



البنك المركزي العراقي
Central Bank Of Iraq

نافذة بيع العملة الاجنبية

في

البنك
المركزي
العراقي

2019

Al-Rasheed ST Baghdad Iraq

بذالة مركزية ذات اربعة خطوط 8165171

www.cbi.iq

نافذة بيع العملة الاجنبية
إعداد
إدارة
البنك
المركزي العراقي

2019

توطئة

تعدّ آليات وأساليب ونماذج تمويل التجارة الخارجية وفي مقدمتها الاستيرادات جزءاً من نشاط السلطة النقدية لضمان الانسيابية وحماية العملة الوطنية، وهناك مدخلان للتمويل:

1- تمويل الاستيرادات للقطاع الخاص عن طريق حسابات القطاع نفسه بالعملة الأجنبية والمفتوح لدى المصارف، لاسيما وأنّ هذا القطاع عزز مسبقاً رصيده بالعملات الأجنبية جراء عوائد التصدير وهو ما يجري عملياً في الدول ذات القطاع التصديري الخاص الواسع والمتنوع.

2- تمويل الاستيرادات الخاصة عن طريق تغطيتها من قبل البنك المركزي عدّه الجهة الأكبر/ أو الوحيدة التي تمتلك العملات الأجنبية، وتعدّ الدول الريعية ومن ضمنها العراق نموذجاً واضحاً لهذا المدخل التمويلي.

إذ يمتلك البنك المركزي العراقي الاحتياطيّات الأجنبية الناجمة عن شراء الدولار النفطي من وزارة المالية (محتكرة الدولار) وتزويدها بالدينار لإنفاقه على بنود الموازنة العامة. إنّ مثل هذا النمط التمويلي للاستيرادات يجعل البنك المركزي بمثابة جهة التمويل لاستيرادات القطاع الخاص صاحب الحسابات في المصارف التجارية (بالدينار). لا بل ويتعدى ذلك إلى تمويل استيرادات الشركات الحكومية الممولة ذاتياً أيضاً.

وفي الوقت نفسه يُعدّ البنك المركزي المسؤول عن إدارة الكتلة النقدية (بالدينار) بوساطة عمليات شراء الدينار من خلال تمويل الاستيرادات بالدولار، وبالتالي ارتبطت وظيفة التمويل بوظيفة الاستقرار النقدي عبر السيطرة على الكتلة النقدية، ومن ثم التضخم.

لذلك يُنظر إلى نافذة بيع العملة الأجنبية بأنّها الإطار الإداري لتمويل الاستيرادات وتحقيق آلية التعقيم في الوقت نفسه.

إنّ مثل هذا الفهم العلمي والعملي للنافذة يزيل الكثير من اللبس الإعلامي عما يثار بشأن نافذة بيع العملة الأجنبية. فهي مجرد إطار إداري (قسم يحتوي على شُعب) يقوم بتغطية طلبات المصارف لصالح زبائنها (شركات تجارية) من خلال الحوالات والاعتمادات والبيع النقدي، وهي بذلك لا تختلف عن أي بنك مركزي في الدول الريعية والتي يمارس فيها تمويل التجارة وضبط الكتلة النقدية مهما اختلفت المسميات للجهة الإدارية المكلفة بذلك.



وقد شهدت نافذة العملة في البنك المركزي العراقي في السنوات الأخيرة تطورات مهمة في أساليب معالجة البيانات ومراجعتها بواسطة الأنظمة الالكترونية الحديثة، فضلاً عن تغييرات مهمة في تعليمات النافذة والتي انعكست بمجملها في استقرار سعر الصرف وقيمة العملة العراقية.

ومن أجل الإجابة على التساؤلات المشروعة، وتوضيح دور نافذة بيع العملة نقدم هذا الكتيب الذي يتضمن تفاصيلاً عميقة ومبسطة لعمل النافذة، رغبةً من إدارة البنك المركزي العراقي في الوصول إلى فهم مشترك بعيداً عن لغة الايذاء والنقد غير البناء، لاسيما وأنّ البنك المركزي اتبع الشفافية منهجاً والحوار أسلوباً مع كل الملاحظات وفي مقدمتها السلطة التشريعية وأساتذة الجامعات والمتخصصين في هذا المجال وعبر لقاءات مستمرة دون انقطاع.

يغطي هذا الكتيب بفقراته الست ثلاثة أبواب رئيسية:

- مدخل المفاهيم والمبررات والخلفيات العلمية والعملية.
- مدخل البدائل المحتملة لتمويل الاستيرادات والمفاضلة فيما بينها.
- مدخل التعليمات والتوجيهات بشأن عملية تمويل الاستيرادات.

وفي الوقت الذي لا تدعي فيه إدارة البنك المركزي أنّها حققت كل ما تطمح إليه، فإنّها تواصل عملية التطوير لتدعيم ما تم إنجازه في السنوات الأخيرة من استقرار لا يمكن إنكاره.

مبررات وقواعد بيع العملة الأجنبية:

المبرر الاول: القوانين والمبادئ التي تحكم عملية بيع العملة الأجنبية - الدولار

إنَّ عملية بيع العملة الأجنبية (الدولار) من خلال نافذة البنك المركزي العراقي تحكمها القوانين والمبادئ الآتية:

أ- قانون البنك المركزي رقم ٥٦ لسنة ٢٠٠٤، الذي حدّد في المادة (٢٨) منه عمليات السوق المفتوحة والتسهيلات القائمة، والتي منها ما ورد في الفقرة (ب): الشراء أو البيع البسيط غير المشروط (النقدي أو الأجل) للنقد الأجنبي، وتمّ إلغاء دائرة مراقبة التحويل الخارجي في حينه انسجاماً مع هذه المادة. وتجدر الإشارة هنا إلى أنّه في فترة الثمانينيات تم إيقاف التحويل الخارجي لتغطية الاستيرادات بعد استنزاف احتياطي العملة الأجنبية، الأمر الذي أدى إلى خلق فوضى كبيرة في السوق العراقية، وظهور سوق صرف سوداء، وتشوهات سعرية وتضخم جامح وصل إلى مرتبتين عشرينيتين.

ب- المبادئ التوجيهية الصادرة عن صندوق النقد الدولي، والتي وافقت عليها الدول الأعضاء (ومنها العراق)، وصدّق عليها مجلس النواب سنة ٢٠٠٨. وكان من بين تلك المبادئ **عدم وضع قيود على عمليات بيع أو**

شراء العملة الأجنبية.

ت- دستور جمهورية العراق الذي وضع الاقتصاد العراقي في إطار اقتصاد السوق والمنافسة وحرية ودعم نشاطات القطاع الخاص، ويترتب على ذلك تفعيل قوانين السوق ومنها العرض والطلب، وهو من القوانين الاقتصادية الصارمة.

ث- قانون مكافحة غسل الأموال رقم ٩٣ لسنة ٢٠٠٤، والذي يلزم المؤسسات المالية كافة (المصرفية وغير المصرفية) بالتحري عن هوية الزبون عند فتح حساب أو إجراء عمليات مالية، وإبلاغ البنك المركزي عن المعاملات التي يُشتبه بها، ويراقب البنك المركزي مدى التزام تلك المؤسسات بذلك.

استناداً إلى ما سلف يتعامل البنك المركزي مع عمليات بيع وشراء العملة الأجنبية على أنّها:

- أ. عمليات مفتوحة ويتوجب على البنك المركزي عدم تقييدها بقيود، وفقاً لقانونه واستناداً إلى ما ورد في أعلاه.
- ب. دور البنك المركزي في عملية بيع وشراء وتحويل العملة الأجنبية يكون بمراقبة المصارف والمؤسسات المالية الأخرى للتأكد من مدى التزامها بقانون مكافحة غسل الأموال، وتحريها عن العملاء ومصادر الأموال، لمنع استخدام القنوات المصرفية أو المالية لتميرير معاملات مشبوهة قد تنطوي على جرائم غسل الأموال أو تمويل الإرهاب.

المبرر الثاني: طبيعة إيرادات ونفقات الحكومة:

فضلاً عن القوانين والقواعد المذكورة آنفاً، والتي تحكم عمليات بيع وشراء العملة الأجنبية، فإن طبيعة إيرادات وتمويل الإنفاق الحكومي، وتمويل التجارة الخارجية وسد العجز في ميزان المدفوعات، تفرض واقعاً معيناً ومحددًا لعمليات بيع وشراء العملة الأجنبية، إذ إن معظم واردات وزارة المالية هي بالعملة الأجنبية (الدولار)، ومعظم نفقاتها بالدينار العراقي - كما هو ملاحظ في الموازنة العامة للدولة - فتقوم الوزارة ببيع الدولار إلى البنك المركزي، الذي يتولى بدوره إعادة بيعه إلى القطاع الخاص، للحصول على الدينار، إذ يغطي القطاع الخاص استيراداته بالدولار المُشترى، فضلاً عن تغطية الطلبات الأخرى بمختلف أنواعها، **وهكذا فإن ما يقوم به البنك المركزي تفرضه احتكارية مصدر الدولار بشكل أساس**، ومن خلاله يتم تمويل موازنة الدولة وتغطية العجز في ميزان المدفوعات، وعندما يكون الطلب على الدولار أقل مما يحصل عليه البنك المركزي يذهب الفائض (الفرق) إلى احتياطي العملة الأجنبية، وعندما يكون الطلب على الدولار أعلى من المورد الدولار يستخدم البنك المركزي احتياطي العملة لتغطية العجز (الفرق)، لذلك فالاحتياطي يرتفع وينخفض تبعاً لتلك العلاقة وضمن هذه العملية يتحقق الحفاظ على سعر الصرف، وتتحقق الوظيفة الأساسية للاحتياطيات الأجنبية.

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

ومثلما أنّ البنك المركزي لا يستطيع التأثير في الطلب على العملة الأجنبية، كما تقدّم، فهو أيضاً لا يستطيع التحكم بحجم العملة الأجنبية التي تصله من وزارة المالية أو الجهات الأخرى (على ضالة إسهامها)، ولهذا السبب نقول: إنّ البنك المركزي لا يتحكم بحجم الاحتياطيات الأجنبية. أي: إنّها ترتفع وتنخفض لعوامل خارج سيطرته، ويتضح ممّا مر:

أنّ عملية بيع العملة الأجنبية تحكمها طبيعة دورة الموارد المالية وعوامل الطلب والعرض، ويؤدي البنك المركزي دور التوازن بينهما حفاظاً على سعر الصرف، ومن ثمّ حفاظاً على الأسعار العامة والقوة الشرائية، وهذا ما تمارسه البنوك المركزية في دول العالم.

ان دور البنوك المركزية في تحقيق استقرار سعر الصرف يكون بالشراء او البيع للعملة الأجنبية ، ففي الدول التي يكون فيها مصدر العملة الأجنبية متأتي من إيرادات الحكومة (التصدير) والتي يمثل العراق نموذجها الأكثر اعتماداً واحتكراً للعملة الأجنبية ، يكون دور البنك المركزي بيع العملة الأجنبية في غياب مصادر أخرى (صادرات القطاع الخاص والتحويلات من المقيمين في الخارج)، أي ان البنك المركزي يكون المصدر الأساس لتلبية الطلب على العملة الأجنبية بكافة اشكاله، وبدون ذلك ينهار سعر الصرف وتصاب الأنشطة الاقتصادية المختلفة بالشلل .

المبرر الثالث: الأسباب الاقتصادية والظروف الخاصة في العراق:

إنَّ الكلام يدور في الغالب عن سبب مبيعات البنك المركزي من الدولار (العرض)، من دون النظر في أسباب المشتريات من الدولار (الطلب)، رغم أنَّ البحث والتحليل في جانب الطلب يؤدي إلى تصحيح الظواهر السلبية والاختلالات الحاصلة في الاقتصاد الكلي والسياسة المالية والتجارية والاستثمارية، وغيرها من العوامل المؤثرة. إنَّ قوة الطلب على شراء الدولار في العراق يعود إلى أسباب متعدّدة خارج إرادة البنك المركزي، ومنها:

- أ. ضعف أو محدودية القاعدة الإنتاجية وأحادية الموارد، وعدم وجود رؤية أو نموذج للاقتصاد الكلي، ومن تبعات ذلك الاعتماد على استيراد السلع والخدمات بشكل يكاد يكون كلياً، ممّا يجعل الإيرادات النفطية مورداً لبناء اقتصاديات دول أخرى (الدول المصدرة إلى العراق)، وسيادة النشاط الاستيرادي على القطاعات الاقتصادية الأخرى، لقد اصبح العراق سوقاً كبيرة لتصريف بضائع الدول المصدرة له واصبح هو النشاط المهيمن على كافة النشاطات، واغرق البلد بما هو ضروري وغير ضروري، وطغى السلوك الاستهلاكي، دون وضع مصدات لهذا الإغراق .
- ب. هجرة الأموال إلى الخارج، بسبب حالة عدم الاستقرار السياسي والأمني وضعف سلطة القانون، والتحديات الكبيرة التي تواجه بيئة العمل، وممّا يؤدي ذلك أن أكبر المستثمرين في العقارات في أغلب الدول المجاورة هم من العراقيين.
- ج. ضعف وفساد الأجهزة الضريبية والجمركية، ممّا يخفض متحصلات الرسوم والضرائب وبالتالي خلق دخول عالية تتجه نحو الاستهلاك المفرط أو الهروب إلى الخارج وكلاهما يشكلان ضغطاً مباشراً على الطلب لشراء الدولار.
- د. محدودية التحويلات من الخارج، سواء تحويلات المقيمين في الخارج او الاستثمارات الأجنبية في الداخل او من تصدير البضائع والخدمات او غيرها مما يجعل السوق معتمداً كلياً على الدولار الذي يبيعه البنك المركزي.
- هـ. قصور الخدمات الصحية والتعليمية والسياحية في داخل العراق، ممّا يدفع الكثير إلى السفر خارج العراق لتلقي تلك الخدمات ودفعها بالعملة الأجنبية .
- و. هجرة أعداد كبيرة من المواطنين إلى دول أخرى بعد بيع ممتلكاتهم وتحويلها إلى الخارج، خاصة بعد ما تعرّض كثير من المناطق إلى جرائم الإرهاب والعمليات العسكرية.



ز. التلكؤ الشديد في تطبيق القوانين التي تحدُّ من سياسة إغراق السوق العراقية بالسلع المستوردة وتحفيز الإنتاج الوطني ومن تلك القوانين:

- قانون مكافحة اغراق السوق.

- قانون التعرفة الجمركية.

- قانون حماية المنتج المحلي.

- قانون حماية المستهلك.

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

وهكذا فإن تصحيح الاختلالات ومعالجة الظواهر المشار إليها بما يقلل الطلب على الدولار من جهة ويوفّره من خلال القطاع الخاص (صادرات غير النفط) ومن خلال جذب الاستثمارات ، يتيح للبنك المركزي الانسحاب من عملية البيع بنسبة ما توفره المعالجات المذكورة من عملة اجنبية ، اما عدم بيع العملة الأجنبية او تقليلها من البنك المركزي مع بقاء عوامل الطلب وظواهره باقية فإن ذلك يتعارض مع مهام ووظائف البنك المركزي ويؤدي الى اخفاقه في تحقيق اهم تلك الأهداف ألا وهو تحقيق الاستقرار العام للأسعار.

المبرر الرابع: ضرورات تحقيق أهداف السياسة النقدية:

إنّ وظيفة السياسة النقدية الأساس هي السيطرة والتحكم بالكتلة النقدية من أجل استهداف التضخم ضمن المستويات المستهدفة لتحقيق الاستقرار العام في الأسعار، الذي هو الهدف الأساس للسياسات النقدية في كل البنوك المركزية.

لذلك تبرز حاجة البنك المركزي لشراء (سحب) الدينار العراقي من السوق للحفاظ على استقرار الكتلة النقدية المتداولة. إذ إنّ الحكومة تضخ أكثر من ٨ ترليون دينار شهرياً بصفة رواتب ومشتريات، وهنا يمارس البنك المركزي دور "التعقيم" للكتلة النقدية. إذ إنّ تراكم هذه الكتلة النقدية سيؤدي إلى تضخم نقدي جامح. ومن جانب آخر، فإنّ البنك المركزي يسحب هذه المبالغ من الدينار لمبادلتها بالدولار مع الحكومة.

إنّ الدور الذي يمارسه البنك المركزي في تحقيق التوازن يُملّي عليه أن يستجيب للطلب على العملة الأجنبية استجابة كاملة، وهذا الطلب مشتق من نفقات الموازنة وليس ممّا يحصل عليه البنك من دولارات من وزارة المالية، إذ إنّ من الأخطاء الشائعة مقارنة إيرادات الحكومة من الدولار بالمبيعات من الدولار، إذ يفترض البعض أنّ المبيعات يجب أن تتطابق أو تقل عن الإيرادات من الدولار، من منطلق أنّ واردات الحكومة تتحدّد بشكل أساس من بيع النفط، ومن ثمّ يكون التفكير بأنّ الحكومة لا تتفق أكثر من مواردها النفطية، ومن ثمّ من أين يأتي الطلب على الدولار؟

وهنا نوضح: إنّ الطلب على الدولار يأتي من العملة المحلية (الدينار)، والكمية التي تعرض من العملة المحلية ليس مصدرها فقط استبدال وزارة المالية موردها الدولار بالدينار، بل إنّ هناك إنفاق حكومي يُغطّى من حوالات وسندات الخزينة والقروض المحلية (من المصارف الحكومية) والقروض الخارجية، وعلى سبيل المثال فإنّ مجموع ما اقترضته الحكومة خلال السنوات الأخيرة (من المصادر المذكورة) يبلغ حوالي ٣٥ ترليون تقريباً خارجي وداخلي ٢٠١٧-٢٠١٥ لتغطية العجز الحاصل، وهذا المبلغ في غالبية يتحول إلى طلب على السلع والخدمات وهي في الغالب مستوردة بعملة الدولار، وهكذا فإنّ ربط مبيعات البنك المركزي بالمورد النفطي ربط غير دقيق؛ لأنّه لم يأخذ بالحسبان عرض النقد (بالدينار) المتأتي من المصادر المذكورة، فضلاً عن القروض التي تمنحها المصارف إلى القطاع الخاص والجمهور.

إنّ انخفاض أسعار النفط الكبير لا يصحبه انخفاض في حصة الشركات الأجنبية المستخرجة للنفط؛ لأنّ تلك الشركات تنتقضى حصتها من كمية الإنتاج بغض النظر عن سعر البيع للبرميل، وهذا يعني انخفاضاً مباشراً وحاداً في المورد الدولار للحكومة ومن ثمّ انخفاض الوارد من الدولار إلى البنك المركزي (إذ يذهب حوالي ١٠ دولارات لكل برميل بغض النظر عن سعر البيع من إيرادات النفط إلى تلك الشركات)، وإذا أخذنا بالحسبان أنّ هناك ما نسبته 15-25% تقريباً، من المورد الدولار يذهب مباشرة من وزارة المالية إلى تسديد استيرادات الحكومة والتزاماتها وديونها الخارجية فإنّ حجم الانخفاض في الدولار المتسلّم من البنك المركزي سيكون كبيراً،



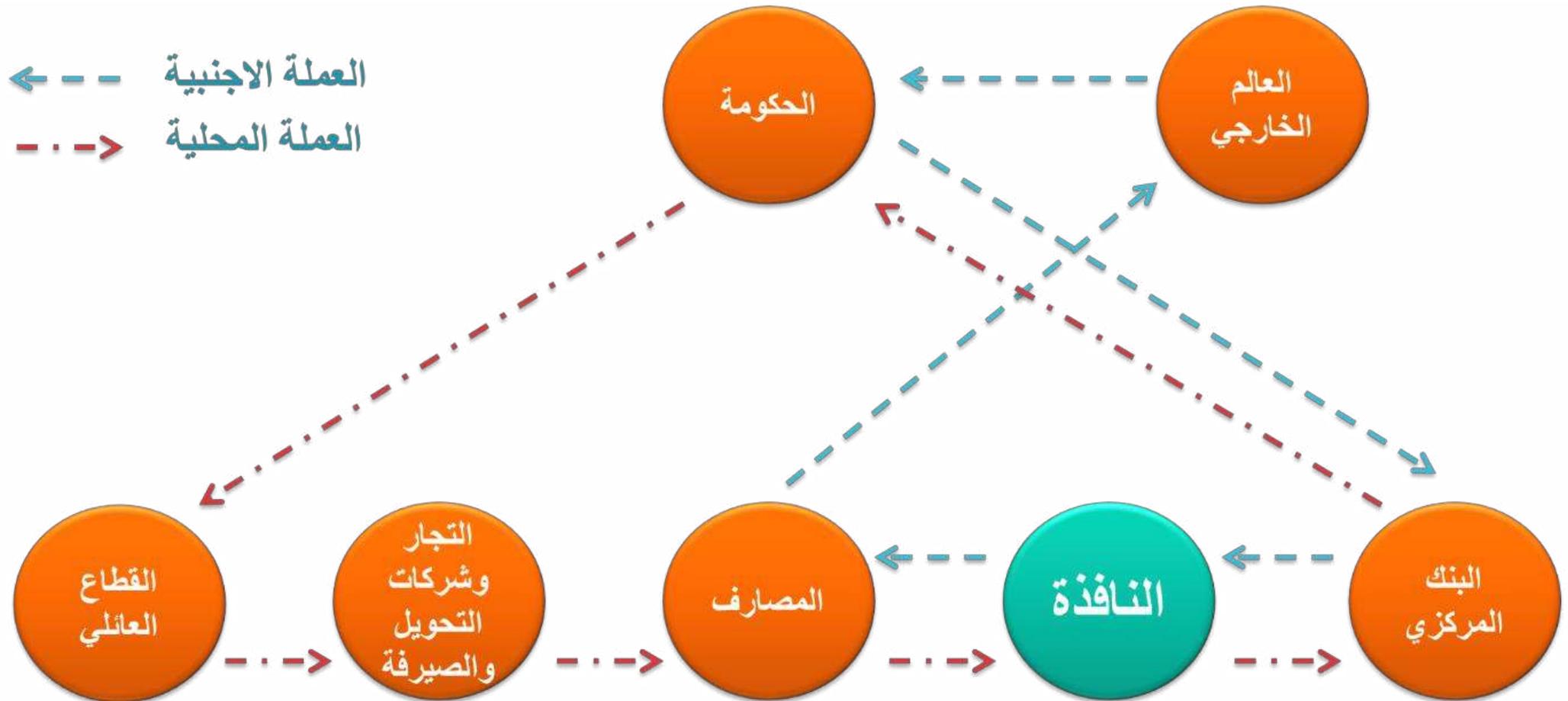
ومع الاستمرار بصدور الموازنة العامة للدولة بعجز كبير يمول بشكل أساس من القروض والحوالات والسندات الداخلية، فإن ذلك يعني انخفاضاً في الواردات من الدولار لا يقابله انخفاض في الإنفاق بالدرجة نفسها، وتغطيته بتلك الإصدارات بالعملة المحلية، أي: إن الطلب على الدولار سيبقى مرتفعاً (بارتفاع الإنفاق) لا يقابله وارد دولاري بالمستوى نفسه، وهذه ظاهرة مزمنة في الدول النفطية، تغطيها عندما تحدث باستخدام احتياطي العملة الأجنبية، كما حدث في سنة 2009، إذ بلغت نسبة مبيعات البنك المركزي إلى وارداته من الدولار 148%، ويتم تعويضها في السنوات التي ترتفع فيها الموارد النفطية.

ويوضح المخطط (١) دورة الدولار في الاقتصاد العراقي وعلاقته بالدينار وهي دورة حتمية لا فكاك منها بسبب ريعية الاقتصاد، وهي حالة لا تختلف عن بقية الاقتصادات الريعية عدا كون العراق قد سبق الدول النفطية في شدة اعتماده على النفط.

في حين أن المخطط (١) يوضح الدور الذي تقوم به نافذة بيع العملة الأجنبية في تعقيم Sterilize الكتلة الدينارية المتنامية بسبب تنامي الإنفاق العام سنوياً، ومن ثمّ لو لا هذا التعقيم الضروري بل والحتمي لتوسعت الكتلة النقدية، وأصبحت تضخمية وتفق قدرة السياسة النقدية في ضبط مستوى الأسعار، إذاً فنحن إزاء حتمية وجود النافذة لتعقيم الزيادات الإنفاقية وما تولده من طلب كلي كبير بواسطة تمويل النافذة للاستيرادات التي تغطي فجوة عرض الموارد المحلية، والمؤكد علمياً وفنياً .

أن آلية التعقيم للمعروض النقدي من خلال أدوات النافذة (الاعتمادات والحوالات والبيع النقدي) يُعدّ صمام أمان كبح التضخم وضبط الأسعار بوصفها وظيفة رئيسة للسياسة النقدية عبر استخدام سعر الصرف مثبتاً اسمياً Nominal Anchor للسياسة النقدية في العراق. ومرة أخرى لا تنفرد السياسة النقدية في العراق بذلك، بل تشاركها سياسات الدول النفطية أيضاً في استخدام أسعار صرف عملاتها الوطنية مثبتاً للسياسة النقدية.

دورة الدولار في الاقتصاد العراقي وعلاقته بالدينار



اما المخطط (٢) فيؤكد حقيقة ما ذهبنا إليه في توصيف العلاقة بين الموازنة العامة وبين ميزانية البنك المركزي إذ إن مبيعات الدولار من المالية إلى المركزي يرفع من جانب موجوداته Assets، في حين أن تدفق الدينار من المركزي للمالية تصبح أساسًا لإنفاقه، وكلما ازدادت المبيعات الدولارية كلما كان لزامًا على المركزي إجراء توسع في مطلوباته Liabilities الدينارية لتمويل الإنفاق العام، ومن ثمَّ يصبح عرض النقد تابعًا لقرارات وزارة المالية زيادة أو نقصانًا.

المخطط (٢)

العلاقة بين الموازنة العامة وبين ميزانية البنك المركزي



وهنا يُثار سؤال هو: هل تقوم البنوك المركزية في دول العالم بالدور نفسه الذي يقوم به البنك المركزي العراقي؟

إنَّ مصطلح مزاد بيع العملة هو مصطلح إعلامي متداول وغير دقيق في وصف عملية تمويل الاستيرادات للسلع والخدمات والأصول وبقية عناصر الطلب (نافذة بيع العملة) التي يقوم بها البنك المركزي العراقي- أسوة بجميع الاقتصادات الريعية - في شراء العائدات النفطية الدولارية من وزارة المالية (جهة احتكار الدولار) لتوفير الدينار سداداً للنفقات المحلية (رواتب وأجور ونفقات تشغيلية واستثمارية) مقابل تمويل الاستيرادات بالعملة الأجنبية عبر الاعتمادات LC والحوالات Wire Remittances وجزء قليل نقدي Cash، ومن ثمَّ لا يوجد بديل لهذه الآلية ليس في العراق فحسب، بل كذلك وجميع الدول التي تكون إيراداتها من العملة الأجنبية متأتية من صادرات الحكومة، كما هو الحال في الدول النفطية، ويعتمد حجم هذا الدور (بيع العملة الأجنبية) على مدى ما يوفره السوق من العملة الأجنبية (صادرات القطاع الخاص والتحويلات من الخارج وغيرها).

المبرر الخامس: عدم ملائمة الخيارات الأخرى لبيع الدولار:

إنَّ الخيارات التي يمكن النظر فيها هي الخيارات التي تمَّ طرحها في اللجنة المالية في مجلس النواب أثناء استضافتها لنا في ٢٠١٥/٦/٢١، وهي المبينة في أدناه:

❖ الخيار الأول: تقييد عمليات البيع عن طريق:

الآلية:	أ- تحديد سقف البيع بحسب أنواع البيع أو الحوالات. تحديد البيع بموجب وثائق ومستندات بحسب كل نوع من أنواع البيع أو الحوالات ولأغراض محددة
الإيجابيات	السيطرة على الكميات المباعة من الدولار
السلبيات	<ul style="list-style-type: none"> - قصور العرض عن تلبية الطلب ممَّا يرفع سعر الصرف للدولار في السوق الموازية ومن ثمَّ ارتفاع الأسعار وزيادة التضخم. - تحقيق أرباح فاحشة من قبل الوسطاء والمضاربين. - اللجوء إلى عمليات التحايل وتزوير الوثائق والمستندات بالتواطؤ مع موظفي المؤسسات المعنية أو من خلال عصابات التزوير. صعوبة الرقابة والسيطرة على ما تستلزمه عمليات التوثيق المستندي، ولا سيَّما أنَّ عدد المصارف أكثر من ٧٠ مصرفاً و ٣٠ شركة تحويل وحوالي ١٩٢٢ شركة وساطة (مكاتب صيرفة). - استنزاف جهد البنك المركزي في تدقيق تلك العمليات ومدى استيفائها للشروط والوثائق والمستندات، مع عدم تجاوب مؤسسات الدولة ذات العلاقة (الجمارك، الضريبة، التجارة... إلخ)، ومثال على ذلك ما فرضه البنك من فواتير وتصاريح جمركية وغيرها في سنة ٢٠١٢ ما تزال حتَّى الآن قيد التدقيق والمخاطبات منذ أكثر من ٥ سنوات.

❖ الخيار الثاني: التقييد الجزئي:

<p>أ- عدم طلب وثائق أو مستندات لعمليات البيع والتحويل من المصارف والشركات مع تطبيق مبدأ "اعرف زبونك"، أي: التحقق من مشروعية الأموال التي تستخدمها المصارف والشركات في عمليات التحويل والبيع.</p> <p>ب- تقييد الكميات المباعة بحدود معينة بحسب الأغراض وبحسب مستوى الواردات الدولارية.</p>	<p>الآلية:</p>
<p>- السيطرة النسبية على الكميات المباعة.</p> <p>- عدم إقحام البنك المركزي والمصارف بوثائق ومستندات تصريحات الجمارك، والضرائب.. وغيرها.</p> <p>- الانسجام مع قانون البنك المركزي الذي نصَّ على البيع البسيط غير المشروط (النقدي والأجل) للعملة الأجنبية وكذلك الانسجام مع المبادئ التوجيهية لصندوق النقد الدولي الذي وقَّعت الدول عليه (ومنها العراق) والتي منها عدم تقييد بيع العملة الأجنبية، لكنَّ هذا الانسجام يحقق فقط جانباً من حرية البيع (عدم وضع شروط مربوطة بوثائق ومستندات) ولا يحقق الحرية الكاملة من حيث أغراض التحويل (حالياً لا تنصُّ التعليمات على السماح للتحويل أو انتقال رؤوس الأموال أو التحويلات الأخرى غير المنصوص عليها).</p> <p>وكذلك فإنَّ مبدأ حرية أو إطلاق سقف التحويل لا يتحقق أيضاً، ما دام البيع بموجب هذا الخيار محدداً بسقف مُعيَّن.</p>	<p>الإيجابيات</p>
<p>- ارتفاع سعر الصرف كلما كان هناك تقييد أعلى لسقف المبيعات الكلية، وما يتبعه من سلبيات ارتفاع الأسعار والمضاربة.</p> <p>- لا يلبي المبادئ التوجيهية لصندوق النقد الدولي التي نصت على عدم التقييد ولا يستجيب لقانون البنك المركزي.</p> <p>- يسمح هذا المدخل بولوج طلبات غير مدرجة بتعليمات النافذة وإن كانت شرعية، إلى الإدراج عبر التحايل الورقي.</p> <p>- يلقي ذلك على البنك المركزي مسؤوليات المتابعة والتدقيق للتأكد من سلامة العمليات، وهو جهد يفوق قدرة البنك المركزي لأسباب يطول شرحها.</p>	<p>السلبيات</p>

❖ الخيار الثالث: إطلاق حرية الشراء لأغراض محددة.

الآلية:	
الإيجابيات	<p>أ- عدم تحديد سقف لعمليات البيع.</p> <p>ب- لا يسمح بتغطية العمليات غير الواردة في تحديدات البنك المركزي (مثل: التحويلات الرأسمالية وغيرها).</p> <p>- يساعد على الاستقرار النسبي لأسعار الصرف ويمنع الحصول على أرباح كبيرة بسبب فرق السعرين.</p> <p>- يستجيب إلى حد ما إلى المبادئ التوجيهية لصندوق النقد الدولي وقانون البنك المركزي من حيث عدم تحديد السقف</p>
السلبيات	<p>- يؤدي إلى استخدام أعلى لاحتياطي العملة الأجنبية.</p> <p>- لا يستجيب إلى توجيهات صندوق النقد الدولي من حيث تقييد أنواع التحويلات.</p> <p>- فضلاً عن السلبيات الأخرى الواردة في الخيار السابق – من حيث التحايل ومساءلة الرقابة والسيطرة.</p>

❖ الخيار الرابع: الإطلاق الكلي كما ونوعاً.

الآلية:	
الإيجابيات	<p>أ- عدم تقييد الكميات والاستجابة الكاملة للطلب.</p> <p>ب- عدم تقييد أنواع التحويلات</p> <p>ج- إلزام المصارف والشركات بتطبيق مبدأ " اعرف زبونك " للتحقق من مشروعية مصدر الأموال.</p> <p>- استقرار سعر الصرف والاستقرار العام في الأسعار.</p> <p>- منع المضاربات ومنع حصول فروقات كبيرة عن السعر الرسمي ومن ثم إلغاء طبقة المنتفعين والمضاربين.</p> <p>- عدم استنزاف جهود البنك المركزي في متابعة وتدقيق الكم الهائل من المعاملات والوثائق، والاكتفاء بالتحقق من مشروعية الأموال بإلزام ومراقبة المصارف والشركات بالالتزام بالتحقق من ذلك.</p> <p>- الاستجابة الكاملة للمبادئ التوجيهية لصندوق النقد الدولي وقانون البنك المركزي والنظام الاقتصادي القائم على أساس اقتصاد السوق وقانون العرض والطلب.</p>
السلبيات	<p>- انخفاض احتياطي العملة الأجنبية الذي قد تكون له آثار نفسية أكثر مما هي علمية أو موضوعية، فالاحتياطي الموجود قادر على الاستجابة للطلب.</p> <p>- قد يشجع على المزيد من عمليات انتقال الأموال إلى الخارج أو الاكتناز بالعملة الأجنبية على الرغم من كونها عمليات شرعية يصعب منعها عملياً، لا بل ستضعف وتنتهي تدريجياً مع تطور الزراعة والصناعة والسياحة والاستثمار في العراق وهو أمر لا بُد منه.. أو قد يحصل العكس، إذ إن عدم التقييد سيخلق حالة اطمئنان ويُشجع على تدفق الدولار إلى الداخل أيضاً.</p>

الخيار الخامس: خروج البنك المركزي من عمليات البيع.

<p>أي: عدم إقدام البنك المركزي على شراء الدولار من وزارة المالية وإعادة بيعه وتقوم وزارة المالية ببيعه مباشرة من خلال أحد الخيارات الآتية:</p> <p>أ- تأسيس شركة تابعة للوزارة تتولى عمليات البيع إلى منافذ البيع (المصارف، مكاتب الصيرفة..)، أو تقوم بالبيع المباشر.</p> <p>ب- البيع من خلال المصارف التابعة لها (الرافدين، الرشيد، العراقي التجاري..).</p> <p>ويمكن للبنك المركزي الشراء ممّا يفيض عن حاجة السوق، ويقوم بعملية الضخ للسوق عندما يحدث اختلال في السعر (زيادة سعر الصرف للدولار) أو الشراء من السوق (عند انخفاض سعر صرف الدولار).</p>	<p>الآلية:</p>
<ul style="list-style-type: none"> - انصراف البنك المركزي لتأدية مهامه الكبيرة والواسعة، ولا سيّما في تحفيز النشاط الاقتصادي. - تبديد الانطباعات الخاطئة عن مفهوم الاحتياطي من العملة الأجنبية. - تحقيق موارد أفضل للخرينة العامة بالاستفادة من عمولات البيع وغيرها. - إلغاء دور كثير من الوسطاء والمضاربين. 	<p>الإيجابيات</p>
<ul style="list-style-type: none"> - يتحفظ صندوق النقد الدولي على ذلك، بوصف وزارة المالية جهة غير مختصة بهذا الأمر. - يحتاج إلى ترتيبات وموافقات من الخزانة الأمريكية والبنك الفيدرالي الأمريكي الذي يحتاج إلى تطمين بشأن الرقابة والسيطرة على حركة الدولار وفقاً للقوانين الدولية والأمريكية، ولا سيّما في مجال الحظر على الدول والشركات والأشخاص، وتمويل الإرهاب، والتي تجري السيطرة عليها ضمن أنظمة رقابة وسيطرة بينه وبين البنك المركزي العراقي، وهذا أمر ضروري؛ لأنّ البنك الفيدرالي هو الذي يجهز البنك المركزي بالدولار. - يحتاج هذا الخيار بناء القدرات والإمكانات اللازمة في وزارة المالية، أخذين بالحسبان الضعف في تشكيلات وزارة المالية. - قد تؤدي ظروف الوزارة وضعف خبرتها وانخفاض مواردها الدولارية في هذا المجال إلى اضطرار البنك المركزي لضخ كميات إضافية من الدولار إلى السوق ومن ثمّ انخفاض احتياطياته. - يضعف سيطرة السياسة النقدية على منظومة الأسعار بشكل كامل، وقد يضر كثيراً بإدارة الكتلة النقدية لإخضاعها لرغبات السلطة التنفيذية من حيث البيع والشراء للعملة الأجنبية. فضلاً عن ذلك فإنّه لا يوجد أيّ نموذج ريعي مشابه لهذا الخيار لأنه يخضع العمليات لإدارة المصارف الحكومية. 	<p>السلبيات</p>

❖ الخيار السادس: خفض قيمة الدينار (رفع قيمة الدولار).

الإيجابيات	-
السلبيات	<p>إنَّ رفع سعر الصرف للدولار رُبَّمَا يؤدي إلى خفض الطلب على الدولار ومن ناحية أُخرى يضيف إلى الموازنة العامة مبالغ أعلى ممَّا تتقاضاه وزارة المالية حالياً باستبدال الدولار بكمية أكبر من الدينار</p> <p>إنَّ رفع سعر الصرف للدولار سيؤدي فقط إلى انخفاض الطلب الفردي على الدولار من دون أن يحدث تأثيراً في الطلب الكلي عليه. إذ إنَّ المبالغ الإضافية التي ستتقاضاها وزارة المالية بالدينار، والتي سيتم ضخها في السوق ستشترى في نهاية المطاف المقدار نفسه من الدولار وفقاً للسعر الجديد. وقد يقطع التضخم الناجم جزءاً من المشتريات الحكومية ممَّا يتطلب زيادة إنفاقها.</p> <p>نظراً إلى عدم وجود مرونة في الطلب على الاستيرادات بسبب غياب القاعدة الإنتاجية الوطنية فإنَّ ذلك سيؤدي إلى ارتفاع عام في الأسعار وارتفاع مستويات التضخم.</p> <p>عادة ما يتم اللجوء إلى هذا الخيار لتشجيع الصادرات الوطنية وهو أمر لا ينطبق على العراق؛ لكونه بلداً مستورداً.</p> <p>إضعاف الثقة بالعملة المحلية وتأثير ذلك سلبياً على الاستثمارات المحلية والأجنبية.</p> <p>إنَّ الرفع يعني تخفيض الدخل بنسبة الزيادة في السعر، لأنَّ الإنفاق العائلي يعتمد المستوردات، إنَّ الزيادة تعني ضريبة غير معلنة على الدخل، وهذا يتطلب (إن تمَّ) إعادة النظر في الضرائب المباشرة وغير المباشرة؛ لأنَّ الأخذ بمبدأ تخفيض قيمة العملة المحلية وتطبيق الضرائب أيضاً يلحق ضرراً بالغاً بالقوة الشرائية للمواطنين.</p> <p>إنَّ السياسة الضريبية – لو استخدمت بشكل صحيح – هي الأكثر واقعية وعدالة، وتلعب دوراً مهماً في إعادة توزيع الدخل من دون الإضرار بالطبقات المتوسطة والضعيفة.</p>

وقد اتفقت وجهة نظر اللجنة المالية مع وجهة نظرنا في أنّ الخيار الرابع هو الخيار المتفق مع القانون والقواعد والممارسات الدولية والمنسجم مع طبيعة الاقتصاد العراقي وموارده ودوره ماليته العامة وهو الخيار الذي يحقق أهداف السياسة النقدية في الحفاظ على المستوى العام للأسعار ويلغي دور الوسيط والمضاربين والمنتهجين، وقد عززنا هذا الاتفاق بكتابنا المرقم م. م / ١ / ٥٢ في ٢٣ / ٦ / ٢٠١٥، ليكون :

دور البنك المركزي في عمليات بيع الدولار دوراً رقابياً يتم فيه التحقق من مصادر الأموال انسجاماً مع قواعد ومتطلبات قانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب، وبناءً على ذلك، ومنذ ذلك الحين، قام البنك المركزي بتطوير القواعد التشريعية والتنظيمية والرقابية لتحقيق دوره الرقابي المذكور، وكان منها:

أ- الرقابة الوقائية بالدرجة الأولى منعاً لاستخدام عمليات البيع لغسل الأموال أو تمويل الإرهاب.

ب- الرقابة الردعية باتخاذ الإجراءات اللازمة بشأن المخالفين طبقاً للقوانين النافذة وتعليمات البنك المركزي، وينصبّ جوهر عملية الرقابة في هذا الصدد على شفافية وشرعية الأموال التي يتمّ شراء الدولار بها، من دون وضع قيود على عمليات البيع؛ لأنّ في ذلك آثاراً ونتائج خطيرة وتصب في النهاية في صالح المنتهجين والمضاربين وتضر المواطنين (بارتفاع سعر البضائع)، فضلاً عن مخالفة ذلك لالتزام العراق بتحرير عمليات البيع من القيود (طبقاً لقبوله بالمبادئ التوجيهية لصندوق النقد الدولي).

على الرغم من العوامل والظروف والبيئة التي تعترضها الكثير من الظواهر المعيقة والتحديات الكبيرة، أعطينا الأهمية والأولوية لاتخاذ الإجراءات الوقائية والردعية التي تحد من ظواهر التجاوزات والمخالفات المتعلقة بعمليات بيع وشراء العملة الأجنبية، وندرج في أدناه أهم تلك الإجراءات:

أ. تفعيل دور مكتب الإبلاغ عن غسل الأموال في البنك المركزي:

مُنح المكتب لأول مرة الاستقلال المالي والإداري والمكاني، وأبدينا استعدادنا للاستجابة إلى جميع المتطلبات المادية والبشرية والفنية التي يحتاجها المكتب لتقوية وتعزيز مهامّه، وقد حظي ذلك بتقدير من منظمة العمل المالي (المختصة بإجراءات مكافحة غسل الأموال).

ب. تفعيل دور اللجنة الوطنية لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب:

استطاعت اللجنة وبجهود مكثفة واستثنائية من إعداد مشروع قانون مكافحة غسل الأموال وتهريب الأموال، الذي تمّ إعداده على وفق أحدث المتطلبات والاتفاقيات الدولية وبتنسيق مباشر مع منظمة العمل المالي والبنك الدولي، وتمّ التصويت على المشروع في مجلس النواب، وسيوافر القانون إطاراً تنظيمياً وقانونياً على درجة عالية لمواجهة النشاطات المالية الإجرامية.

ج. بناء قدرات عراقية ودعمها بالخبرة والمعلومات:

تكثيف الجهود مع المنظمات الدولية المعنية من أجل بناء قدرات عراقية ودعمها بالخبرة والمعلومات من أجل التعاطي مع تلك الجرائم الخطيرة، وهناك استجابة دولية وتجري عمليات التدريب والتأهيل حالياً بشكل مكثف لموظفي البنك المركزي وموظفي المصارف المعنيين، وإشراك جميع الجهات المعنية بالمكافحة (الأمنية، الرقابية، القضائية والجهات الساندة).

د. العمل على تطبيق مقررات لجنة بازل (I,II,III):

إذ أُلزم البنك المركزي المصارف كافة باستحداث وحدات لإدارة المخاطر ومكافحة غسل الأموال، وتنفيذ قرار رفع رؤوس أموال المصارف إلى 250 مليار دينار، فضلاً عن مراجعة مهام وقواعد الإشراف ومتطلبات الانضباط لتحسين الأداء في سوق الائتمان والعمل المصرفي.

هـ. التعاقد مع شركات تدقيق عالمية ضمن (Big 4 Auditor) شركتي ارنست ويونغ وKBMG:

لغرض تدقيق إجراءات بيع الدولار للمصارف وشركات التحويل وشركات الصيرفة، وتحديد نقاط الضعف وسبل ضبط تلك العمليات.

و. التعاون والتنسيق مع دول الجوار بشأن الحوالات:

تم توقيع مذكرة تفاهم مع البنك المركزي الأردني بشأن التعاون والتنسيق وتبادل المعلومات.

ز. تقديم كشف تفصيلي بالمبالغ المحولة:

إلزام المصارف وشركات التحويل بتقديم كشف تفصيلي بالمبالغ المحولة يتضمن المعلومات المطلوبة كافة، ويقوم البنك المركزي بتزويد مكتب المفتش العام في وزارة المالية، والهيئة العامة للضرائب وهيئة الجمارك بنسخ من تلك الكشوفات لأغراض التحاسب الضريبي والمتابعة.

ح. القضاء على ظاهرة ما يُسمّى (بالصكوك الطيارة):

استطاع البنك المركزي القضاء على ظاهرة ما يُسمّى (بالصكوك الطيارة) من خلال تطوير أنظمة المدفوعات التقنية والإجراءات الأخرى، ومنها إلزام المصارف بإيقاف العمل بتمرير الصكوك بعد مرور (٣) أيام في حالة عدم تأكيد النظام على توافر الرصيد، ولا يجري الآن تمرير أي صك ما لم يحصل التأييد بتوافر الرصيد، بغض النظر عن المدة التي يستغرقها، ويعمل البنك المركزي بالتنسيق مع ديوان الرقابة المالية للتحري عن أية عمليات سابقة قد تنطوي على عمليات احتيال باستخدام المال العام للانتفاع الخاص في عمليات مصرفية، مع العرض أنّ البنك المركزي يستقطع مبالغ الحوالات بالدينار العراقي من أرصدة المصارف المفتوحة لديه مباشرة وقبل تنفيذ الحوالة.

ط. إطلاق مبادرات البنك المركزي لتوسيع القاعدة الإنتاجية في الاقتصاد:

من أجل توسيع وتنويع القاعدة الإنتاجية المحلية بما يخفّف من حجم الاستيرادات ومن ثمّ التقليل من الطلب على الدولار، بعد أن عجزت - للأسف - سياسات الإنفاق من تعزيز وتحفيز الإنتاج المحلي، وكانت في غالبيتها مغالاة في الإنفاق الاستهلاكي، ومن ثمّ المزيد من الاستيرادات، من أجل ذلك قام البنك المركزي بخطوة تاريخية بإقراض المصارف المتخصصة والمصارف الخاصة بمبلغ قدره (٦) ترليون دينار لتمويل المشاريع الصناعية والزراعية والعقارية والمشاريع الصغيرة.

ي. تطوير أنظمة المدفوعات

طوّر البنك المركزي ويطوّر أنظمة المدفوعات ومقاصة الصكوك إلكترونياً، واعتماده بدلاً عن غرفة المقاصة اليدوية لجميع المصارف الحكومية والخاصة في بغداد والمحافظات، وكذلك إطلاق البنية التحتية لأنظمة الدفع بالتجزئة والمقسّم الوطني، وتوحيد المواصفات الأمنية للصكوك المسحوبة على جميع المصارف لغرض توفير حماية أكبر للصكوك والحدّ من عمليات التزوير.

ك. تقييم امتثال المصارف بالتعاون مع شركة تدقيق عالمية

تمّ التعاقد مع شركة تدقيق عالمية لغرض تقييم المصارف وفقاً لنظام (CAMELS)، ويوفر هذا التقييم للبنك المركزي وللمتعاملين مع هذه المصارف الوقوف على أوضاع تلك المصارف، ومن ثمّ اتخاذ الإجراءات المناسبة لتصحيح أوضاعها أو تقرير مصيرها.

ل. تحديد أهمية مدير مكافحة غسل الأموال ومعاونه

تمّ إبلاغ المصارف وشركات التحويل بالوصف الجديد لمهنة مدير مكافحة غسل الأموال ومعاونه، بوصف هاتين الوظائف من الوظائف المهمة لأيّ مؤسسة مالية أو مصرفية.

م. فرض العقوبات والغرامات المالية الرادعة

وفي إطار الإجراءات الردعية، يواصل البنك فرض العقوبات والغرامات المالية طبقاً لتقارير هيئات التفتيش الميداني والمكتبي من خلال لجنة فرض العقوبات التي تضمّ عدد من ممثلي تشكيلات البنك المركزي، ونشير هنا إلى أنّ المخالفات التي تمّ تشخيصها للسنوات الماضية فيما يتعلق بالتصاريح الجمركية قد أعطيت لها الأهمية والأولوية عند تكليفنا، واستناداً إلى عمليات المراجعة وتشخيص المخالفات فرض مجلس إدارة البنك المركزي عقوبات مالية كبيرة تصل إلى أكثر من 15% من رأسمال بعض المصارف. ولا يتردد البنك المركزي في اتخاذ الإجراءات الرادعة، بل عقوبات صارمة وبشكل مستمر وغرامات بقدر لم يعرف لها في تاريخ البنك مثيلاً. وهناك كثير من القضايا أيضاً أمام القضاء منذ مدة طويلة، ونرفق طياً كشفاً بالعقوبات الردعية التي اتخذها البنك المركزي.

لم يستطع العراق خلال عقود من الزمن من مواكبة التطورات الحاصلة في الأنظمة المصرفية والمالية وعن مواكبة المعايير الدولية لتحقيق الاستقرار المالي وإدارة المخاطر وضبط آليات السوق، وعن استخدام الأنظمة التقنية المتطورة في إدارة العمليات والمعاملات والخدمات.

1- معوقات رقابة البنك المركزي العراقي:

تولي إدارة البنك المركزي حالياً عناية كبيرة للرقابة الفعالة وتتخذ خطوات مهمة وجادة من أجل الارتقاء بمستوى كفاءة وفاعلية الرقابة على المصارف والمؤسسات المالية، لكنّ هذا الأمر يستغرق عادة مدة من الزمن لبناء القدرات المحلية وتوفير أدوات فعالة للرقابة نمضي قدماً في بنائها. ويواجه البنك المركزي صعوبات جمة في تطوير العمل المصرفي والرقابة على المصارف والسيطرة وذلك لجملة أسباب موروثة من أبرزها:

أ. ضعف البنية التنظيمية والإدارية والتقنية للمصارف وبقية المؤسسات المالية

وهي تنكفي على نشاطات محدودة لتلك الأسباب، وأيضاً لارتفاع مخاطر منح الائتمان والتسهيلات بالارتباط مع عدم اكتراث المقترضين والمتعاملين معها بالوفاء بالتزاماتهم، فضلاً عن أثر العوامل السياسية والأمنية في بيئة الأعمال بصفة عامة. وإنّ تخلف تلك المصارف في الأنظمة الرقابية الداخلية وإدارة المخاطر، ومنها مخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب، يلقي كل ذلك على كاهل البنك المركزي مهمات صعبة وتحديات كبيرة، وقد قطع البنك المركزي شوطاً كبيراً في إحداث تغييرات جوهرية في تطوير تلك الجوانب (تنظيمياً ورقابياً وتأهلياً).

ب. عزوف المستوردين عن اتباع الاعتمادات المستندية وسيلة أفضل في عمليات الاستيراد

وعلى الرغم من الحوافز التي منحها البنك المركزي للدفع بهذا الاتجاه فإنها لم تفلح، إذ اعتاد التجار منذ التسعينات على هذا الأسلوب ولا سيّما أنّ أغلبهم من صغار التجار الذين يجدون في التحويل المباشر سبيلاً سهلاً لا يكلفهم جهداً، ولا يخضعهم لإجراءات ضريبية أو غيرها في ظل غياب دور السلطات الضريبية.

ج. شيوع التعامل بالنقد بدلاً من استخدام الجهاز المصرفي

ويمتد ذلك حتى للمعاملات التجارية الاستيرادية. فإنّ ظاهرة التعامل بالنقد ما زالت عائقاً كبيراً أمام تحقيق رقابة فعّالة على الحلقات كافة. وأنّ كثيراً من معاملات التحويل تجري عبر الهاتف، إذ يتسلّم المحوّل مبلغاً نقدياً داخل العراق، ويُسلم المبلغ نقداً لطالب التحويل في البلد الآخر، وتتفاقم هذه السلبيات مع تزايد هجرة المواطنين وأموالهم إلى الخارج.

د. القصور والضعف في الأجهزة ذات العلاقة بعمل البنك المركزي أو المكمل له لدوره الرقابي

ولا سيّما في تسجيل الشركات، وإجازات الاستيراد، والسلطات الجمركية والضريبية وجهاز مكافحة الجريمة الاقتصادية، وغيرها.

هـ. عدم توافر البيانات الوطنية

أو عدم دقّتها والمتعلقة بالجوانب الاقتصادية والتجارية والضريبية وغيرها من البيانات الوطنية التي تساعد البنك المركزي في الدراسة والتحليل والرقابة.

و. ضعف القدرات والخبرات في الأجهزة المرتبطة

ضعف القدرات والخبرات في الأجهزة المعنية بالرقابة والتحري والتحقيق في جميع التشكيلات المعنية بمكافحة غسل الأموال. ولا سيّما أنّ بعض الجرائم التي تندرج ضمن غسل الأموال لا تمتلك أجهزة الدولة خبرة وقاعدة للاستخبارات المالية أو التحريات المالية للتعامل معها، ولا توجد لديها خلفية في المفاهيم والممارسات والأحكام التي تخصّ تلك القضايا، مع عدم وجود قانون يستوعب كلّ الجوانب المتعلقة بجرائم غسل الأموال كالذي صدّق عليه مجلس النواب خلال ٢٠١٥، وقد أدّت الإجراءات التشريعية والتنظيمية والرقابية التي أنجزها البنك المركزي في السنوات الأخيرة من الارتقاء بمنظومة مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب من الأوجه كافة، ممّا أدى إلى إخراج العراق من المنطقة الرمادية في التصنيف الدولي ويواصل البنك المركزي تنسيق الجهود وعلى المستوى الوطني لتفعيل الإجراءات والرقابة من خلال تأسيس مجلس مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب الذي يضم جميع الوزارات والجهات ذات العلاقة.

ز. العدد الكبير من مكاتب الصيرفة

سبق للبنك المركزي أن منح موافقات لتأسيس مكاتب صيرفة وبتعداد ١٩٢٢ رخصة (قبل تولينا التكلفة)، وهذا العدد الكبير يُشكّل عبئاً كبيراً على البنك المركزي في الإشراف والسيطرة والرقابة، ولا سيّما أنّ تلك المكاتب تُدار من قبل أفراد، وليست لدينا أنظمة إلكترونية ولا أنظمة إدارية ومحاسبية ورقابية يمكن الركون إليها أو الوثوق بها. وهي تعتمد بشكل كلي على البنك المركزي في الحصول على العملة الأجنبية (الدولار)؛ لأنّ القطاع الخاص في العراق لا يُسهم في عرض العملة الأجنبية للخصائص المعروفة، التي أشرنا إليها آنفاً، ويجري حالياً إعادة هيكلة تلك الشركات من خلال عمليات اندماج.



ح. الاضطرابات السياسية والأمنية

التي تنعكس بشكل مباشر على مجمل الأوضاع الاقتصادية، بما في ذلك الاستثمار والادخار الذي يتجه خارج البلد، مع انعدام القاعدة الانتاجية وأحادية الموارد المالية.

ط. ضعف كفاءة السياسة المالية والتي من مظاهرها:

- الإنفاق الاستهلاكي والرعي الذي يؤدي إلى استنزاف احتياطي العملة الأجنبية ولا يساعد في خلق قاعدة إنتاجية حقيقية.
 - ضعف كفاءة وتشريعات الجهاز الضريبي.
 - تخلف نظام الإدارة المالية ونظام إعداد وتنفيذ ومراقبة الموازنة العامة للدولة.
 - عدم وجود مرونة في تخفيض النفقات مع صعوبة زيادة الإيرادات.
 - استمرار إصدار موازنات عامة بعجز كبير، ممّا يتناسب عكسياً ومتطلبات وأهداف السياسة النقدية، ويخلق طلباً على العملة الأجنبية أكبر من الوارد منها.
- إنّ هناك علاقة مباشرة بين الموازنة العامة وبين ميزانية البنك المركزي تؤكد حتمية دور البنك المركزي في ممارسة عملية البيع، وتعكس تلك العلاقة أيضاً الأثر والعلاقة الكمية بين نفقات الموازنة وبيع الدور، كما مر توضيحه.

الخلاصة:

أولاً / إنَّ عملية بيع الدولار من قبل البنك المركزي تحقق غرضين هما:

أ- تمويل نفقات الحكومة (بالدينار) وتغطية الاستيرادات والتحويلات الخارجية. وإذ إنَّ الدولار المُباع مصدره وزارة المالية (تصدير النفط الخام)، والطلب على الدولار مصدره الإنفاق الحكومي بشكل أساس، فإنَّ البنك المركزي لا يستطيع التحكم في العرض أو الطلب، وإنَّ تقييد عملية البيع تؤدي إلى ارتفاع سعر صرف الدولار ومن ثمَّ ارتفاع المستوى العام للأسعار فضلاً عن المضاربات وتحقيق هوامش ربح عالية جداً.

فضلاً عن أنَّ تقييد البيع يتنافى وقانون البنك المركزي والمبادئ التوجيهية لصندوق النقد، وقانون العرض والطلب.

ب- من ناحية أخرى، فإنَّ تقييد البيع: كمَّا أو غرضًا أو كلاهما يشجّع على ممارسات التحايل والتزوير والفساد، واستنزاف جهود البنك المركزي في الرقابة والسيطرة، ولا سيَّما مع ضعف أو فساد حلقات عدَّة في المؤسسات الحكومية ذات العلاقة، فضلاً عن العوامل الأخرى التي أشارت إليها الدراسة.

وفي غياب مصادر أخرى للدولار، فلا خيار أمام البنك المركزي سوى تلبية الطلب عليه، ومن غير ذلك سيحصل انهيار في قيمة الدينار العراقي. ونودُّ الإشارة هنا إلى أنَّ الخيارات المذكورة، من غير الخيار الرابع عندما تتقاطع مع قانون البنك المركزي أو المبادئ التوجيهية لصندوق النقد الدولي، ويبدو أنَّ خيار عدم التقييد: كمَّا أو غرضًا هو الخيار الأقرب والأكثر انسجاماً مع القانون والمبادئ وقواعد وقوانين السوق، مع التركيز على التحقُّق من مصادر الأموال وإلزام المصارف بتطبيق تعليمات وتوجيهات البنك المركزي في ما يتعلق بمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب، فضلاً عن تفعيل إجراءات قانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب، وبضمنه تفعيل دور الأجهزة والمؤسسات المعنية بالأمر.

ثانياً / كيف يمكن تخفيض أو إيقاف مبيعات الدولار من قبل البنك المركزي العراقي؟

يمكن أن تتخفف مبيعات البنك المركزي من الدولار في الحالات الآتية:

- تخفيض عجز الموازنة العامة للدولة، حيث إنَّ العجز الذي يتم تغطيته بحوالات أو سندات محلية يعني ضخ الحكومة لدينار غير مغطى بالدولار، والذي تتحول نسبة كبيرة منه (الدينار) بشكل غير مباشر إلى طلب على الدولار؟
- زيادة صادرات القطاع الخاص من السلع والخدمات التي توفر عرضاً للدولار في السوق.
- زيادة التحويلات من خارج العراق لغرض الاستثمار، أو زيادة تحويلات المقيمين خارج العراق إلى الداخل.
- توفير ظروف الاستقرار في البلد للحيلولة دون هجرة الأموال بحثاً عن ملاذ آمن لها.
- توفير الخدمات الصحية والتعليمية والخدمات الأخرى التي تحد من ظاهرة الحصول على تلك الخدمات خارج العراق ودفعها بالعملة الأجنبية.
- السيطرة على عمليات الاستيراد والاعراق السلعي، الأمر الذي يقلل الطلب على الدولار من جهة ويوسع القاعدة الإنتاجية الوطنية من جهة أخرى وبالتالي المزيد من تقليل الطلب على الدولار.



ويمكن القول بأنه يمكن للبنك المركزي أن يتوقف عن عملية الدولار في حالة تحقق المعادلة الآتية:

صادرات القطاع الخاص العراقي + تحويلات غير المقيمين إلى الداخل + الاستثمارات الأجنبية

=

استيرادات القطاع الخاص + تحويلات المقيمين إلى الخارج + تحويلات المقيمين الشخصية إلى الخارج + نفقات السفر والعلاج والدراسة وغيرها + الرواتب التقاعدية المحولة إلى الخارج.

مبيعات الدولار منذ إنشاء نافذة بيع العملة والتعليمات التي تنظمها:

نودُ الإشارة إلى أنَّ نافذة بيع العملة الأجنبية تقوم بتلبية طلبات تعزيز أرصدة المصارف في الخارج لغرض تأمين حاجة السوق من الاستيرادات الخارجية للعراق، والأغراض الأخرى آنفة الذكر بمبلغ وصل إجمالاً إلى (٣٩٩) مليار دولار تقريباً خلال المدّة منذ إنشاء مزاد العملة الأجنبية في عام (٢٠٠٣) إلى غاية نهاية السنة المالية المنتهية في (٢٠١٨)، إذ قامت النافذة بتأمين الجزء الأكبر من المبالغ الخاصة بالتجارة والخدمات الأخرى، والمبالغ اللازمة لحجاج بيت الله الحرام وبعض الاستيرادات الخاصة بالدواء، وطلبات الوزارات ذات التمويل الذاتي وشكّل هذا الجزء ٨٠% من المبيعات الكلية طوال المدّة، أما في ما يخصّ البيع النقدي فقد بلغ إجمالاً للمدّة المشار إليها أعلاه ما يقرب من (٩٩) مليار دولار تقريباً ، وبذلك شكّل ٢٠% من إجمالي المبيعات التي بلغت ٤٩٨,٦٦٩ مليار دولار للسنوات أعلاه.

ونستعرض آلية طلب الاشتراك في نافذة بيع وشراء العملة الأجنبية كما وردت في تعليمات بيع العملة الأجنبية لسنة ٢٠١٧:

1. يقوم البنك المركزي العراقي بتعزيز أرصدة المصارف الراغبة بذلك لدى مراسليها في الخارج لتمويل العمليات المصرفية المسموح بها قانوناً بالعملة الأجنبية.
 2. يُقدّم طلب شراء الدولار لغرض تعزيز أرصدة المصرف في الخارج أو البيع النقدي إلى دائرة العمليات المالية وإدارة الدين/ قسم نافذة بيع وشراء العملة الأجنبية من حسابه الجاري المفتوح لدى هذا البنك، على ألا يزيد مبلغ التعزيز على مقدار مبالغ معاملات الزبائن.
- وسوف تكون هذه الحسابات معرّضة للتدقيق للتأكد من بيع المصرف وفقاً لما وردّ، وبخلافه يتم إرجاع المبالغ إلى هذا البنك، ويكون الطلب مُعززاً بالمرفقات الآتية:

أ- استمارة بيع وشراء الدولار التي تحوّل هذا البنك السحب من حسابات المصرف المفتوحة لديه بالدينار العراقي، وبإمكان المصارف الحصول عليها من خلال دائرة المحاسبة في هذا البنك.

ب- كشف بأسماء شركات التوسّط في بيع وشراء العملة الأجنبية التي ترغب بشراء الدولار نقداً من خلال المصرف.

3. يتوجب قيام المصارف بالتحقق من أسماء الزبائن قبل اشتراكهم في نافذة بيع وشراء العملة الأجنبية من خلال القوائم المُعدّة من قبل مكتب مراقبة الأصول الأجنبية (OFAC)، وقوائم الحظر الدولية وقوائم المدرجين في القائمة السوداء، أو المحظورين لدى البنك المركزي العراقي، وتحمّل المؤسسة المالية التبعات القانونية كافة، وإعادة المبلغ المحوّل، فضلاً عن فرض غرامات وفقاً لقانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب رقم ٣٩ لسنة ٢٠١٥، إذا ظهر بعد التدقيق اللاحق من قبل البنك المركزي العراقي أنّ أحد أسماء المشتركين في نافذة بيع وشراء العملة الأجنبية عن طريق مؤسساتكم مدرج في القوائم المشار إليها.

على أن تلتزم المصارف وشركات التحويل المالي بالضوابط والإجراءات الواردة في التعليمات أعلاه، التي تنصُّ على:

1. الالتزام بتزويد دائرة العمليات المالية وإدارة الدين/ قسم نافذة بيع وشراء العملة الأجنبية في هذا البنك بالكشف الشهري، وأن يكون تقديمه خلال مدة (١٥) يوماً من كل شهر على أن يغطي الكشف أوجه استخدام المبالغ المُعززة خلال الشهر المعني.
2. تقديم كشوفات تحليلية خلال مدة أقصاها شهر بعد التنفيذ، على أن تغطي المستفيدين النهائيين وأوجه استخدام المبالغ المُعززة خلال الشهر المعني.
3. الالتزام بمتطلبات الإفصاح عن مصادر أموال الزبائن وتطبيق مبدأ (اعرف زبونك) والتحقُّق منها وتوثيقها وفقاً لما منصوص عليه في قانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب رقم ٣٩ لسنة ٢٠١٥، من خلال التعرف على هوية العميل، وأوضاعه القانونية، ونشاطاته، والغاية من علاقة العمل وطبيعتها والمتابعة المستمرة في كل ما يتعلق بعلاقة العمل مع العميل.
4. الالتزام باتخاذ إجراءات التحقُّق من صحة البيانات والمعلومات التي حصل عليها من العميل.
5. يحتفظ المصرف بكشف حساباته المفتوحة لدى المصارف المراسلة يبيِّن فيه حركة الحساب وأوجه استخدام المبالغ المحولة من قبل هذا البنك.
6. في حالة الاعتمادات المستندية يمسك المصرف مَلَفًا يتضمن:
 - أ- ما يؤيد شراء البضاعة أو تقديم الخدمة ومستندات الشحن.
 - ب- ما يؤيد تحويل المبلغ من حساب المصرف المفتوح لدى المصرف المراسل إلى حساب المستفيد الأخير (الحقيقي).
7. تخضع الحصة النقدية الأسبوعية (المقدرة) للمصارف وشركات التوسط في بيع وشراء العملة الأجنبية لتقديرات البنك المركزي، وبما يلبي حاجة المواطنين للعملة الأجنبية وللأغراض المسموح بتمويلها قانوناً.
8. تحتفظ الجهات البائعة بكشف تفصلي يبيِّن أوجه الصرف الأسبوعي من البيع النقدي مع الاحتفاظ بنسخ من أوليات الزبائن، وتحديد الغرض من الصرف، والتأكد من عدم وجود تشابه في الأسماء.
9. على المصارف تسليم الحصة النقدية من العملة الأجنبية لشركات التوسط في بيع وشراء العملة الأجنبية أولاً بأول ليتسنى بيع الحصة المقررة لكل مواطن مستحق.
10. يتحدّد حجم تلبية طلبات الشراء لأغراض تعزيز الرصيد وفقاً لمعايير التقييم المعتمدة من قبل هذا البنك، والتي يتم إعادة تقييمها بشكل دوري.

11. يجوز تحويل مبالغ تعزيز الأرصدة لحسابات المستفيدين النهائيين من خلال وسطاء ماليين مجازين بالتحويل وتسلم التحويلات في العراق وخارجه، مع الالتزام بالإفصاح عن ذلك ومعززاً بما يثبت ذلك.
12. على المصارف وشركات التحويل المالي الالتزام بنتائج التصنيف التي اعتمدها البنك المركزي لتحديد درجة امتثال المصارف وشركات التحويل المالي للمشاركة في نافذة بيع وشراء العملة الأجنبية.
13. في حالة وجود طلب إضافي نقدي من قبل المواطنين يجري تدقيقه من قبل المصرف ويُعزز بالمستندات وتُطلب موافقة البنك المركزي لتغطيته.

ونودُ الإشارة إلى أحكام بيع العملة الأجنبية الواردة ضمن التعليمات أعلاه:

1. يكون سعر بيع الدولار لتعزيز رصيد المصارف لدى المرسلين في الخارج ١١٩٠ دينار لكل دولار (ألف ومئة وتسعون ديناراً للدولار الواحد)، على ألا يتجاوز هامش بيع الدولار للوسطاء كافةً (١٠) دينار (عشرة دنانير) لكل دولار.
 2. يُقدّم المصرف إقراراً يتعهد بمقتضاه بالتحقق من سلامة مصادر أموال زبائنه المستوردين ومشروعيتها والالتزام بقانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب رقم ٣٩ لسنة ٢٠١٥ وبخلافه يتحمل المصرف كلّ التبعات القانونية المترتبة على ذلك.
 3. تُستبعد أية عملية بيع أو شراء للعملة الأجنبية غير مستوفية للشروط الواردة في هذه التعليمات.
- وكذلك نودُ الإشارة إلى المعاملات المسموح بتمويلها قانوناً بالعملة الأجنبية الواردة في تعليمات بيع العملة الأجنبية لسنة ٢٠١٧:

1. استيرادات السلع والخدمات.
2. المدفوعات المستحقة ذات الصلة بالتسهيلات المصرفية والائتمانية التي ترتبط بها الزبون مع المصارف خارج العراق (أصل الالتزام أو الفوائد المستحقة عليه)، ويتطلب ذلك أن يحتفظ المصرف بإقرار موثق من الزبون يتضمن ما يأتي:
 - أ- عقد القرض الموقع بين الزبون والمصرف الذي منحه التسهيلات المصرفية الائتمانية خارج العراق، مع التفاصيل والسبب الذي مُنح لأجله القرض.
 - ب- تقديم ما يثبت دخول أصل التسهيلات المصرفية والائتمانية إلى العراق عن طريق الجهاز المصرفي في العراق والهدف من الحصول عليها واستخدامها للغرض ذاته.

3. انطلاقاً من دور البنك المركزي العراقي في جذب الاستثمار الأجنبي يُسَمَح بتحويل الآتي:
 - أ- المدفوعات المستحقة على الاستثمارات الخارجية في العراق وبعد تقديم المستندات الثبوتية لتسوية الضرائب مع الحكومة العراقية وباقي الجهات ذات العلاقة بالمدفوعات المستحقة.
 - ب- تحويل مبالغ الأسهم المملوكة للأجانب في حالة بيعها وكذلك تحويل مبالغ العوائد الناتجة عنها.
 - ج- تحويل مبالغ الأسهم المملوكة لمواطن عراقي مقيم في الخارج أو الأجنبي في حالة بيعها وكذلك تحويل مبالغ العوائد الناتجة عنها.
4. التحويلات لتأمين نفقات المعيشة العائلية للعراقيين المقيمين في الخارج إقامة دائمية بعد تقديم ما يؤيد ذلك، وبيان صلة القرابة، ومصدر تلك الأموال حتى (٥,٠٠٠) دولار شهرياً (خمسة آلاف دولار)، وعلى البنك المركزي العراقي مواجهة الطلبات الإضافية للمواطنين العراقيين عند وجودها لأغراض شرعية.
5. التحويلات عن المعاملات الأصولية لبيع العقارات المسجلة في العراق والمؤيدة قيمتها بموجب استشهاد من المديرية العامة للتسجيل العقاري أو الهيئات القضائية للعراقيين المقيمين في الخارج إقامة دائمة، بموجب تأييد من الجهات المختصة، على أن يكون تملك العقار لصاحب المعاملة أو للمورث قبل حصوله على الإقامة الدائمة خارج العراق، أي: إن تملك العقار قد تحقق للمواطن قبل حصوله على الإقامة الدائمة، وإن غير المقيمين من الأجانب في العراق الذين يشملهم قانون الاستثمار يحق لهم بيع وتحويل مبالغ العقارات، ما دام شراؤها قد تمّ من مدخراتهم الخاصة.
6. التعويضات التي تقرّها جهات رسمية عراقية للأجانب.
7. تحويل الدخول المتحققة في العراق لغير العراقيين والمودعة في المصارف المجازة في العراق، ويحتفظ المصرف بملف يتضمن كشف حساب طالب التحويل، ومصدر هذه الأموال (الودائع والمدخرات) التي أودعها في المصرف، ومعدّل أو أساس العائد المحسوب عليها.
8. الطلبات التي ترد إلى هذا البنك من المؤسسات الحكومية والعامة عن احتياجاتها التي لا توجد لها تخصيص ضمن الموازنة العامة الاتحادية للدولة، أو التي لا تستطيع تلبيتها من المصادر الرسمية الأخرى.
9. التحويلات والبيع النقدي لأغراض المعالجة الطبية خارج العراق المُعززة بما يثبت ذلك.
10. تحويل نفقات ورواتب البعثات الدراسية فيما يخصّ للطلبة الدارسين على النفقة الخاصة (بعد أن تقدّم طلبات ذويهم لتحويل مستحقّاتهم على العناوين المطلوبة المصرف وعنوان الدارس... إلخ) إذ يُقدّم الطلب إلى المصارف المجازة وفروعها في بغداد والمحافظات، مقروناً بتأييد وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، وبكلفة الدراسة للطالب خارج العراق، وأنها فتحت ملفاً له، ويتضمن التأييد أيضاً مصروف الدارس الشهري وكلفة السكن، ويحتفظ المصرف بملف يتضمن تفاصيل المبالغ المصروفة (بالسعر المقرر) وأسماء الدارسين المصروفة لهم.

11. تحويل رواتب المتقاعدين الراغبين ممن لم تُحوّل رواتبهم وفق الآلية المعتمدة في الهيئة الوطنية للتقاعد، وذلك بتقديم طلب تحريري من المتقاعد في الخارج عن طريق سفاراتنا أو عن طريق وكيله لتحويل مستحقاته على العناوين المطلوبة (المصرف وعنوان المتقاعد...الخ)، إلى المصرف المعني وفروعه في بغداد والمحافظات مقرونة بتأييد دائرة التقاعد.

12. يكون البيع النقدي للمواطنين المسافرين والموفدين بواقع (٣,٠٠٠) دولار (ثلاثة آلاف دولار) شهرياً ويلتزم البنك المركزي بتغطية ما يزيد على ذلك إذا تحققت حاجة المواطنين إليها.

13. يقوم البنك المركزي العراقي بالإفصاح يومياً من خلال موقعه الإلكتروني عن مبيعاته من نافذة بيع العملة الأجنبية بشكل تفصيلي تأكيداً لمبدأ الشفافية في الوصول إلى المعلومات، ونرفق لكم نسب مبيعات الدولار:

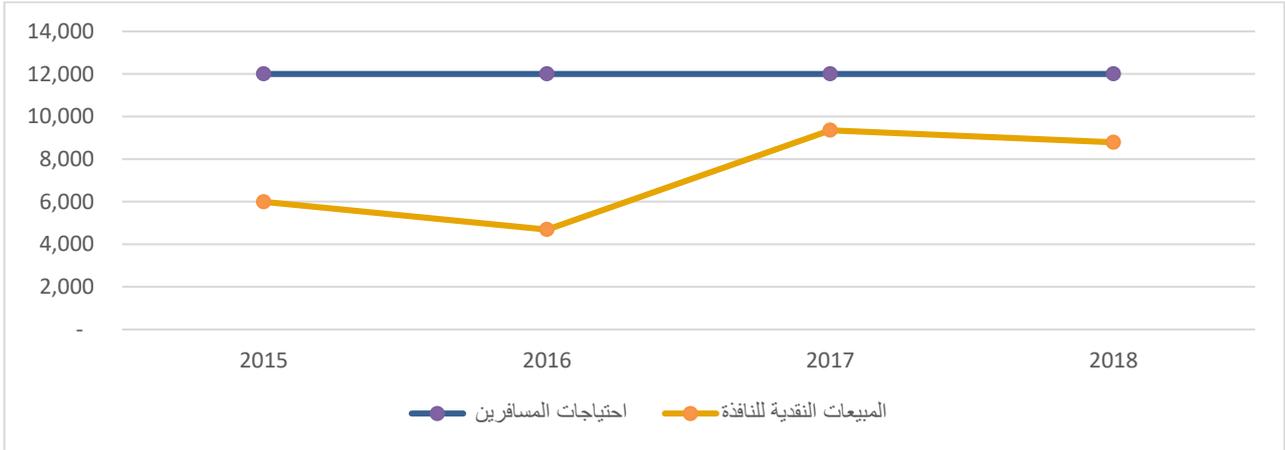
المستلم من وزارة المالية (بمليارات الدنانير) مقابل الدولار الذي باعته	تعزيز أرصدة المصارف في الخارج (ملايين الدولارات)	المبيعات النقدية في الداخل (ملايين الدولارات)	مليون دولار المدة
٦٤٢,١٨١	٣٩٦,٥١٨	٧٦,٠٥٩	٢٠١٨ إلى ٢٠٢٣

ويظهر ذلك بأن وزارة المالية استلمت مبلغاً قدره أكثر من ٦٤٢ تريليون دينار مقابل الدولار الذي باعته الى البنك المركزي، وان هذا المبلغ (بالدينار) تم سحبه من السوق من خلال بيع الدولار، وبدون هذه العملية يتطلب طبع هذه الكمية وتسليمها الى وزارة المالية وهذا يعني توسع العرض النقدي بشكل مفرط ويكون بمثابة (السونامي) الذي يضرب الوضع الاقتصادي للبلد، فضلاً عن عدم وجود مصدر آخر لتلبية الطلب على الدولار مما يعني انهيار سعر صرف الدينار.

فيما يخص مجموع الأموال المباعة داخلياً نشير إلى أنّ البنك المركزي العراقي يقوم ببيع الدولار النقدي إلى المصارف والمؤسسات المالية المنضوية تحتها (شركات الصيرفة) لغرض تلبية حاجة السوق الداخلية لتأمين متطلبات المسافرين لأغراض السياحة والعلاج والدراسة وغيرها من الأمور الخاصة بالمواطن العراقي، وفقاً للضوابط والأحكام الملزمة للمؤسسات المالية المصرفية وغير المصرفية التي تتم عمليات البيع من خلالها للمواطن مباشرة، وهذا الموضوع معمول به في أغلب البلدان.

إنّ المبالغ التي تباع داخلياً هي حصة أسبوعية تُباع بالتساوي لكل مكتب صيرفة (عددها حالياً ١,٩٢٢)، لغرض بيع الدولار للمواطنين العراقيين الذين يسافرون إلى خارج العراق (سياحة، علاج، دراسة) بقيمة \$٣,٠٠٠ لكل مسافر، وإنّ مجموع ما تمّ بيعه نقدًا منذ ٢٠٠٣ إلى نهاية ٢٠١٨ هو ٩٩,٤٣٢ مليون دولار.

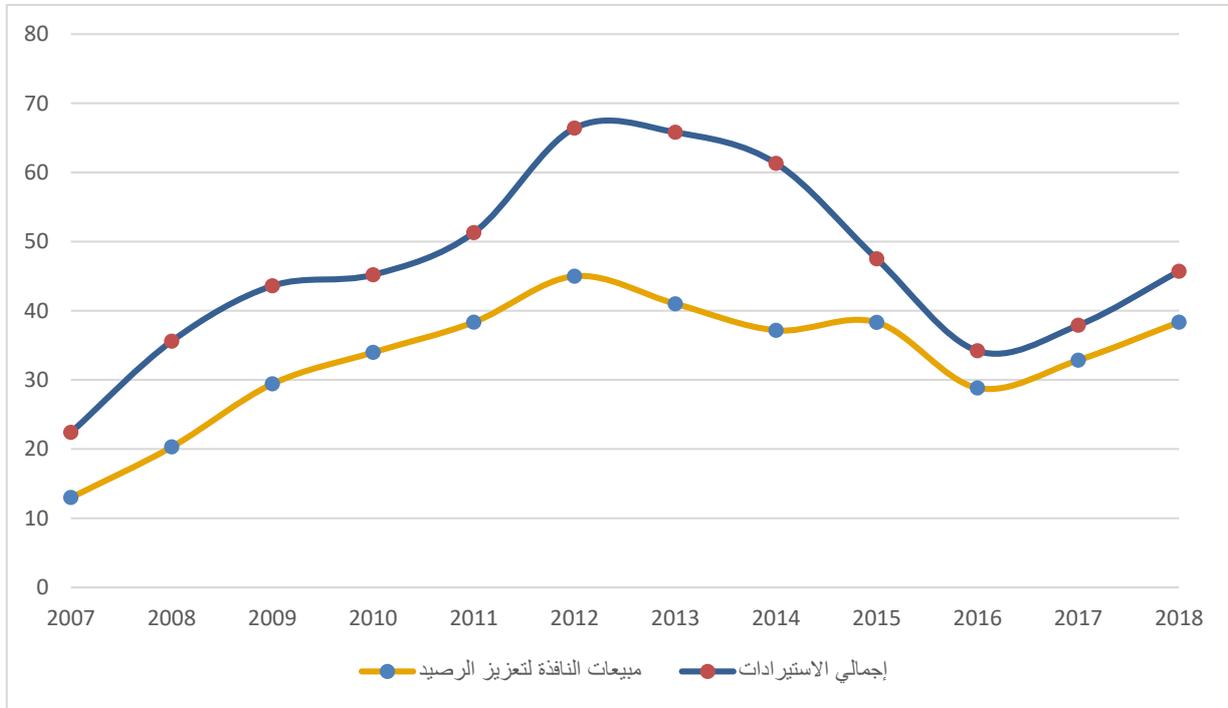
- وتبني البنك المركزي خطة لتقليل المبيعات النقدية، إذ انخفضت حصة المصرف الأسبوعية بنسبة ٥٠% من ٣٠٠ ألف دولار إلى ١٥٠ ألف دولار في شهر كانون الثاني ٢٠١٩، في حين انخفضت حصة مكتب الصيرفة الأسبوعي ٤٦% من ١٣٠ ألف دولار إلى ٧٠ ألف دولار في شهر كانون الأول ٢٠١٨، بهدف تحفيز استخدام البطاقات الإلكترونية (Visa cards – Master Cards) والتحويل عبر وكلاء الشركات العالمية للتحويل (Western Union – MoneyGram) لما لذلك من أثر في تقليل التسرب وزيادة الرقابة.
- دعم البنك المركزي العراقي خلال المدّة الأخيرة إصدار البطاقات الإلكترونية لمواكبة التطور الخارجي لغرض تقليل استخدام النقد الأجنبي، وستسهم هذه البطاقات سواء لأغراض السفر أو المشتريات في الحد من المبيعات الداخلية النقدية، لا بل هنالك تزايد فعلي باستخدام البطاقات مقابل تدني في الطلب النقدي.
- تُقدّر الإحصاءات عدد المواطنين الذين يسافرون إلى الخارج بـ ٤ مليون مسافر سنوياً عام ٢٠١٨، وعند تقاطع هذه الأعداد مع مبيعات نافذة البيع النقدي للدولار للغرض نفسه، فإنّ المبيعات النقدية لنافذة بيع العملة تسد أغلب الاحتياجات المتوقعة لمجموع عدد المسافرين إلى الخارج، مع العرض ان الاحتياجات النقدية لا تنحصر بالمسافرين، بل انها تشمل العلاج، ونفقات دراسية، وأخرى.
- ٤ مليون مسافر X \$٣٠٠٠ لكل مسافر = ١٢ مليار دولار احتياجات المسافرين إلى الخارج مقابل مبيعات نقدية بقيمة ٨,٨ مليار خلال ٢٠١٨، ويوضح الشكل البياني القادم أنّ المبيعات الفعلية تقل عن التقديرات لحاجة المسافرين، مع العرض إنّ الاحتياجات النقدية لا تنحصر بالمسافرين، بل إنّها تشمل العلاج، ونفقات دراسية، وأخرى.
- يتوقع أن تقل المبيعات النقدية حتى ٧,٥ مليار دولار خلال ٢٠١٩ بسبب إجراءات البنك في خفض المبيعات، حيث يجري تحفيز استخدام البطاقات الإلكترونية بدلاً من الاستخدام النقدي في الخارج.



أما فيما يخص مجموع الأموال المحوَّلة إلى الخارج بموجب فواتير، نشير إلى إن البنك المركزي العراقي لا يقوم ببيع الدولار إلى الشركات التجارية مباشرة، ولكنّه يقوم ببيع الدولار إلى المصارف المجازة عن طريق تعزيز أرصدها في الخارج والتي تقوم بدورها ببيع الدولار إلى زبائنها من الشركات التجارية بناءً على طلبهم بموجب قوائم تجارية (حوالات، اعتمادات)، تُقدَّم إلى المصرف إذ تقوم المصارف بتقديم طلبات تعزيز أرصدها في الخارج بناءً على حجم طلبات زبائنها إلى قسم نافذة بيع وشراء العملة الأجنبية في دائرة العمليات المالية وإدارة الدين في البنك المركزي العراقي بعد أن تأكد المصرف من امتثال تلك الطلبات إلى قانون غسل الأموال وتمويل الإرهاب، إذ عمد البنك المركزي العراقي إلى إنشاء إدارة مراقب الامتثال في المصارف ليكون مراقباً على الأداء الداخلي للمصرف.

كذلك قام البنك المركزي بإنشاء إدارة سُمِّيت بوحدة الإبلاغ عن حالات الاشتباه بغسل الأموال ووحدات المخاطر، وهذه الإدارات الثلاث تُعدُّ من الأعمدة الأساسية التي يركز عليها المصرف، وبعد التأكد من استيفاء الطلب بحسب التعليمات والضوابط ووجود القيد المحاسبي الذي بموجبه تمَّ إيداع الدينار العراقي من قبل المصرف في حساب البنك المركزي بما يعادل طلبه ضمن قيد RTGS (قيد المحاسبة الآنية) تتم الموافقة بشكل إلكتروني على طلب المصرف لضمان سرعة الأداء وسرية المعلومات الخاصة بالمصارف وفقاً للأنظمة المتبعة في قسم نافذة بيع العملة الأجنبية، وبعد ذلك تتم عملية سحب الدينار العراقي من رصيد المصرف وتتم عملية تحويل الأموال الأجنبية إلى حساب المصرف لدى مراسليه في الخارج (سويفت: نظام تحويل عالمي مشفر ومراقب دولياً)، الذي يقوم بدوره في تلبية متطلبات زبائنه من التجار الذين لديهم حسابات مصرفية لدى المصرف، ووفقاً لقانون غسل الأموال وتمويل الإرهاب رقم (٣٩) لسنة ٢٠١٥، إذ يتم التأكد من مصادر الأموال التي أودعها التجار لديه ويقوم التجار بتقديم الأوراق الثبوتية إلى المصرف التي تؤيد وجهة استخدام الأموال التي طلب تحويلها إلى الخارج واستخدامها للأغراض المسموح بها لغرض تأمين متطلبات التجارة الخارجية أو الخدمات الأخرى.

وتقوم المصارف بعد مدة (٣٠) يوماً بتقديم أوجه استخدام أرصدها الخارجية التي قام البنك المركزي بتعزيزها ليتم مطابقتها مع المبالغ التي قد بيعت للمصرف وفقاً لنظام إلكتروني خاص بذلك، وبعد ذلك يقوم البنك المركزي بإرسال فرق متخصصة بمتابعة عمليات بيع العملة في المصرف لغرض التأكد من البيانات المالية الخاصة بالشركات المحولة للعملة والأوراق الثبوتية الأخرى التي تؤيد دخول البضائع إلى العراق، أمّا مجموع الأموال فقد تمّت الإشارة إليه ضمن الفقرة (٢)، الخاصة بمجموع الأموال المحوّلة لغرض تعزيز أرصدة المصارف في الخارج، ونوضح في البياني الآتي حجم الاستيرادات مقارنة بمبيعات نافذة السنوية في العراق:





جدول يوضح الاستيرادات (CIF) ومبيعات البنك المركزي من الدولار (حوالات + اعتمادات) للفترة (٢٠١٨-٢٠٠٧)

(مليار دولار)

التغطية من مصادر أخرى *	حجم التغطية للاستيرادات من مبيعات البنك المركزي من الدولار (حوالات + اعتمادات)	حجم الاستيرادات (CIF)	السنة
(2-1)	2	1	
9.418	12.982	22.4	2007
15.3	20.3	35.6	2008
14.179	29.421	43.6	2009
11.223	33.977	45.2	2010
12.961	38.339	51.3	2011
21.416	44.984	66.4	2012
24.796	41.004	65.8	2013
24.135	37.165	61.3	2014
9.185	38.315	47.5	2015
5.366	28.834	34.2	2016
5.052	32.848	37.9	2017
7.355	38.345	45.7	2018
160.386	396.514	556.9	المجموع للفترة من ٢٠٠٧ ولغاية ٢٠١٨

* الممولة من وزارة المالية مباشرة لتغطية استيرادات الحكومة، ومن مصادر السوق الدولارية الأخرى من خارج النافذة.

يُلاحظ من هذا الجدول أنّ قيم الاستيرادات بحسب الاحصاءات الرسمية تتفوق على المبالغ المحولة عبر النافذة لأغراض الاستيرادات. ويبيّن الجدول المرفق (ملحق رقم ١) التوزيع الجغرافي للاستيرادات.

التوزيع الجغرافي لقيم الواردات (٢٠١٨-٢٠٠٧)

التوزيع الجغرافي لقيم الواردات (٢٠١٨-٢٠٠٧)												
2018*	2017	2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010	2009	2008	2007	مليار دولار
الدول العربية ومنها :												
4.043	2.614	2.267	4.214	7.214	6.252	7.785	8.238	8.470	9.809	9.825	4.285	السعودية
0.144	0.100	0.089	0.107	0.202	0.191	0.454	3.585	4.229	5.490	5.130	1.373	سوريا
0.886	0.594	0.440	0.963	1.784	2.032	2.259	1.663	1.683	1.728	1.624	1.509	الأردن
0.202	0.265	0.250	0.429	0.635	0.785	0.653	0.473	0.492	0.547	0.540	0.313	لبنان
1.779	1.222	0.375	0.537	1.027	1.185	1.407	1.115	0.844	0.688	1.239	0.787	السعودية
0.075	0.053	0.052	0.685	1.719	0.066	0.056	0.073	0.039	0.058	0.065	0.006	البحرين
0.112	0.074	0.076	0.171	0.257	0.295	0.341	0.194	0.045	0.017	0.021	0.002	قطر
0.731	0.195	0.910	0.649	0.293	0.387	1.376	0.275	0.303	0.363	0.461	0.122	عمان
0.000	0.000	0.000	0.000	0.003	0.009	0.011	0.017	0.029	0.027	0.037	0.051	اليمن
0.001	0.001	0.001	0.000	0.001	0.001	0.001	0.000	0.002	0.002	0.001	0.000	فلسطين
0.062	0.081	0.046	0.644	1.191	1.197	1.046	0.743	0.769	0.777	0.689	0.104	مصر
0.017	0.015	0.006	0.009	0.039	0.020	0.022	0.018	0.012	0.008	0.013	0.003	تونس
0.002	0.001	0.000	0.005	0.049	0.064	0.145	0.069	0.008	0.000	0.000	0.000	الجزائر
0.028	0.013	0.019	0.015	0.015	0.020	0.015	0.014	0.017	0.007	0.007	0.017	المغرب
0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	موريتانيا
0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	جيبوتي
0.003	0.001	0.002	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.001	0.099	0.000	0.000	السودان

0.017	0.016	0.010	0.009	0.013	0.018	0.018	0.007	0.009	0.011	0.014	0.009	قبرص
0.003	0.003	0.005	0.004	0.003	0.003	0.003	0.003	0.002	0.004	0.002	0.001	لاتفيا
0.012	0.008	0.006	0.004	0.004	0.002	0.001	0.001	0.004	0.015	0.053	0.052	لتوانيا
0.002	0.001	0.003	0.004	0.005	0.004	0.004	0.013	0.005	0.002	0.007	0.007	لوكسمبورغ
0.003	0.003	0.001	0.001	0.003	0.004	0.002	0.002	0.002	0.002	0.002	0.001	مالطا
0.064	0.066	0.057	0.044	0.036	0.058	0.046	0.076	0.033	0.122	0.422	0.249	هنكارييا
0.641	0.480	0.353	0.589	0.945	1.025	0.829	0.535	0.544	0.426	0.535	0.514	الجمهورية المتحدة
0.115	0.113	0.128	0.225	0.162	0.333	0.453	0.446	0.257	0.236	0.132	0.116	النمسا
1.006	0.540	0.472	0.451	0.791	0.779	0.763	0.562	0.518	0.440	0.245	0.149	هولندا
0.069	0.080	0.036	0.074	0.076	0.052	0.082	0.046	0.055	0.070	0.044	0.013	اليونان
0.070	0.009	0.005	0.044	0.036	0.044	0.018	0.027	0.076	0.016	0.004	0.001	كرواتيا
												مليار دولار
2018*	2017	2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010	2009	2008	2007	البلد
0.378	0.399	0.450	0.616	0.703	0.778	0.624	0.392	0.297	0.236	0.166	0.156	دول أوروبا الغربية ومنها:
0.013	0.031	0.003	0.003	0.026	0.013	0.010	0.012	0.010	0.028	0.007	0.008	النرويج
0.366	0.368	0.447	0.613	0.677	0.764	0.614	0.381	0.287	0.208	0.159	0.149	سويسرا
0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.001	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	آيسلندا
2.037	2.253	1.684	3.281	3.837	1.957	2.319	1.361	0.979	1.058	0.637	0.190	دول أوروبا الشرقية ومنها:
0.003	0.003	0.003	0.004	0.003	0.001	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	ألبانيا

0.185	1.456	0.108	0.132	0.111	0.074	0.083	0.255	0.096	0.082	0.530	0.025	أندونيسيا
0.171	0.148	0.137	0.163	0.123	0.139	0.215	0.117	0.153	0.309	0.410	0.043	ماليزيا
												مليار دولار
2018*	2017	2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010	2009	2008	2007	البلد
0.042	0.027	0.017	0.007	0.009	0.011	0.002	0.001	0.003	0.008	0.001	0.001	الفلبين
0.007	0.005	0.003	0.001	0.002	0.003	0.001	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	ميثمار
0.001	0.001	0.001	0.001	0.001	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	كمبوديا
0.117	0.069	0.105	0.097	0.094	0.202	0.082	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	سنغافورة
0.122	0.070	0.143	0.167	0.088	0.063	0.028	0.027	0.012	0.007	0.008	0.012	هونك كونغ
0.029	0.025	0.022	0.043	0.073	0.043	0.078	0.101	0.236	0.181	0.064	0.085	باكستان
0.022	0.015	0.013	0.024	0.000	0.000	0.000	0.026	0.016	0.014	0.012	0.000	أفغانستان
0.002	0.002	0.001	0.001	0.001	0.002	0.001	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	بنغلادش
0.021	0.018	0.021	0.260	0.362	0.578	0.773	0.164	0.058	0.095	0.120	0.072	أذربيجان
0.198	0.136	0.164	0.181	0.123	0.079	0.029	0.008	0.001	0.000	0.000	0.000	أرمينيا
0.232	0.240	0.132	0.252	0.511	1.188	1.692	1.108	0.834	0.579	0.856	0.430	تايلند
0.004	0.003	0.006	0.014	0.010	0.056	0.007	0.002	0.035	0.009	0.016	0.000	كازخستان
0.000	0.000	0.000	0.000	0.023	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	قرغستان
0.000	0.000	0.000	0.000	0.002	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	طاجكستان
0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	اوزباكستان
0.017	0.018	0.020	0.024	0.000	0.016	0.008	0.005	0.005	0.005	0.002	0.002	دول أخرى

1.840	1.383	1.508	2.730	3.219	3.303	3.794	3.963	3.034	3.585	4.258	3.337	الولايات المتحدة الأمريكية
0.233	0.064	0.116	0.193	0.388	0.314	0.731	0.310	0.422	0.859	0.357	0.523	كندا
0.044	0.054	0.041	0.040	0.026	0.111	0.112	0.042	0.047	0.005	0.004	0.002	دول أمريكا الوسطى ومنها:
0.032	0.031	0.024	0.037	0.024	0.108	0.109	0.039	0.043	0.003	0.002	0.001	المكسيك
0.001	0.011	0.005	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	كوستاريكا
0.011	0.011	0.012	0.002	0.000	0.000	0.000	0.000	0.001	0.000	0.000	0.000	غواتيمالا
0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	السلفادور
0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.001	0.001	0.000	0.000	0.000	بنما
0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	جزر البهاما
0.000	0.000	0.000	0.000	0.002	0.003	0.003	0.002	0.003	0.002	0.002	0.001	الدومنيكان
0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	دول أخرى
												مليار دولار
2018*	2017	2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010	2009	2008	2007	البلد
1.205	1.301	0.827	0.696	0.942	0.861	0.953	0.887	0.624	1.004	0.293	0.255	دول أمريكا الجنوبية ومنها:
0.170	0.228	0.195	0.122	0.222	0.178	0.191	0.101	0.043	0.267	0.041	0.036	الأرجنتين
0.771	0.936	0.542	0.425	0.346	0.459	0.532	0.661	0.531	0.488	0.214	0.191	البرازيل
0.005	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	غايانا
0.005	0.003	0.002	0.003	0.002	0.001	0.001	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	تشيلي

كما يبين الكشف الآتي الاستيرادات حسب التصنيف الدولي والموحد للتجارة (S.I.T.C) ومرفقه أنواع المكاين والمعدات المشار إليه في التصنيف

الواردات حسب التصنيف الدولي الموحد للتجارة (S.I.T.C) 2018-2007

(مليار دولار)

2018*	2017	2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010	2009	2008	2007	اسم ورقم الشعبة
2.500	2.100	1.800	2.600	3.300	3.600	3.600	2.800	2.400	2.300	1.900	1.200	0 المواد الغذائية والحيوانات الحية
0.600	0.500	0.400	0.600	0.800	0.900	0.900	0.600	0.600	0.500	0.500	0.300	1 المشروبات والتبغ
0.800	0.700	0.600	0.800	1.100	1.200	1.200	0.900	0.800	0.800	0.600	0.400	2 المواد الخام غير الغذائية عدا الوقود
4.500	3.700	3.400	4.700	6.000	6.400	6.500	5.000	4.400	4.300	3.500	2.200	3 الوقود المعدنية وزيت التثحيم المتعلقة بها
2.900	2.400	2.200	3.000	3.900	4.200	4.200	3.300	2.900	2.800	2.300	1.400	4 زيوت وشحوم حيوانية ونباتية
3.100	2.500	2.300	3.200	4.100	4.400	4.400	3.400	3.000	2.900	2.400	1.500	5 المواد الكيماوية
5.200	4.300	3.900	5.400	7.000	7.500	7.600	5.900	5.200	5.000	4.100	2.600	6 سلع مصنوعة ومصنفة حسب المادة
17.600	14.600	13.200	18.300	23.600	25.300	25.600	19.800	17.400	16.800	13.700	8.600	7 مكائين ومعدات نقل
7.200	6.000	5.400	7.500	9.700	10.400	10.500	8.100	7.200	6.900	5.600	3.500	8 مصنوعات متنوعة
1.300	1.100	1.000	1.400	1.800	1.900	1.900	1.500	1.300	1.300	1.000	0.700	9 السلع والعملاات غير المصنفة حسب النوع
45.700	37.900	34.200	47.500	61.300	65.800	66.400	51.300	45.200	43.600	35.600	22.400	المجموع العام

المصدر: البنك المركزي العراقي / دائرة الاحصاء والابحاث/ قسم ميزان المدفوعات والتجارة الخارجية

ملاحظة: قيمت الاستيرادات على اساس (سيف)

* البيانات أولية

** يوضح الكشف المرفق تحليل هذا البند

ونستعرض في أدناه البرامج المستخدمة في نافذة العملة الأجنبية والتي تجعل من عملية بيع الدولار إلكترونية بالكامل ولا تخضع لتدخل العنصر البشري:

(أ) نظام توزيع النقد: هو برنامج بلغة أوراكل يستخدم لتوزيع الحصص النقدية الأسبوعية على المصارف وشركات الصرافة المشاركة في نافذة بيع العملة الأجنبية وتدقيق كل مصرف وشركة صرافة على أسس موضوعة مسبقاً، امتثالاً للتعليمات والضوابط، والتأكد من عدم حرمانها أو استبعادها من جهات محلية أو دولية لضمان عدم وصول العملة الأجنبية إلى جهات مشبوهة أو ذات صلة بالإرهاب المحلي أو الدولي.

(ب) نظام تسلسلات النقد: هو برنامج بلغة أوراكل يستخدم لتسجيل تسلسلات الأوراق النقدية، الذي يُبين الجهة التي تمّ بيعها هذه الأوراق بحسب المصارف وشركات الصرافة التي قامت بشراء الدولار، لضمان القدرة على ملاحقة أية كميات تضبط من العملة الأجنبية لمعرفة الجهة التي قامت بتسليم هذه التسلسلات من البنك المركزي وتتبع عملية البيع.

(ج) برنامج معايير الامتثال: هو برنامج بلغة أوراكل يتمّ من خلاله توزيع نسب تعزيز أرصدة المصارف في الخارج على أساس تصنيف المصارف وشركات التحويل، ويتمّ التصنيف على أساس الامتثال لتعليمات البنك المركزي وتعليمات بيع العملة الأجنبية وقانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب المرقم (٣٩) لسنة ٢٠١٥، والمتطلبات الأخرى لضمان التزام المصارف بالقوانين والتعليمات لتقوية القطاع المصرفي وتحسينه ضد العمليات المشبوهة.

(د) برنامج القوائم السوداء: هو برنامج بلغة أوراكل يستخدم لإدراج الأفراد والشركات المشتبه فيها، والتي تمّ حظر التعامل معها وكذلك يتمّ الاستعلام من خلاله عن الشركات التي تشارك في نافذة العملة الأجنبية للتأكد من عدم إدراجها في هذه القوائم للتأكد من عدم التعامل معهم أو إشراكهم في نافذة بيع العملة الأجنبية.

(هـ) برنامج الحوالات الخارجية والاعتمادات المستندية: هو برنامج بلغة أوراكل ليكون قاعدة بيانات يتمّ من خلاله إدراج البيانات الواردة من المصارف وشركات التحويل المالي، ويشمل جميع المعلومات التي تخص هذه الحوالات والمستفيد منها في الخارج، ويتمّ من خلاله الاستعلام عن الشركات التجارية المشاركة فيه.

(و) برنامج التحقّق (FinScan): هو برنامج عالمي بلغة (Web Application) يتمّ من خلاله الاستعلام عن الأفراد والشركات للتأكد من عدم إدراجها في قائمة (OFAC) والقوائم السوداء الأخرى، إذ تقوم نافذة العملة الأجنبية بالتحقّق من أسماء المؤسسات المالية بشكل أسبوعي وفصلي للتأكد من عدم إدراجها في القوائم السوداء (World Check).

(ز) برنامج إعلان نتائج بيع العملة الأجنبية: هو نظام بلغة أوراكل، ويعمل على أساس مخرجات نظام توزيع الدولار على أساس المعايير ونظام توزيع النقد، ويتم من خلاله الإعلان النهائي عن نتائج بيع العملة الأجنبية وهي المرحلة الأخيرة في عملية البيع.

ولا بُد من الإشارة إلى أنّ البنك المركزي يبلغ بشكل دوري دائرة الضرائب بقيم الحوالات والمبيعات لكل مصرف وشركته، ويجري التحاسب الضريبي على أساس هذه المعلومات مع إمكانية قيام دائرة الضرائب بالمطابقات الحقلية اذا رغبت بذلك بالنسبة للمصارف.

إنّ عملية بيع الدولار تنظمها تعليمات يصدرها مجلس إدارة البنك المركزي على وفق اعتبارات قانونية وتنظيمية ورقابية وسوقية، وقد مرت تلك التعليمات بتطورات مستمرة في ضوء ما تفرزه التطبيقات من آثار ونتائج على مستويات عدة، وقد استقرت على تحديد دور البنك المركزي في ممارسة الرقابة على مصادر الأموال واستخداماتها، ولا سيّما بعد صدور قانون رقم ٣٩ لسنة ٢٠١٥ (قانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب)، ويعزز ذلك الحقائق الآتية:

- الممارسات الدولية والإقليمية ودول الجوار وتوصيات صندوق النقد الدولي.
- عدم إمكانية الركون إلى بعض الوثائق التي تصدرها الجهات المختصة ومنها التصريحة الجمركية للأسباب الآتية:
 - تخليص البضائع بأسماء المخلصين الجمركيين وليس بأسماء المستوردين ممّا لا يتيح عملية المطابقة.
 - دخول بضائع من منافذ غير شرعية (عددها أكبر من المنافذ الشرعية).
 - إصدار تصاريح جمركية من دون مبالغ والاكتفاء بذكر الكميات.
 - إصدار تصاريح بمبالغ تقدرها المنافذ وليس القيمة الحقيقية.
 - تغيير صنف البضائع المستوردة لتجنب الرسم الجمركي.
 - تباين المنافذ في كيفية تحرير التصاريح الجمركية ومحتوياتها.
 - شيوع ظواهر التحايل والتلاعب والتزوير في المنافذ.
- عدم وجود منهاج أو مرجع للاستيرادات بحسب القطاعات، وتنظيم إجازات الاستيرادات بشكل لا يخدم أغراض المطابقة الكمية أو السعرية أو غيرها.
- غالبية التجار العراقيين هم من صغار التجار وعادة ما يشتركون في تقاسم كميات بضائع واردة مثل بواخر الرز والسكر والحنطة وغيرها.

• استخدام أسلوب الحوالات بدلاً من الاعتمادات المستندية، للسبب الأنف الذكر، فضلاً عن رفض أغلب المصارف المراسلة إجراء فتح اعتمادات أو تمويلها بسبب عدم وجود تصنيف ائتماني دولي للمؤسسات المالية العراقية، وحتى للبلد نفسه (حصل أخيراً).

إنَّ جملة السياسات والإجراءات التي اتخذها البنك المركزي في السنوات الأخيرة في هذا الموضوع حققت نجاحات كبيرة في ظروف استثنائية ومن مؤشرات هذه النجاحات:

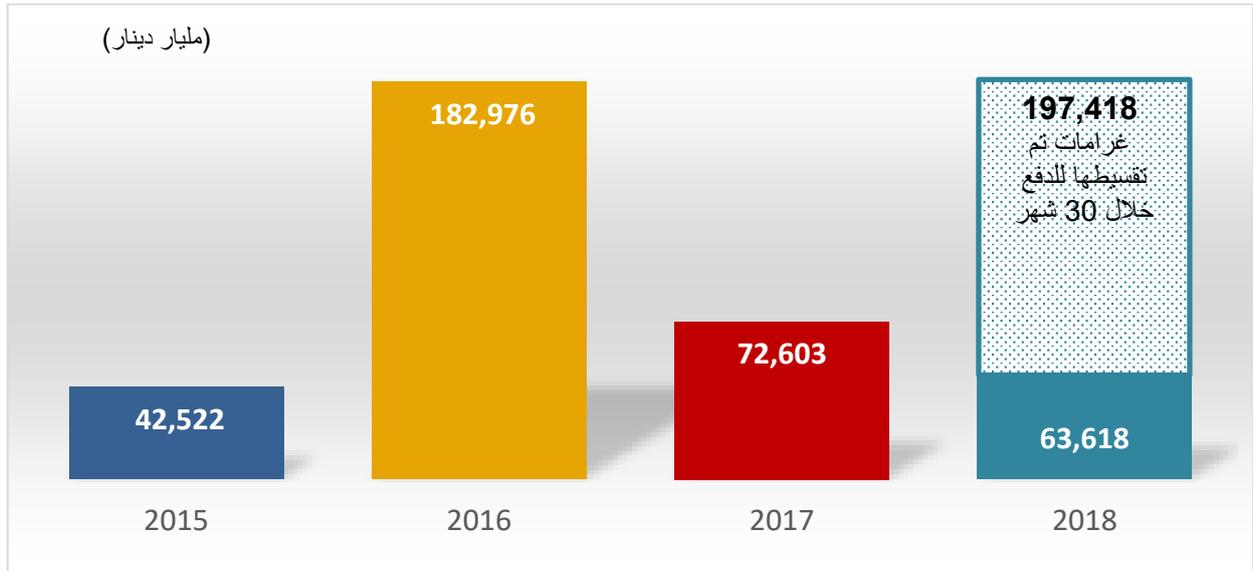
1. إغلاق الفجوة في سعر الصرف والقضاء على سوق المضاربات وتحقيق الأرباح الفاحشة، إذ انخفضت تلك الهوامش بنسبة ٩٩,٧% وأصبح السعر الرسمي مطابقاً لسعر السوق وفي بعض الأحيان أقل حتى من السعر الرسمي، في وقت تعاني بعض دول الجوار من مشكلة انخفاض قيمة عملاتها.
2. ارتفاع القوة الشرائية لرواتب ودخل المواطن العراقي بنسبة ٨% بعد ارتفاع القيمة الشرائية للدينار العراقي.
3. زيادة الاحتياطيات الأجنبية بنسبة ٦٥% (من ٤٠ مليار دولار إلى ٦٥,٧ مليار دولار) خلال المدة بين ٢٠١٥ و ٢٠١٨.
4. تطبيق قواعد مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب وتوفير الأطر التشريعية والتنظيمية والرقابية كافة، التي كان من نتائجها إخراج العراق من التصنيف الرمادي دولياً.

الإجراءات الرقابية على مبيعات الدولار الى المصارف:

- يقوم البنك المركزي بتعزيز أرصدة المصارف في الخارج بعد تقديم كل مصرف لكشف يبين تفاصيل المبالغ المراد تحويلها (تفاصيل المورد والمستورد)، وعلى المصرف الاحتفاظ بالمستندات التي تؤكد العملية التجارية (الفواتير- التصاريح الجمركية) لغرض تقديمها إلى اللجان التفتيشية التي تتم بشكل دوري، واستثنائي أحياناً على المصارف.
- على الرغم من أنه لا يمكن مطابقة تفاصيل كل حوالة مع التصاريح الجمركية بسبب عدم دقة التصاريح الجمركية، (بعضها ترد باسم المخلص الجمركي وليس المستورد – معظمها بقيمة أقل أو تفاصيل البضاعة مختلف)، لذلك يقوم البنك المركزي بمراقبة إجمالي ما تم تحويله عن طريق نافذة لغرض الاستيراد ومقارنته مع إجمالي الاستيراد إلى العراق خلال المدة نفسها. وتؤكد البيانات الإحصائية أن إجمالي مبيعات نافذة بيع العملة لأغراض الاستيراد (تعزيز رصيد)، هي أقل من قيمة الاستيراد إلى داخل العراق بحسب الرسم البياني السابق، مما يؤكد أن التحويل عن طريق النافذة يذهب للغرض الحقيقي منه وهو استيراد البضائع إلى العراق:
- فضلاً عن هذه الإجراءات، يتابع البنك المركزي وعبر لجان المراجعة تدقيق الكشوفات التحليلية لحركة التحويلات بدءاً من (السويقات) المرسلّة من البنك إلى الفيدرالي، ثمّ المصارف المرسلّة في مختلف دول العالم حتى وصولها إلى المستفيد النهائي، وتدقق وثائق التسلم وتطابق مع المبلغ المحوّل، وأيّ انحراف في المطابقة يخضع المصرف والشركة التجارية إلى العقوبات كما ستوضحها الفقرة اللاحقة.

الإجراءات الردعية على المصارف:**ونستعرض أدناه الإجراءات الردعية على المصارف من خلال رقابة البنك المركزي العراقي:**

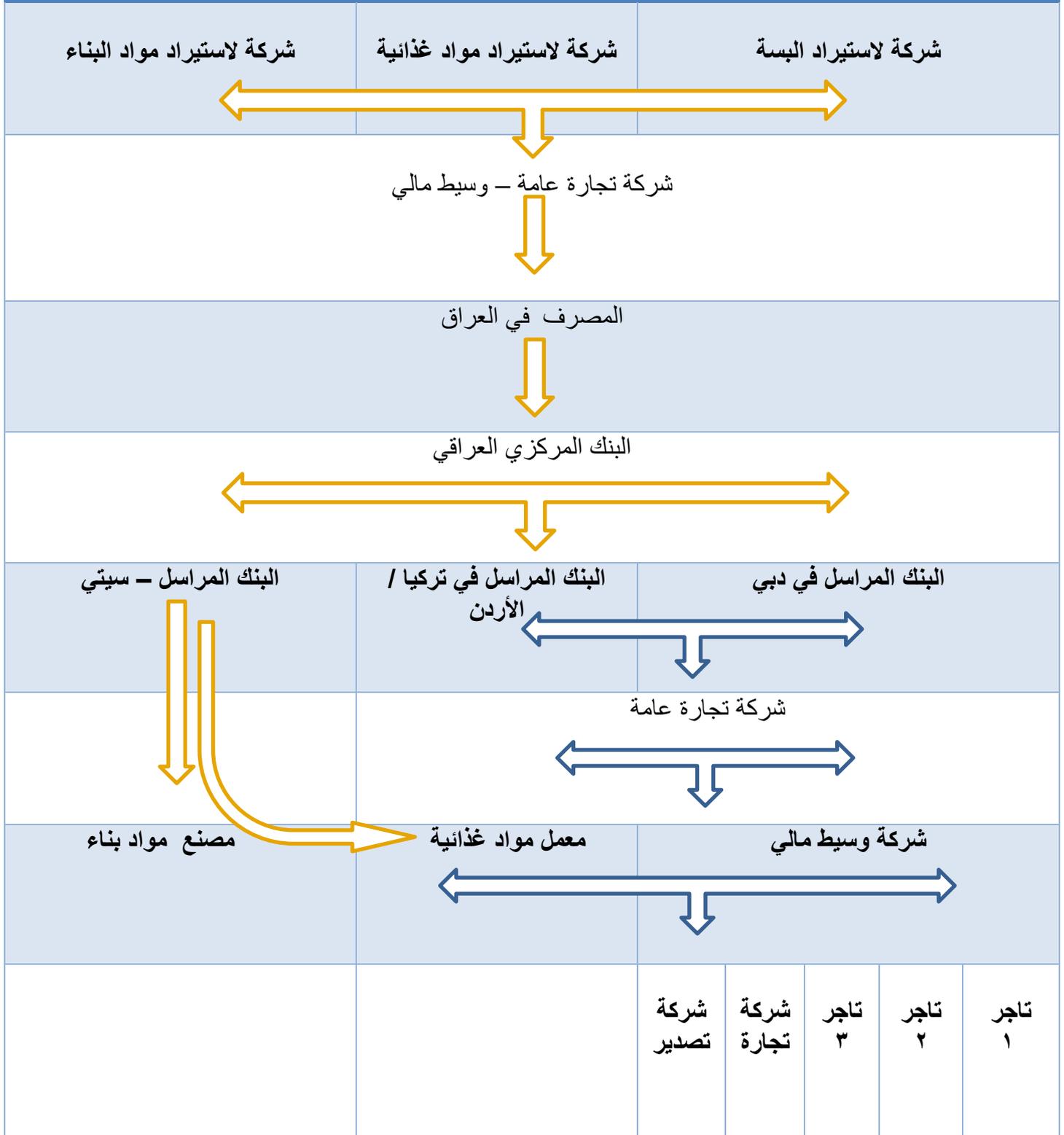
لغرض التأكد من الكشوفات التي تقوم المصارف بتقديمها لطلب تعزيز أرصدها من خلال نافذة بيع العملة، يقوم البنك المركزي بزيارات تفتيشية للمصارف ومراجعة المستندات التجارية التي تخص التحويلات والتأكد بأنّ المصرف قد قام بالعناية الواجبة لتطبيق مبدأ (اعرف زبونك KYC)، وبخلافه يتمّ تطبيق غرامات رادعة على المصارف المخالفة. هذا وقد تمّ فرض غرامات على المصارف بقيمة ٥٦٠ مليار دينار لمخالفتها ضوابط وتعليمات البنك المركزي العراقي فيما يخص نافذة بيع العملة والمخالفات الأخرى، وتمتّ إحالة أكثر من ٦٧٩ مخالفة إلى الجهات القضائية المختصة خلال ٢٠١٧ – ٢٠١٨ لإجراء ما يلزم وفقاً لما يقتضي القانون، وعلى النحو الموضح في الرسم الآتي:



كما ويوضح الشكل اللاحق التسلسل الخاص بالكشوفات التحليلية التي تقدمها المصارف بعد مشاركتها في نافذة بيع العملة:



تسلسل الكشوفات التحليلية المقدمة من قبل المصارف المشاركة في نافذة بيع العملة والتي تخضع لرقابة البنك المركزي العراقي



رسم بياني يوضح الفرق بين سعر بيع العملة الرسمي والسعر في السوق المحلية منذ انشاء النافذة إلى نهاية عام ٢٠١٨:

نوّد أن نبين برسم بياني توضيحي الفرق بين سعر بيع العملة الرسمي والسعر في السوق المحلية منذ إنشاء النافذة إلى نهاية عام ٢٠١٨ وعلى النحو المُبيّن أدناه.

على الرغم من ارتفاع سعر الصرف لغاية ١,٢٧٥ دينار خلال السنوات الماضية بسبب الأوضاع الاقتصادية والأمنية التي مرّ بها العراق استطاعت السياسة النقدية للبنك المركزي بالعمل على تضيق الفجوة بين السعر الرسمي وسعر السوق (١٢٧٥-١١٩٠=٨٥ دينار أي ما يعادل ٧,١% فوق السعر الرسمي) وصولاً إلى المعدل العالمي المعتمد لتغيير سعر الصرف (+/- ١%) بحسب المبادئ التوجيهية لصندوق النقد الدولي (١١٩٠/+/-١% = ١٢)



- رسم بياني يوضح الفرق بين سعر بيع العملة الرسمي والسعر في السوق المحلي للسنوات منذ 2009 الى 2018.

دينار

بعد أقصى، وهذا ما تمّ تحقيقه فعلياً، فمنذ بداية عام ٢٠١٨ إلى غاية تاريخه فإنّ سعر الصرف الحالي في السوق الموازي يراوح بين (١,١٩٥-١,٢٠٠).

إنّ أهم ما نجحت السياسة النقدية فيه خلال السنتين الأخيرتين هو إنهاء التقلبات الحادة في سعر الصرف، الذي كان يسبب مشاكل كثيرة ويولّد عدم الاستقرار، ولا سيّما أنّ العراق يتبنّى نظاماً ثابتاً لسعر صرف عملته الوطنية.

الخلاصة

- 1- إن أهم الأهداف للسياسة النقدية التي يقودها البنك المركزي العراقي هي تحقيق الاستقرار في سعر الصرف والأسعار المحلية والعمل على الحفاظ على نظام مالي مستقر يقوم على أساس المنافسة في السوق، وكما ورد في أحكام المادة (٣) من قانونه النافذ ولغرض تحقيق هذه الأهداف فإن القانون رسم للبنك جملة من المهام التي يتوجب عليه القيام بها، ومن بينها صياغة السياسة النقدية وتنفيذها بما في ذلك سياسة الصرف الأجنبي التي يحكمها قانون البنك المركزي العراقي والاتفاقيات الدولية وتعليمات البنك المركزي العراقي التي يضعها مجلس إدارة البنك وفقاً لما ورد وتحقيقاً لأهدافه في ضوء الظروف والمتغيرات.
- 2- أسهمت نافذة بيع العملة بشكل كبير في تحجيم نمو عرض النقد والعملة المُصدَّرة من خلال شراء البنك المركزي للعملة الأجنبية من وزارة المالية؛ لتمكينها من دفع نفقات الموازنة بالدينار من دون الحاجة إلى إصدار عملة إضافية تزيد من حجم الكتلة النقدية، وتؤدي إلى زيادة مناسيب السيولة ورفع نسبة التضخم، وكان لوضع عملية بيع الدولار في إطارها القانوني والتنظيمي والرقابي ووفقاً للممارسات الدولية، أن يحقق البنك المركزي العراقي إنجازاً بارزاً في السيطرة على سعر الصرف، وإلغاء فجوة السعر، والحفاظ على الاحتياطيات الأجنبية بمستوى مريح جداً، وأعلى من المؤشر الدولي لقياس كفاية الاحتياطيات.
- 3- إن البنك المركزي ملزم بتحويل (تصريف) العملة الأجنبية إلى عملة محلية؛ لأنها في الأصل ملك السياسة المالية، ومصدر العملة الأجنبية (الدولار) لدى البنك المركزي يكون من خلال قيام وزارة المالية بمقايضة ما لديها من إيرادات بالدولار (ناجمة بالأصل عن صادرات العراق النفطية) لقاء حصولها على ما ترغب فيه من الدينار العراقي المُصدَّر من البنك المركزي ليدخل التداول، ولكن عبر أبواب الصرف في الموازنة العامة للدولة، ولمّا كانت مهمة البنك المركزي هي الحفاظ على استقرار قيمة الدينار العراقي، الذي جرى إصداره والتصرف فيه بصورة رئيسة عبر نفقات الموازنة العامة، وبحسب الآلية المشار إليها في أعلاه، فإنّ مثل هذا الأمر قد حدّدَ توجهات السياسة النقدية للبنك المركزي العراقي، وفيدّها في كيفية استخدام الدولار المتاح بوصفه احتياطياً أجنبياً، بغية مواجهة نفقات الجمهور والطلب المحلي الفعّال ومعاملات السوق المترتبة عليها، والتي اشتمّلت بالأساس من إنفاق حكومي تحوّل في مرحلة لاحقة إلى قوة شرائية بيد الجمهور، ليتم تداولها وإنفاقها كدينار العراقي في التعاملات اليومية.

4- وبهذا فقد اضحى الاحتياطي الأجنبي موجّه للتعامل المباشر مع ضغوط السوق واحتياجاتها للعملة الأجنبية، ولكن في إطار الحفاظ على الدينار العراقي وقوته الشرائية عبر غطاء دائم من النقد الأجنبي. وإنّ مثل هذا التوجه في السياسة النقدية يُعدّ من الأعمال اللاحقة والأساسية في تنفيذ أهداف البنك المركزي، ولا سيّما بعد ما انتهت مرحلة التعامل المباشر مع السياسة المالية في المرحلة الأولى المذكورة آنفاً (أي مرحلة استبدال احتياجات الموازنة العامة للدينار العراقي ببعض موجودات الحكومة من العملة الأجنبية والبدء بصرف الدينار عبر فقرات الموازنة العامة)، لتبدأ المرحلة الثانية المتمثلة هذه المرة بمعالجة طلب السوق على العملة الأجنبية، والناجم - كما نوهنا - عن المصروفات النهائية للحكومة بشكل رئيس من خلال نافذة بيع العملة التي يمارس البنك المركزي فيها **وظيفة عمليات السوق المفتوحة** (التي نصّ عليها قانونه) في مبادلة الدولار بالدينار.

5- وفي الحقيقة فإنّ هذه العملية ليس لتمويل التجارة الخارجية للقطاع الخاص واحتياجاته من النقد الأجنبي فحسب، بل يمارسها بوصفها سياسة نقدية للتدخل من أجل استقرار سعر الصرف والسيطرة على مناسيب السيولة المحلية واحتواء قوة النفقات الحكومية التي تولّدها الموازنة العامة، إذ تولّد النفقات العامة **قوة طلب محلية متنوعة جداً** على السلع والخدمات الخارجية أمام **هشاشة التنويع الاقتصادي المحلي**، وتعاضم الإنفاق الفردي المستمد من قوة الإنفاق العام في الموازنة العامة الذي يُمثّل **أسس التضخم الناجم عن ضغوط الطلب أو الإنفاق الكلي**. ما لم يُلبّ، في وقت تضيق فيه قوة العرض المحلي من السلع والخدمات، إذ لا تشكل مساهمة القطاع الزراعي والصناعي سوى ٥% من تكوين الناتج المحلي الإجمالي، ممّا جعل مزاد العملة الأجنبية وسيلة لامتنعاص قوة الإنفاق الحكومي المولّد من الربيع النفطي أو الدين الداخلي.

6- إذا كانت الموازنة العامة للدولة عبر سياستها المالية قد أخفقت في تحقيق قاعدة قوية للنمو الاقتصادي، ومالت كثيراً نحو الإنفاق الجاري؛ بسبب ضعف القاعدة الإنتاجية الوطنية، فإنّ هذا التوجّه يتقاطع مع المبادئ الأساسية للسياسة النقدية وأهدافها في تحقيق الاستقرار عن طريق التصدي للإنفاق أو توليد عرض معوض لنقص العرض المحلي من خلال تمويل تجارة الاستيراد، وجعل العرض منسجماً مع قوّة الطلب وبخلاف ذلك فإنّ تقييد بيع العملة الأجنبية أمام نواقص خطيرة في تنويع العرض المحلي وإخفاقات سياسة التنمية لا يؤدي إلّا إلى توليد كارثة في الاقتصاد تتمثل بضرب عناصر الاستقرار فيه، وأبعاد وتحريف السياسة النقدية عن أهدافها في موازنات كبرى (تبلغ ١٠٠ ترليون دينار عراقي)، وإذا ما أُريدَ **تبدليل فلسفة السياسة النقدية** في تنفيذ بعض أدواتها كنافذة العملة الأجنبية، فينبغي ابتداءً العمل على **تبدليل فلسفة السياسة المالية** وجعلها سياسة مولّدة للتنمية، وتوسيع العرض وقاعدة الإنتاج المحلية، ومن ثمّ تقليل الاعتماد على الاستيرادات التي لا تُشكّل ضغطاً على السياسة النقدية فقط، بل تجعل الموارد المتأتية من بيع النفط تصب في بناء اقتصادات الدول المُصدّرة للعراق، وإبقاء العراق معتمداً على مورد واحد من دون بناء قاعدة إنتاجية في القطاعات الحقيقية، ومن ثمّ تزايد وتيرة البطالة.

7- إنَّ النظر إلى نافذة بيع العملة الأجنبية على أنَّه استنزاف للعملة الأجنبية بتحويلها إلى الخارج، أمرٌ تقع معالجته خارج البنك المركزي؛ إذ وضحنا أسباب الطلب على الدولار الناشئة عن البنية الاقتصادية والمالية والتجارية والاستثمارية، والظروف المرتبطة بحالة اللا استقرار وعدم اليقين وضعف سلطة القانون وبيئة الأعمال التي تعاني من ظواهر البيروقراطية والفساد، وتردّي الخدمات الصحية والتعليمية، وكلها عوامل تجعل الطلب على الدولار مرتفعاً سواء لأغراض الاستيراد، الذي بات النشاط الأساس في العراق، ولأغراض الهجرة أو الاستثمار في الخارج أو السفر للدراسة أو العلاج أو حتى شراء الدولار لأغراض الاكتناز داخل العراق.

وهذه الحقائق لا بُدَّ أن تدفع باتجاه تصحيح الاختلالات وتحسين الظروف، وتوفير عوامل الاستقرار الاقتصادي، والاجتماعي، والأمني، والاستثماري، وتحقيق التناسق بين السياسات المالية، والنقدية، والتجارية، والاستثمارية.

أمّا النظر إلى عملية البيع (العرض) من دون النظر إلى أسباب الطلب على الدولار فإنَّه أمر لا يحقّق تصحيح تلك الاختلالات، بل إنَّ تقييد البيع يؤدي إلى نتائج خطيرة كما وضحنا في هذا العرض.

8- أمّا إذا كان النظر إلى موضوع بيع العملة الأجنبية من زاوية مخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب، فإننا قد أعطينا لهذا الأمر في السنوات الماضية اهتماماً استثنائياً وأولوية متقدّمة، وقد حقّقنا تطورات كبيرة على المستويات كافة، في هذا المجال، ومازلنا نعمل لاستكمال جميع حلقات المنظومة التي ترتبط بجهات متعدّدة، حكومية ومهنية وأمنية، ورقابية وغيرها، وقد استعرضنا الإجراءات التي أنجزت خلال المدّة الماضية، ولأول مرّة في تاريخ البنك المركزي بصورة خاصة، والعراق بصورة عامة، وكان لتلك الإجراءات أثر بالغ في تحسين تصنيف العراق، وإخراجه من المنطقة الرمادية، كما يجري إحالة الكثير من القضايا، في هذا الاطار، إلى القضاء، الأمر الذي يحدث لأول مرة طبقاً لقانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب رقم ٣٩ لسنة ٢٠١٥.

9- إنَّ تقييد التحويل الخارجي أو تقنين تدفق الأموال الخارجة إلى المواطنين هو اتجاه لا ينسجم مع كون الدينار العراقي قابلاً للتحويل بما يعادله من العملة الصعبة داخل العراق، فضلاً عن أنَّ ذلك يتعارض وحرية التحويل الخارجي والتزام العراق بالاتفاقيات الدولية، وبصورة خاصة تطبيق أحكام نصوص المادة الثامنة من اتفاقية صندوق النقد الدولي، التي تلزم الدول الأعضاء باعتماد حرية التحويل الخارجي، ورفع القيود أمام حركة أموال المواطنين، باستثناء ما يتعلّق بالمخالفات القانونية الناجمة عن عمليات غسل الأموال وتمويل الإرهاب.

10- في ظل غياب أيّة أنظمة أو تعليمات تُنظّم التجارة الخارجية، ولا سيّما الاستيراد منذ عام ٢٠٠٣ ولحد الآن، أصبح البنك المركزي أمام خيارين لا ثالث لهما، إمّا أن يجتهد ويضع ضوابط لتنظيم عملية التحويل الخارجي، أو التوقّف بشكل نهائي عن تمويل التجارة الخارجية، ولاستحالة الذهاب إلى الخيار الثاني المتضمن وقف عمليات تمويل التجارة الخارجية عن طريق النافذة؛ لأنّ ذلك يؤدي إلى وقف الاستيراد بالكامل عن طريق القطاع الخاص، ومن ثمّ ترتّب آثار مدمرة على الاقتصاد العراقي، وهذا ما دفع البنك المركزي إلى أن يقوم بوضع ضوابط للدخول إلى نافذة بيع وشراء العملة، من دون أن يكون مكلفاً بذلك بموجب أحكام قانونه النافذ، إلّا فيما يتعلق بمتطلبات تطبيق قانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب رقم ٣٩ لسنة ٢٠١٥ على المصارف والمؤسسات المالية الخاضعة لرقابته.

11- إنّ البنك المركزي العراقي لا يمكن أن ينوب عن الوزارات والجهات الأخرى لمتابعة استخدام الأموال ودخول السلع والبضائع إلى العراق، بل إنّ ذلك من واجب تلك الجهات كوزارة التجارة ووزارة المالية، والهيئة العامة للجمارك، وزارة الداخلية، وزارة التخطيط، إنّ دور البنك المركزي هو تغطية الاستيرادات وليس منظّماً للعملية الاستيرادية التي لا تخضع إلى الآن إلى تنظيم، ابتداءً من منح إجازة الاستيراد التي تخلو حتى الآن من ذكر المبلغ وحتى الكمية، وانتهاءً بدخول البضاعة وفحصها عبر المنافذ الحدودية وتخليصها جمركياً، فضلاً عن وجود الكثير من المنافذ الحدودية غير الشرعية.

إنّ وضع الضوابط الاستيرادية للتجارة الخارجية من قبل الوزارات المعنية وإحكام السيطرة على المنافذ الحدودية يؤثر بشكل إيجابي في الاقتصاد العراقي بصورة عامة، ويخفض نزف الدولار لبضائع رديئة وغير ضرورية، وحينها يمكن للبنك المركزي الاعتماد على الوثائق الرسمية التي تقوم بإعدادها وتنظيمها الوزارات العراقية المختصة، ويصبح دور البنك المركزي مموّلاً لاستيرادات القطاع الخاص وليس منظّماً للعملية الاستيرادية، ويتطابق ذلك مع قانون رقم ٥٦ لسنة ٢٠٠٤.

12- لا بُدّ من تمييز احتياطات البنك المركزي من احتياطات الحكومة، فاحتياطات البنك المركزي لها وظيفة المحافظة على سعر الصرف من خلال بيع العملة الأجنبية أو شرائها من السوق، ويرتفع الاحتياطي وينخفض تبعاً لذلك، وفي كل الأحوال فهو لا علاقة له بخزينة الحكومة، **فهو لا يأخذ منها حين ينخفض ولا يعطيها إذا زاد**، أمّا احتياطات الحكومة فهو الفائض الناتج عن زيادة إيراداتها على نفقاتها بالعملة الأجنبية، الذي تحتفظ به الحكومة لأغراض الاستثمار أو لرفد الخزينة العامة في سنوات العجز، أو يخلق صناديق سيادية، وصناديق الأجيال القادمة... إلخ، هذا التمييز أمر ضروري في التعاطي مع طبيعة تلك الاحتياطات، إذ إنّ الكثير يخط بينهما، وينظر إلى التصرف باحتياطات البنك المركزي (من خلال عمليات السياسة النقدية) على أنّه تصرف باحتياطات الحكومة.

