39) لسنة 2015. وعموماً فان البلدان العربية التي ظهرت في الجدول اغلبها في تحسن باستثناء الجزائر وتونس والأردن وقطر، ويلاحظ ان العراق كان الأسوأ بينها ولم يظهر العراق والسودان وسوريا لعدم توافر البيانات عنها.

6-4: جهود البنك المركزي العراقي في مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب

سيتم التركيز هنا على الجهود التي بذلت من قبل البنك المركزي العراقي بوصفه أحد المؤسسات الرئيسية التي يقع على عاتقها محاربة عمليات غسل الأموال وتمويل الإرهاب، فضلاً عن كون البنك يلعب دور بنك البنوك والذي يعد من بين اهم الوظائف التي يمارسها في السيطرة والتوجيه والرقابة على البنوك التجارية التي هي الساحة الرئيسية لعمليات الحرب ضد غسل الأموال وتمويل الإرهاب.

تم تأسيس مكتب غسل الأموال وتمويل الإرهاب على وفق المادة (12) من قانون مكافحة غسل الأموال ذي الرقم (93) لسنة 2004 بتاريخ 19 نيسان (ابريل) 2007 ضمن هيكل البنك المركزي وقد تم منح المكتب الصلاحيات المالية والإدارية في 4 كانون

11 - التقديرات غير الصحيحة لقيمة المشاريع الاستثمارية والتي تذهب إلى عمولات وابواب للفساد المالي.

12 - استغلال السلطة والنفوذ وشراء ممتلكات حكومية بأسعار زهيدة جداً وبيعها بأسعار السوق أو الاستيلاء عليها دون وجه حق واستثمارها، فضلاً عن استغلال السلطة للحصول على مختلف المنافع.

13 - العلاقة بين الإرهاب وغسيل الأموال هي علاقة طردية إذ يعد الإرهاب من مصادر غسل الأموال إذ ان الإرهابيين يستخدمون هذه الأموال لتمويل أعمالهم الإرهابية.

6-3: العراق ومؤشر بازل لمكافحة غسل الأموال (AML Index)

ان مؤشر بازل لمكافحة غسل الأموال Anti-Money Laundering Index يضم مجموعة من المؤشرات الفرعية التي تركز على غسل الأموال ومكافحة الإرهاب والشفافية المالية ومخاطر الفساد والنزاهة العامة والمخاطر السياسية، وتتراوح درجة المؤشر بين (0 - 10) إذ تمثل الدرجة الأعلى المخاطر العالية والإجراءات غير الكافية في مواجهة عمليات غسل الأموال وتمثل الدرجة الأقل (صفر) المخاطر المنخفضة والإجراءات القوية ضد عمليات غسل الأموال⁽¹⁾. وقد ظهر العراق في المؤشر في

(1) عدنان فرحان الجوارين، الاثار التنموية لغسيل الأموال: العراق حالة دراسية للمدة 2004-2017، مجلة كلية الإدارة والاقتصاد بجامعة بابل، المجلد (11)، العدد (3)، 2019.

ويتولى المجلس العديد من المهام منها رسم السياسات لعمله واقتراح مشروعات القوانين ذات العلاقة بعمله، وتطوير وسائل اكتشاف غسل الأموال وتمويل الإرهاب ومتابعتها، وإصدار الضوابط التي تخص تحديد المبالغ التي يجب ان تُشمل بالمراقبة ومهام التدريب، وتقويم مخاطر غسل الأموال في العراق ودراسة التقارير المقدمة من المكتب للمجلس، ومتابعة المستجدات العالمية، ورفع التقارير للحكومة وحفظ الاحصائيات المقدمة من المكتب، واتخاذ التدابير المضادة مع الدول التي لا تطبق المعايير ومتابعة تنفيذ الجهات المسؤولة عن

الاول (ديسمبر) 2014 وتعزز موقف المكتب أكثر بصدور القانون ذي الرقم (39) لسنة 2015 إذ تم تخويل مدير عام المكتب صلاحيات وزير. وقد حدد القانون أعضاء مجلس مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب من محافظ البنك المركزي رئيساً ومدير عام المكتب نائباً للرئيس وعشر ممثلين لا تقل وظيفة كل منهم عن درجة مدير عام من وزارات الداخلية والمالية والعدل والتجارة والخارجية، فضلاً عن الأمانة العامة لمجلس الوزراء وجهاز المخابرات وجهاز الامن الوطني وهيأة العراق للأوراق المالية وجهاز مكافحة الإرهاب وعضوية قاضي لا يقل عن الصنف الثالث.

شكل (11) الهيكل التنظيمي لمكتب مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب



المصدر: مكتب مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب، التقرير السنوي، 2019، ص8.

البنك المركزي العراقي - الأدوار .. المهمات .. وخيارات المستقبل

للمجلس، وكذلك مبادلة المعلومات مع الأجهزة ذات العلاقة في دوائر الدولة الأخرى حول المعلومات ذات الصلة بمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب، وتمثيل العراق دولياً في المواضيع ذات الصلة بعمله، وتأسيس قاعدة بيانات، فضلاً عن جمع وتحليل الإحصاءات واعداد دورات التدريب واشعار الجهات الرقابية بإخلاق اية مؤسسة مالية، وتقديم المشورة الفنية بشأن الانضمام إلى الاتفاقيات والمعاهدات الدولية ذات الصلة.

ويتألف المكتب من الهيكل التنظيمي الذي يوضحه الشكل (7)، وقد تطور هذا الهيكل التنظيمي خلال مدة عمل المكتب حتى صار على هذه الصورة، فقد كان مقتصرًا على خمسة أقسام هي قسم التدقيق والتحقق، وقسم البحوث والدراسات، وقسم

تنفيذ سياسات مكافحة، ومتابعة تنفيذ العقوبات المفروضة من مجلس الامن الدولي وتقديم اقتراحات لشمول أنشطة مالية لم تكن مشمولة بالقانون، فضلاً عن اقتراح تحديد جهات رقابية معينة لأغراض تطبيق احكام القانون.

وقد حدد القانون (39) لسنة 2015 ان يتولى المكتب المهام الاتية بصورة مركزية في الدولة وهي: تلقي الإبلاغات والمعلومات أو الحصول عليها وتحليلها، وللمكتب الحصول على معلومات إضافية تفيد بالتحليل، وله إيقاف تنفيذ العملية مدة لا تزيد على (7) أيام للتحوط من تهريب المتحصلات، وإحالة الإبلاغات التي تقوم على أسس معقولة للاشتباه إلى رئاسة الادعاء العام لاتخاذ الإجراءات القانونية، ويقدم المكتب تقريراً سنوياً عن أنشطته

جدول (13): عدد الحالات المشبوهة بحسب مصادرها للمدة (2016 - 2019)

2019	2018	2017	2016	الجهة
182	90	17	18	جهات انفاذ القانون
30	30	7	4	الجهات الرقابية
2	2	-	-	القضاء
1	-	-	-	المحامون
10	7	-	-	جهات حكومية
3	4	9	9	الكمارك
144	159	135	28	المؤسسات المالية:
140	153	-	-	المصارف
4	6	-	-	المؤسسات المالية غير المصرفية
3	5	11	16	مكتشفة من قبل المكتب
16	7	4	5	الوحدات النظيرة
9	4	4	2	أخرى
400	308	187	82	المجموع

المصدر: مكتب مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب، التقرير السنوي، للسنوات، (2016 - 2019).

يلاحظ من الجدول الآتي ان عدد المعاملات المشبوهة التي قام مكتب مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب بتحليلها في عام 2016 بلغ (82) معاملة مشتبه بها، وتضاعف هذا العدد في السنة التالية إذ بلغ (187) معاملة مشتبه بها بنسبة زيادة تصل إلى (128%) عن العام السابق، وزاد عددها في عام 2018 إلى (308) معاملة وبنسبة زيادة مقدارها (65%) عن عام 2017، في حين أصبح العدد عام 2019 (400) معاملة مشتبه بها وبنسبة زيادة عن العام السابق تصل إلى (30%). وان هذا التزايد في الاعداد لا يعبر عن توسع نشاط غسل الأموال وتمويل الإرهاب في العراق فحسب بل يعبر بشكل ادق عن توسع اعمال المكتب، ويلاحظ من الجدول نفسه ان اغلب البلاغات جاءت عن طريق المؤسسات المالية (المصارف والمؤسسات المالية غير المصرفية) إذ كان عددها (28) معاملة في عام 2016 وزاد إلى (135) معاملة في عام 2017 بنسبة زيادة مقدارها (382%)، بينما انخفضت اعداد المعاملات بين عامي 2018 و2019 إذ بلغ عددها (159، 144) معاملة على التوالي. وقد تم نشر بيانات أكثر تفصيلا عن المؤسسات المالية بحيث تم افراد المصارف بشكل مستقل عن بقية المؤسسات المالية

الاتصالات والتعاون الدولي، والقسم المالي والإداري، وقسم قاعدة البيانات، وتألف المكتب من المدير العام ومعاونيه وعدد من الموظفين من ذوي الخبرة في التخصصات المختلفة.

ومع توسع اعمال المكتب وتخويل المدير العام صلاحيات الوزير أينما وجدت في القوانين النافذة فيما يتعلق بغسل الأموال وتمويل الإرهاب فأصبح الهيكل التنظيمي يتكون من: شعبة التدقيق الداخلي ووحدة الضمان وتوكيد الجودة ومكتب المدير العام التي ترتبط بالمدير العام. فضلاً عن ارتباط معاون المدير العام به وترتبط بالمعاون ستة اقسام هي: قسم التحليل المالي، وقسم الشؤون القانونية، وقسم تقنية المعلومات والدعم الفني، وقسم التعاون الوطني والدولي، وقسم البحوث والدراسات، والقسم المالي والإداري. وترتبط بهذه الأقسام (14) شعبة كما يوضحها الشكل (7).

وفيما يأتي تحليل لأنشطة مكتب غسل الأموال وتمويل الإرهاب خلال المدة (2016 - 2019) وسيتم التركيز على الحالات المشبوهة والتي تمت إحالتها إلى الادعاء العام منها، لأنها توضح الدور الفعلي الذي يقوم به المكتب في مكافحة ومحاربة هذه الجرائم، والتي سيتم استعراضها رقمياً في الجداول التي سترد لاحقاً.

جدول (14): عدد الحالات المشبوهة بحسب الاشخاص المشتبه بهم للمدة (2016- 2019)

نوع الاشخاص	2016		2017		2018		2019	
	العدد	النسبة	العدد	النسبة	العدد	النسبة	العدد	النسبة
طبيعيون	363	85	349	80	1042	71	1186	66
معنويون	62	15	90	20	426	29	613	34
المجموع	425	100	439	100	1468	100	1799	100

المصدر: مكتب مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب، التقرير السنوي، للسنوات، (2016 - 2019).

البنك المركزي العراقي - الأدوار .. المهمات .. وخيارات المستقبل

ويلاحظ من الجدول (14) ان اغلب الحالات المشبوهة كانت لأشخاص طبيعيين، وقد تزايد عدد الحالات بمجملها خلال السنوات المدروسة بنسب (3%، 234%، 22%)، ويلاحظ ان هناك قفزة حصلت بين عامي 2017 و2018 تعبر عن توسع نشاط أجهزة مكافحة الجريمة. وعند التدقيق أكثر في الجدول نفسه نجد ان نسب الحالات المشبوهة التي ينفذها اشخاص طبيعيين كانت في تنازل لصالح الأشخاص المعنوية، مما يدل على توجه عمليات غسل الاموال بدأت تنتظم بشكل مجاميع أو استغلال المؤسسات

الأخرى، وتدل هذه الزيادة في النسب خلال السنتين الأولى والثانية على توسع نشاط المؤسسات المالية في الرقابة بينما انخفاض النسب في السنتين الأخيرتين يمكن ان يعزى إلى زيادة تحوط غاسلي الأموال ابتعادا عن دائرة نشاط القانون. والمصدر الاخر الذي وردت منه البلاغات هو جهات انفاذ القانون إذ كانت الاعداد هي (18، 17، 90، 182) معاملة خلال الأعوام الأربع المدروسة، ويلاحظ منه ان الزيادة في النسبة بين العامين الأخيرين هي (102%) دليل على توسع نشاط هذه الجهات في تنفيذ القانون. ومن

جدول (15): عدد الحالات المشبوهة بحسب طبيعة النشاط للمدة (2016- 2019)

2019	2018	2017	2016	نوع النشاط
172	147	82	32	حوالات
24	27	32	10	ايداعات نقدية
20	19	11	2	صكوك
-	-	3	-	خطابات ضمان
17	15	22	7	فتح حسابات
-	-	1	2	قروض
15	12	11	11	نقد
152	88	25	18	أدوات مختلفة
400	308	187	82	المجموع

المصدر: مكتب مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب، التقرير السنوي، للسنوات، (2016 - 2019).

اكثر من الاعمال الفردية، وان كانت الاعمال الفردية هي السائدة ولكن الاتجاه العام لها في تناقص لصالح المنظمات والجريمة المنظمة.

ويلاحظ من الجدول (15) ان عمليات غسل الأموال وتمويل الإرهاب التي ظهرت في المعاملات استخدمت الحوالات بوصفها الطريق الأكثر استخداما تلتها الايداعات النقدية، ثم تزايد في السنتين

الجهات الأخرى المهمة التي ترد معاملات الاشتباه منها هي السلطات الكمركية والجهات الرقابية في البنك المركزي والوحدات النظرية، فضلاً عن المعاملات التي تم كشفها من قبل المكتب نفسه من الكشوفات الدورية التي تصل إليه من مختلف المؤسسات المالية وعموما فان المعاملات المكتشفة من قبل هذه الجهات لازالت قليلة.

الأخيرتين استخدام الصكوك وفتح الحسابات؛ وتم استخدام الحوالات كونها الأكثر سهولة والاقبل تعقيدا لاسيما من المؤسسات المالية غير المصرفية وعليه لابد من تركيز الاهتمام وفتح الانظار عليها. ومن الجدول (16) نرى توزيع الحالات المشبوهة بحسب المناطق الجغرافية وقد كانت العاصمة بغداد هي الأكثر نشاطا لعمليات غسل الأموال وتمويل الإرهاب؛ ويعزى ذلك إلى وجود عدد كبير من المؤسسات المالية التي يمكن ان تكون ميدانا لهذه العمليات، فضلاً عن وجود نشاط تجاري ومالي

جدول (16): عدد الحالات المشبوهة بحسب المحافظة للمدة (2016- 2019)

المنطقة	2016	2017	2018	2019
بغداد	49	150	181	245
خارج العراق	6	6	28	20
أربيل	-	6	24	13
نينوى	3	-	19	9
عدة مناطق	6	5	15	30
البصرة	-	1	11	16
النجف	6	4	5	6
كركوك	5	3	5	6
كربلاء	1	2	4	8
بابل	-	-	4	5
الديوانية	-	2	-	-
ديالى	1	1	4	3
الانبار	4	4	3	14
صلاح الدين	1	3	3	4
السليمانية	-	-	2	1
ميسان	-	-	1	1
السماوة	-	-	1	-
ذي قار	-	-	-	8
واسط	-	-	1	2
دهوك	-	-	-	3
أخرى	-	-	-	6
المجموع	82	187	308	400

المصدر: مكتب مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب، التقرير السنوي، للسنوات، (2016 - 2019).

البنك المركزي العراقي - الأدوار .. المهمات .. وخيارات المستقبل

فيها أكبر من المحافظات والمناطق الأخرى، إلى جانب الكثافة السكانية فيها، ويمكن ان تعد بغداد هي المنطقة التي تتركز فيها مصادر غسل الأموال. ضعيفة تنبئ عن التأخر في حسم قضايا عمليات الاشتباه بأسرع وقت ممكن، إذ ان اغلب المعاملات بقيت تحت موقف معاملات قيد الإنجاز، أو انها محفوظة لعدم كفاية مؤشرات الاتهام.

جدول (17): عدد الحالات المحالة إلى رئاسة الادعاء العام والمتأخرة للمدة (2016- 2019)

السنة	العدد الكلي للحالات	الاحالة للادعاء العام (المنجزة)		معاملات قيد الانجاز		المعاملات المحفوظة	
		العدد	النسبة %	العدد	النسبة %	العدد	النسبة %
2016	82	8	9.8	53	65	19	23.1
2017	187	15	8	150	80.2	18	9.6
2018	308	25	8	154	50	129	41.9
2019	400	34	8.5	192	48	180	45

المصدر: مكتب مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب، التقرير السنوي، للسنوات، (2016 - 2019).
اما النسب فقد تم احتسابها.

ويلاحظ كذلك تزايد مخاطر غسل الأموال في المحافظات والمناطق ذات الموقع التجاري والمالي إذ جاءت البصرة واربيل والانبار في مقدمتها لاسيما في عام 2019 وذلك لكونها تتضمن منافذ مهمة على الخارج.

1 - 43.59 مليار دينار وهي تحويل إلى مصارف خاصة.

2 - مبالغ كبيرة لم تذكر بالأرقام تحويل بوساطة شركة تحويل مالي.

3 - 71 مليون دينار عن طريق أحد المطارات.

4 - 9 مليار دينار تحويل بشكل متكرر من محافظات الى خارج العراق واعادتها.

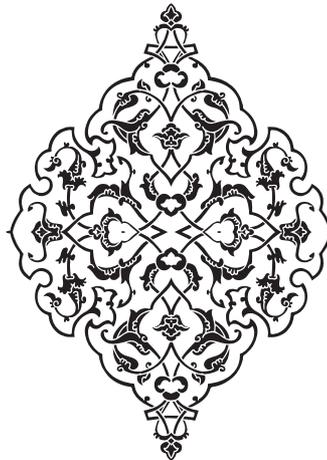
5 - 287 مليار دولار وهي ناجمة عن ورود معلومات عن غلق أحد فروع شركة تحويل مالي في احدى الدول بسبب غسيل الأموال وكانت لهم تحويلات وسحوبات كبيرة تثير الشكوك.

ويتابع الجدول (17) مجرى المعاملات المشبوهة بين احوالها إلى الادعاء العام أو بقائها قيد التحقيق

أو حفظها لعدم وجود المؤشرات الكافية للإحالة أو الاتهام، وشكلت نسبة المعاملات التي تمت احوالها إلى رئاسة الادعاء العام الرقم الأقل خلال السنوات الأربع، فقد كانت اعلى نسبة لها في عام 2016 إذ بلغت (9.7) في المائة، في حين كانت نسب السنوات الثلاث التالية هي (8%)، (8%)، (8.5%)؛ وهي نسب

المعاملات السنوية فان سنة 2019 شكلت الأكثر عددا وهو (400) معاملة وهو عدد قليل جدا مقارنة بعدد المعاملات المالية والمصرفية والتجارية التي يتم إنجازها في العراق خلال سنة، وانه على الرغم من قلة المعاملات المشتبه بها فان ما يحال منها إلى الادعاء العام هو النزر اليسير، والتساؤل الذي يثار هنا هل ان كل المعاملات المنجزة هي معاملات خالية من غسل الأموال على الرغم من كل ما يثار من لغط حول الفساد المالي والإداري والابواب الأخرى لغسل الأموال؟

وبذلك يكون مجموع المبالغ هي (339.661) مليار دينار تعود لنصف المعاملات المحالة إلى رئاسة الادعاء العام ومن المتوقع ان تكون هذه أكبر المبالغ حجما ضمن المعاملات الثمان المحالة إلى الادعاء لعام 2016، وبإلقاء نظرة سريعة على عدد المعاملات المحالة فإنها لم تشكل سوى نسبة (9.7) في المائة من مجمل المعاملات، فضلاً عن ان مبالغها متواضعة. اما في الأعوام الثلاثة التالية فان نسب المعاملات المحالة لم تتجاوز (8.5) في المائة من اجمالي المعاملات المشتبه بها سنويا، وتخلت التقارير عن ذكر مبالغ المعاملات. وعند مقارنة عدد



(7)

إشكالية العلاقة مع صندوق النقد الدولي

7: إشكالية العلاقة مع صندوق النقد الدولي

1-7: المشروطيات

Stand-by-Arrangements (SBA)، واستحدث أيضاً «مبدأ المشروطية» Conditionalty Principle، ولإلزام الدول بالشروط المطلوب تنفيذها اشترط الصندوق تقديم «خطاب نوايا» Letter of Intent يعرب فيه البلد التزامه بتحقيق أهداف كمية محددة تتعلق بسلامة المركز الخارجي والاستقرار المالي والنقدي وتحقيق النمو القابل للاستمرار، ويؤكد الصندوق على أن الاتفاقيات التي يعقدها مع الدول بأنها ليست اتفاقيات دولية وبذلك فهي لا تحتاج إلى مصادقة برلمانات الدول، وتكون بذلك بعيدة عن أنظار الرأي العام بكونها سر من الاسرار الواجب كتمانها.

لعب صندوق النقد الدولي دوراً ثانوياً في منح القروض ففي عام 1950 لم تطلب أي دولة السيولة من الصندوق، وبدأ عدد الدول يزداد بعد ذلك التاريخ، ومن جهة أخرى لم يكن الصندوق عاطلاً عن العمل فقد حدث تطور خطير في مسيرة الصندوق وهو ربط التمويل بشروط لا لبس فيها⁽¹⁾. ثم استحدث الصندوق اتفاقيات الاستعداد الائتماني

المادة الرابعة

الالتزامات المتعلقة بترتيبات الصرف الاجنبي

القسم الأول: التزامات الأعضاء العامة

اقراراً من الأعضاء بأن الغرض الأساس من النظام النقدي الدولي يتمثل في توفير إطار لتيسير تبادل السلع والخدمات ورؤوس الأموال بين البلدان، والحفاظ على نمو اقتصادي سليم وأن أحد أهدافه الرئيسية يتمثل في مواصلة تطوير الأوضاع الأساسية المنظمة بغية تحقيق الاستقرار المالي والاقتصادي، يلتزم كل عضو بالتعاون مع الصندوق وسائر البلدان الأعضاء لتأمين ترتيبات منظمة للصرف الأجنبي والعمل على إيجاد نظام مستقر لأسعار الصرف، على وجه التحديد، يلتزم كل عضو بما يأتي:

- 1- السعي لتوجيه سياساته الاقتصادية والمالية المحلية نحو تعزيز النمو الاقتصادي المنظم بقدر معقول من الاستقرار السعري، مع مراعاة ظروفه الخاصة.
- 2- العمل على دعم الاستقرار بإرساء أوضاع اقتصادية ومالية أساسية منظمة وإقامة نظام اقتصادي لا تترتب عليه اضطرابات عشوائية.

المصدر:

<https://www.imf.org/external/pubs/ft/aa/ara/index.pdf>

(1) أرنست فولف، صندوق النقد الدولي قوة عظمى في الساحة العالمية، ترجمة عدنان عباس علي، عالم المعرفة، الكويت، 2016، ص34.

2-7: الاتفاقيات

لقد كانت المديونية العراقية سراً من أسرار الدولة العراقية حتى على المؤسسة ذات العلاقة إلا وهي البنك المركزي العراقي، لكون مهمة ابرام الديون لا تقتصر على جهة واحدة بل تتوزع على عدة مؤسسات، ويتباين حجم المديونية العراقية ووفقاً للمصادر الرسمية العراقية يقدر حجم الديون 65 مليار دولار إلا أن البنك الدولي وبنك التسويات الدولية يقدرها 127 مليار دولار⁽³⁾، وهو حجم الديون التي يتعامل معها العراق وتتضمن 13.291 مليار دولار الديون المتفق عليها، 40.902 الديون المعلقة التي تتكون من 27.639 مليار دولار و 13.263 مليار دولار ديون الدول الأخرى وتسمى الديون المتفق عليها، وهناك تقديرات متباينة عن حجم الديون العراقية. وأزاء تراكم الديون لجأ العراق بعد سقوط النظام المباد بأولى خطواته بمعالجة أزمة الديون بالاتفاق مع المؤسسات الدولية كصندوق النقد الدولي والبنك الدولي وبعض المؤسسات التابعة للأمم المتحدة، فضلاً عن نادي باريس الذي يعمل على إعادة جدولة الديون المترتبة على العراق، ومن الجدير بالذكر أن العراق أحد الأعضاء الموقعين على تأسيس صندوق النقد الدولي، وتعد بعض الديون من الديون البغيضة (الكريهة) Odious Debts التي يفترض الغائها؛ لأنها عقدت تحت باب تمويل الحرب وقمع الشعب العراقي ولا علاقة لها بالدورة الاقتصادية، فضلاً عن أن تلك الديون كانت تستخدم في أغراض منافية لمصالح العراقيين وبعلم الدائنين⁽⁴⁾. ويستدل

وعلى وفق خطاب النوايا التي قدمه العراق إلى الصندوق في أيار (مايو) 2003 من أجل الحصول على معونة من الصندوق تقدر 436 مليون دولار لكن العقد مشروط بتنفيذ عدة شروط⁽¹⁾، ومن جهة أخرى طلب العراق مساعدة صندوق النقد الدولي وأعضاء نادي باريس لإطفاء 80 في المائة من الديون التي تبلغ حوالي 40 مليار دولار لكن اشترط الصندوق تطبيق العراق الشروط الآتية⁽²⁾:

- 1 - اتباع آليات السوق الحر وكل ما يتعلق بذلك من رفع الدعم بخاصة الدعم المقدم إلى المشتقات النفطية.
- 2 - اتساق النفقات العامة مع الإيرادات العامة بحيث تؤدي إلى خفض العجز في الموازنة العامة، فضلاً عن ان يتم تقييد الحسابات وفقاً للمعايير الدولية.
- 3 - التحول إلى اقتصاد السوق وإلغاء الدعم الحكومي، وتشجيع القطاع الخاص في إدارة الاقتصاد الوطني.
- 4 - اعتماد مبادئ الشفافية والافصاح عن البيانات، اخضاع الحسابات العامة إلى التدقيق والرقابة.
- 5 - تخفيض الدعم للبطاقة التموينية.
- 6 - التخلي عن القيود المفروضة على التجارة الخارجية.

(1) همسة قصي عبد اللطيف، علاقة العراق بصندوق النقد الدولي بعد عام 2003، مركز دراسات النهريين، جامعة النهريين، ص9.
(2) عمار فوزي المياحي، سداد ديون العراق الخارجية مصلحة وطنية أم التزامات دولية، جامعة النهريين، 2007، ص8.

(3) مركز حمورابي للبحوث والدراسات الاستراتيجية، التقرير الاستراتيجي 2008، ص311
(4) الحوار المتمدن، ما هو مفهوم الديون البغيضة في القانون

البنك المركزي العراقي - الأدوار .. المهمات .. وخيارات المستقبل

سنوات وفقاً لما يأتي:

1- عدم تسديد أي مبلغ من الديون خلال السنوات الثلاث الأولى فيما عدا ارسال الفائدة المستحقة خلال هذه المدة.

2- دفع نسبة من الفوائد خلال السنوات التالية وترسل الفوائد المتبقية.

3- حساب الفوائد المتبقية من الديون بعد التخفيض البالغ 80 في المائة، وبنسبة الفائدة السائدة في السوق.

4- دفع الفوائد وأصل القروض على وفق 24 قسط نصف سنوي.

قدم العراق في أيار (مايو) 2003 طلباً إلى الصندوق للحصول على معونة قدرها (436) مليون دولار باشرط تنفيذ العراق الشروط التي يفرضها الصندوق، بيد أنه وبضغط من الولايات المتحدة استبدل القرض إلى ما يسمى (برنامج المساعدة الطارئة للدول التي اجتازت ظروف صعبة) بغية تنفيذ برنامج صندوق النقد الدولي. وخلال المرحلة الثالثة من إطفاء الدين العراقي قدم العراق طلباً للحصول على قرض قدره 5.6 مليار دولار بعد أن وقع على اتفاقية الاستعداد الائتماني الثانية والالتزام بشروط الصندوق.

تم التوقيع على اتفاقية الاستعداد الائتماني (SBA) لمدة سنتين للحصول على 2.38 مليار وحدة حقوق السحب الخاصة (3.8 مليار دولار أمريكي) وحصلت الموافقة في 24 شباط (فبراير) 2010 واستكملت المراجعة الأولى في 1 تشرين الأول (أكتوبر) 2010

العراق بذلك على التجارب التاريخية المماثلة كالتى حدثت في إطفاء ديون كوبا وكوستاريكا⁽¹⁾، وبتاريخ 21 شباط (فبراير) 2004 أصدر النادي قراره بمتابعة وتحديد مستقبل الاقتصاد العراقي بغية تخفيض ديون البلد، وبعد مشاورات بين الجهات العراقية المعنية وصندوق النقد الدولي وبمساعدة بعض الدول الكبرى تم التوصل إلى اتفاق مع صندوق النقد الدولي في تموز (يوليو) 2004 على تخفيض الديون وفق نادي باريس بنسبة 80 في المائة، ويكون الاتفاق على ثلاث مراحل هي⁽²⁾:

1- تخفيض 30 في المائة حال التوقيع على الاتفاق على أن يستعمل هذا التخفيض لشطبه من الفوائد المتأخرة.

2- تخفيض 30 في المائة عند توقيع العراق على اتفاقية الاستعداد الائتماني (SAB) خلال 2005 على ألا يتجاوز ذلك 31 كانون الأول (ديسمبر) 2005.

3- تخفيض قدره 20 في المائة من الديون على استكمال العراق للالتزامات المفروضة عليه وفق اتفاقية الاستعداد الائتماني، على ألا يتجاوز ذلك نهاية 2008.

وبموجب الاتفاق يسدد العراق ما تبقى من الديون البالغة 20 في المائة بعد الالتزام بتنفيذ الشروط التي يفرضها الصندوق، وقد منح العراق مهلة قدرها ست

الدولي، هل ديون العراق هي من الديون البغيضة؟، العدد 1082 في 18/1/2005.

(1) عبد الكريم كامل أبو هات، خفض الديون العراقية.....ماذا يعني للمستقبل، مجلة الغري للعلوم الاقتصادية والإدارية، العدد 2، 2005، ص 42.

(2) اسراء علاء الدين نوري، الواقع الاقتصادي والمديونية، جامعة النهدين، 2005، ص 19.

السيطرة. وعلى مستوى السياسات العامة تم التركيز على تطوير القدرات المؤسسية والبنية التحتية للحكومة بخاصة في مجال القطاع النفطي.

وقد أخذ البرنامج بنظر الاعتبار التدهور الحاصل في أسعار النفط أثر أزمة الرهن العقاري التي ضربت الاقتصادات العالمية، وامتدت إلى الاقتصادات جميعها وفي العراق فقد أدت إلى تدهور مركز البلد الخارجي في عام 2009 ليظهر العجز في الموازنة لأول مرة بعد 2003 بعد أن كانت الموازنات تتمتع بفائض. ويهدف البرنامج إلى إجراء إصلاحات هيكلية تستند إلى ثلاث ركائز أساسية هي:

- تحديث نظام الإدارة المالية العامة، من خلال تعبئة الموارد وتنفيذها وتوخي الشفافية والمساءلة فيها.

والمراجعة الثانية في 18 آذار(مارس) 2011 لتصبح الموارد المتاحة تحت تصرف العراق 1069.560 مليون وحدة حقوق سحب خاصة (1.7 مليار دولار) وتم الاتفاق على تأجيل المراجعة الثانية إلى شهر تموز (يوليو) 2011 مع تعديل مراحل الصرف بناءً على التحول في حاجة التمويل من عام 2010 إلى عام 2011⁽¹⁾. وأكد الصندوق على أن دوره في العراق يستند إلى ركيزتين أساسيتين هما:

- الاستقرار الاقتصادي الذي يعده أساس النمو الاقتصادي وخلق فرص عمل قابلة للاستمرار.
- المشورة على مستوى السياسات تركز على السياسة المالية والنقدية والسياسات العامة، ففي مجال السياسة المالية التأكيد على إعادة الاعمار وعلى نظام شبكات الأمان الاجتماعي الموجه إلى الفقراء، وفي مجال السياسة النقدية يركز البرنامج على إبقاء معدلات التضخم تحت



صورة (10) اجتماع السيد محافظ البنك المركزي مع السيد محافظ البنك المركزي الألماني



صورة (9) اجتماع السيد محافظ البنك المركزي مع السيد محافظ البنك المركزي الفرنسي

(1) صندوق النقد الدولي، مذكرة برنامجيه - العراق، 31 آذار/ مارس 2011.

البنك المركزي العراقي - الأدوار .. المهمات .. وخيارات المستقبل

3 - وأكد الصندوق على وجود مخاطر كبيرة تهدد مستقبل الاقتصاد العراقي ناجمة من القصور المؤسسي وتقلب أسعار النفط والوضع السياسي والأمني الهش.

ووقع العراق اتفاقية الاستعداد الائتماني مع صندوق النقد الدولي في حزيران (يونيو) 2016 الذي يمتد للمدة 2016-2019⁽¹⁾، لإحياء الحوار بصدد الديون العراقية والحاجة إلى الأموال لإعادة الاعمار بعد الانتهاء من الحرب على التنظيمات الإرهابية (داعش) والفشل في جمع التبرعات من مؤتمر الكويت⁽²⁾. وقد وفرت هذه الاتفاقية اطاراً للديون المتركمة بعد التزام العراق بالشروط التي يفرضها الصندوق بغية تقليص حجم الدولة وتشجيع القطاع الخاص، وتم الاتفاق على الآليات الخاصة بتمويل العجز في الموازنات 2017-2022، ومواجهة ديون العراق التي قدرها الصندوق 122.9 مليار دولار، وكانت توقعات الصندوق أن تنخفض أسعار النفط وهذا ما يؤدي للجوء إلى الاقتراض في إدارة العجز الحكومي. بموجب الاتفاقية سوف يحصل العراق على ضمانات الحصول على 9.8 مليار دولار لتمويل العجز المتوقع في نهاية 2017 والذي سيستمر إلى نهاية 2019، وحقق العراق التمويل الكامل لعجزه المخطط البالغ 9.8 مليار دولار، إلا أن الموازنة الفعلية حققت فائضاً وبذلك اقترض العراق لتمويل عجز لم يتحقق.

• تطوير القطاع المالي، من خلال تحسين عمليات البنك المركزي، وإصلاح القطاع المصرفي وحسن إدارة السياسة النقدية وسعر الصرف والاحتياطيات الأجنبية.

• حوكمة القطاع النفطي، وضمان الشفافية في هذا القطاع، والعمل على الحصول على العضوية في «مبادرة الشفافية في قطاع الصناعات الاستخراجية»، فضلاً عن اكمال أنظمة القياس.

وفي المراجعة الثانية من اتفاقية الاستعداد الائتماني في 18 آذار (مارس) 2011 سلط الضوء على بعض النقاط منها:

1 - الاعتراف بالظروف العصيبة التي يمر بها الاقتصاد العراقي سواء الظروف الداخلية أم الخارجية، ومع ذلك تمكن العراق من المحافظة على الاستقرار الاقتصادي الكلي، فقد كان التضخم في معدلات متدنية، وحافظ سعر الصرف على الثبات، والتوصية بالتعجيل على تنفيذ المشروعات الاستثمارية بخاصة في مجال البنية التحتية والخدمات العامة، والمحافظة على شبكة الحماية الاجتماعية، فضلاً عن الاهتمام بجودة الانفاق وتخفيض نسبة العجز الحكومي إلى الناتج المحلي الإجمالي من 14 في المائة عام 2011 إلى نسبة أقل عام 2012.

(1) خطاب النوايا للحكومة العراقية الموجه الى مديرة صندوق النقد الدولي بتاريخ 19 حزيران/يونيو 2016
(2) أحمد معن الطبقجلي، ديون العراق.. نظرة عامة حول وضع الديون ونشأتها ومستقبلها، مركز البيان للدراسات والتخطيط، بغداد، 2018، ص4.

2 - إعادة بناء المؤسسات الحكومية وتحسين الحوكمة.



صورة (11) لقاء السيد محافظ البنك المركزي مع السيد وزير المالية الدكتور علي عبدالامير علاوي

المزدوجة (أزمة داعش، وأزمة أسعار النفط)، ولا يختلف هذا البرنامج عن البرامج السابقة سوى التأكيد على حقوق الشركات النفطية المتأخرة والحقوق الداخلية المتأخرة، فضلاً عن الاتفاق مع حكومة إقليم كردستان بغية تحسين وضع الحكومتين الاتحادية وحكومة إقليم كردستان.

وأكد الصندوق على المحافظة على سعر الصرف الثابت كونه ركيزة أساسية، فضلاً عن العمل على مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب بغية القضاء على الطلب غير المشروع على الدولار والمضاربة بالنقد الأجنبي. و في 24 حزيران (يونيو) 2016 لم تختلف القضايا التي طرحت عن سابقتها سوى التأكيد على إمكانية سد الفجوة التمويلية خلال مدة الاتفاق البالغة 18.1 مليار دولار لوجود الضمانات لسد الفجوة بالكامل خلال الثمانية عشر شهراً الأولى من مدة الاتفاق، وتم التوصل إلى التوصيات الرئيسية الاتية⁽²⁾:

وقد جرت المراجعتان الأولى والثانية للبرنامج من قبل خبراء صندوق النقد الدولي وطلب عقد اتفاق للاستعداد الائتماني مدته ثلاث سنوات وجرت المناقشة الأولى في 7 تموز (يوليو) 2016 والمناقشة الثانية في 24 حزيران (يونيو) 2016، ووافق المجلس التنفيذي للصندوق على اتفاق الاستعداد الائتماني مع العراق بقيمة 5.34 مليار دولار وهي تشكل 230 في المائة من حصة العراق في الصندوق وذلك دعم الإصلاح الاقتصادي، وقد حصل العراق على 1.24 مليار دولار في تموز (يوليو) 2015 من خلال "أداة التمويل السريع". يهدف برنامج الإصلاح الاقتصادي إلى سد العجز في ميزان المدفوعات ليتوافق مع تغيرات أسعار النفط، وتحقيق استدامة الدين وحماية الفقراء ودعم الاستقرار الاقتصادي واستقرار القطاع المالي والحد من الفساد يكون هذا البرنامج مدعوم من قبل المجتمع الدولي⁽¹⁾. وجرت المراجعة الأولى في 5 كانون الأول (ديسمبر) 2016 ويصرف الصندوق شريحة 617.8 مليون دولار لتنفيذ برنامج الإصلاح الوطني. وجاء هذا البرنامج بعد تعرض العراق إلى الازمة

(2) صندوق النقد الدولي، مذكرة إيضاحية، 24 حزيران (يونيو) 2016.

(1) صندوق النقد الدولي، بيان صحفي رقم 321/16 في 7 يوليو 2016.

البنك المركزي العراقي - الأدوار .. المهمات .. وخيارات المستقبل

ويرى الصندوق أن تخفيض الدينار العراقي لمواجهة الازمة واستيعاب الصدمة الخارجية لا يعطي النتائج المرجوة منه لعدم مرونة الصادرات لذا فإن التخفيض سوف لن يكون له تأثير يذكر، ومن الضروري اللجوء إلى ضبط أوضاع المالية العامة. وتم الاتفاق بموجب هذه الاتفاقية على تعويض كل خمسة موظفين متقاعدین بموظف واحد، وهذا يوفر للموازنة حوالي 0.6 ترليون دينار بحلول 2018.

جرت مشاورات المادة الرابعة مع صندوق النقد الدولي بتاريخ 6 أيار (مايو) 2019 فقد أكد الصندوق انحسار مواطن الضعف على المدى القريب في عام 2018، مع وجود فائض في الموازنة، وتراكم في احتياطات البنك المركزي. بيد أن عملية إعادة الإعمار بعد الانتصار على داعش كانت محدودة. وتوقع الصندوق ارتفاع العجز في الموازنة في المدى المتوسط يكون من الصعب معه استدامة الإنفاق الاستثماري. ومن المحتمل أن يتباطأ النمو الاقتصادي بصورة ملحوظة، وبنهاية الحرب على تنظيم داعش، والتحسن الذي طرأ على أسعار النفط أعطى فرصة لإعادة الإعمار والبناء، والتغلب على المشكلات الاجتماعية الاقتصادية. وأكد الصندوق على خطورة تزايد النفقات العامة، وضرورة مكافحة الفساد والعمل على إيجاد فرص العمل من جانب القطاع الخاص. ووفقاً للمراجعة فإن إحداث تغييرات في السياسات وإجراء إصلاحات هيكلية - بما في ذلك تحسين مستوى الحوكمة - أمورٌ ضرورية لإدامة استمرارية الاقتصاد على المدى المتوسط.

- العمل على استعادة توازن المالية العامة في الأجل المتوسط وتخفيض حجم الانفاق العام إلى الحد الذي يمكن تحمله.
- حماية الانفاق الاجتماعي.
- الإصلاح الشامل للإدارة المالية.
- هيكله المصارف المملوكة للدولة التي تهيمن على الجهاز المصرفي العراقي.

وسوف يطبق البنك المركزي ووزارة المالية تدابير إصلاحية بهدف تحقيق الاستقرار في القطاع المصرفي، وإجراء إصلاحات لتعزيز مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب، فضلاً عن تعزيز الإطار القانوني لدى البنك المركزي لينص على وجود اشراف مستقل على عملياته. واعتماد لائحة داخلية جديدة للجنة التدقيق تحظر تمثيل مسؤولين تنفيذيين من البنك فيها.

وفي 1 آب (أغسطس) 2017 تم استكمال المراجعة الثانية لأداء الاقتصاد العراقي في ظل اتفاقية الاستعداد الائتماني ومشاورات المادة الرابعة لسنة 2017، وايضاً لا تختلف هذه المراجعة بشكل جوهري عن المراجعات السابقة، وتسمح المراجعة الثانية بسحب حوالي 824.8 مليون دولار ليصل المجموع 2109.7 مليون دولار. وطلب العراق اعفاءه من اعلان عدم الالتزام بمعايير الأداء ومن شرط انطباق هذه المعايير فضلاً عن أنه وافق على تعديلها⁽¹⁾.

(1) البيان الصحفي لصندوق النقد الدولي 323/17 في 9 آب (أغسطس) 2017.

اطار (4): تكريم السيدة ضحى محمد من قبل وزير الخارجية الامريكي لجهودها بمكافحة الفساد (2021)

تهانينا للسيدة ضحى محمد على تكريمها من قبل وزير الخارجية الأمريكية لعملها الرائد في مكافحة الفساد في العراق. صممت السيدة محمد وقادت مبادرة للبنك المركزي العراقي لإنشاء بنية تحتية لبطاقات الائتمان على مستوى الدولة تسهل مدفوعات الرواتب الرقمية. تؤسس هذه المدفوعات مساراً قابلاً للتدقيق يُتيح لحكومة العراق تنفيذ المهمة المستمرة الصعبة بل والحاسمة المتمثلة في تطهير كشوف مرتباتها من الموظفين «الفضائيين».



المصدر: السفارة الامريكية في بغداد / www.facebook.com/USEmbassyBaghdad/

الانضباط المالي، وتحسين الالتزام ونظم التحكم الأخرى ككلها عوامل أساسية تهدف إلى تقليص سوء استعمال الموارد العامة إلى الحد الأدنى.

إعادة هيكلة المصارف الحكومية، وتعزيز الرقابة عليها، بغية العمل على تأمين الاستقرار المالي، ويُساعد ذلك على تعزيز التطوير المالي والشمول المالي.

تعزيز ضوابط مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب، وتعزيز عمليات الإشراف سوف يُساعد العراق على منع إساءة استعمال القطاع المالي العراقي لأغراض جني العوائد الإجرامية المتأتية من غسل الأموال وتمويل الإرهاب.

ويرى الصندوق وضع سقف للإنفاق الجاري في الموازنات العامة، ابتداءً من موازنة عام 2020 فصاعداً، من شأنه أن يُعزز قدرة إطار المالية العامة على دعم حجم أعلى من الاستثمارات، وأن يتكيف مع ما يحدث من الصدمات في أسعار النفط. وينبغي أن تشمل الإصلاحات الرئيسة ما يأتي:

- 1 - احتواء أجور القطاع العام؛ من خلال وضع حد أقصى للعلاوات والمكافآت والمدفوعات الأخرى غير المستندة إلى الأجور، واقتران ذلك بإنفاذ التناقص الطبيعي في ملاك القطاع العام.
- 2 - إجراء الإصلاحات في قطاع الكهرباء، وخفض تكاليفها المرتفعة، مع ضعف الجباية والصيانة.
- 3 - دعم إدارة المال العام والعمل على تعزيز

اطار (5): معايير تصنيف المصارف العراقية

يتجه البنك المركزي العراقي نحو خطط إصلاحية لتصنيف المصارف العاملة في العراق، حيث قرر مجلس إدارة البنك تصنيفاً جديداً يحتوي على مجموعة من المعايير:

أولاً: صافي الإستحقاق ومدى العجز في رأس المال

ثانياً: تقييم C.A.M.E.L.S وهو معيار دولي معمول به في مختلف دول العالم

ثالثاً: الالتزام الاحتياطي الإلزامي.

رابعاً: الالتزام باحتياطي تأمينات خطابات الضمان.

خامساً: الالتزام بالحد الأدنى برأس المال وقدره 250 مليار دينار.

سادساً: تلبية سحوبات المودعين.

سابعاً: مطالبات خطابات الضمان.

ثامناً: مدى التزام المصرف بتسديد الغرامات المستحقة للبنك المركزي العراقي.

تاسعاً: عدد فروع المصرف ومدى انتشاره.

ويتفرع التصنيف المعتمد في البنك المركزي العراقي الى الانواع التالية:

1- A للمصارف الحاصلة على تقييم جيد جداً

2- B للمصارف الحاصلة على تقييم جيد

3- C للمصارف الحاصلة على تقييم متوسط

4- D للمصارف الحاصلة على تقييم ضعيف

كذلك يعمل البنك المركزي على وضع لائحة تتضمن المصارف المتعثرة، للوقوف على المشاكل التي ادت لذلك، ويستمر هذا التصنيف حتى نهاية العام 2020 وسيكون هناك تصنيفاً جديداً يصدر لاحقاً.

6 - معالجة ضعف الحوكمة ومواطن الضعف التي ينتشر من خلالها الفساد، ولا بُدَّ من تعزيز الإطار التشريعي لكي يمنع المسؤولين من سوء استغلال مناصبهم، أو سوء استعمال موارد الدولة.

7 - تفعيل نظام مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب لدعم جهود مكافحة الفساد.

والظروف الاجتماعية لا تزال قاسية، والتقدم بطيء في إعادة الإعمار بعد الحرب، وتم التركيز على الأمور التي تم التطرق اليها في المراجعة السابقة المتعلقة بجوانب الضعف المؤسسية والمصاعب التي يفرضها تقلب أسعار النفط وصعوبة البيئة الإقليمية والجغرافية-السياسية.

وفي المراجعة بتاريخ 26 تموز (يوليو) 2019 رأي الصندوق التحسن في الاقتصاد العراقي، لكنهم أقرّوا بالتحديات الجسيمة التي لا تزال تواجه البلاد.

والتركيز على بناء إطار قوي للمالية العامة لتحقيق استقرار المالية العامة والاقتصاد الكلي وتعزيز هوامش الأمان. واجراء إصلاحات أوسع نطاقا لإدارة الإيرادات النفطية بمزيد من الفعالية، والحد من الاتجاهات

إطار (6): منصة البنك المركزي العراقي لخطابات الضمان

منصة خطابات الضمان الإلكترونية والتي يتم العمل بها يوم 18 تشرين الاول (اكتوبر) 2020 وبإمكان الجهات المستفيدة التأكد من الخطاب المصدر الى إلهم عن طريق المصرف وتكون بطريقتين:

- 1- ارسال نسخة من الخطاب بكتاب رسمي الى البنك المركزي العراقي حسب الرقعة الجغرافية للجهة ويتم الاجابة من قبل البنك بعد التأكد من وجود الخطاب في المنصة الإلكترونية وتتم الإجابة خلال يومين.
- 2- مراسلة شعبة خطابات الضمان في البنك المركزي العراقي عبر البريد الإلكتروني الرسمي، ويتم ارسال نسخة من خطاب الضمان ورقمه ليتم الإجابة في الحال بعد التأكد من وجود الخطاب في المنصة الإلكترونية.



إن بناء المؤسسات العامة وتعزيز الحوكمة عاملان أساسيان للنجاح، وسلطوا الضوء على المجال متاح للاستفادة من أنشطة تنمية القدرات التي يقدمها الصندوق لدعم هذه الجهود. تقوية إطار مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب.

وفي المدة 12-17 تشرين الثاني (نوفمبر) 2020 عقدت بعثة صندوق النقد الدولي مشاورات المادة الرابعة لعام 2020، واستعرض البنك المركزي الإجراءات التي اتخذها لمواجهة تداعيات أسعار النفط وتقلباته آثار جائحة كورونا منها⁽¹⁾:

1 - تخفيض الاحتياطي الالزامي من 15 إلى 13 في المائة.

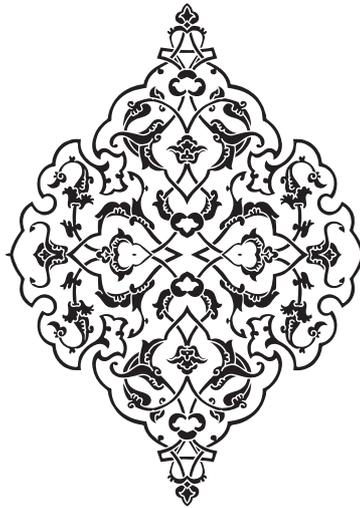
المسايرة للتقلبات الدورية، والتحول في الإنفاق إلى بنود أكثر مراعاة للنمو. وأكد الصندوق على الضبط المالي التدريجي، بما في ذلك احتواء الإنفاق الأولي الجاري وزيادة الإيرادات غير النفطية، وتحقيق الاستدامة المالية مع إبقاء الدين العام في الحدود التي يمكن تحملها. وأكدوا على ضرورة تخفيض الدعم لقطاع الكهرباء. وحماية الفئات الأفقر والأقل دخلا. وضرورة القيام بإصلاح شامل للقطاع المصرفي بغية الحفاظ على الاستقرار المالي. وحث السلطات على إعادة هيكلة البنوك الكبيرة المملوكة للدولة، وتعزيز الرقابة عليها، وزيادة الشمول المالي وخاصة لقطاع المشروعات الصغيرة والمتوسطة الذي يتمتع بإمكانات كبيرة لاستيعاب الداخلين الجدد إلى سوق العمل.

(1) البنك المركزي العراقي، مذكرة داخلية 4/7/970 في 2/12/2020.

- 2 - تخفيض أسعار الفائدة على قروض مبادرة البنك المركزي.
 - 3 - تأخير تسديد أقساط قروض مبادرة البنك المركزي.
 - 4 - زيادة مبلغ القروض السكنية ضمن مبادرة البنك المركزي.
 - 5 - تعليق اصدار شهادات الإيداع وإتاحة الفرصة لوزارة المالية.
 - 6 - الإبقاء على مبادرة ال (5) ترليون.
 - 7 - تعليق استثمارات المصارف لدى البنك المركزي لتوفير السيولة للقطاع المصرفي التي تستمر من آذار (مارس) 2020 إلى كانون الثاني (يناير) 2021.
 - 8 - التوجيه بمساعدة بعض القطاعات بخاصة قطاع الصحة لتقليل آثار الجائحة.
- واستعرض البنك ايضاً رؤيته بإعادة تصنيف المصارف لتحقيق الإصلاح المصرفي، وقد اعتمد البنك ثلاثة عشر معياراً لهذا الغرض.
- ولغرض اتمتة وتطوير وتدقيق ومراقبة عملية اصدار خطابات الضمان التي تصدرها المصارف أنشأ البنك (المنصة الالكترونية لخطابات الضمان) الزم جميع المصارف العمل بموجبها، فقد تم بناء فقرات التعليمات النافذة لخطابات الضمان بمحددات عمل الكترونية. وقد أصدر صندوق النقد الدولي بيانه بصدد المراجعة
- الأخيرة التي امتدت من 11 تشرين الثاني (نوفمبر) وحتى 10 كانون الأول (ديسمبر) 2020، تم دراسة وضع الاقتصاد العراقي بالتعاون بين خبراء صندوق النقد الدولي والحكومة العراقية في ظل الصدمة الثلاثية (الصدمة السياسية، الصدمة الصحية، صدمة أسعار النفط)، توقع الصندوق أن ينكمش إجمالي الناتج المحلي الحقيقي لسنة 2020 بنسبة 11 في المائة في خضم الاتساع الحاد في الاختلالات المالية والخارجية. واتفق الطرفان بالحاجة إلى تثبيت حزمة شاملة من السياسات الاقتصادية قصيرة الاجل ضمن استراتيجية مالية تضمن الاستقرار الاقتصادي وقادرة على التغلب على الأزمة الصحية، وحماية الفئات الفقيرة.
- ويعتقد الصندوق أن السياسات قصيرة الاجل لها دور في ضمان استقرار الاقتصاد الكلي، وحماية الفئات الفقيرة. ويجب إعطاء الأولوية في مواجهة الازمة الصحية، وأن تهدف إلى خفض الاختلالات المالية، وضمان استدامة الدين، والمحافظة على الاحتياطات الدولية. وبما أن الموازنة العامة لسنة 2021 فإنها لا بد أن تأخذ المجالات الأساسية لمواطن الضعف في المالية العامة، التي يعتقد الصندوق متمثلة في فقرة الأجور والرواتب ومستحقات التقاعد، والتأكيد على ترشيد الدعم الذي لا يؤدي إلى ترشيد الطاقة، وزيادة الإيرادات غير النفطية. ويعتقد الصندوق أن تحقيق النمو الدائم والشامل على المدى المتوسط، في ظل عدم التأكد لوضع أسعار النفط والتحدي السكاني

القانونية والتنظيمية بما يتوافق مع المعايير
والاتفاقيات الدولية، والعمل على كسب ثقة الجمهور
والمستثمرين، من خلال الامتثال لقواعد مكافحة
غسل الأموال وتمويل الإرهاب، وأكد الصندوق
من خلال هذه المراجعة على (إن وضع استراتيجية
حاسمة لإصلاح المصارف الكبيرة المملوكة للدولة،
وتحقيق تكافؤ الفرص في القطاع المالي سوف يمكن
من تنمية القطاع الخاص، ويؤمّن الاستقرار المالي.
وبالإضافة إلى ذلك، فإنّ تعزيز الرقابة على طرق
حوكمة هذه المصارف، وممارسة الرقابة المعزّزة
عليها، سيتطلب إجراء عملية تدقيق دولية للمصارف
الكبيرة المملوكة للدولة، لإثراء الخيارات المتاحة
لإعادة هيكلتها).

الاستمرار في تنفيذ إصلاحات هيكلية واسعة. تهدف
إلى تعبئة الموارد المالية، وإصلاح قطاع الكهرباء،
ومكافحة الفساد، وتوسيع نطاق القدرات المؤسسية.
وتعزيز نظام الخدمة المدنية ليكون أكثر فاعلية في
القطاع العام، بغية تقليص التكاليف المالية. وهناك
حاجة ملحة لإعادة النظر في نظام التقاعد لضمان
استدامته. وإن إجراء إصلاح للسياسات والإدارة
الضريبية والجمركية سيؤدي إلى تنويع الإيرادات
المالية.
وأكد الصندوق على مواجهة الفساد، وبخاصة
في القطاع العام. من خلال تعزيز عمليات التدقيق
والمراجعة، الإفصاح والشفافية وتحسين الأطر



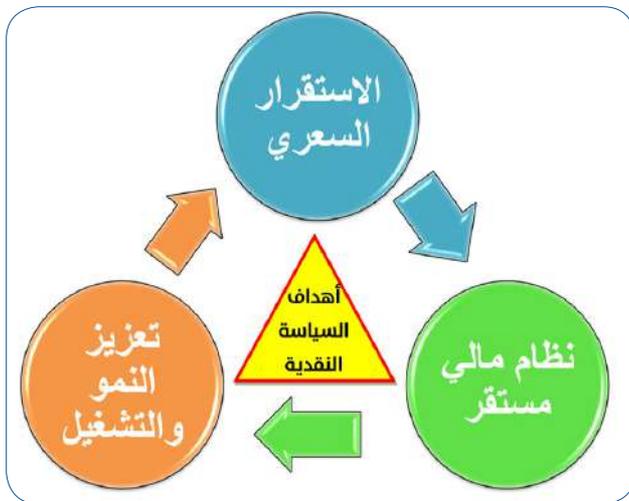
(8)

السياسة النقدية في العراق وخيارات المستقبل

والمتوسطة الأجل ستبقى تحمل سمات وامتضنات هذا الواقع، وهو ما ينعكس من ثم على دور البنك المركزي وسياسته النقدية في الكيفية التي يسهم بها بتحريك وتفعيل النشاط الاقتصادي بمختلف قطاعاته، خاصة في ظل تهميش الجانب الأهم في النشاط الاقتصادي وهو الجانب الحقيقي (الإنتاج السلعي والخدمي)، مما جعل الاقتصاد يتحرك بجانب واحد، وهو الجانب النقدي وفي ظل بيئة غير مساندة وغير مستجيبة للإجراءات النقدية التي تتخذها السلطات النقدية.

والبنك المركزي العراقي يمارس نشاطه استنادا إلى قاعدته التشريعية المتمثلة في القانون رقم (56) لسنة 2004⁽³⁾، والذي تتركز أولوياته بحسب المادة (3) في تحقيق أهداف الاستقرار السعري ونظام مالي مستقر ثم تعزيز النمو والتشغيل، وكما يوضحها الشكل (11).

شكل (12): أهداف البنك المركزي العراقي



(3) قانون البنك المركزي العراقي رقم (56) لسنة 2004.

8: السياسة النقدية في العراق وخيارات المستقبل

1-8: البنك المركزي وتفعيل النشاط الاقتصادي

لقد انطلقت أهداف البنوك المركزية من واقع النظريات والسياسات الاقتصادية والنقدية لبلدانها، فقد كان الهدف الأساس للسياسة النقدية في ظل الأفكار الكلاسيكية هو المحافظة على ثبات المستوى العام للأسعار، أما في النظرية الكينزية فقد قدمت هدفا ثانيا للسياسة النقدية هو سيادة التشغيل الكامل، كما وان العديد من الاقتصاديين ومُنذ منتصف 1950 أضافوا إلى لائحة الأهداف هدفا ثالثا وهو نمو اقتصادي سريع بشكل كاف⁽¹⁾. كما وان التوسع في الإنفاق الحكومي على الأعمار والتنمية الذي سعت إليه البلدان بعد الحرب العالمية الثانية نتيجةً لما خربته الحرب مما جعل تحسين ميزان المدفوعات واستقرار أسعار صرف العملة هدفا آخر من أهداف السياسة النقدية بمعنى ان تحديد أهداف السياسات النقدية هو مرتبط بالظروف والعوامل والمتغيرات الاقتصادية⁽²⁾.

وفي العراق وفي ظل الريعية المهيمنة على واقع الاقتصاد العراقي منذ عقود مضت وحتى الوقت الحاضر، فان التصورات والرؤى المستقبلية القصيرة

(1) Harry. G. Johnson، Essays of Monetary Economics، Unwin university books، London، 2nd ed، 1969، pp.53-54.

(2) عبد المنعم السيد علي، اقتصاديات النقود والمصارف في النظم الرأسمالية والاشتراكية والأقطار النامية مع إشارة خاصة للعراق، ج 2، الجامعة المستنصرية، بغداد، 1984، ص 376 - 377.

أو تعديلها وفق متطلبات الوضع الاقتصادي، أي إتباع سياسة نقدية تحكومية أو اجتهادية أو تقديرية Discretionary monetary policy تأخذ بنظر الاعتبار التحولات والتغيرات التي تطرأ على النشاط الاقتصادي.

وبالرغم من الإجراءات التي اتخذها البنك المركزي العراقي ضمن أدواته المتاحة والمتمثلة في:

• نافذة بيع العملة الأجنبية بما توفره من تمويل لاستيرادات القطاع الخاص، مع الأخذ بنظر الاعتبار الملاحظات التي ترد عليها.

• مبادرة البنك في عام 2015 المتمثلة بتخصيص ترليون دينار واحد لقروض المشاريع الصغيرة والمتوسطة عن طريق المصارف الخاصة و5 ترليون عن طريق المصارف الحكومية المتخصصة، إلا أن النجاح كان محدوداً لأسباب تتعلق بالمصارف وبالمقترضين.

• تخفيض سعر فائدة السياسة أكثر من مرة كان آخرها بعد عام 2014 إلى 4 في المائة بعد أن كان 6 في المائة.

• تغيير فائدة الاستثمار لدى البنك المركزي العراقي لمدة 7 أيام إلى 0.5 في المائة ولمدة 14 يوم إلى 1 في المائة من أجل إيجاد فرص آمنة للمصارف لاستثمار أموالها.

• تحديد نسبة الفائدة الممنوحة على القروض الطويلة الأجل للأغراض الصناعية والزراعية والسكنية إلى 2 في المائة ولمدة 5-10 سنوات.

وكما يتضح فإن تدخل البنك المركزي يتركز في تحقيق الاستقرار النقدي، وفيما بعد، العمل على تفعيل النشاط الاقتصادي من أجل زيادة التشغيل وتقليل معدلات البطالة، لأن الخطوة الأولى لتحقيق أي نشاط اقتصادي تنموي لا يمكن تحقيقها، إلا بتحقيق الاستقرار النقدي ومن ثم فإن سعي البنك المركزي لتحقيق أهدافه مستقبلاً وعن طريق الأدوات الكمية والنوعية المتاحة له، مرتبط بالوضع الاقتصادي العام للعراق، والمشكلة الأكبر في العراق تتمثل بعدم وجود سياسة اقتصادية واضحة المعالم ومحددة الأهداف من أجل أن تتخذها السياسات الاقتصادية الفرعية الأخرى كالسياسة المالية والتجارية والصناعية والزراعية والاستثمارية كبوصلة لتوجهاتها الاقتصادية، والواقع السائد هو (مسار مرتبك) لا تحكمه قواعد أو سياسة واضحة مما أدى إلى تزايد التكاليف وفقدان العديد من الفرص التنموية كما تعكسه أغلب المؤشرات الاقتصادية، والنتائج والدلائل على ذلك واضحة في نهاية عام 2020،

والمتمثلة بعجز الموازنة (58) ترليون دينار⁽¹⁾ وميزان المدفوعات وتزايد الدين العام إلى أكثر من 60 ترليون دينار وارتفاع مؤشرات الفقر وتدمير البنية التحتية.

إن تحريك وتفعيل النشاط الاقتصادي من قبل البنك المركزي وسياسته النقدية يفترض أن يتم على وفق متطلبات الاقتصاد بإتباعه سياسة نقدية توسعية أو انكماشية مسيرة لعملية التنمية الاقتصادية عن طريق تشجيع الادخار والاستثمار، وفي الوقت نفسه لا تتعارض مع أهدافه المحددة له وفق القانون

• إن تحريك وتفعيل النشاط الاقتصادي من قبل البنك المركزي وسياسته النقدية يفترض أن يتم على وفق متطلبات الاقتصاد بإتباعه سياسة نقدية توسعية أو انكماشية مسيرة لعملية التنمية الاقتصادية عن طريق تشجيع الادخار والاستثمار، وفي الوقت نفسه لا تتعارض مع أهدافه المحددة له وفق القانون

• إن تحريك وتفعيل النشاط الاقتصادي من قبل البنك المركزي وسياسته النقدية يفترض أن يتم على وفق متطلبات الاقتصاد بإتباعه سياسة نقدية توسعية أو انكماشية مسيرة لعملية التنمية الاقتصادية عن طريق تشجيع الادخار والاستثمار، وفي الوقت نفسه لا تتعارض مع أهدافه المحددة له وفق القانون

• إن تحريك وتفعيل النشاط الاقتصادي من قبل البنك المركزي وسياسته النقدية يفترض أن يتم على وفق متطلبات الاقتصاد بإتباعه سياسة نقدية توسعية أو انكماشية مسيرة لعملية التنمية الاقتصادية عن طريق تشجيع الادخار والاستثمار، وفي الوقت نفسه لا تتعارض مع أهدافه المحددة له وفق القانون

• إن تحريك وتفعيل النشاط الاقتصادي من قبل البنك المركزي وسياسته النقدية يفترض أن يتم على وفق متطلبات الاقتصاد بإتباعه سياسة نقدية توسعية أو انكماشية مسيرة لعملية التنمية الاقتصادية عن طريق تشجيع الادخار والاستثمار، وفي الوقت نفسه لا تتعارض مع أهدافه المحددة له وفق القانون

• إن تحريك وتفعيل النشاط الاقتصادي من قبل البنك المركزي وسياسته النقدية يفترض أن يتم على وفق متطلبات الاقتصاد بإتباعه سياسة نقدية توسعية أو انكماشية مسيرة لعملية التنمية الاقتصادية عن طريق تشجيع الادخار والاستثمار، وفي الوقت نفسه لا تتعارض مع أهدافه المحددة له وفق القانون

• إن تحريك وتفعيل النشاط الاقتصادي من قبل البنك المركزي وسياسته النقدية يفترض أن يتم على وفق متطلبات الاقتصاد بإتباعه سياسة نقدية توسعية أو انكماشية مسيرة لعملية التنمية الاقتصادية عن طريق تشجيع الادخار والاستثمار، وفي الوقت نفسه لا تتعارض مع أهدافه المحددة له وفق القانون

(1) مشروع قانون الموازنة لعام 2021.

البنك المركزي العراقي - الأدوار .. المهمات .. وخيارات المستقبل

- في ظل تداعيات جائحة كورونا قام البنك المركزي بتخفيض نسبة الاحتياطي القانوني إلى 13 في المائة بعد ان كانت 15 في المائة، وتخفيض أسعار الفائدة، أسعار الفائدة على قروض مبادرتة وتأجيل سداد قروض المبادرة، وزيادة قروض الإسكان من 75 مليون دينار إلى 100 مليون دينار، وتوجيه القطاع المصرفي بدعم القطاع الصحي.
- تفعيل معايير تصنيف المصارف الخاصة من اجل تقويمها وتنظيم دخولها إلى نافذة بيع وشراء العملة الأجنبية.
- تصدر الإشارة إلى أن البنك المركزي أعلن عن الخطة الاستراتيجية للمدة (2016 – 2020)، كانت تتركز في دعم وتحقيق الاستقرار المالي وتفعيل دور القطاع المصرفي والمؤسسات المالية وتطوير البنية التنظيمية والهيكل التنظيمي وتطوير رأس المال البشري وتفعيل وتكامل العلاقات الداخلية والخارجية⁽¹⁾.
- 2-8: خيارات المستقبل لتحقيق أهداف السياسة النقدية في العراق
- ومن أجل أن تحقق السياسة النقدية أهدافها في تفعيل النشاط الاقتصادي فان عليها تخطي العقبات اللاحقة، بمعنى آخر إن أثر البنك المركزي وسياسته النقدية سوف لن تتمكن من تحقيق أهدافها بالشكل المؤثر في ظل بقاء هذه العوامل المؤثرة وهي:
- 1- ظل تداعيات جائحة كورونا قام البنك المركزي بتخفيض نسبة الاحتياطي القانوني إلى 13 في المائة بعد ان كانت 15 في المائة، وتخفيض أسعار الفائدة، أسعار الفائدة على قروض مبادرتة وتأجيل سداد قروض المبادرة، وزيادة قروض الإسكان من 75 مليون دينار إلى 100 مليون دينار، وتوجيه القطاع المصرفي بدعم القطاع الصحي.
- 2 - انخفاض العوائد النفطية التي ستشكل عامل تحدي على الاحتياطيات الاجنبية.
- 3- العجز في صافي الإيرادات غير النفطية (الفرق بين الإيرادات المحلية بالدينار والنفقات المحلية بالدينار).
- 4 - عجز الموازنة العامة للدولة (الفرق بين الإيرادات الكلية والنفقات الكلية).
- 5- عجز ميزان المدفوعات من غير النفط (الفرق بين تدفقات العملة الأجنبية الواردة إلى داخل البلد والتدفقات الصادرة إلى خارج البلد).
- 6 - الوضع السياسي والأمني الذي تنعكس تأثيراته على اغلب الجوانب الاقتصادية.
- 7- ضعف البنية التنظيمية والإدارية والتقنية للمصارف وبقية المؤسسات المالية.
- 8- ضعف كفاءة المؤسسات ذات العلاقة بعمل البنك المركزي.
- 9 - عدم توفر البيانات الدقيقة التي تتعلق بالنشاطات الاقتصادية والتجارية والضريبية التي تساعد البنك في الرصد والتحليل⁽²⁾.

(2) علي محسن إسماعيل، السياسة النقدية في مواجهة التحديات، 2017.

(1) البنك المركزي العراقي، الخطة الإستراتيجية (2014 – 2020).

8-3: البنك المركزي والعلاقة مع الحكومة (الاستقلالية)

يتم التأكيد على أن جوهر استقلالية البنوك المركزية يتم قياسه عن طريق طبيعة علاقته بالحكومة، مع الإشارة إلى أن الاستقلالية لا يقصد بها انفصال السياسة النقدية عن السياسة الاقتصادية، لأن المفهوم الأكثر قبولاً للعلاقة بين الحكومة والبنك المركزي هو أن السياسة النقدية جزء من السياسة الاقتصادية العامة، ولكن الإشكالية في العراق أنه إلى هذا الوقت لا توجد مقومات سياسية اقتصادية واضحة ومحددة الأهداف.

وتكمن استقلالية البنك المركزي بالشكل الرئيس بقدرته في الحد من الإقراض السهل للحكومة، وأيضاً بمسؤوليته في تعيين المحافظ وإقالته عن طريق مجلس الإدارة، وصياغة وتحديد أهداف السياسة النقدية، فكلما كان للبنك المركزي الدور المؤثر في هذه المتغيرات ارتفعت درجة استقلاليته، وعلى النقيض سيفقد الاستقلالية ويضعف تأثيره عندما يزداد تدخل السياسة المالية الحكومية في الاقتراض وفي التعيين وفي تحديد الأهداف، الشكل (12) يوضح المتغيرات الرئيسة لاستقلالية البنك المركزي.

10 - عوامل خارجية تضعف دور أدوات السياسة النقدية التقليدية في التحكم في عرض النقد.

11 - ضعف قنوات نقل أثر السياسة النقدية بسبب عدم وجود جهاز مصرفي ومالي كفوء.

إن العوامل السابقة تشكل قيود ومحددات على فاعلية السياسة النقدية ومن ثم تضعف نقل تأثيراتها على النشاط الاقتصادي، لذلك فإن عرض النقد في العراق يُعد متغيراً داخلياً⁽¹⁾ لأنه يتحدد بعوامل خارج سلطة السياسة النقدية فعندما لا يستطيع البنك المركزي التحكم أو السيطرة على اتجاهات عرض النقد في حالة التغيرات في الدخل النقدي التي تنعكس على المضاعف النقدي وعرض النقد.

والذي حدث في 19 كانون الأول (ديسمبر) 2020 تخفيض سعر صرف الدينار العراقي إلى (1470) دينار عراقي للدولار الواحد هو دليل واضح على ان السياسة النقدية لا تمسك زمام السيطرة على المعروض النقدية، ومن ثم تفقد قنوات التأثير فاعليتها، ومن ثم لا يتمكن البنك المركزي من تحقيق أهدافه الأساسية، وتفرض عليه إعادة تحديد أولوياته وفق الوضع الجديد.

(1) فلاح حسن ثويني، واحمد عبد الزهرة، عرض النقود متغير داخلي أم خارجي؟ مع إشارة إلى العراق، المؤتمر العلمي لكلية المنصور الجامعة، 2012.

البنك المركزي العراقي - الأدوار .. المهمات .. وخيارات المستقبل

يكون البنك مسؤولاً أمام مجلس النواب⁽¹⁾. بمعنى أن البنك المركزي سيكون مسؤولاً أمام مجلس النواب وليس الحكومة.

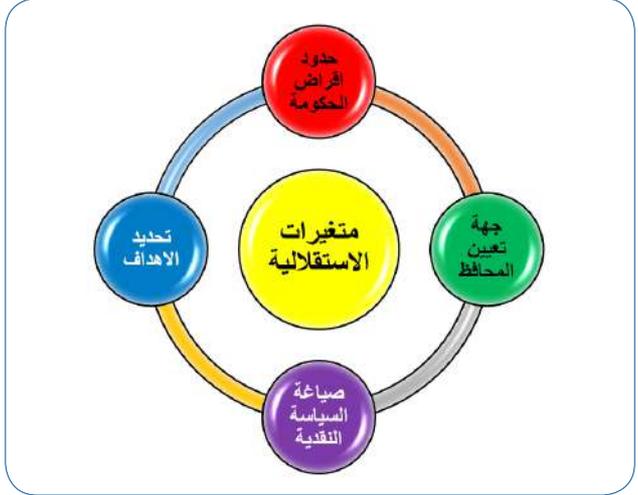
حدد قانون البنك المركزي العراقي ذي الرقم (56) لسنة 2004 وقانون الإدارة المالية والدين العام ذي الرقم (95) لسنة 2004⁽²⁾، العلاقة بينه وبين الحكومة من خلال ثلاثة جوانب:

- الأول: يتعلق بالتشاور مع الحكومة.
- الثاني: يتعلق بإجراءات نيابة عن الحكومة.
- الثالث: يتعلق بآليات إقراض الحكومة.

أي ما هي القيود والشروط التي يتم من خلالها تمويل الحكومة؟ ويمثل هذا الجانب أكثر العناصر التي يثار حولها الجدل والنقاش بين الماليين والنقديين، ومن خلاله يتم التعرف عن مدى مسaire أو تبعية السياسة النقدية للسياسة المالية، بل أن الكثير من ذوي الشأن يؤكدون أن درجة استقلالية البنك المركزي يمكن قياسها بمجرد التعرف على حدود إقراض البنك المركزي للحكومة. وبحسب تشريعات السياسة النقدية في العراق فان طبيعة هذه العلاقة تتحدد في⁽³⁾:

- عدم جواز منح البنك المركزي ائتمانات مباشرة او غير مباشرة للحكومة او أي مؤسسة عامة او كيان حكومي عدا ما قد يقوم به البنك المركزي العراقي بتوفير دعم للسيولة وفقا للمادة (31).

شكل (13): المتغيرات الأساسية لاستقلالية البنك المركزي



المصدر: إعداد الباحثين

وقبل عام 2003 لم يكن لاستقلالية السياسة النقدية أي معنى على ارض الواقع بل كانت توصف بالسياسة الذيلية والمسيرة والتكيفية للسياسة المالية، أي أنها تتبع وتسير وتتكيف مع الاتجاهات العامة للسياسة المالية التوسعية، لكي تواكب وضع الاقتصاد العراقي الذي اتسم باختلال هيكله في اغلب إن لم يكن جميع قطاعاته.

وبعد عام 2003 وحدث التغيير السياسي والاقتصادي ظهرت إلى الوجود ملامح سياسة نقدية تخلصت من تبعية السياسة المالية وإقراض الحكومة غير المحدود، وذلك بالاستناد إلى الدستور العراقي، فضلاً عن قانون البنك المركزي الجديد ذي الرقم (56) لسنة 2004. إذ ان الدستور العراقي جعل البنك المركزي المسؤول الاوحد عن السياسة النقدية، بوصفه هيئة مستقلة مالياً وإدارياً على أن

(1) الدستور العراقي لعام 2005 ، المادة (103) .

(2) قانون البنك المركزي العراقي رقم (56) . المواد (24) ، (25) ، (26) .

(3) قانون البنك المركزي رقم 56 لسنة 2004. المادة (26)

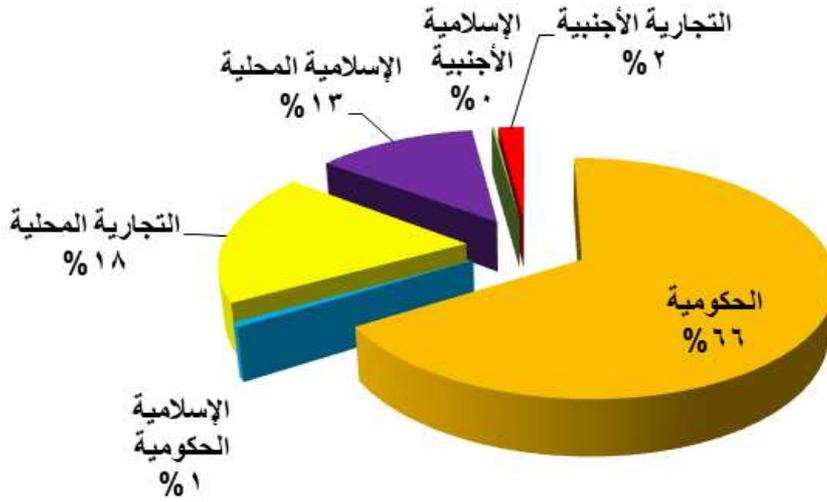
4-8: مستقبل العلاقة بين الحكومة والبنك المركزي

لغاية عام 2010 كانت العلاقة بين الحكومة والبنك المركزي العراقي تأخذ المسار السليم بصيانة استقلالية البنك المركزي بوصفه هيئة مستقلة تعمل استناداً إلى تشريعها لضمان تحقيق أهدافها الساعية إلى دعم النشاط الاقتصادي، إلا أن هذا المسار لم يستمر طويلاً عندما كان هناك توجه لدى الحكومة بأن يقوم البنك المركزي بتمويل عدد من مشاريع الكهرباء بمبلغ 3 مليار دولار تقريباً، ضمن مسار قد يقع خارج قانون البنك وخاصة المادة 26 التي تحظر إقراض الحكومة، مما أدى إلى حدوث تدخل من قبل الحكومة في تغيير إدارة البنك المركزي وعُد ذلك انتهاك لاستقلالية البنك المركزي.

وحدث أن حصلت هناك تدخلات أخرى بموافقة البنك أو عدم الموافقة، أسهمت بالعودة إلى تأثير السياسة المالية الحكومية وهيمنتها على السياسة النقدية لاسيما في عامي 2015 و2016 من خلال قيام البنك بشراء حوالات الخزينة من المصارف الحكومية الصادرة عن وزارة المالية بمبلغ 16 ترليون دينار، ثم في عام 2020 إذ تم خصم الحوالات الخزينة بمبلغ 26 ترليون دينار. وفي مشروع موازنة عام 2021، ورود ما ينص على الاقتراض من البنك المركزي مبلغ 35 ترليون دينار لسد العجز في الموازنة عن طريق خصم حوالات الخزينة، وكذلك إعلان وزارة المالية بتحديد سعر صرف بيع الدولار للبنك المركزي بـ 1450 دينار في مسودة موازنة 2021، وهو قريب لسعر الصرف في عام 2004 الذي كان يبلغ (1453)

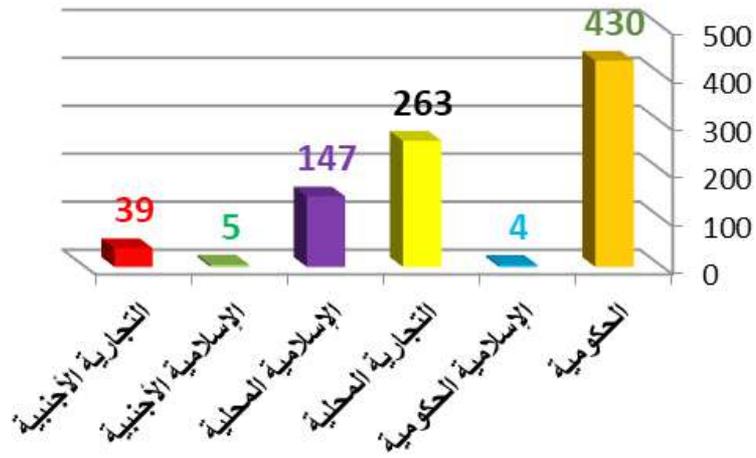
- يجوز للبنك المركزي العراقي شراء أوراق مالية حكومية شرط ان تتم مثل هذه الشراءات في السوق الثانوية فقط بالارتباط مع عمليات السوق.
- لا تُفسر المادة (26) بمنع استخدام الأوراق المالية الحكومية فيما يتعلق بأي جانب من جوانب عمليات السوق المفتوحة أو كضمان لتسهيلات.
- يقدم البنك المركزي وخلال ثلاثة أشهر بعد نهاية كل سنة مالية إلى الحكومة والى وزير المالية والى مجلس النواب، نسخ من الكشوفات المالية السنوية المصدقة، وتقرير عن عمليات البنك خلال السنة المالية المنتهية، والمتعلقة خاصة بأهداف سياسته النقدية والإحداث التي أثرت على الاقتصاد العراقي، وكذلك الكشف الذي يتعلق بالتوقعات الاقتصادية والمالية المستقبلية.
- تخضع بيانات المركز المالي للبنك المركزي العراقي للمراجعة والتدقيق المالي من قبل شركة مراجعة خارجية ذات سمعة حسنة وذات تجربة معتمدة في تدقيق البنوك المركزية والمؤسسات المالية الدولية الرئيسية سنوياً لتدقيق الكشوفات المالية للبنك المركزي بما يتفق مع المعايير الدولية، ويعين البنك المركزي المدقق الخارجي المساعد الذي قد يطلبه، ويحدد وزير المالية أتعاب المدقق الخارجي، وتعد كنفقات يتحملها البنك المركزي وتظهر في ميزانيته، بحسب المادة 48 / 4 من قانون البنك المركزي رقم (56) لسنة 2004.

شكل (14): الأهمية النسبية لأعداد الموظفين (2020)



المصدر: بيانات الجدول 18.

شكل (15): عدد الفروع المصرفية في العراق (2020)



المصدر: بيانات الجدول 18.

جدول (18): أعداد المصارف العاملة وفروعها وأعداد الموظفين فيها في نهاية عام 2019

عدد الموظفين	عدد الفروع				العدد	المصارف
	المجموع	خارج العراق	المحافظات	بغداد		
19802	430	7	267	156	6	الحكومية
200	4	-	2	2	1	الإسلامية الحكومية
5497	263	-	169	94	24	التجارية المحلية
3732	147	-	87	60	24	الإسلامية المحلية
72	5	-	3	2	2	الإسلامية الأجنبية
599	39	-	24	15	16	التجارية الأجنبية
29902	888	7	552	329	73	المجموع الكلي

المصدر: إعداد الباحثين بالاعتماد على، النشرة الإحصائية السنوية، البنك المركزي العراقي، 2019.

سلامة بين الطرفين بما يؤمن مصلحة الاقتصاد الوطني والادارة السليمة لمتغيراته النقدية والمالية.

5-8: إعادة هيكلة النظام المصرفي

من اجل تطوير العمل المصرفي وزيادة إسهامه في النشاط الاقتصادي تم في 6 كانون الأول (ديسمبر) 2006⁽¹⁾ توقيع مذكرة تفاهم بين البنك المركزي ووزارة المالية تقتضي بضرورة وضع إطار للإشراف وإعادة الهيكلة التشغيلية والمالية للمصارف الحكومية وخاصة مصرفي الرافدين والرشيد، وفي عام 2008 تم الشروع بتنفيذ إستراتيجية شاملة لإصلاح القطاع المصرفي العراقي للمدة (2008-2012) وقد حصلت الإستراتيجية على دعم من البنك الدولي والدول المانحة الأخرى، وتم اتخاذ العديد من

بما انه لا توجد سياسة اقتصادية عامة في العراق واضحة المسار ومحددة الأهداف، وبما أن البنك المركزي يدير سياسة نقدية يفترض أن تكون جزءاً من السياسة الاقتصادية العامة للدولة، فالمعطيات لمثل هذا الوضع هي أن يساير البنك ويتبع إجراءات السياسة المالية الحكومية، وهو ما اتضحت ملامحه منذ عام 2014 وفي مشروع الموازنة الاتحادية 2021، إذ سيقوم البنك المركزي بتغطية 81 في المائة من عجز الموازنة (12) ترليون دينا تقريبا تمثل فرق رفع سعر صرف الدينار و(35) ترليون دينار كإصدار نقدي لتغطية خصم حوالات الخزينة.

إذن سيكون مستقبل العلاقة بين البنك المركزي والحكومة في ظل الوضع القائم والمستقبل المنظور باتجاه اضمحلال استقلالية البنك المركزي وهيمنة السياسة المالية على السياسة النقدية، وهو ما ينبغي على البنك التصدي له ومنعه من أجل علاقة أكثر

(1) سحر نصر، جمهورية العراق القطاع المالي العراقي، البنك الدولي، 2013.

جدول (19): المؤشرات الرئيسية في الميزانية الموحدة للمصارف العاملة في العراق 2019

الفقرات	ترليون دينار	%
الودائع الجارية لدى البنك المركزي العراقي	32.6	27.2
الموجودات الأجنبية	22.5	18.7
ديون على القطاع الخاص والقطاعات الأخرى	26.4	22
ديون على الحكومة	26.9	22.5
إجمالي الموجودات (المطلوبات)	120.1	
الودائع الجارية	33.6	28
ودائع الحكومة	30.7	29.8
رأس المال والاحتياطيات	12.6	10.5
ودائع التوفير والثابتة	16.4	13.7

المصدر: البنك المركزي العراقي، دائرة الإحصاء والأبحاث، التقرير الاقتصادي السنوي، 2019. ص 38.

7 حكومية و66 مصرفاً أهلياً، وفي عام 2020 تكون قد ازدادت إلى 78 مصرفاً، وهناك 3 مصارف تحت التأسيس، وللمقارنة في السعودية يوجد 15 مصرفاً، وتركيا 17 مصرفاً، وإيران 26 مصرفاً⁽¹⁾.

وخلاصة نشاط الجهاز المصرفي التجاري في العراق في نهاية عام 2019 يعكسه الجدول (19) الذي يمثل الميزانية الموحدة للمصارف التجارية العاملة في العراق والتي حققت إجمالي موجودات (مطلوبات) بلغ 120 ترليون دينار، كانت الأهمية النسبية لها من إجمالي الموجودات، الودائع الجارية لدى الحكومة 27.2 في المائة وديون على الحكومة 22.5 في المائة وديون على القطاع الخاص والقطاعات الأخرى 22 في المائة، بينما في جانب المطلوبات كانت الأهمية النسبية للودائع للحكومية 30 في المائة من إجمالي المطلوبات والودائع الجارية 28 في المائة، وقد

الإجراءات واللوائح التنظيمية والبرامج والتوقعيات لعملية إعادة الهيكلة التي من شأنها ان تنقل العمل المصرفي إلى مرحلة أكثر تطوراً، لاسيما وان أغلب البلدان المجاورة للعراق تتسم بتطور أنظمتها المصرفية بالمقارنة مع العراق، إلا أن عملية إعادة الهيكلة واجهت العديد من التحديات والمعوقات من قبل منتسبي المصرفين الذين يبلغ عددهم أكثر من 15 ألف موظف من مجموع منتسبي المصارف الحكومية الذين يبلغ عددهم 20 ألف موظف تقريبا في نهاية عام 2019 من إجمالي عدد الموظفين الذي يبلغ 29900 منتسب وبأهمية نسبية تبلغ 50.1 في المائة. والأشكال والجدول اللاحقة توضح هيكل الجهاز المصرفي في نهاية عام 2019، إذ أن المصارف الحكومية لا زالت تهيمن على السوق المصرفي كما ذكر سابقا بالرغم من قلة عددها بالمقارنة مع المصارف الأهلية، وقد بلغ إجمالي عدد المصارف العاملة في العراق 73 مصرفاً في نهاية عام 2019، منها

(1) لقاء مع السيد محافظ البنك المركزي العراقي، 13 كانون الأول (ديسمبر) 2020.

وجود قطاع مصرفي خاص غير فعال تركز نشاطه في عوائد منافذ بيع وشراء العملة الأجنبية وعدم التركيز على الخدمات المصرفية الحديثة التي أصبحت هي مصادر الدخل للمصارف في البلدان الاخرى أكثر من الوظائف التقليدية، وهذا أوجد سمات يتمتع فيها الجهاز المصرفي التجاري في العراق تتمثل في⁽¹⁾: ظاهرة فتوية الانتفاع والخدمات المصرفية، ضعف في تسجيل تقويم الموجودات وتخصيصات هبوط أقيامها، التأثير السلبي لبعض مجالس الإدارات، الحركات المشبوهة لبعض الحسابات، ضعف إدارة الائتمان، غياب الأدلة الشاملة للسياسات والإجراءات، محدودية الخدمات

تركزت النسبة الأكبر في رؤوس أموال المصارف الأهلية التي بلغت 12 ترليون دينار وبنسبة 77.4 في المائة من إجمالي رؤوس الأموال العاملة في العراق، في حين بلغت الأهمية النسبية لرؤوس أموال المصارف الحكومية 22.6 في المائة، وبلغ مقدار الائتمان النقدي الممنوح من قبل المصارف الحكومية 34.3 ترليون دينار والقطاع المصرفي الحكومي يهيمن على ما يتم منحه من ائتمان بنسبة 81.5 في المائة من اجمالي الائتمان الذي بلغ مقداره 42 ترليون دينار تقريبا في نهاية عام 2019، فيما بلغ الائتمان النقدي الممنوح من المصارف الأهلية 7.8 ترليون دينار للعام

شكل (16): هيكل الجهاز المصرفي العراقي في نهاية عام 2019



المصدر: إعداد الباحثين بالاعتماد على التقرير الاقتصادي السنوي للبنك المركزي العراقي، 2019.

والمنتجات المصرفية، ضعف دور تشكيلات الرقابة والتدقيق الداخلي، وضعف الإفصاح، البيانات المضللة، ضعف استخدام التكنولوجيا، غياب الخطط الاستراتيجية والموازنات التقديرية، ارتفاع نسبة القروض المتعثرة.

نفسه، وبأهمية نسبية بلغت 18.5 في المائة.

8-5-1: خصائص الجهاز المصرفي العراقي

إن عدم استمرار عملية إعادة الهيكلة الإصلاحية للمصارف الحكومية عزز استمرار هيمنتها على السوق المصرفي بشكل كبير مما أفقد المصارف الخاصة فرصة المنافسة في المهام التي تؤديها، فضلاً على

(1) علي محسن إسماعيل، من اجل قطاع مصرفي عراقي رصين، تموز 2017، الموقع الرسمي للبنك المركزي العراقي.

البنك المركزي العراقي - الأدوار .. المهمات .. وخيارات المستقبل

2-5-8: مستقبل عملية الإصلاح المصرفي

تفعيل وتنفيذ استراتيجية إعادة هيكلة المصارف الحكومية (الرافدين والرشيد والعراقي للتجارة والعقاري والزراعي والصناعي) عن طريق الاسهام الحقيقي في النشاط المصرفي والاقتصادي.

تخفيض عدد المصارف العاملة في العراق لان النشاط الاقتصادي السائد لا يتطلب مثل هذا العدد.

تشجيع ودعم عمليات الاندماج المصرفي لتكوين وحدات مصرفية كبيرة قادرة على المنافسة الداخلية والخارجية.

التقويم الحقيقي لنشاط المصارف عن طرق المعايير المصرفية الدولية، التي تركز على النشاط المصرفي الحقيقي وعدم التركيز على الحصول على الدخل السهل عن طريق نافذة بيع وشراء العملة الأجنبية.

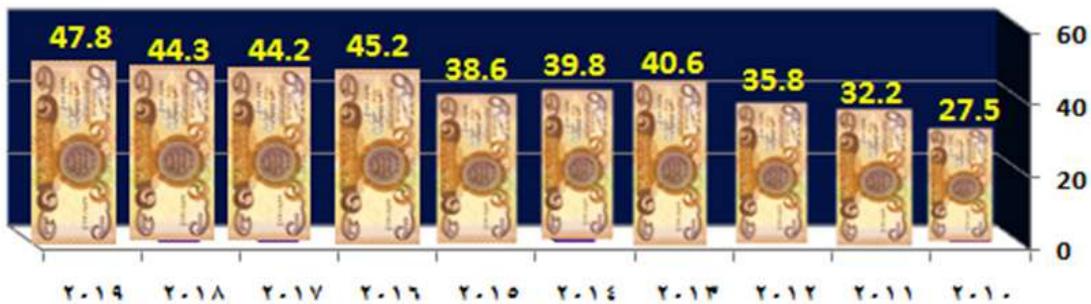
تشديد الرقابة والتدقيق على نشاطات المصارف الحكومية والأهلية.

إن مستقبل عملية الإصلاح المصرفي وإعادة هيكلته سواء الحكومي أو الأهلي تتطلب إرادة حقيقية للإصلاح، ويجب ان تكون عملية الإصلاح المصرفي متوافقة مع سياسة إصلاح اقتصادي واسعة وشاملة، وذلك للعلاقة والارتباط الوثيق بين القطاع المصرفي والسياسة الاقتصادية. وفي المدى المنظور القريب وفي ظل العجز المالي المتفاجم نرى ان عملية الإصلاح طريقها طويل وصعب، ولكنه ممكن إذا ما توفرت الإرادة والإدارة الحقيقية للإصلاح الاقتصادي والمالي والمصرفي.

ومن بين متطلبات الإصلاح وإعادة الهيكلة للقطاع المصرفي:

• تنفيذ العديد من القرارات الوزارية الخاصة بإصلاح القطاع المصرفي التي تم اتخاذها إلا أنها لم تخضع للتطبيق بسبب التجاذب السياسي.

شكل (173): العملة المصدرة في العراق للمدة 2010 – 2019 (ترليون دينار)



المصدر: إعداد الباحثين بالاعتماد على التقارير والنشرات السنوية للبنك المركزي العراقي، للسنوات المذكورة

8-6: إعادة هيكلة العملة (رفع الاصفار)

هو وحدة النقد الوطني للعراق⁽²⁾، وهو ما يعني ان الوحدة القياسية للعملة العراقية هي الدينار، ولكن الأمر بالنسبة للعراق خلافا لأغلب العملات في بلدان العالم يُلاحظ عدم وجود هذه الوحدة النقدية في التداول فضلاً عن عدم وجود أجزائها أو مكوناتها.

أيضا من المبررات هو الارتفاع المتواصل في مقدار العملة المصدرة وعرض النقود M1 و M2 والذي أسهم بتضخم الكتلة النقدية خاصة ان أغلبها هو عملة في التداول وليس إيداعات مصرفية، ومن ثم ستؤدي العملية إلى تخفيض التكاليف المادية والزمنية التي تتطلبها عمليات العد والفرز والحساب سواء بين الأفراد أو في السجلات أو الحواسيب في المصارف. فقد بلغ مقدار العملة المصدرة 47.8 ترليون دينار في نهاية عام 2019 بعد ان كان 5.7 ترليون في عام 2003 وبنسبة تغير بلغت 378.6 في المائة، فضلاً على التزايد المستمر في عرض النقود بالمفهوم الضيق M1 الذي بلغ 86.8 ترليون دينار عام 2019 بعد ان كان لا يزيد عن 7 ترليون دينار في عام 2003، وأيضا تزايد عرض النقود بالمفهوم الواسع M2 إلى 103.4 ترليون دينار بعد ان كان اقل من 8 ترليون تقريبا في عام 2004⁽³⁾. كما يوضحها الشكل (13).

يتطلب توفر مجموعة من الشروط والعوامل لكي تكون عملية رفع الاصفار ذات أثر ايجابي وتسهم في تعزيز واستدامة الاستقرار النقدي والاقتصادي، وتتمثل عوامل نجاح مثل هذا الأسلوب والذي اثبت جدواه وقدرته في إصلاح العملة، فضلاً عن تحقيق الاستقرار النقدي والاقتصادي كما هو الحال في تجارب تركيا والبرازيل والأرجنتين. ومن بين هذه

ان مشروع رفع الاصفار عن العملة هو جزء من إستراتيجية لإصلاح نظام إدارة العملة العراقية ونظام المدفوعات، والدراسة مكتملة لدى البنك المركزي العراقي منذ عام 2006 وأيضا تم مناقشة الموضوع أكثر من مرة في مجلس النواب بعد ذلك؛ إلا انه ولعدم توفر المتطلبات الكافية لنجاح العملية فقد تم تأجيلها مرات عديدة.

وإصلاح العملة أو حذف الاصفار أو إعادة التسمية، كلها مصطلحات تشير إلى الإجراءات التي من شأنها تحسين وضع العملة الوطنية؛ وذلك عن طريق إزالة أو حذف أرقام (أصفار) من العملة الوطنية القديمة وإعادة تسميتها إلى عملة جديدة، وذلك لأسباب متعددة تختلف بين البلدان، وان هذه العملية لا يرافقها تغير في القوة الشرائية، أي أن قيمة العملة القديمة والجديدة تبقى نفسها، على سبيل المثال إذا تم رفع ثلاثة اصفار من قيمة العملة العراقية فإن القوة الشرائية لكل 1000 دينار عراقي ستعادل 1 دينار (1 ID=ID1000)⁽¹⁾.

وهناك العديد من الآراء المؤيدة والمعارضة لعملية رفع الاصفار في أغلب بلدان العالم التي تمت فيها العملية وتبعا لظروف كل بلد ، وفي العراق فان مبررات رفع الاصفار قد تكون مطلوبة فبالرغم من إن المادة (31) من قانون البنك المركزي العراقي ذي الرقم (56) لسنة 2004 وفي القسم السابع منه الذي يتعلق بالعملة العراقية تنص على ((يكون الدينار

(2) القانون رقم 56 لسنة 2004.
(3) التقارير والنشرات السنوية للبنك المركزي العراقي.

(1) فلاح حسن ثويني، دراسات وآراء في عملية رفع الاصفار عن العملة العراقية، دار الرفاه للطباعة والنشر، ط1، بغداد، 2012.

المتطلبات:

7. التحديد الواضح لآلية ومراحل الانتقال إلى العملة الجديدة مع الأخذ بنظر الاعتبار ما قد يتم مواجهته من معوقات كالتباطؤات الزمنية والتغيرات المفاجئة في الأوضاع الاقتصادية والمالية.
1. توفر استقرار سياسي وأمني مناسبين كشرط ضرورية وكافية لتأمين الحد الأدنى لنجاح عملية حذف الاصفار عن العملة.
2. وجود سياسة اقتصادية واضحة ومحددة الأهداف والمهام والأبعاد الزمانية والقطاعية.
3. الاستخدام الأمثل للموارد الاقتصادية (البشرية والمادية) المتاحة؛ لان استقرار عملة أي بلد (استقرار نقدي)، يتطلب قطاع حقيقي منتج يدعم هذا الاستقرار.
4. توفر الاحتياطات النقدية المناسبة من العملات الأجنبية القابلة للتحويل، من اجل دعم سعر صرف العملة الوطنية أمام العملات الأجنبية وتكوين احتياطي نقدي مناسب يعزز استقرار قيمة العملة محلياً ودولياً بعد حذف الاصفار عنها.
5. ان تكون المديونية الخارجية عند مستويات مقبولة ولا تشكل عبءاً على الاقتصاد.
6. من أجل ان تكون عملية رفع الاصفار داعمة لاستقرار اقتصادي والنقدي يجب ان تكون الإدارة الحكومية قادرة على التأثير في الاتجاهات الرئيسية لارتفاع المستويات العامة للأسعار في الاقتصاد عن طريق السيطرة على مسببات ومصادر هذا الارتفاع، لان مسألة المحافظة على قيمة العملة بعد إعادة تسميتها (رفع الاصفار)، قد تكون تكاليفها مضاعفة على الاقتصاد وعلى قيمة العملة في حالة في حال عدم التمكن من السيطرة والتأثير.
8. انجاز التشريعات الإدارية والقانونية التي ترتبط بالعملية.
9. ان عملية تخفيض قيمة الدينار العراقي أمام الدولار في 20 كانون الاول (ديسمبر) 2020 سيتطلب زيادة أكبر في إصدار العملة العراقية، وهو ما يدعو إلى تنفيذ مشروع رفع الاصفار في ظل توفر متطلباته، على ان يترافق معه إصدار فئات كبيرة من العملة العراقية يتم استخدامها كمخزن للقيمة بديلاً أو مساعداً للدولار.
- 10- نعتقد انه في ظل الظروف الراهنة في العراق وخاصة الوضع السياسي (المتأرجح) والفساد الإداري والمالي، فان تنفيذ عملية رفع الاصفار قد تكون تكاليفها أكبر من منافعها، وهو الأمر الذي يدعو إلى اختيار وقت ملائم للتنفيذ تتوفر فيه شروط ومتطلبات النجاح.

المراجع

المراجع

11. البنك المركزي العراقي 1947-1972، ذكرى اليوبيل الفضي لتأسيس البنك المركزي العراقي، مطابع ثنيان، بغداد 1974، ص22.
12. البنك المركزي العراقي نشرات سنوية، لسنوات مختلفة.
13. البنك المركزي العراقي، إعلان صحفي حول أدوات السياسة النقدية.
14. البنك المركزي العراقي، التقرير الاقتصادي السنوي، سنوات مختلفة.
15. البنك المركزي العراقي، الخطة الإستراتيجية (2014- 2020).
16. البنك المركزي العراقي، النشرات الإحصائية لسنوات مختلفة.
17. البنك المركزي العراقي، بيان صحفي، 24 اذار 2020، www.cbi.iq
18. البنك المركزي العراقي، مذكرة داخلية 4/7/970 في 2/12/2020.
19. البيان الصحفي لصندوق النقد الدولي 323/17 في 9 آب (أغسطس) 2017.
20. ثابت حسان وعمر توفيق، التحديات الحديثة التي تواجه البنوك المركزية في ظل الازمة المالية، 2020، ص3- 5.
21. جواد كاظم البكري، اثار عمليات غسيل الأموال على أداء الاقتصاد العراقي، كلية الإدارة والاقتصاد بجامعة بابل، 2011.
22. حسن النجفي، مقدمة في دراسة النقد العراقي ومراحل تطوره، مجلة التجارة، حزيران 1963.
1. احمد بريهي، التضخم السياسة النقدية، البنك المركزي العراقي، 2009.
2. أحمد معن الطبقجلي، ديون العراق.. نظرة عامة حول وضع الديون ونشأتها ومستقبلها، مركز البيان للدراسات والتخطيط، بغداد، 2018.
3. أديب قاسم شندي، النقود والبنوك، دار الضياء، النجف الاشرف، 2010.
4. أرنت فولف، صندوق النقد الدولي قوة عظمى في الساحلة العالمية، ترجمة عدنان عباس علي، عالم المعرفة، الكويت 2016.
5. اسراء علاء الدين نوري، الواقع الاقتصادي والمديونية، جامعة النهرين، 2005، ص19.
6. باسم عبد الهادي حسن، السياسات الاقتصادية في العراق: التحديات والفرص، مؤسسة فريدريش ايبرت، مكتب عمان، 2020.
7. البنك الدولي، العراق: إعادة الاعمار والاستثمار، الجزء2، كانون الثاني 2018، ص15.
8. البنك الدولي، العراق: الافاق الاقتصادية، ربيع 2016، www.albankaldawli.org
9. البنك المركزي العراقي، المصارف المساهمة في مشروع توطين الرواتب، <https://cbi.iq/news/view/935/>
10. البنك المركزي العراقي، دائرة مراقبة الصيرفة، قسم مراقبة المصارف التجارية، اصلاح نظام دفع رواتب الموظفين، رقم الكتاب (9/2/17977 في 25/12/2016)

- 23.** حسن لطيف كاظم، التدايعيات الاقتصادية والاجتماعية لجائحة كورونا في العراق، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، الدوحة، 2020.
- 24.** الحوار المتمدن، ما هو مفهوم الديون البغيضة في القانون الدولي، هل ديون العراق هي من الديون البغيضة؟، العدد 1082 في 18/1/2005.
- 25.** خطاب النوايا للحكومة العراقية الموجهة الى مديرية صندوق النقد الدولي بتاريخ 19 حزيران/ يونيو 2016.
- 26.** الدستور العراقي لعام 2005.
- 27.** رابوية عاطف مختار، سبل مكافحة غسل الأموال في دول الكاريبي، مجلة السياسة الدولية، العدد (146)، 2001.
- 28.** زهير على أكبر، مكافحة عمليات غسل الأموال وتمويل الارهاب، البنك المركزي العراقي/ البصرة، 2014.
- 29.** زياد عبد الكريم رشيد وعبدالقادر عبد الوهاب، دراسة تحليلية لظاهرة غسل الأموال مع إشارة خاصة للعراق، وزارة المالية، جمهورية العراق، 2016.
- 30.** سحر نصر، جمهورية العراق القطاع المالي العراقي، البنك الدولي، 2013.
- 31.** سعيد عبود السامرائي، النظام المصرفي في العراق، مطبعة دار البصري، بغداد، 1969.
- 32.** سلطان جاسم النصراوي، السياسة النقدية في زمن كورونا .. حالة العراق، كلية الإدارة والاقتصاد بجامعة كربلاء،
- 33.** سلطان جاسم النصراوي، عندما تتلاطم الازمات- الاقتصاد العراقي أي طريق ممكن؟
www.business.uokerbala.edu.iq
- 34.** صندوق النقد الدولي، العراق: التقرير القطري رقم 15/235، 10 تموز (يوليو) 2015.
- 35.** صندوق النقد الدولي، العراق: خطاب النوايا ومذكرة السياسات الاقتصادية والمالية ومذكرة التفاهم الفنية، صندوق النقد الدولي، كانون الاول (ديسمبر) 2015.
- 36.** صندوق النقد الدولي، بيان صحفي رقم 321/16 في 7 يوليو 2016.
- 37.** صندوق النقد الدولي، مذكرة ايضاحية، 24 حزيران (يونيو) 2016.
- 38.** صندوق النقد الدولي، مذكرة برنامجيه - العراق، 31 آذار/مارس 2011.
- 39.** صندوق النقد العربي، الازمة المالية العالمية وتدايعياتها على الاقتصادات العربية، الامارات العربية المتحدة، أبو ظبي، 2008.
- 40.** عبد الحسين جليل الغالبي وكاظم سعد الاعرجي، أساسيات النقود والبنوك، مطبعة النبراس، النجف الاشرف، 2016.
- 41.** عبد الحسين جليل الغالبي، السياسات النقدية، دار المناهج، عمان، 2015.
- 42.** عبد الحسين جليل الغالبي، الصيرفة المركزية- النظرية والسياسات، مؤسسة النبراس للطباعة والنشر والتوزيع، النجف الاشرف، 2015.
- 43.** عبد الحسين جليل الغالبي، نحو دينار عراقي أمثل (الفئات والكميات) مجلة القادسية للعلوم الادارية والاقتصادية، المجلد، العدد 2، 2004.
- www.business.uokerbala.edu.iq

- 44.** عبد الكريم كامل أبو هات، خفض الديون العراقية.....ماذا يعني للمستقبل، مجلة الغري للعلوم الاقتصادية والإدارية، العدد 2، 2005.
- 45.** عبد المنعم السيد علي، اقتصاديات النقود والمصارف في النظم الرأسمالية والاشتراكية والأقطار النامية مع إشارة خاصة للعراق، ج 2، الجامعة المستنصرية، بغداد، 1984.
- 46.** عبد المنعم السيد علي، التطور التاريخي للأنظمة النقدية في الاقطار العربية مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 1983.
- 47.** عدنان فرحان الجوارين، الاثار التنموية لغسيل الأموال: العراق حالة دراسية للمدة 2004-2017، مجلة كلية الإدارة والاقتصاد بجامعة بابل، المجلد (11)، العدد (3)، 2019.
- 48.** علي محسن إسماعيل، السياسة النقدية في مواجهة التحديات، 2017.
- 49.** علي محسن إسماعيل، من اجل قطاع مصرفي عراقي رصين، تموز 2017، الموقع الرسمي للبنك المركزي العراقي.
- 50.** علي محسن العلق، تطوير وظائف البنك المركزي العراقي، منشورات البنك المركزي العراقي، بغداد، كانون الثاني 2018.
- 51.** علي محسن العلق، تطوير وظائف البنك المركزي العراقي، منشورات البنك المركزي، كانون الثاني 2018.
- 52.** عمار فوزي المياحي، سداد ديون العراق الخارجية مصلحة وطنية أم التزامات دولية، جامعة النهريين، 2007.
- 53.** عوض فاضل، النقود والبنوك، مطابع دار الحكمة والنشر، الموصل، 1990.
- 54.** فلاح حسن ثويني، الموجز في تطور النقود والمصارف في العراق منذ الالف الثالث قبل الميلاد حتى الالف الثالث بعد الميلاد، الطبعة الأولى، مطبعة الرفاه، بغداد، 2010.
- 55.** فلاح حسن ثويني، دراسات وآراء في عملية رفع الاصفار عن العملة العراقية، دار الرفاه للطباعة والنشر، ط1، بغداد، 2012.
- 56.** فلاح حسن ثويني، واحمد عبد الزهرة، عرض النقود متغير داخلي أم خارجي؟ مع إشارة إلى العراق، المؤتمر العلمي لكلية المنصور الجامعة، 2012.
- 57.** قانون البنك المركزي العراقي 56 لسنة 2004 الصادر بأمر سلطة الائتلاف في آذار 2004.
- 58.** قانون البنك المركزي العراقي رقم (56) لسنة 2004.
- 59.** كامل علاوي الفتلاوي وحسن لطيف الزبيدي، العراق تاريخ اقتصادي، الجزء الخامس الجمهورية الأولى تموز 1958-شباط 1963، بيت الحكمة، 2017.
- 60.** كامل علاوي كاظم وحسن لطيف الزبيدي، العراق: تاريخ اقتصادي، الجزء الرابع، التطورات الاقتصادية في ظل الحكم الملكي، بيت الحكمة، بغداد، 2017.
- 61.** لقاء مع السيد محافظ البنك المركزي العراقي، 13 كانون الأول (ديسمبر) 2020.
- 62.** محسن حمد الخضري، غسيل الأموال، دار النيل العربية، القاهرة، 2003.

- البنك المركزي العراقي،
www.cbi.iq
- 79.** وليد عيدي، تقرير توثيقي عن المصارف التي سيطر عليها داعش، البنك المركزي العراقي، 2017.
- 80.** وليد عيدي، دور البنك المركزي في مواجهة الازمة الاقتصادية وتطوير الاقتصاد العراقي والقطاع المصرفي، البنك المركزي العراقي، 2018.
- 81.** Azzam ،T ،and Tommalieh ،A ،.Money Laundering and Its Impact On The Jordanian Economy ،Interdisciplinary Journal Of contemporary Research In Business ،Vol ،(5) .No2013 (4).
- 82.** Harry .G .Johnson ،Essays of Monetary Economics ،Unwin university books ،London.1969.
- 63.** مركز حمورابي للبحوث والدراسات الاستراتيجية، التقرير الاستراتيجي 2008.
- 64.** مشروع قانون الموازنة لعام 2021.
- 65.** مظهر محمد صالح، إستراتيجية السياسة النقدية، مركز حمورابي للبحوث والدراسات الاستراتيجية، العدد (2)، 2009.
- 66.** مظهر محمد صالح، الجهاز المصرفي العراقي نشأته وتطور هيكلته، 2007.
- 67.** مقابلة شخصية مع السيد محافظ البنك المركزي العراقي بتاريخ 14/12/2020.
- 68.** مقابلة شخصية مع محافظ البنك المركزي العراقي بتاريخ 13/12/2020.
- 69.** مقابلة شخصية مع ممثل الدائرة القانونية في البنك المركزي العراقي بتاريخ 13/12/2020.
- 70.** همسة قصي عبد اللطيف، علاقة العراق بصندوق النقد الدولي بعد عام 2003، مركز دراسات النهريين، جامعة النهريين.
- 71.** الوقائع العراقية العدد 2533 في 14/6/1976.
- 72.** الوقائع العراقية العدد 2847 في 31/8/1981.
- 73.** الوقائع العراقية العدد 3817 في 1/7/1956.
- 74.** الوقائع العراقية العدد 3980 في 19/9/2003.
- 75.** الوقائع العراقية العدد 4054 في 19/12/2007.
- 76.** الوقائع العراقية العدد 4475 في 2/1/2018.
- 77.** الوقائع العراقية، العدد 4387، 2015.
- 78.** وليد عيدي ومهدي محمد علي، الازمة العالمية واثارها والدروس المستفادة منها وإجراءات مواجهتها من قبل البنك المركزي العراقي،



مركز الرافدين للحوار



www.alrafidaincenter.com



009647826222246



[alrafidaincent](https://twitter.com/alrafidaincent)



[alrafidaincenter.com](https://www.facebook.com/alrafidaincenter.com)



[alrafidaincent](https://www.telegram.com/alrafidaincent)



ص . ب . 252



info@alrafidaincenter.com



مركز الرافدين للحوار RCD



العراق - النجف الاشرف - حي الحوراء - امتداد شارع الاسكان
العراق - بغداد - الجادرية - قرب تقاطع ساحة الحرية

يتبنى مركز الراقدين للحوار مشروعاً تقويمياً لمراجعة أداء بعض مؤسسات الدولة، فكانت باكورة هذا المشروع الدراسة الخاصة بالبنك المركزي العراقي، التي تضمنت ابعادا توثيقية وتحليلية، احتوتها الدراسة التي جمعت بين التحليل الميداني والجهد المكتبي، لتقويم دور هذه المؤسسة العريقة والمهمة، والتي تضطلع بدور حيوي في الاقتصاد الوطني، لما تمثله من سلطة نقدية، تقع على عاتقها مسؤولية تصميم السياسة النقدية وتنفيذها، فضلا عن ممارسة دور رقابي على عموم النظام المصرفي، وعلى الأنشطة التي تتخلله، لاسيما تلك الأنشطة التمويلية التي قد تنطوي على بعض المجالات التي تضر بالاقتصاد الوطني، ومنها غسيل الأموال أو تمويل الإرهاب.

ISBN 978-1-9898655-7-5



9 781989 865675

 www.alrafidaincenter.com

 info@alrafidaincenter.com

 009647826222246

 ص. 252

العراق - النجف الاشرف - حي الصوواء - امتداد شارع الاسطان
العراق - بغداد - الجادرية - تقاطع ساحة الحرية



مركز الراقدين للحوار
Al-Rafidain Center For Dialogue
P.O. Box