

رقابة البنك المركزي على المؤسسات المالية المتعاملة بالعملة الأجنبية  
(دراسة مقارنة)

أ. د. ذكري محمد حسين الياسين / جامعة بابل كلية القانون

م.م عبدالخالق غالي مهدي / جامعة بابل كلية الهندسة / المسيب

**Centrai Bank Supervision of Financial Institutions Dealing in Foreign Currency  
(Comparative study)****Dr. Dhekra Mohammed Hussien Al Yaseen / University of Babylon College of Law****Abdulkhaleg Ghali Mahdi / University of Babylon****College of Engineering Al- Musayyib****Abstract**

The philosophy that every economic system adopts in managing the state's joints reflects the reality of this system and its approach to monitoring and in accordance with the requirements of its management and coordinating its activities to evaluate its performance, which makes monitoring an imperative requirement in dealing with great caution with the data that abounds in aspects of economic activity and commercial exchange to rule The variables of the banking environment .

Therefore, we find that monitoring the central bank tops the priorities of enacting legal and supervisory legislation that has established the inevitability of the functions it carries out and the extent of its connection with the idea of maintaining the exchange rate and ensuring the safety and stability of the banking system, which explains the trend of modern economies for the existence of effective and influential supervisory systems, at the forefront of which the Central Bank stands It possesses legal tools and expertise in the administrative and financial fields.

In order for the central bank to be worthy of this task, it must deviate from the traditional thought of banking supervision and distance itself from all its folds and limitations, to jump towards the threshold of modern methods in its practice, And in order to understand all the vocabulary of this discussion, we decided to divide it into two demands. We will allocate the first requirement of it to legal oversight, while in the second we will address institutional oversight.

**key words :** Censorship ,Establishment , Finance , Office ,Field

**المستخلص**

أن الفلسفة التي يتبناها كل نظام إقتصادي في إدارة مفاصل الدولة ، يعكس حقيقة هذا النظام ومنهجه المتبع في الرقابة ووفقاً لمتطلبات إدارتها ونسق فعاليتها لتقييم أدائها ، وهو ما يجعل من الرقابة مطلباً حتمياً في التعامل بحذر شديد مع المعطيات التي تزخر بها أوجه النشاط الاقتصادي والتبادل التجاري لحكم متغيرات البيئة المصرفية من خلال تنوع وسائلها وأساليبها وتحديد نقاط الخلل ومظاهر الانحراف والتلاعب التي تحدث في مجرياتها.

لذلك نجد أن رقابة البنك المركزي تنصدر أولويات سن التشريعات القانونية والرقابية التي أرسى معالمها حتمية الوظائف التي يقوم بها ومدى إرتباطها بفكرة المحافظة على سعر الصرف وضمان سلامة وإستقرار النظام المصرفي، وهو ما يفسر توجه الاقتصاديات الحديثة لوجود أنظمة رقابية فعالة ومؤثرة يقف في مقدمتها البنك المركزي بما يمتلكه من أدوات قانونية وخبرات في المجالات الإدارية والمالية ، بحيث يؤهله ليكون نظاماً محكماً هيكلياً وإدارياً وفنياً وقانونياً لإيجاد أفضل السبل والوسائل لتحقيق التوازن النقدي ودعم الثقة في النظام المصرفي.

ولأجل أن يكون البنك المركزي أهلاً لهذه المهمة ، يجب عليه التجرد عن الفكر التقليدي للرقابة المصرفية وينأى عن كل ثناياه ومحدداته ، للقفز نحو عتبة الأساليب الحديثة في ممارستها بما تتضمنه من المتابعة المكتتبية مروراً بالتفتيش الميداني مواكبة لعمل المدقق

الخارجي ومدى تقييد المؤسسات المالية في مكافحة غسل الأموال ، ولأجل الإحاطة بكل مفردات بحثنا هذا ، إرتأينا تقسيمه على مطلبين سنخصص المطلب الأول منه الى الرقابة القانونية على بيع العملة الأجنبية ، بينما سنتطرق في المطلب الثاني الى الرقابة المؤسساتية على بيع العملة الأجنبية.

الكلمات المفتاحية : رقابة ، مؤسسة ، مالية ، المكتبية ، الميدانية.

#### المقدمة

أولاً : جوهر فكرة البحث :

من المتعارف عليه أن عملية بيع العملة الأجنبية تتم عن طريق البنك المركزي الى المصارف والمؤسسات المالية التي تتعامل بها ، وهي تمر بعدة مراحل إبتداءً من بيعها ولغاية التصرف بها وتحويلها الى الخارج ، وعليه يكون البنك المركزي أكثر خبرة ودراية ومعرفة عن غيره من الجهات الرقابية الأخرى في عمليات بيعها وتحويلها لتغطية متطلبات السوق وعمليات الاستيراد ، ويكون ذلك تبعاً لبيانات بيعها المعدة من قبل المؤسسات المالية والتي يتم تزويد البنك المركزي بها ، مما يحتم أن تكون له الأولوية في الرقابة على عمليات بيعها والتصرف بها لكشف مواطن الخلل والمخالفات التي تصاحبها .

ولأجل تحقيق ذلك يجب أن يمارس البنك المركزي رقابة صارمة وراذعة على عمليات بيع وشراء العملة الأجنبية من قبل المؤسسات المالية ، تنبئ بنفسها عن الأساليب والسياقات التقليدية ، لتستشرك توجهاً نحو التقنيات والأساليب المستحدثة ، للحد من الفساد المالي والإداري وعمليات غسل الأموال ، وهو ما يجعل من الرقابة تتجدد في وسائلها وتتسع في مداها ، لتكون رقابة وفق السياقات والأطر القانونية ورقابة وفق النظم المؤسساتية تتحد في غاياتها وتتباين في آلياتها ، لأجل تغطية كافة جوانب ومجريات بيع العملة الأجنبية من قبل البنك المركزي الى المؤسسات المالية ، إبتداءً من تأسيسها ومنح ترخيص مزاولة بيع العملة الأجنبية ، ولحين إتمام إجراءاتها وفق السياقات القانونية والتعليمات المنظمة لها .

ثانياً : أهمية البحث وأسباب إختياره :

تتجلى أهمية البحث في موضوع " رقابة البنك المركزي على المؤسسات المالية المتعاملة بالعملة الأجنبية " كونه من الدراسات المستحدثة التي تعالج أحد المرتكزات المالية الرئيسية لاقتصاد كل دولة ، وهو العملة الأجنبية لما تمثله من دعامة أساسية للاقتصاد الوطني ، والذي تسعى غالبية الدول الى التعاطي معها بحذر شديد وضمن سياسة نقدية صحيحة ومدروسة ، خشيةً من نتائجها السلبية على السياسة الاقتصادية للبلاد ومن ثم على إحتياطي البنك المركزي من العملة الأجنبية وعلى سعر الصرف ، متى ما كان هناك إنحراف في تلك السياسة وأخطاء في كيفية إدارتها والتعامل بها .

لذلك تبرز أهمية الرقابة التي يمارسها البنك المركزي على المؤسسات المالية المتعاملة بالعملة الأجنبية ، للتحقق عن مدى تقييد تلك المؤسسات بأحكام القانون والتعليمات النافذة ، وهل أن عمليات بيعها قد جرت ضمن السياقات القانونية أم أن هناك إنحراف في إجراءات بيعها .

ثالثاً : أهداف البحث :

لقد إرتأينا عقد دراسة " رقابة البنك المركزي على المؤسسات المالية المتعاملة بالعملة الأجنبية " لتحقيق الأهداف الآتية :-

- 1- إظهار الدور الفعال والمؤثر لرقابة البنك المركزي لمنع حدوث عمليات غسل أموال وتهريب للعملة الأجنبية ، ولمعرفة مدى التقييد بالسياقات والإجراءات المتبعة في عملية بيعها ، وللمؤسسات المالية عند التعامل بها ،
- 2- الإشارة الى حدود ومحددات الرقابة على بيع العملة الأجنبية والجهات المختصة بذلك وتحديد أنواعها وطبيعتها وآلية تنفيذها ، وإبراز دورها كإجراء وقائي وعلاجي وتشخيصي ، من خلال تقديم رؤيا واضحة ومعقدة عنها تجعلها أداة فاعلة في المحافظة على سلامة الجهاز المصرفي وحسن أداء مهامه .

3- معرفة مدى التزام المؤسسات المالية بالضوابط والتعليمات الخاصة ببيع وشراء العملة الأجنبية ، والجزاء المترتبة على مخالفتها ، والاطلاع على نقاط القوة والضعف فيها وتحديد مدى مطابقتها للمعايير الدولية ، لنطلق من خلالها لتقديم وجهة نظر قانونية متكاملة عنها .

#### رابعاً : مشكلة البحث :

تثار مشكلة البحث بسبب ما تمثله عملية بيع العملة الأجنبية من مسلك خطير له تداعيات مؤثرة وخطيرة على الاقتصاد الوطني ، خاصة في الحالات التي ترتفع فيها معدلات البيع للعملة الأجنبية ، دون أن تكون هنالك قاعدة سائدة لهذه المخرجات مما يسبب إستنزاف في إحتياطي البنك المركزي من العملة الأجنبية ، قد يؤدي الى إنهيار المنظومة الاقتصادية بكاملها إذا إستمر هذا الحال على وضعه دون أن تكون هناك سياسة نقدية موجهة وقيود وضوابط مقيدة لعملية بيعها يبرز أثرها من خلال رقابة مشددة للتعامل بها ، وهنا يظهر دور الرقابة التي يتبناها البنك المركزي على المؤسسات المالية المتعاملة بالعملة الأجنبية لمعالجة هذه الإشكاليات ومظاهر الانحراف في مسلكها ، فضلاً عن ذلك عدم وجود رؤيا مستقبلية للنهوض بالواقع الاقتصادي للبلد من خلال تنوع مصادر الحصول على العملة الأجنبية بدلاً من الاكتفاء على مصدر واحد لتوفيرها ، وهو ما يخلق زيادة في الطلب عليها يلقي بظلاله على إستقرارية سعر الصرف ، لتظهر تداعياته على السحب من الإحتياطي الدولي للعملة الأجنبية والإقراض الداخلي والخارجي ، للمحافظة على سعر الصرف وسد العجز في الموازنة ، مما يجعل من الرقابة مطلباً حتمياً لمراقبة عملية بيعها ومعالجة الانحراف والمسلك غير القانوني في التصرف بها .

#### خامساً : منهجية البحث :

تعتمد دراسة بحثنا هذا على المنهج الوصفي التحليلي والمنهج المقارن ، عن طريق إعطاء تصور واضح ورؤيا معمقة عن رقابة البنك المركزي على المؤسسات المالية المتعاملة بالعملة الأجنبية ، من خلال تحديد مفهومها وأنواعها والجهة المختصة بها ، مع تشخيص فحوى الرقابة وإبراز دورها في الحد من عمليات البيع غير القانونية للعملة الأجنبية . وقد إعتدنا في بحثنا هذا على دراسة وتحليل النصوص القانونية والتعليمات الصادرة بهذا الشأن بإتباع أسلوب المقارنة وإبراز نقاط التشابه والاختلاف بين القانون العراقي والقانون المصري والفرنسي ، للوصول الى فكرة شاملة عن طبيعة هذه الرقابة والكشف عن مواطن القوة والضعف فيها وإبراز دورها المؤثر في الكشف عن المخالفات المرتكبة .

#### سادساً : هيكلية البحث :

سنقسم موضوع بحثنا هذا " رقابة البنك المركزي على المؤسسات المالية المتعاملة بالعملة الاجنبية " على مطلبين ، سنخصص المطلب الأول منها الى الرقابة القانونية على بيع العملة الأجنبية ويكون على ثلاث أفرع ، سيخصص الفرع الأول منها الى مفهوم الرقابة القانونية أما الفرع الثاني فسنتناول من خلاله رقابة المدقق الخارجي وعلاقته القانونية بالبنك المركزي ، بينما سنتناول في الفرع الثالث الرقابة على غسل الأموال وتمويل الإرهاب .

وبخصوص المطلب الثاني فسننترق من خلاله الى الرقابة المؤسساتية على بيع العملة الأجنبية وسيقسم على فرعين ، حيث سيتضمن الفرع الأول الرقابة المكتبية على بيع العملة الأجنبية ، بينما سيتضمن الفرع الثاني الرقابة الميدانية على بيع العملة الأجنبية . وفي نهاية بحثنا هذا سنتطرق الى أهم ما تم التوصل إليه من نتائج وتوصيات تم التوصل إليها .

#### المطلب الأول

##### الرقابة القانونية على بيع العملة الأجنبية

تتجلى أسس هذه الرقابة في الصلاحيات القانونية التي يمنحها قانون البنك المركزي والقوانين الخاصة الأخرى الى المدقق الخارجي لمراقبة ومتابعة كشوفات بيع العملة الأجنبية وعلاقته القانونية مع البنك المركزي في تطبيق ذلك ، فضلاً عن التحقق عن مدى تعيد المؤسسات المالية بالأحكام القانونية والتعليمات النافذة لمكافحة غسل الأموال ، الأمر الذي يتطلب تناول هذا المطلب في ثلاث أفرع

سنتناول في الفرع الأول مفهوم الرقابة القانونية ، وفي الفرع الثاني رقابة المدقق الخارجي وعلاقته القانونية بالبنك المركزي ، على أن يكون الفرع الثالث مخصصاً الى الرقابة على غسل الأموال وتمويل الإرهاب .

### الفرع الأول

#### مفهوم الرقابة القانونية

نتطلع لتحديد مفهوم الرقابة القانونية من خلال تعريفها وبيان أهدافها ومن ثم تحديد الجهة المختصة بإجراءات الرقابة وذلك في ثلاث فقرات متتالية :-

#### أولاً : تعريف الرقابة القانونية :

يتوافق تعريف الرقابة القانونية مع مدلول الرقابة بمفهومها العام ، لما تمثله الأخيرة من أسلوب راقٍ في الأداء ومنهج متطور لمواكبة الأزمات المالية ، بحيث أصبحت تلك الرقابة بأساليبها المستحدثة ضرورة من ضروريات العصر تتلاقى في العمل وتتسق في الأداء لتحافظ على حقوق الزبائن في تعاملاتهم المصرفية ومنها بيع أو شراء العملة الأجنبية ، وينطلق ذلك من خلال تعريفها " بأنها الإجراءات التي تتخذها السلطة النقدية ممثلة بالبنك المركزي لأجل المحافظة على سلامة الجهاز المصرفي وتجنب المصارف المخاطر المحدقة بها "(1). وتطبيقاً لذلك تعرف الرقابة القانونية " بأنها مجموعة الوسائل والإجراءات التي يتخذها البنك المركزي في قانونه أو أي قانون خاص آخر ، للتحقق عن مدى التزام المؤسسات المالية بها عند ممارسة أنشطتها "(2) .

ولذلك نجد أن مفهوم الرقابة يتحدد في جانبين ، الأول بوسائل وأساليب مباشرتها وهو ما يقع تحت مظلة الإدارة العامة ، والجانب الثاني ذي بعد قانوني يتناول القواعد القانونية التي تحدد هيئات الرقابة والاختصاصات المخولة لها والسلطات التي تستند عليها لتنفيذ مهامها (3).

#### ثانياً : أهداف الرقابة :

أن الغاية من تنظيم الرقابة سواء تم بموجب أحكام قانونية أو تعليمات تنظيمية هو لتحقيق عدّة أهداف أهمها :-

1- ضمان سلامة الوضع المالي للمؤسسة المالية من الناحيتين القانونية والتنظيمية ، وتوفير سيولة لتغطية إحتياجاتها من العملة الأجنبية(4).

2- السعي لتحسين النظام المصرفي من حيث نوع الخدمات المصرفية المقدمة خاصة في مجال تكنولوجيا المعلومات لمتابعة عمليات بيع العملة الأجنبية والتحويل الخارجي لها ، ومدى تقيد المؤسسات المالية بتعليمات بيع وشراء العملة الأجنبية(5) .

3- الحد من الممارسات الضارة للمؤسسات المالية المتعاملة بالعملة الأجنبية والحد منها ، عن طريق إصدار التعليمات المحددة لسعر صرف العملة المحلية مقابل العملة الأجنبية ، مع تحديد كمية العملة المباعة لكل مؤسسة، والعمولة الواجب إستيفائها(6) .

4- حماية المصلحة العامة عن طريق حماية حقوق الزبائن في عمليات الإيداع والتحويل لتنفيذ الالتزامات الخارجية بحيث تكون متفقة مع الأنظمة والتعليمات النافذة ، ومطابقة بيانات وإحصاءات بيع العملة الأجنبية المقدمة من المصارف الى الجهات الرقابية .

5- تحديد مواطن الخطأ والإهمال والانحراف في الأداء وتقديم المشورة لتصحيحها ، مع الاحتفاظ بحقها في فرض العقوبات لمنع تكرار تلك الأخطاء وللحد من المخاطر المالية ، وهي بذلك تمثل جرس إنذار لدرء المخاطر(7) .

الى جانب ذلك نرى أن النقطة الجوهرية التي يجب التركيز عليها في الرقابة على بيع العملة الأجنبية ، هو فرض قيود مشددة على عمليات البيع وتحديد الكميات المباعة وفق متطلبات حاجة السوق وكشف العمليات التي يشتبه بأنها غسل أموال وتهريب للعملة .

#### ثالثاً : الجهة التابعة الى البنك المركزي والمتخصصة بالرقابة على بيع العملة الأجنبية :

تعد دائرة مراقبة الصيرفة والائتمان الجهة المختصة بالرقابة وهي إحدى تشكيلات البنك المركزي العراقي منذ تأسيسه بموجب القانون رقم (43) لسنة 1947 الملغي ، وإستمرت بمهامها إستناداً الى قانون البنك المركزي رقم (56) لسنة 2004 النافذ ، وتخضع لرقابة وتدقيق هيئة الرقابة المالية الاتحادية في إنجاز مهامها المتعلقة في الرقابة على بيع وشراء العملة الأجنبية ومنح التراخيص والرقابة على المصارف

والمؤسسات المالية غير المصرفية ومدى التزامها بالقوانين وتعليمات بيع وشراء العملة الأجنبية ، ولأجل أن تقوم هذه المديرية بمهامها فقد قسمت الى عدة أقسام (8) :-

- 1- قسم مراقبة المصارف التجارية .
  - 2- قسم مراقبة المصارف الإسلامية .
  - 3- قسم مراقبة المؤسسات المالية غير المصرفية .
- وتكون مهام هذه الأقسام الرقابة على التسجيل ومنح التراخيص والتدقيق المكتبي والميداني .
- 4- شعبة مراجعة عمليات بيع وشراء العملة الأجنبية ، وتعنى بوظيفة مراقبة المصارف من حيث إمتثالها والتزامها بتعليمات بيع وشراء العملة الأجنبية .
- 5- قسم تحليل أداء المصارف ومراقبة المخاطر ، ويقوم بتدقيق البيانات المالية ، وتقييم المخاطر التي تتعرض لها .
- فضلاً عن قسم تبادل المعلومات الائتمانية وشعبة تدقيق تقنية المعلومات في المصارف والشركات والتي تعنى بتدقيق الأنظمة الالكترونية الخاصة ودراسة تقرير المدقق الخارجي .

ولأجل أن تقوم هذه المديرية بمهامها ، فإنها تستخدم أسلوبين في الرقابة هما الرقابة المكتبية والتفتيش الميداني للمصارف وشركات الصرافة والتحويل المالي ، للتحقق عن مدى التزامها بالمعايير الاحترازية الدولية ، بحيث يضمن إتساق أوضاعها المالية مع تلك المعايير (9) . وفي مصر يكون قطاع الرقابة والإشراف مسؤولاً عن تنفيذ الأهداف الرقابية والإشرافية للبنك المركزي لضمان إستقرار وسلامة أداء وكفاءة النظام المصرفي ، ويتكون من ( الرقابة الميدانية ، الرقابة المكتبية ، الشؤون المصرفية ، مراقبة المخاطر الكلية ، التعليمات الرقابية، تجميع مخاطر الائتمان ، تطبيقات بازل ) (10) .

بينما نجد أن في فرنسا توجد عدة مؤسسات مسؤولة عن تنظيم الرقابة والإشراف ، وكل منها لها نظامها الخاص ومهامها الرقابية ، وبصدور القانون رقم (76) لسنة 2010 أصبحت هيئة الرقابة والإشراف الاحترازية (ACPR) هيئة مستقلة وتكون مسؤولة عن مراقبة الامتثال لأحكام قانون النقد والمال الفرنسي والأحكام التنظيمية المتعلقة بأنشطة المصارف وشركات التأمين والأنشطة المالية الأخرى ، والتي نتجت عن دمج اللجنة المصرفية وهيئة التأمين والتأمين التعاوني (ACAM) ولجنة شركات التأمين (CEA) ولجنة مؤسسات الائتمان وشركات الاستثمار (CECEI)، إستناداً لأحكام المادة (152) من قانون التجارة الفرنسي المعدل لسنة 2008، وتعنى الهيئة بالمحافظة على الإستقرار المالي والإشراف على القطاع المصرفي وقطاع التأمين، وحماية مصالح الزبائن والسعي لتطوير النظام المالي على المستوى العالمي (11) .

وقد فقدت تلك الهيئة إستقلاليتها بموجب القانون الصادر في 20 يناير 2017 وأصبحت إحدى مؤسسات بنك فرنسا وتعنى في المحافظة على إستقرار النظام المالي وحماية الزبائن والمؤمن عليهم والمستفيدين من الخدمات المصرفية (12) .

## الفرع الثاني

### رقابة المدقق الخارجي وعلاقته القانونية بالبنك المركزي

يكتسب الخوض في غمار بيع وشراء العملة الأجنبية والتسلل الى خفاياها لمعرفة حقيقة أسرارها وأوجه التصرف بها ومدى مشروعية التعامل بها ، للوصول الى نتيجة مفادها أن المصارف والمؤسسات المالية غير المصرفية تمثل الواجهة الأولى والقناة الرئيسية التي تصب فيها الأموال المغسولة والأعمال غير المشروعة ، وعلى أثر ذلك ألزمها القانون وضع نظام خاص للتدقيق الداخلي لتحديد فيه أهدافه وصلاحياته ويتمتع بإستقلالية تمكنه من أداء مهامه الرقابية بكل وضوح وشفافية لرصد المخالفات القانونية والإبلاغ عنها خاصة تلك التي تتعلق بعمليات الاحتيال وغسل الأموال (13) .

ولكن المنظور العام يعكس خلاف ذلك ، وهو أن تلك المؤسسات قد لا تسعى لتحقيق هذه الأهداف ، من خلال قيام بعضها بتغليب وإيثار مصالحها الشخصية لتحقيق مآربها عن طريق التلاعب في كشوفات بيع العملة الأجنبية ، وأرتكابها العديد من المخالفات وبأساليب

مختلفة ، إكتسبتها من الخبرة المتراكمة من عمليات البيع وضعف الرقابة المفروضة عليها ، للنفاز من خلالها لأجل توسع نشاطها وزيادة أرباحها ، بغض النظر عن الوسائل والأساليب التي تتبعها لتحقيق تلك الأرباح (14) .

وعلى أثر ذلك ترتكب العديد من المخالفات في سياق عمليات بيع وشراء العملة الأجنبية ، أما بصورة مباشرة لتنفيذ وتسيير عمليات بيعها التي قد تكون غير أصولية وخارج ضوابط التعامل بالعملة الأجنبية كالتلاعب في بياناتها المالية أو بأسماء المسافرين وأرقام جوازاتهم عن طريق تكرارها أو إضافة أسماء وهمية للبيانات المقدمة الى البنك المركزي ، وقد تكون المخالفات بطريقة غير مباشرة بإتفاقها مع المستوردين أصحاب الحسابات المفتوحة لديها بتقديم قوائم لبضاعة غير مطابقة للشروط والمواصفات أو قد تكون هناك مغالاة في أسعارها ، مستغلة ضعف الرقابة بسبب تعددية البيانات المقدمة وقلة الكادر المتخصص لتدقيقها ، مما افضى أن تكون هناك رقابة خارجية لعمليات بيع العملة الأجنبية من قبل تلك المؤسسات .

وتعد رقابة المدقق الخارجي (15) مهمة قانونية تؤكد عليها البنوك المركزية وتساندها التشريعات والأعراف المصرفية وقواعد مهنة مراقب الحسابات ، بوصفه من الغير في مراجعة وتدقيق البيانات وعمليات التحويل الخارجي التي تقوم بها المصارف والمؤسسات المالية الأخرى ، من خلال دعمه بسلطات واسعة في الاستقصاء والتحري وتحديد الإجراءات والوسائل الخاصة لإنماء قدراته وإستقلاليته ، بحيث يمكن ترجمة مهامه القانونية بالتزامات خاصة تركز على صلاحياته وتزيد من مسؤولياته ومهامه المهنية ، إبتداءً من تعيينه من قبل الجمعية العمومية للمؤسسة المالية إستناداً لأحكام المادة (102) من قانون الشركات العراقي (16) ، بغض النظر عن كونه شخص طبيعي أو معنوي (17) ، ويشترط فيه أن يكون مقبولاً من قبل البنك المركزي ويعين لمدة لا تتجاوز (5) سنوات ما لم يكن هناك إستثناء يمنح له من البنك المركزي ، ويقوم الأخير بتعيينه في حالة فشل المصرف في ذلك (18) ، وهو ما يمثل نوع من النفوذ والهيمنة يمارسه البنك المركزي على المدقق الخارجي بحيث يكون تحت رقابته وإشرافه لتنفيذ تعليماته .

ويعد المراقب تقريراً تقدم نسخة منه الى البنك المركزي في منتصف ونهاية كل سنة مالية عن أنشطة المصرف ومدى التزامه بالقوانين والتعليمات النافذة وفق المعايير المحاسبية الدولية ، مشفوعاً بالتوصيات التي يراها مناسبة ومتضمناً (19) :

- 1- صحة البيانات الخاصة بالتعاملات المالية ومدى كفاية الكشوفات المرسله الى البنك المركزي ومطابقتها لمضمون سجلات المصرف وقوائم شركات الصيرفة والتحويل المالي .
- 2- الكشف عن حالات الخطأ والغش والاحتيال في الدفاتر والسجلات المالية .
- 3- إبداء الرأي والمشورة عن مدى مطابقة وقانونية بيانات المعاملات المالية ، والتقليل من فرص إرتكاب الخطأ .
- 4- درجة كفاية إجراءات الرقابة الداخلية ودرجة تعيد المصرف المعني بها .
- 5- تبليغ البنك المركزي بأي خرق لأحكام القانون أو الأنظمة أو التعليمات الصادرة منه .

ولا يقف دور المدقق الخارجي على إبداء الرأي القانوني بالوضع المالي للمؤسسة المالية في حالة الخطأ والغش ، وإنما يتعداه ليكون ملزماً لرفع تقارير عند التعرض لمخاطر النقد الأجنبي ومدى إتخاذ المصارف لإجراءات التحوط لمخاطر تغيير أسعار صرف النقد الأجنبي ، وأن يقوم بإبلاغ البنك المركزي عن الضغوطات التي يتعرض لها (20) ، والمخالفات للقوانين خاصة الحالات التي يشتهب في كونها تمهيد لغسل الأموال ، وأن يوضح في التقرير مدى إمتثال المصرف لمكافحة غسل الأموال من عدمه ، وكل ذلك يجري ضمن دراسة شاملة ومعقدة لمصادر تلك الأموال وآلية إدخالها في الحسابات المصرفية وتحويلها (21) .

وعلى أثر ذلك تكون المهام الموكلة الى المدقق الخارجي ذات طبيعة مميزة وحساسة لئلا تتساقط مع مسلك خطير على الاقتصاد الوطني وهو التعامل بالعملة الأجنبية وعلاقتها بغسل الأموال وتهريبها ، لذلك تتحقق مسؤوليته مع كل إخلال بالتزاماته ، سواء كانت مسؤولية مهنية لإخلاله بقواعد السلوك المهني وآداب المهنة ، أو مسؤولية قانونية لإخلاله بأحكام القانون في بذل قدر مناسب من العناية في أداء مهامه (22) .

### الفرع الثالث

#### الرقابة على غسل الأموال وتمويل الإرهاب

يعد غسل الأموال الخطر الرئيسي وخط الصد الأول في مواجهة عمليات بيع وشراء العملة الأجنبية ، فطالما هناك بيع للدولار يكون هناك في الغالب شبهات لغسل أموال وتهريب للعملة عن طريق المصارف وشركات التحويل المالي وشركات الصيرفة ، يزداد وقعها وينمو معلمها كلما إرتفعت قيمة الصفقة وتشعبت مخرجاتها ، وهو ما يقتضي أن يكون هناك دور للرقابة يتناسب مع عمق التحدي الذي تمثله عمليات غسل الأموال(23) .

وإذا كانت التعاريف التي تناولت عمليات غسل الأموال تتعدد بتعدد أساليبه ، ألا أن لها خصوصية على الصعيد المصرفي وفي بيع العملة الأجنبية بالذات ، حيث تعرّف بأنها " مجموعة من العمليات المتداخلة في قبول الودائع أو نقلها أو إستثمارها أو تحويلها ، لإخفاء المصدر غير الشرعي لها وإظهارها في صورة أموال مشروعة ، مع علمه بأن مصدرها غير مشروع "(24) .

ووفق منظور تشريعي نجد أن المشرع العراقي بخلاف المشرع المصري والفرنسي والاتفاقات الدولية(25)، لم يعرف غسل الأموال في القانون النافذ ، ألا أنه حدد الأفعال التي تعد جريمة غسل الأموال(26) ، ولم يكن القصور في هذا الجانب بل تعدها الى عدم ذكر الواجبات الملقاة على البنك المركزي في الرقابة على عمليات غسل الأموال عند بيع العملة الأجنبية ، ألا أن قانون مكافحة غسل الأموال رقم (93) لسنة 2004 الملغي قد حدد واجبات البنك المركزي والصلاحيات الممنوحة له في الرقابة على عمليات غسل الأموال بشيء من الدقة والتفصيل(27).

ومن المتعارف عليه أن أساليب غسل الأموال تتعدد وتتجدد يوم بعد يوم مما يجعلها تأخذ آفاق وأبعاد جديدة ، تتميز بعمق دلالتها وإستغلالها للتطور التقني والتكنولوجي ، وجدارة تسخيرها للجهاز المصرفي والمؤسسات المالية الأخرى لتحقيق هذا الغرض ، بحيث بلغ تقديراتها وفق إحصائية للأمم المتحدة بما لا يقل عن 9% من حجم التجارة الدولية(28) ، وهذه الأساليب قد تكون أساليب تقليدية ، أو قد تكون أساليب تكنولوجية أفرزها الواقع المعاصر في ظل تحديات العولمة والاتجاه نحو الاقتصاد الحر ، نكتفي بالإشارة لبعض منها قدر تعلقها ببيع وشراء العملة الأجنبية:

#### أولاً : الأساليب التقليدية في غسل الأموال :

1- الإيداع والاقتراض : إذ يقوم غاسلوا الأموال بإيداعها في مصرف أجنبي لا يفرض قيود على غسل الأموال ، في بلد تتعدم فيه الرقابة على المؤسسات المالية ولا تفرض ضرائب على الدخل ، ثم يطلب قرض من أحد المصارف المحلية بضمان العملة الأجنبية المودعة في المصرف الأجنبي ثم يقوم بإستثمار أموال القرض النظيفة بضمان عملة أخرى غير نظيفة(29).

2- شركات الصرافة والتحويل المالي : وبسبب إمتلاكها لحسابات تجارية لدى المصارف فبإمكانها التعامل بالعملة الأجنبية وتحويلها عن طريق التغذية والتحويل من هذه الحسابات و هو ما سبق الإشارة إليه في موضوع بحثنا هذا .

3- شركات الواجبة : وهي كيان قانوني ليس لها أي نشاط أو أصول معترف بها ، بل مجرد واجهة لممارسة نشاطات غير مشروعة بإستخدام ذمتها المالية لعقد صفقات وإجراء تحويلات للعملة الأجنبية لأجل تهريبها وإخفاء مصدرها(30) .

4- تجزئة عمليات الإيداع : إذ يتم تجزئة الأموال غير المشروعة الى مبالغ صغيرة أقل من تلك التي تخضع لإجراءات قانونية ورقابة مشددة ، ويتم إيداعها كمبالغ بسيطة في حسابات متعددة وأسماء مختلفة(31).

5- تهريب العملة الأجنبية : وذلك بإستخدام سياسات وإجراءات مالية مخففة في تحويل العملة الأجنبية ، حيث يتم إخراج العملة الأجنبية خارج الضوابط وبطريقة غير مشروعة على أن يتم إعادتها بطريقة مشروعة بإقامة مشاريع وهمية(32) .

ثانياً : الأساليب التكنولوجية في غسل الأموال :

1- الحوالات والإعتمادات المستندية الالكترونية : وقد سبق التطرق إليها ، حيث تستخدم من قبل غاسلي الأموال لإتمام صفقات تجارية قد تكون وهمية ، بضمن سندات الشحن أو ووثيقة التأمين ، أو عن طريق تقديم فواتير للبضاعة غير حقيقية يتم تسديدها بالعملة الأجنبية<sup>(33)</sup>.

2- التحويل المصرفي للعملة الأجنبية : وهو أسلوب يتم من خلاله فتح حساب أو عدة حسابات مصرفية في بلدان مختلفة ، ثم يتم تحويل العملة الأجنبية من حساب الى حساب آخر يصعب الوصول إليه ، للسرعة الفائقة التي تتم بها عملية التحويل<sup>(34)</sup>.

3- عمليات الدفع الالكتروني : وهي التي تقوم بها المصارف عن طريق الصراف الآلي أو باستخدام النقود الالكترونية أو الصك الالكتروني أو بطاقات الائتمان أو عن طريق البيبتكوين ، ورغم أن المادة (37) من قانون البنك المركزي العراقي قد أجازت لطرفي العلاقة العقدية تحديد أي عملة نقدية لتنفيذ الالتزامات التعاقدية ، إلا أن البنك المركزي قد منع المصارف من التعامل بعملة البيبتكوين لعدم صدورها من البنك المركزي ، ولشبهة أن تكون طريقاً ممهداً لعمليات غسل الأموال<sup>(35)</sup>.

ولا يخفى على أحد أن مثل هذه الأساليب المتعددة والمتجددة ، أعطت الى البنك المركزي دور مميز في إتخاذ الإجراءات المناسبة لمواجهتها ، إبتداءً بالاستعانة بمكتب تدقيق دولي منذ عام 2016 لدخول المصارف والشركات الى نافذة بيع العملة الأجنبية ، وإصدار التشريعات القانونية التي تحقق ذلك منها نص الفقرة (ثانياً/3) من تعليمات بيع وشراء العملة الأجنبية الخاصة بالضوابط والإجراءات والتي نصت على " الالتزام بمتطلبات الإفصاح عن مصادر أموال الزبائن وتطبيق مبدأ ( إعرف زبونك ) والتحقق منها وتوثيقها وفق ما منصوص عليه في قانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب رقم (39) لسنة 2015 ، من خلال التعرف على هوية العميل وأوضاعه القانونية ونشاطاته والغاية من علاقة العمل وطبيعتها والمتابعة المستمرة في كل ما يتعلق بعلاقة العمل مع الزبون<sup>(36)</sup> .

وتلتزم المؤسسة المالية بإيلاء عناية خاصة للتعرف على المستفيد الحقيقي من مصادر موثوقة ، وإتخاذ تدابير العناية الواجبة قبل وخلال فتح حساب للزبون وفي حالة إجراء عملية تحويل الكتروني للعملة الأجنبية بمبلغ يزيد عن المبالغ المحددة في القانون أو عند الاشتباه والشك بوجود عملية غسل أموال ، وإذا تعذر عليها ذلك فلا يجوز لها فتح حساب أو تنفيذ عملية لصالحه ، على أن تلتزم المؤسسة المالية بالاحتفاظ بسجلات ووثائق معاملاتها المالية لمدة (5) سنوات من تأريخ إنتهاء العلاقة مع الزبون أو من تأريخ غلق الحساب أو تنفيذ معاملة لزون عارض أيهما أطول<sup>(37)</sup> .

ولم تسلم شركات الصرافة من تلك الإجراءات ، فقد حددت الضوابط رقم 468/5/9 في 2017/11/14 الخاصة بمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب حالات بذل العناية بشأن الزبون عند بيع وشراء العملة الأجنبية من قبل شركات الصرافة<sup>(38)</sup>.

وفي القانون المصري فإن المؤسسات المالية تقوم بتعيين مدير مسؤول عن مكافحة غسل الأموال ، على أن يكون من الإدارة العليا وفق شروط معينة تحدد إختصاصاته ومن ضمنها فحص وتدقيق العمليات غير العادية ، وإخطار وحدة غسل الأموال في البنك المركزي ، مع الإشراف مكتبياً وميدانياً للتحقق عن مدى التزام المؤسسة المالية بتطبيق واجب العناية اللازمة للزبائن ، بحسب المواد (7) ، (8) من قانون مكافحة غسل الأموال رقم (80) لسنة 2002 المعدل بالقانون رقم (78) لسنة 2003<sup>(39)</sup> .

وفي فرنسا فقد حددت المادة (2-561L) من قانون النقد والموال الفرنسي ، الجهات الخاضعة لالتزامات مكافحة غسل الأموال والإبلاغ عنها ، وهي المؤسسات المالية والمصرفية وبنك فرنسا والخزانة العامة والصرافة ومؤسسات النقد الالكترونية وشركات الاستثمار ، التي تتقيد بقرارات وزير الاقتصاد وتوصيات المفوضية الأوروبية المنصوص عليها في المادة (6) من القانون رقم (849) لسنة 2015 الخاص بمكافحة غسل الأموال في النظام المالي ، ويتم التعرف على هوية الزبون بموجب المادة (1-5-561R) من القانون ذاته والمعدلة حسب المادة (3) من المرسوم رقم (118) لسنة 2020 بعدة وسائل هي<sup>(40)</sup> :

1- إستخدام جهاز تحديد الهوية الالكتروني على أن يتم إخطار مفوضية الإتحاد الأوربي بذلك حسب الاتفاقية المرقمة (910) لسنة 2014 .



- 2- جهاز تعريف الكتروني مشار إليه في المادة (L-102) من قانون البريد والاتصالات الالكتروني .
- 3- الشخص الطبيعي يتم عن طريق هوية تعريف رسمية مصادق عليها من جهة رسمية .
- 4- أما الشخص المعنوي فيتم عن طريق السجل الرسمي الذي يحدد فيه شكله القانوني وعنوانه وهوية الشركاء والمؤسسون المشار إليهم في المادة (R.123-54) من القانون التجاري .
- وإذا صادف أن تم إكتشاف أو الاشتباه بأحد العمليات من قبل أحد المسؤولين أو الإداريين أو موظفي قسم التدقيق الداخلي ، فإنهم ملزمون بإخطار المسؤول عن الإبلاغ على وجه السرعة بموجب تقرير داخلي يتضمن كافة التفاصيل المتعلقة بالعمليّة المشتبه بها (41) .
- وعلى أثر ذلك يأخذ إقرار من الشخص المبلغ بضرورة التقيّد بالسرية وعدم الإفصاح أو التلميح عن المعاملات المشتبه بها ، ويقوم المسؤول عن الإبلاغ بتعبئة النموذج المعد للإبلاغ عن العمليات المشبوهة وتسليمه الى مكتب مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب في البنك المركزي(42)، ويرفع مع التقرير المقدم جميع البيانات والمستندات المتعلقة بتلك العمليّة ، ويتم التسليم إما يدوياً من قبل المدير المفوض أو معاونه ، أو عن طريق البريد الالكتروني أو الفاكس الخاص بمكتب مكافحة غسل الأموال(43) ، ومتى تحققت أسباب ومبررات معقولة تؤيد وجود غسل للأموال أو تمويل للإرهاب ، فتحال تلك العمليّة الى رئاسة الإدعاء العام ، لاتخاذ الإجراءات القانونية بحقها فضلاً عن الحجز على الأموال ومستحصلات العمليّة(44) .

ومن كل هذا نبدي رأينا بالقول ، أن مسألة غسل الأموال أصبحت واقعاً تعاني منه الدول المتقدمة قبل النامية منها ، وأن جميع أساليب ووسائل الرقابة مهما بلغت ذروتها ودقتها ودرجة تطورها ، لا تستطيع أن تصمد أمام الابتكارات المستحدثة لغسل الأموال ، لذلك نقول بأنه إذا تعذر على الرقابة القضاء على غسل الأموال ، فعلى أقل تقدير يكون بإستطاعتها الحد من مدياتها ، وإذا كان التعدد في الجهات الرقابية في ظل القانون الفرنسي يتلاءم ويتسق مع تعدد المؤسسات المالية وتفرعاتها لإمكانية بسط نفوذها عليها ، فإن ما يؤخذ على المشرع العراقي تعدد التشريعات والضوابط الرقابية يصاحبها تعدد بالجهات الرقابية رغم بساطة المنظومة المصرفية ، سواء كانت تلك التشريعات على شكل قوانين أو تعليمات أو ضوابط أو لوائح وحتى القرارات والتوجيهات التي تصدر بشكل مستمر وعلى مدار السنة دون دراسة مسبقة ، وهذا ما يخلق نوع من التداخل والتعارض في التنظيم وفرض الصلاحيات ، بحيث يعطل الغاية من تشريعها ، وكان الأولى أن تكون هناك ضوابط موحدة تجتمع في طياتها ما صدر من ضوابط وتوجيهاتها وتبويبها بقانون واحد يطبق على جميع المؤسسات المالية حسب طبيعتها وأنشطتها .

### المطلب الثاني

#### الرقابة المؤسسية على بيع العملة الأجنبية

أن مقتضيات فكرة الرقابة التي يقوم بها البنك المركزي على المؤسسات المالية المتعاملة بالعملة الأجنبية ، تؤسس على مبدأ الحماية الاقتصادية وإثبات وجود لمنهجية وإستقلالية السياسة التي يتبناها البنك المركزي في المحافظة على سعر الصرف والاستقرار المالي . وهذا بطبيعة الحال يقتضي التدخل لفرض رقابة مكتتبية وميدانية على المؤسسات المالية وفق معايير الرقابة والإشراف الدولية ، لتلزمها بتنفيذ أحكام القانون وكشف الستار عن خفاياها وحقيقتها نشاطها ، وهذا ما سنتناوله في فرعين ، سيكون الفرع الأولى منها مخصصاً الى الرقابة المكتتبية على بيع العملة الأجنبية ، والفرع الثاني الى الرقابة الميدانية على بيع العملة الأجنبية .

#### الفرع الأول

##### الرقابة المكتتبية على بيع العملة الأجنبية

يعد هذا الأسلوب من أهم الأساليب التي يمارسها البنك المركزي للوقوف على نشاط المؤسسة المالية وسلامة مركزها المالي ، خاصة إذا كان تعامل المؤسسة المالية ينصب على التعاطي للعملة الأجنبية بيعاً وشراءً ، ولمعالجة هذا الأسلوب من كافة جوانبه يقتضي تناوله في ثلاث فقرات ، نتناول في الأولى تعريفه والغرض منه ، وفي الثانية منهجية تنفيذ الرقابة المكتتبية ، ومن ثم نتطرق في الثالثة الى التوقيتات الزمنية لتقديم الكشوفات المالية .

أولاً : تعريف الرقابة المكتبية :

يقصد بالرقابة المكتبية وهو ما يطلق عليها أيضاً الرقابة المستندية " بأنها عملية منظمة وممنهجة لجمع وتقييم الأدلة والقرائن بشكل موضوعي والتي تتعلق بنتائج الأنشطة والتعاملات الاقتصادية لتحديد مدى التوافق والتطابق بين هذه النتائج والمعايير المقررة "(45) . نستنتج من ذلك بأن الرقابة المكتبية هي عملية فحص وتحليل وتدقيق للتقارير والبيانات المالية التي ترفعها المؤسسات المالية ، للوقوف على طبيعة نشاطها وصحة معاملاتها وخلوها من غسل الأموال وتمويل الإرهاب ، وتؤطر الرقابة المكتبية بشخص تبرز معالمها وأساليب تنفيذها ، وهي بذلك لا تمثل نموذجاً معيارياً في الرقابة بقدر ما تكون ضابط تحكيمي يتناسب مع حجم النظام المزمع مراقبته ومدى تنوعه وتفرعه ، مدعومة بمقابلات مكتبية للحصول على إجابة لبعض الاستفسارات التي تتعلق بإستراتيجية عملها وتقييم لبعض ملفاتها . وعلى أساس ذلك يمتلك البنك المركزي سلطة الرقابة والإشراف على المصارف والمؤسسات المالية غير المصرفية ، فهو وحده دون غيره يستطيع مطالبتها بتقديم المعلومات والبيانات ومتابعة التطورات في تعاملات النقد الأجنبي ، وهو وحده يمتلك سلطة المعاينة خارج مقر البنك وفروعه التابعة له وسلطة تفنيش حاملي تراخيص التعامل بالعملة الأجنبية وفروعهم التابعة لهم في مقر عملهم وبالطريقة التي يختارها والوقت الذي يحدده (46) .

وبالنسبة للقانون المصري ، فقد سمح للبنك المركزي بموجب المادة (115) والمادة (117) من قانونه ، مراقبة تنفيذ عمليات النقد الأجنبي التي تقوم بها شركات الصرافة والشركات التي تقدم خدمات التحويل المالي ، ونص النظام الأساسي للبنك المركزي المصري على " يقوم البنك بمراقبة عمليات النقد الأجنبي طبقاً لأحكام قانون البنك المركزي والجهاز المصرفي والنقد ولائحته التنفيذية والقرارات الصادرة تنفيذاً له ، وتخضع البنوك المعتمدة وشركات الصرافة والجهات الأخرى المرخص لها بالتعامل في النقد الأجنبي لرقابة البنك المركزي "(47) . وبشأن المشرع الفرنسي فقد تبنى أسلوب الرقابة المكتبية بموجب المادة (20) من قانون بنك فرنسا رقم (980) لسنة 1993 ، والتي نصت على " يتمتع بنك فرنسا بسلطة أن يطلب من المؤسسات الإئتمانية والمؤسسات المالية جميع المستندات والمعلومات التي يحتاجها لتنفيذ المهام المحددة في الفصل الأول ، ويمكن أن يدخل في إتصال مباشر مع المؤسسات والجمعيات المهنية التي ستكون على إستعداد للمشاركة في تحقيقها " .

ثانياً : منهجية تنفيذ الرقابة المكتبية :

أن فعالية التدقيق المكتبي يستند بالدرجة الأساس على دقة البيانات المالية المرسله من المؤسسات المالية ، والتي يتم التأكد من صحتها وموافقتها للقانون عن طريق التفنيش الميداني ، وبذلك فإن الرقابة المكتبية تعطي الى التفنيش الميداني دور ونسق مؤثر ، عندما تقوم بالكشف عن مخاطر الصرف الأجنبي وتقلبات سعر الصرف ونقاط الخلل والشبهات في كشوفات بيع العملة المقدمة ، وإذا كانت المعلومات المقدمة ناقصة وغير واضحة ، فإن لمدقي البنك المركزي طلب أي معلومات إضافية لإزالة الغموض أو النقص (48) . وفي سبيل تحقيق ذلك تقوم المصارف بتزويد البنك المركزي بنسخة من بياناته المالية التي تتعلق بعمليات بيع وشراء العملة الأجنبية ، وحسب النماذج المعدة من قبل البنك المركزي سواء المتعلقة بالبيع النقدي أو عن طريق الحوالات ، متضمناً رقم القسيمة التي تم بموجبها العملية المدرجة في سجلاته وسعر الصرف المعتمد وطبيعة العملية وقيمتها ، وبالنسبة للحوالات فيجب أن لا تزيد قيمتها عن (150000) دولار أو ما يعادلها ، وأن لا يتجاوز عددها (10) حوالات في اليوم ولعشرة أشخاص مختلفين ، بإستثناء الحوالات الالكترونية التي يشترط أن تقترن الحوالة برقم البطاقة (49) .

ولا يقتصر الأمر على المصارف فقط ، فشركات التوسط ببيع وشراء العملة الأجنبية ملزمة بإعداد كشوفات دورية بالحوالات الداخلية التي تجريها لغرض تدقيقها من البنك المركزي ، والحصول على موافقته عند إجراء أي تعديلات على بياناتها أو أي أمور تتعلق بنشاطها (50) . وفي مصر فقد نصت المادة (14) من القرار رقم (64) لسنة 2004 الخاص بالنظام الأساسي للبنك المركزي المصري على " للبنك المركزي أن يطلب من البنوك ومكاتب تمثيل البنوك الأجنبية وشركات الصرافة والجهات الأخرى المرخص لها التعامل بالنقد الأجنبي ، أي

بيانات أو إيضاحات عن العمليات التي تبشرها ... " ، فضلاً عن إلزامها بقواعد الإفصاح ونشر البيانات التي يضعها مجلس إدارة البنك المركزي طبقاً لأحكام المادة (56) من قانونه والأعراف المصرفية الدولية .

كما وتتلقى إدارة الرقابة المكتبية ، بيانات ومعلومات من مصادر متعددة مثل القوائم المالية المعتمدة من مراقبي الحسابات الخارجيين ، الى جانب المعلومات المقدمة من الهيئات الرقابية الأخرى ، ومعلومات سوق الصرف الأجنبي ، والاجتماعات الدورية مع الإدارة العليا للبنوك ، فضلاً عن تقرير الرقابة الميدانية التي تساعد الرقابة المكتبية في وضع النقاط على الحروف في كشف مواطن الخلل في بيانات بيع وشراء العملة الأجنبية ، ليتم إخطار البنك المركزي في حالة كشفها لاتخاذ الإجراءات المناسبة بصدها (51) .

وفي هذا الجانب نرى أن المسلك الذي إنتهجه المشرع المصري في التعددية للإستقصاء والحصول على المعلومات هو الإتجاه السليم وندعو المشرع العراقي أن يحذو حذوه ، لأن هذه التعددية بمصادر المعلومات ، يقلل من احتمالية الخطأ في المعلومات المستقاة ، ومن ثم إتخاذ القرار الصائب بشأنها .

وبالنسبة للقانون الفرنسي فقد حدد مهام هيئة الرقابة والإشراف الاحترافية ومن ضمنها الإشراف على النظام المالي الفرنسي ، وبين في المادة (2-612L) من قانون النقد والمال المؤسسات المالية التي تخضع لرقابتها ومدى إمتثالها للقواعد المعمول بها وقواعد غسل الأموال وتمويل الإرهاب ولأحكام الاتفاقات الأوروبية ، وتحديد نوع البيانات المالية والمستندات التي يجب تقديمها بشكل دوري مع طلب أي معلومات إضافية سواء من الشركة الأم أو أحد فروعها ، وخولها القانون عقد جلسات إستماع فردية أو جماعية مع أعضاء مجلس إدارة المؤسسة المالية ، للحصول على معلومات ضرورية تفيد في التدقيق ، ولها في سبيل تحقيق ذلك أن تطلب من مدققي الحسابات أي معلومات عن نشاط المؤسسة التي تحت إشرافهم ومركزها المالي إستناداً لأحكام المادة (44-612L) من قانون النقد والمال ، وأجاز لها توسعة نطاق البحث ليشمل المؤسسات المالية التابعة لأحد دول المنطقة الاقتصادية الأوروبية ، بموجب قانون الإتحاد الأوربي رقم (575) لسنة 2013 (52) .

### ثالثاً : التوقيتات الزمنية لتقديم الكشوفات المالية :

تعد التوقيتات الزمنية من مقومات نجاح أي رقابة مكتبية وإستراتيجية أعمالها ، عن طريق قيام المصارف وشركات الصرافة والتحويل المالي بتزويد مديرية الرقابة على الصيرفة في البنك المركزي بالبيانات والإحصاءات في مواعيدها وحسب التوقيتات الزمنية المحددة لها ، وأن لا تمتنع عن ذلك أو تتأخر في تسليمها وإلا تعرضت للمساءلة القانونية(53)، وهذه الوسيلة تبرر الغاية من تقديم هذه البيانات والمعلومات ، سواء كانت يومية أو شهرية أو فصلية أو سنوية(54) .

فبالنسبة للبيانات اليومية نعتقد بقلّة الإلتزام بها ، لأنه لو أُجيز العمل بها لكان مصدر إرهاب وإرباك في عمل المؤسسة المالية ، ناهيك عن كثرة الأخطاء المتوقع حدوثها بسبب السرعة في إنجازها وتقديمها ، وهي وإن حصلت تكون في حالة الضرورة والقضايا المستعجلة كالاشتباة بعملية بيع الدولار لغسل الأموال وتمويل الإرهاب أو كانت بيانات مزورة ، وذلك خشية من زوال آثارها وإخفاء معالمها ، أو قد تكون المخالفة تمثل جنابة يعاقب عليها القانون ، ولذلك نرى بأن التقديم اليومي للكشوفات يكون في الأغلب الأعم في نطاق القضايا والأمور المستعجلة التي تتطلب تدقيق وتقديم فوري للبيانات ، وهو ما نصت عليه المادة (27-612L) من قانون النقد والمال الفرنسي ، والتي ألزمت إرسال التقارير وتقديمها فوراً وبنفس اليوم دون إبطاء في حالة الضرورة إذا كانت العملية تشكل خرقاً للقانون ، وينظم المدقق محضراً بذلك يرفع الى مدير هيئة الرقابة والإشراف الاحترافية ، وإذا كانت جنابة يقوم المدقق بإحالتها الى الإدعاء العام بموجب المادة (28-612L) لاتخاذ الإجراءات اللازمة بشأنها(55) .

وبخصوص الكشوفات والبيانات الدورية سواء الشهرية أو الفصلية أو السنوية فهو ما درج التعامل به ونصت عليه التشريعات ، وإذا تطلعتنا الى توجه المشرع العراقي نجد أن قانون البنك المركزي العراقي قد أطلق النص في المادة (40) منه في إشارة الى إلزام المؤسسات المالية بتقديم البيانات بصورة دورية دون تفصيل للتوقيتات ، وحيث أن المطلق يجري على إطلاقه ما لم يرد شيء يقيد بموجب القوانين والتعليمات التي تنظم عمل المصارف وشركات الصرافة والتحويل المالي لبيع وشراء العملة الأجنبية ، وهو ما نجد سنده بنص المادة (4/43) من

قانون المصارف والتي جاء فيها " يقوم كل مصرف بتقديم نسخة من بياناته المالية المراجعة بما فيها البيانات المالية الموحدة المراجعة الى البنك المركزي عند توافرها وفي غضون أربعة أشهر بعد إنتهاء السنة المالية كأقصى حد " .

أما الفقرة (2،1) من تعليمات بيع وشراء العملة الأجنبية لسنة 2017 فقد ألزمت المصارف وشركات الصيرفة والتحويل المالي " 1- الالتزام بتزويد دائرة العمليات المالية وإدارة الدين ، قسم نافذة بيع وشراء العملة الأجنبية في هذا البنك بالكشف الشهري وأن يكون تقديمه خلال مدة (15) يوم من كل شهر على أن يغطي الكشف أوجه استخدام المبالغ المعززة خلال الشهر المعني وفقاً للنموذج رقم (4)، 2- تعزيز عمليات التحويل على النحو التالي : أ- أما تقديم كشوفات تحليلية خلال مدة أقصاها شهر بعد التنفيذ ووفق النموذج رقم (5)، ب- أو التصاريح الكمركية عن معاملات الاستيراد التي يشتري المصرف الدولار من البنك المركزي لتغطيتها بعد مرور (3) أشهر على تعزيز الرصيد بموجب التفاصيل بالنموذج رقم (6) .

وهذا التوجه هو ما درج عليه التعامل وفق الضوابط المنظمة لعمل شركات التحويل المالي وشركات الصرافة في علاقتها مع البنك المركزي(56) .

وبخلاف المشرع العراقي نجد أن قانون البنك المركزي المصري قد حدد صراحةً موعد تقديم هذه البيانات في المادة (75) من قانونه عندما نصت على " يقدم كل بنك للبنك المركزي بيانات شهرية عن مركزه المالي وغيرها من بيانات مالية ورقابية ، وذلك في المواعيد وطبقاً للنماذج التي يصدر بتحديددها قرار من مجلس إدارة البنك المركزي " .

وقد ألزمت الضوابط الرقابية شركات الصرافة بتقديم بيانات شهرية توضح المعاملات التي قامت بها الشركة بكافة العملات خلال الشهر ، على أن ترد في ميعاد أقصاه السابع من الشهر التالي للشهر المعدة عنه هذه البيانات ، فضلاً عن القوائم المالية المعتمدة من رئيس مجلس الإدارة ومراقبي الحسابات في نهاية كل سنة مالية (57) .

وبشأن المشرع الفرنسي وبسبب تعدد المؤسسات المالية التي تتعامل بالصراف الأجنبي وتنوع خدماتها ، فقد أجاز القانون لهيأة الرقابة والإشراف تحديد شكل وطبيعة المستندات والمعلومات والمواعيد النهائية لتقديمها وبشكل دوري حسب التوقيات المحددة من قبل الهيأة ، ويجوز لها طلب إيضاحات أو مبررات عن الأنشطة التي تمارسها المؤسسة عند الضرورة (58) .

أما الفقرة الثانية من المادة (1-3-521L) من قانون النقد والمال الفرنسي فقد ألزمت شركات الصرافة والدفع الالكتروني بإرسال بيان كل (3) أشهر عن تفاصيل الخدمات المقدمة وإلزامها بتقديم تقرير سنوي عن حساباتها الى هيأة الرقابة للتحقق عن مدى موافقتها للقانون ، وبسبب تعدد المؤسسات المصرفية وغير المصرفية التي تتعامل بالعملة الأجنبية وإختلاف طبيعة عملها ، لذلك يكون تحديد التوقيات الزمنية لتقديم البيانات وفق مرسوم جمهوري أو تعليمات تصدر من الجهة المنظمة للرقابة وحسب إتفاقية الإشراف الموحد المعقودة بين هيأة الرقابة والإشراف الفرنسية مع هيأة الرقابة المصرفية في الاتحاد الأوربي .

وأزاء كل ما تقدم بحثه عن الرقابة المكتبية ، يبقى السؤال المطروح والذي مفاده ، هل أن هذه الرقابة حققت فعلاً جدوى أهدافها في رصد ومواجهة المخالفات وحالات التلاعب في القوائم المرسله من قبل المؤسسات المالية ، أم أنها مجرد إجراء شكلي يأخذ طريقه المرسوم له بغض النظر عن النتيجة . أن الإجابة على هذا التساؤل وهو ما يمثل إنعكاساً لوجهة نظرنا في الموضوع نقول ، أن تحديد نطاق هذه الرقابة يكتنفه بعض الشك والغموض لسببين هما :

1- أن مصدر هذه البيانات والمعلومات هو المؤسسة المالية سواء مصرفية أو غير مصرفية ، وهو ما يخلق نوع من الشبهة في شمولية ومصادقية المعلومات والبيانات المحاسبية والمالية المقدمة يصعب على أثر ذلك تقبل صحتها .

2- ويكون مكمل للسبب الأول وهو ، يتعذر التحقق بشكل كامل من دقة وصحة وشمولية المعايير القانونية والتنظيمية لهذه البيانات لأن المرجع الأول والأخير لها هو المؤسسة المالية .

نستنتج من خلال ذلك للقول بعدم إمكانية وجود رقابة مكتبية كاملة المواصفات مستجمعة لكل مقومات النجاح والسلامة ، طالما هناك شكوك حول كفاية وصحة وشمولية المعلومات والبيانات المقدمة ، وهو ما يبرر إمكانية إستقاء المعلومات من مصادر متعددة أخرى

كالمدقق الخارجي وشركات الاستعلام الائتماني التي لم ينظمها المشرع العراقي لحد الآن بخلاف القوانين محل المقارنة ، أو عن طريق المقابلات التي يتم إجرائها لمعرفة حقيقة العملية المنجزة وموافقها للقانون ، على أن يكون مسك الختام في ذلك للرقابة الميدانية التي تطلع على حقيقة الموقف النهائي للمؤسسة ، وهو ما سنحاول تفصيله في الفقرة الآتية .

### الفرع الثاني

#### الرقابة الميدانية على بيع العملة الأجنبية

أدرت البنوك المركزية في أغلب دول العالم أهمية الرقابة الميدانية على المؤسسات المالية ، كونها الموجه الأول وحجر الزاوية في تحقيق أهدافها وتنفيذ إستراتيجيتها التنموية خاصة بعد إستشعارها لتبعية الأزمات التي تتعرض لها ، مما أفضى الى إعادة صياغة سياستها التشريعية في إعطاء دور أكبر لرقابة صارمة تبرر غايتها ، لحماية مصالح عليا لا يمكن الركون لأهوائها ورغباتها مع إلزامها بالمصادقية والتعاون في تنفيذ مهامها .

ومما لا يقبل التأويل والتحليل أنه لا رقابة حقيقية دون تفتيش، والتفتيش هنا لا يعني مراجعة وتدقيق بقدر ما يرمز الى طبيعة التحليل النوعي ، بهدف التقييم والقفز خطوة نحو التحول من الرقابة المكتتبية الى الرقابة الموقعية للتحقق من دقة وصحة المعلومات والبيانات المقدمة الى السلطة النقدية ، وهو ما يتطلب دراستها في ثلاث فقرات نتناول في الأولى المقصود بالرقابة الميدانية ، وفي الثانية سلطات المفتش الميداني ومعايير إختياره ، أما الفقرة الثالثة فستخصص الى إجراءات التفتيش الميداني .

#### أولاً : المقصود بالرقابة الميدانية :

يقصد بالرقابة الميدانية ، قيام عدد من موظفي البنك المركزي يتمتعون بالكفاءة والخبرة المصرفية بتفتيش المؤسسات المالية الخاضعة للرقابة بموجب تحويل للإطلاع على الدفاتر والسجلات ، والتحقق عن مدى صحة البيانات والمعلومات المقدمة لكشف الأخطاء ومعالجة المشاكل<sup>(59)</sup>، وينظر إليه من زاوية أخرى بأنه الانتقال الى موقع المؤسسة المالية للإطلاع على المستندات ومدى صحة البيانات المالية المقدمة الى البنك المركزي وسلامة مركزها المالي بما يتفق مع القوانين والتعليمات النافذة<sup>(60)</sup> .

ويفهم من سياق ذلك ، أن التفتيش الميداني يجد أساسه في القوانين والتعليمات النافذة<sup>(61)</sup>، التي أجازت الى البنك المركزي إتخاذ كافة الإجراءات والتدابير اللازمة لممارسة دوره الرقابي ، بزيارات تفتيشية دورية وغير دورية لإجراء التفتيش ضمن منهج يعد مسبقاً ، وقد تتم بشكل مفاجئ ودون إذن مسبق من المؤسسة المالية ، لما يحققه عنصر المفاجئة والسرية من الكشف عن الواقع العملي لوضع المؤسسة دون تحضيرات وإستعدادات مسبقة لأجل إخراجها بالمظهر اللائق والمضلل لجهة التفتيش ، وخاصة إذا تعلق الأمر بمراقبة عمليات بيع وتحويل للعملة الأجنبية يشتبه في أنها قد تكون مخالفة للقانون أو تتضمن غسل لهذه الأموال<sup>(62)</sup> .

وتتباين عدد الزيارات الميدانية ونطاق شموليتها ، حسب حالة كل مؤسسة ، وحجم تعاملاتها بالعملة الأجنبية ، وهي بكل الأحوال لا تخرج عن ثلاث أنواع للتفتيش هما :

- التفتيش الشامل ( العام ) : وهو تفتيش تقويمي لأداء المؤسسات المالية وخاصة المصارف ، وفق تصنيف (CAMELS) ومعايير الامتثال لقانون مكافحة غسل الأموال وتعليمات البنك المركزي لبيع وشراء العملة الأجنبية ، وعلى أساس ذلك تُقيم المؤسسات المالية عن طريق تحديد معدلات بيع البنك المركزي للعملة الأجنبية لتلك المؤسسات ، وآلية صرفها ، ويخضع هذا التصنيف للتغيير بشكل مستمر إستناداً الى التغيرات الإيجابية والسلبية في مستوى الالتزامات<sup>(63)</sup> .
- التفتيش النوعي : ويتم وفق مقررات لجنة بازل وصندوق النقد الدولي بالنسبة للمؤسسات المالية عالية الخطورة ، لدرأ المخاطر وعمليات غسل الأموال<sup>(64)</sup>.
- التفتيش المحدود : ويختص بالمؤسسات المالية غير المصرفية ، كشركات الصرافة والتحويل المالي المتعاملة بالعملة الأجنبية ، في حالة تقديم شكوى على الشركة ، أو صدور قرار من محكمة مختصة بالتفتيش ، أو قد يكون بناءً على طلب من البنك المركزي لأي مسوغ يستدعي ذلك<sup>(65)</sup> .

ثانياً : سلطات المفتش ومعايير إختياره :

يستشعر جدلاً من نطاق السلطات الممنوحة الى مفتشي المؤسسات المالية ، أهمية الدور الذي يسند إليهم بعيداً عن مبدأ التجربة والخطأ والثقة المفرطة في إضفاء صفة المشروعية على أنشطة المؤسسات المالية ، وهو ما يستجلي التدخل في التسيير والتدبير لتلك الأنشطة تحت غطاء التفتيش الميداني لإظهار صحة وقانونية نشاطاتها ومواردها ، ومن ثم بياناتها التي قد لا تطابق الواقع العملي ، وهو ما يتم تنفيذه عن طريق عدد من الأشخاص يتمتعون بخبرة مصرفية وكفاءة علمية ، مفوضين من قبل الهيئة الرقابية في البنك المركزي التي يخضعون لها ويتلقون تعليماتهم وتوجيهاتهم منها ، ويكون هؤلاء المفتشين أما تابعين لقسم الرقابة المصرفية في البنك المركزي ، أو قد يعهد في حالات إستثنائية لتنفيذ المهام الى مدققين خارجيين في حالة عدم توفر الكادر المؤهل أو قلة عدده(66) .

وهناك من التشريعات ما يأخذ بالأسلوبين معاً ، بالاعتماد بالدرجة الأساس على موظفي البنك المركزي في القيام بعمليات التفتيش ، وفي حالة وجود نقص في الكادر التفتيشي ، فأنها تستعين بمدققين خارجيين للقيام بمهام التفتيش(67) .

ونحن بدورنا نؤيد ونساند الأسلوب الثاني في الرقابة لسببين ، الأول لأن كلا المفتشين يكون خاضع لرقابة وتوجيه البنك المركزي ، والثاني هو لسد النقص الحاصل في الكوادر التفتيشية وقلة خبرتها عن طريق إسناد الرقابة لمدقق خارجي لتقليل الضغوط عليه .

ولأجل أن نكون أمام تدقيق مؤثر وفعال في تحقيق أهدافه ، يجب على المفتش الميداني أن يكون متمتعاً بالكفاءة والخبرة العلمية وملماً بأحكام القوانين والتعليمات التي تخص العمل المصرفي ، وأن يتمتع بالفتنة والبداهة في كشف المخالفات ، وحازماً في إتخاذ القرارات(68) .

وبصفة عامة يجب أن يعد المفتش الميداني إعداداً سليماً من النواحي الذاتية والتقنية ، وأن يحظى جهاز التفتيش بمهنية عالية من حيث الإمكانيات المادية والفنية المتوفرة له ، والصلاحيات والسلطات الممنوحة له والتي تتلخص بما يلي(69) :

1- يتمتع المفتش الميداني بسلطة منحها له القانون في دخول المؤسسات المالية الخاضعة لرقابة البنك المركزي بدون إذن مسبق والتنقل والإطلاع على الدفاتر والسجلات الخاصة بفواتير بيع العملة الأجنبية ، وجميع الأمور التنظيمية والإدارية التي تحقق ذلك ، مع الاحتفاظ بحقه في الاستفهام من الموظفين وإستجوابهم أو الاستماع لشهاداتهم عند الضرورة ، والاتصال المباشر بجميع أفرع المؤسسة للحصول على المعلومات(70) .

2- للمفتشين سلطة تدقيق الدفاتر والسجلات الخاصة بالمؤسسة المالية الخاضعة للتفتيش وكافة الوثائق والعقود الأخرى ، للتأكد عن مدى مطابقتها لأحكام القانون(71) .

ويقابل هذه السلطات الممنوحة ، هناك التزامات تقع على عاتق المفتشين الميدانيين من أجل صيانة التفتيش من كل الشبهات ، بأن يكون التفتيش محدداً بالغرض الذي من أجله صدر ، وأن يتم التعامل مع الإدارة بسياسة تبيح نزاهة المعاملات دون أي تعنت أو تعصب ، بحيث لا يكون متعسفاً بإستعمال الحق ، وبالقدر اللازم لكشف المخالفات والانتهاكات القانونية دون أن يكون ذلك مبرراً لإفشاء الأسرار المصرفية التي أطلع عليها بحكم وظيفته أو بمناسبتها(72) .

ثالثاً : إجراءات التفتيش الميداني :

تعد مخرجات عملية التحليل لبيانات المؤسسة المالية مصدراً مهماً يستند عليه في تنفيذ عمليات التفتيش ، لتحديد مواطن الخلل في أدائها في الجانب المالي والإداري والتشغيلي ، من خلال تحديد درجة المخاطر وسلامة نشاطاتها ، خاصة تلك التي تتعلق بالتعامل بالعملة الأجنبية ، وغالباً ما يبدأ التفتيش بإعداد دراسة مسبقة تتخللها بعض الإجراءات ومن ثم تختم بإصدار تقرير يبين النتائج التي ترتبت على هذه المهمة .

وحسناً فعل المشرع المصري حينما صنف مسار عملية التفتيش الميداني بثلاث مراحل هي :

1- مرحلة ما قبل التفتيش الميداني : وتكون هذه المرحلة سابقة لعملية التفتيش يتم خلالها إعداد خطة سنوية مسبقة ، بعد الأخذ بالحسبان نقاط القوة والضعف لكل مؤسسة مالية ، لذلك تمثل هذه المرحلة غاية في حد ذاتها للإعداد المسبق لغرض الحصول على رؤية شاملة عن المؤسسة المالية يتم خلالها تحديد نطاق الفحص وخطة التفتيش التي يتم بموجبها توطئة وتحديد متطلبات التفتيش المزمع القيام به(73) .

ورغم أن المشرع العراقي لم يشر الى عدد مرات التفتيش ضمن الخطة السنوية ، ألا أن المادة (3/53) من قانون المصارف العراقي قد أشارت بأن يكون التفتيش على الأقل مرة كل عام ، وهذا يعني أنه بالإمكان إجراء التفتيش على المؤسسة أكثر من مرة حسب نوع وطبيعة عمل المؤسسة والمشاكل التي تواجهها والشكاوى المقامة عليها (74) .

2- مرحلة التفتيش الميداني : وفي هذه المرحلة يقوم البنك المركزي بإيفاد موظفيه والانتقال ميدانياً الى موقع المؤسسة المالية للكشف المباشر عن صحة المعلومات المقدمة وموافقتها لأحكام القانون ، فضلاً عن الإطلاع على دفاترها وسجلاتها والمطالبة بإيضاحات عن البيانات المدرجة ، وفي حال تعامل المؤسسة المالية بالعملة الأجنبية يتم متابعة أسعار الخدمات المقدمة ومقدار العمولة التي تتلقاها عن بيع الدولار ، فضلاً عن متابعة أسعار صرف العملات مقابل العملة المحلية وآلية فتح الإعتمادات والحوالات بالعملة الأجنبية وتجديدها لغرض مطابقتها مع الأسعار المعلنة من قبل البنك المركزي والقوائم المرسله إليه(75).

وبالنسبة لشركات الصيرفة(76)، يتم متابعة نشاطها من خلال زهاب موظفي الرقابة ميدانياً الى موقع الشركة والطلب من مديرها تقديم أوليات النافذة والسجلات الخاصة بها ، حيث كل شركة تملك سجلين .

أ- سجل خارج النافذة ( للتعاملات في السوق المحلية ) .

ب- سجل النافذة ويتضمن معلومات عن كل زبون يتعامل مع الشركة يدون فيه اسمه ورقم الجواز ورقم بطاقة السفر وأسم مكتب السياحة أو شركة الطيران وتاريخ إصدار البطاقة والغرض من السفر وإسم المصرف ، مع أخذ التوقيع الحي للزبون المتعامل مع الشركة . ويرفق مع الأوليات نسخة من جواز السفر وتذكرة الطائرة والوصل ، إضافة الى الآلة الشريطية التي يبين فيها السعر الذي إشتري فيه الزبون العملة الأجنبية ، ويتم تدقيق جميع البيانات المذكورة والتأكد من أن جواز السفر حقيقي أم مزور عن طريق تدقيق تاريخ الذهاب والإياب والوقت وإسم الشخص والتذكرة الخاصة بالسفر ومطابقة ذلك مع ما درج في السجل(77).

وما ينبغي تأكيده هو أن إجراءات الرقابة هذه تكون ذات طابع تقليدي وتتسم بالتعقيد والرتابة ، فهي تحتاج الى جهد ووقت وتفرغ إداري وفكري ونفسي لأجل أن تحقق نتائجها ، وهي تعتمد بالدرجة الرئيسية على الخبرة وحدها في كشف حالات التلاعب مما يسهل نفاذ كثير من تلك المخالفات في حالة عدم توفر تلك المقومات ، ألا أن منطق العقل يقول أنه وبسبب كثرة أعداد المسافرين ورحلات السفر ، يجعل من غير الممكن بل من المستحيل مراقبتها بدقة وعناية متناهية وبتمعن وتدبر لكل التبويضات التي تضمنتها عملية بيع الدولار ، وما يؤيد ذلك تكرار الأرقام المتشابهة لجوازات السفر وتمائل تواريخ الزبائن وشيوع حالة تعامل مكاتب السياحة والسفر مع شركات الصرافة لتزويدهم بأوليات أشخاص مسافرين لغرض درجها ضمن قوائم وسجلات النافذة في حين لم يسبق لهم شراء الدولار من هذه الشركات ، وكان الأولى أن تكون هناك شبكة إتصالات إلكترونية بين الخطوط الجوية العراقية والبنك المركزي لتزويده بتلك البيانات أول بأول ، كما كان الأولى أن توجد مثل هذه الشبكة الوطنية للاتصالات لتنظيم علاقة البنك المركزي مع دائرة الكمارك والضريبة لضمان مصداقية وحقيقة دخول البضاعة من حيث الكمية والنوعية وإستيفاء الرسوم الكمركية والضريبة المفروضة عليها بدل من الاعتماد على مخاطبات جدلية لا تحقق مبتغاها ، ويغلب عليها صفة الغش والتحايل لتحقيق أهدافها .

3- مرحلة ما بعد التفتيش : إذ يختم في هذه المرحلة مهمة التفتيش بإعداد تقرير مفصل عن نتائجه متضمناً وصفاً موجزاً لمجريات نشاط المؤسسة والمخالفات المرتكبة ومقترح الإجراءات التصحيحية ، مع إمكانية تصويب الملاحظات التي تضمنها تقرير التفتيش والتي يتم متابعة تنفيذها من قبل الرقابة المكتبية ، وبشكل عام يجب أن يتضمن التقرير أهداف ونطاق ومنهجية التدقيق والنتائج والاستنتاجات التي تم التوصل إليها والتوصيات المقترحة لمعالجة نقاط الخلل ولتحسين وتطوير الأداء(78) .

وفي سياق ذلك ، يجب أن يتصف تقرير المراقب بالوضوح والتركيز على الموضوع محل التفتيش والإقناع بعرض الوقائع مدعومة بالوثائق والمستندات التي تؤيده ، وطبقاً لذلك تأخذ نتيجة التفتيش أحد الاحتمالين .

**الاحتمال الأول :** صحة أنشطة المؤسسة المالية ومطابقتها لأحكام القانون وللبيانات والمعلومات المقدمة الى البنك المركزي العراقي .

**الاحتمال الثاني :** ارتكاب المؤسسة فعلاً مخالفاً للقانون ، كأن تكون بيانات بيع العملة الأجنبية غير حقيقية أو مزورة ، فهنا تقيد هذه المخالفات في تقرير المفتش الميداني ، ويرفع التقرير الى الإدارة ( المدير العام ) ، وعلى أساس ذلك يتم إحالتها الى اللجنة المختصة لتحديد نوع العقوبة بعد موافقة المدير العام لدائرة مراقبة الصيرفة ومحافظ البنك المركزي<sup>(79)</sup> .

كلمة أخيرة نود الإشارة إليها وهي أن الرقابة وظيفة إدارية وهي عملية مستمرة ومتجددة لتحديد الأهداف والمعايير الموضوعية ، مما يعني أنها نتاج الأعمال التي سبق التخطيط لها لتحديد الفجوة بين النتائج الفعلية والنتائج المستهدفة ، ولذلك يمكن القول بأن كل من الرقابة المكتبية والرقابة الميدانية وجهان لعملة واحدة ، فكل منهما يكمل الآخر ولكن بثوابتها ومحدداتها ومتطلباتها من سياسة إقتصادية مستقرة وبنية فنية وتشريعية متطورة ومبادئ محاسبية معترف بها دولياً ، فضلاً عن إنضباط عالٍ في السوق مع إبعاد لكل التأثيرات والتدخلات السياسية والمجتمعية في قرارات اللجنة ، لحمايتهم من التهديدات والإغراءات المالية ، وكل ذلك تستشرق معالمه بإزالة التعارض بين كون البنك المركزي بائع للعملة الأجنبية وفي الوقت ذاته رقيب على بيعها ، وكذلك إزالة التعارض بين وظيفة البنك المركزي في الرقابة على المؤسسات المالية ودوره في تنفيذ السياسة النقدية عندما يجتمعان في مؤسسة واحدة ، ناهيك عن التداخل مع هيئات ومؤسسات أخرى متخصصة في الأمور الرقابية كديوان الرقابة المالية وهيأة النزاهة مما يولد هشاشة في المنظومة المصرفية وضعف في الرقابة والإشراف، تؤازره تشريعات تقليدية نسبياً تلقي بظلالها على مزاد بيع العملة الأجنبية لتجعله عرضة للفساد الإداري والمالي .

والمتعارف عليه أن وظيفة الرقابة هي جزئية في منهجها لتعلقها بسلامة أداء المؤسسة وسعر الصرف ومخاطر التشغيل والحوكمة ، بينما المهام النقدية كلية في سياستها لا تعنى بالتفاصيل وترتكز على عمليات السوق المفتوحة والتضخم وسعر الفائدة ، وهذا التوجه يكتسب تأييداً لكنه لم يصل الى درجة النفوذ الحتمي لتغيير تقاليد العمل الخاطئة في السياسة النقدية ، والتي غالباً ما تذهب لوضع الحلول دون الالتفات لأثارها ومسبباتها وطرق الوقاية منها بإبتاع منهج رقابي متكامل يعالج الأزمة قبل حدوثها ويقلل من الأخطاء والانتهاكات المرتكبة ، وهو بالنتيجة يلقي بظلاله وتبعاته على البنك المركزي في رسم آفاق إستقلاله وصياغة أهدافه وتطلعاته المستقبلية ، لإثبات وجوده بكونه يمثل قمة الهرم في المنظومة المصرفية والمسؤول عن إدارة السياسة النقدية في البلد .

### الخاتمة

بعد أن وصلنا الى نهاية المطاف في دراستنا لموضوع بحثنا هذا ، خلصنا الى جملة من الاستنتاجات والتوصيات ، نأمل الاستفادة منها في تحقيق أهداف هذه الدراسة :-

### أولاً : الإستنتاجات

1. تتعدد الجهات التي تمارس الرقابة على بيع العملة الأجنبية ، ويقف في مقدمتها البنك المركزي كونه أكثر جهة على علم ودراية بإجراءات بيعها وتحويلها وآلية التصرف بها .
2. أن رقابة البنك المركزي على المؤسسات المالية المتعاملة بالعملة الأجنبية ماهي إلا وظيفة إدارية تتجدد في وسائلها وتتعدد في مضامينها لتحديد الأهداف التي يسعى البنك المركزي الى تحقيقها من بيع العملة الأجنبية ، مما يعني أنها نتاج الأعمال التي سبق التخطيط لها لتحديد الفجوة بين النتائج الفعلية والنتائج المستهدفة .
3. أجاز القانون الى البنك المركزي الرقابة على المؤسسات المالية المتعاملة بالعملة الأجنبية سواء كانت رقابة قانونية أو رقابة مؤسساتية ، للتحقق من عدم مخالفة تلك المؤسسات لاحكام القانون والتعليمات النافذة لبيع العملة الأجنبية .
4. تعرف الرقابة القانونية بأنها مجموعة الوسائل والإجراءات التي يتخذها البنك المركزي في قانونه أو أي قانون خاص آخر ، للتحقق عن مدى التزام المؤسسات المالية بها عند ممارسة أنشطتها ومنها بيع العملة الأجنبية .
5. يختص البنك المركزي بمهام الرقابة المؤسساتية على بيع العملة الأجنبية سواء كانت مكتبية أو ميدانية ، وخول موظفي التفتيش الانتقال ميدانياً الى موقع المؤسسة المالية وفرض أحد العقوبات المنصوص عليها في قانونه والتعليمات النافذة .



المقترحات :-

1. نظراً لأن رقابة البنك المركزي على بيع العملة الأجنبية تبدأ من إجراءات بيعها ولحين التصرف بها وتحويلها الى الخارج لتغطية عمليات الاستيراد ، وبسبب الشكوك والشبهات التي تثار على عملية تحويلها في كونها قد تكون مسلك لغسل الأموال وتهريب العملة ، خاصة بعد قرار البنك المركزي رقم (17) لسنة 2007 الخاص بإلغاء كافة قوانين وتعليمات التحويل الخارجي ، لذا ندعو المشرع العراقي الى إعادة تشريع قانون جديد مستقل ينظم الرقابة على التحويل الخارجي بالاستفادة من مخرجات القانون رقم (19) لسنة 1961 الملغي والخاص بالتحويل الخارجي .

2- بسبب الأهمية التي تمثلها عملية بيع العملة الأجنبية على الاقتصاد الوطني ، ولأجل إحكام السيطرة على منافذ بيعها والتصرف بها ، وهذا ما يجعل حتمية إنشاء وحدة تسمى ( وحدة الرقابة على بيع العملة الأجنبية ) تكون تابعة الى قسم الرقابة المالية في البنك المركزي ، تعنى بمتابعة عمليات بيع العملة الأجنبية من قبل البنك المركزي وأوجه صرفها ومدى صحة كشوفات للحد من المخالفات التي تحدث في عمليات بيعها .

الهوامش

- (1) عبد الرزاق محمد قرملي ، دراسة عمليات مراقبة البنك المركزي للمصارف العاملة في العراق ، بحث مقدم الى كلية الإدارة والاقتصاد ، جامعة بغداد ، كجزء من متطلبات الحصول على درجة الدبلوم العالي بإدارة المصارف ، 1977 ، ص 3 ، د. علي محمد جواد ، رقابة البنك المركزي على المؤسسات المالية الخاصة ، دار أمجد للنشر والتوزيع ، عمان ، الأردن ، 2018 ، ص 104 .
- (2) د. أحمد مصطفى صبحي ، الرقابة المالية والإدارية ودورها في الحد من الفساد الإداري ، ط1 ، مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع ، مصر ، 2015 ، ص 294 .
- (3) د. خالد أمين عبدالله ، التدقيق والرقابة في البنوك ، ط1 ، دار وائل للنشر ، عمان ، الأردن ، 1998 ، ص 67 .
- (4) وائل أبو شقرا ، الرقابة والتفتيش الداخلي ، إتحاد المصارف العربية ، بيروت ، 1987 ، ص 15 .
- (5) د. عدنان الهندي ، الرقابة والتفتيش من قبل البنوك المركزية ، إتحاد المصارف العربية ، بيروت ، 1987 ، ص 39 .
- (6) عبد الرزاق محمد قرملي ، مصدر سابق ، ص 12 .
- (7) د. طلعت أسعد عبد الحميد ، الإدارة الفعالة لخدمات البنوك الشاملة ، ط1 ، مطبعة الشقري ، المنصورة ، مصر ، 1998 ، ص 228 .
- (8) ينظر مهام مديرية مراقبة الصيرفة والائتمان ، متاح على الموقع الرسمي للبنك المركزي . [www.cbi.iq](http://www.cbi.iq) ، تأريخ الدخول 2020/3/17 .
- (9) أحمد يوسف كاظم ، تفعيل الجوانب الاعتبارية للارتقاء بالعلاقة بين البنك المركزي والمصارف الخاصة ، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية الإدارة والاقتصاد ، جامعة بغداد ، 2014 ، ص 27 .
- (10) نظرة عامة وأهداف قطاع الرقابة والإشراف ، متاح على الموقع الرسمي للبنك المركزي المصري . <https://www.cbe.org> ، تأريخ الدخول 2019/6/17 .
- (11) نظرة عامة عن هيئة التحكم والرقابة الاحترازية ، متاح على الموقع الالكتروني . <https://www.fr.wikipedia.org> ، تأريخ الدخول 2020/8/11 .
- (12) المادة (L612-1) من قانون النقد والمال الفرنسي .
- (13) المواد (54) و (55) و (56) من تعليمات رقم (4) لسنة 2010 ، الخاصة بتسهيل تنفيذ قانون المصارف رقم (94) لسنة 2004 .
- (14) ينظر بهذا الصدد تقرير ديوان الرقابة المالية ، دائرة تدقيق نشاط التحويل والتوزيع المرقم (20094) في 4 أيلول 2012 ، أشار إليه فلاح حسن محمد ، دور نظام الرقابة المالية في منع ظاهرة تهريب العملة الأجنبية ، بحث منشور في مجلة النزاهة والشفافية للبحوث والدراسات ، تصدر عن هيئة النزاهة ، العدد السادس ، 2013 ، ص 125-126 ، وينظر كذلك د. خالد أمين عبدالله ، علم تدقيق الحسابات من الناحية النظرية والعملية ، ط1 ، دار وائل للنشر ، عمان ، الأردن ، 2000 ، ص 21 .
- (15) يعرف المدقق الخارجي بأنه (خبير محاسبي يتمتع باستقلالية تمكنه من ممارسة رقابة فعالة ودائمة على سير أعمال المؤسسة المالية وتوافقها مع القانون تتعكس نتائجها على التقارير والتعاملات المالية المعدة من قبل الأخيرة بحيث يمكن إتخاذ القرار الخاص بشأنها ) ، ينظر د. أحمد محمد محرز ،

- القانون التجاري والأعمال التجارية ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، 1987 ، ص 693 ، د. ألياس ناصيف ، الكامل في قانون التجارة ، الشركات التجارية ، ج 2 ، منشورات البحر المتوسط ، بيروت ، 1983 ، ص 328 ، محمد أحمد خليل ، المراجعة والرقابة المحاسبية ، دار الجامعات المصرية ، القاهرة ، 1968 ، ص 3 .
- (16) ونصت بهذا الشأن كذلك المادة (1/46) من قانون المصارف العراقي ، والمادة (11/ثالثاً) من ضوابط تنظيم عمل شركات التوسط ببيع وشراء العملة الأجنبية رقم (1) لسنة 2018 ، والمادة (10/ثالثاً) من تعليمات تنظيم عمل شركات التحويل المالي لسنة 2007 ، والتي ألزمتها القانون بتعيين مراقب حسابات مجاز يوافق عليه البنك المركزي لتدقيق ومراجعة حساباتها .
- (17) أجازت المادة (1) من نظام ممارسة مهنة مراقبة وتدقيق الحسابات رقم (3) لسنة 1999 ، أن يكون مراقب الحسابات شخص طبيعي أو شركة تضم عدد من المدققين ، وكذلك الحال بالنسبة لقانون الشركات المصري النافذ رقم (159) لسنة 1981 المعدل ، بخلاف قانون الشركات المصري الملغي رقم (26) لسنة 1954 ، والذي إشتراطت المادة (51) منه بأن يكون المدقق الخارجي شخص طبيعي ، وبخصوص القانون الفرنسي فقد أجازت المادة (218) من قانون الشركات رقم (537) لسنة 1966 ، أن يكون المدقق الخارجي من الأشخاص الطبيعيين أو شركة مكونة من محاسبين محترفين مقيدين في الجدول الخاص بذلك بموجب المادة (219) من القانون .
- (18) المادة (4،1/46) من قانون المصارف العراقي رقم (94) لسنة 2004 ، والمادة (103) من قانون الشركات المصري النافذ ، في حين أجازت المادة (79) من قانون الشركات الفرنسي الى الجمعية التأسيسية صلاحية تعيينه لمدة ست سنوات ، وفي حالة فشلها في ذلك خولت المادة (224) من القانون القضاء في تعيينه بأمر يصدر من رئيس المحكمة التجارية التي تقع في دائرتها المؤسسة المالية .
- (19) المادة (5/46هـ، و، ز) من قانون المصارف العراقي رقم (94) لسنة 2004 ، والمواد (105) ، (106) من قانون الشركات المصري النافذ ، والمادة (236) من قانون الشركات الفرنسي التي أعطت الحق الى مدققي الحسابات أن يتخذوا منفردين أو مجتمعين خلال السنة المالية ، إجراءات الفحص والتدقيق المناسبة ، وأن يطلبوا كافة المستندات المهمة كعقود التحويل الخارجي والدفاتر والمستندات التي تؤيد ذلك .
- (20) ينظر المادة (3) من الفصل الثالث للضوابط الرقابية الصادرة عن البنك المركزي 2016/9/19 ، والمادة (53) من تعليمات رقم (4) لسنة 2010 الخاصة بتسهيل تنفيذ قانون المصارف رقم (94) لسنة 2004 ، والمتعلقة بتقييم مراكز النقد الأجنبي المسموح به لدى المصارف المعدلة بموجب قرار البنك المركزي رقم (101) لسنة 2020 .
- (21) الفقرة (7) من إجراءات التحقق من مصادر أموال مقدمي طلبات شراء العملة الأجنبية رقم 239/4/1/9 في 2016/7/31 الصادرة من المديرية العامة لمراقبة الصيرفة والائتمان في البنك المركزي العراقي .
- (22) إيناس باسم عبدالخالق ، عمليات غسل الأموال ومسؤولية مراقب الحسابات في الكشف عنها ، رسالة ماجستير مقدمة الى المعهد العربي للمحاسبين القانونيين ، جامعة بغداد ، 2006 ، ص 83-84 .
- (23) نصت الفقرة (أولاً/3) من تعليمات بيع وشراء العملة الأجنبية لسنة 2017 على " يتوجب قيام المصارف بالتحقق من أسماء الزبائن قبل إشتراكهم في نافذة بيع وشراء العملة الأجنبية من خلال القوائم المعدة من قبل مكتب مراقبة الأصول الأجنبية (OFAC) ، وقوائم الحظر الدولية ، وقوائم المدرجين في القائمة السوداء ، أو المحظورين لدى البنك المركزي العراقي " .
- (24) د. محسن أحمد الخضيري ، غسل الأموال الظاهرة والأسباب والعلاج ، مجموعة النيل العربية للنشر والتوزيع ، القاهرة ، 2000 ، ص 55 .
- (25) عرّف غسل الأموال في المادة (1) من القرار رقم (36) لسنة 2014 المعدل لقانون غسل الأموال المصري رقم (80) لسنة 2002 ، والمادة (1-324) من قانون العقوبات الفرنسي رقم (392) لسنة 1996 ، والمادة (1/3ب-1) من إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الاتجار غير المشروع في المخدرات لسنة 1998 .
- (26) المادة (2) من قانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب رقم (39) لسنة 2015 .
- (27) المادة (7) من قانون مكافحة غسل الأموال رقم (93) لسنة 2004 الملغي .
- (28) د. أحمد عباس الوزان ، مستجدات ظاهرة غسل الأموال ، قنوات الغسل ، سبل المعالجة ، بحث منشور في المجلة العراقية للعلوم الاقتصادية تصدر عن كلية الإدارة والاقتصاد ، الجامعة المستنصرية ، العدد (4) ، 2004 ، ص 9 .
- (29) عمار باسل جاسم ، جريمة غسل الأموال في القانون العراقي ، عالم المعرفة للكتاب ، بغداد ، 2011 ، ص 30 .

- (30) د. عبدالرضا فرج بدرابي ، غسل الأموال ودور المصارف في مكافحة ، ط1 ، دار المؤلف للتوزيع والنشر ، بيروت ، لبنان ، 2017 ، ص135-138 .
- (31) د. حيدر جبر خلف ، الجهاز المصرفي وعمليات غسل الأموال وآليات الغسل ووسائل مكافحته ، بحث منشور في المجلة العراقية للعلوم الاقتصادية ، تصدر عن كلية الإدارة والاقتصاد ، الجامعة المستنصرية ، المجلد الثالث ، العدد (7) ، 2005 ، ص110 .
- (32) فلاح حسن محمد ، مصدر سابق ، ص123 - 127 .
- (33) د. ليندة عبدالله ، تبييض الأموال عن طريق الاعتماد المستندي الالكتروني ، بحث مقدم الى المؤتمر الدولي الرابع عشر الخاص بالجرائم الالكترونية والمقام في طرابلس ، 2017 ، ص180 ، متاح على الموقع الالكتروني ، <http://Jilrc.com> ، تأريخ الزيارة 2020/8/12 .
- (34) د. زياد طارق جاسم ومحمد إبراهيم عبدالله ، إشكاليات الرقابة المصرفية الالكترونية ، بحث منشور في مجلة جامعة تكريت للحقوق تصدر عن كلية الحقوق ، جامعة تكريت ، السنة الثالثة ، المجلد (3) ، العدد (2) ، الجزء (1) ، 2018 ، ص48 .
- (35) يعد البيئتين العملة الالكترونية الأكثر إنتشاراً التي يتم تداولها عبر الانترنت دون وجود هيئة تنظيم مركزي لها ، حيث يصعب تتبعها لعدم وجود أرقام متسلسلة لها ، ولا تسجل التعاملات التي تجري عليها مما يجعلها مرغوبة في التعامل في السوق السوداء ، ينظر عبدالله ناصر عبيد ، التنظيم القانوني للعمليات الرقمية المستحدثة في التشريع الإماراتي والمقارن ، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية القانون ، جامعة الإمارات العربية المتحدة ، 2018 ، ص7 .
- (36) وينظر بخصوص ذلك أيضاً المادة (10/ خامساً / ت) من ضوابط تنظيم عمل شركات التوسط ببيع وشراء العملة الأجنبية رقم (1) لسنة 2018 ، وكذلك المادة (11 / ثالثاً) من تعليمات تنظيم عمل شركات التحويل المالي لسنة 2007 ، والتي أشارت الى التزام الشركات بالضوابط المقررة في قانون مكافحة غسل الأموال والتعليمات واللوائح التنظيمية التي تصدر لتطبيق هذا القانون ، وإعلام البنك المركزي بأي حالة يشتبه بها مسندة بوثائق ثبوتية .
- (37) المواد (10) و (11) من قانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب رقم (39) لسنة 2015 .
- (38) حددت المادة (3/ج) من ضوابط رقم 468/5/9 في 2017/11/14 الخاصة بمكافحة غسل الأموال حالات بذل العناية عند بيع شركات الصرافة للعملة الأجنبية وهي " 1- إذا زادت قيمة العملية أو عدة عمليات مترابطة عن (10000) دولار أو ما يعادلها بالدينار العراقي أو ما يعادلها بالعملات الأجنبية ، 2- شراء أو بيع مبالغ نقدية من دون مسوغ واضح وبشكل متزايد وملحوظ ، 3- قيام العميل بتنفيذ عدة عمليات نقدية من قبل عدة أشخاص نيابة عنه وفي اليوم نفسه ، 4- تحويل مبالغ متماثلة (يومياً أو أسبوعياً) تكون في مجملها مبالغ كبيرة ، 5- يطلب العميل تحويل مبلغ كبير من عملة أجنبية إلى عملة أجنبية أخرى ، وكذلك ينظر ما نصت عليه المادة (8) من الفصل السادس لعمليات النقد الأجنبي الخاصة بالضوابط الرقابية لمكافحة غسل الأموال لسنة 2016 للمصارف والمؤسسات المالية غير المصرفية والصادرة من دائرة مراقبة الصيرفة والائتمان ، قسم الامتثال في البنك المركزي.
- (39) وينظر كذلك المواد (35) و (36) من اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال ، وينظر الفصل الأول من الباب الخامس من دليل التعليمات الرقابية الخاص بالضوابط الرقابية للمصارف وشركات الصرافة وشركات التحويل المالي بخصوص مكافحة غسل الأموال .
- (40) المادة (R561-5-1) من قانون النقد والمال الفرنسي
- (41) لم يحدد المشرع العراقي والمصري حالات التعامل المشتبه بها ، بخلاف المشرع الفرنسي الذي حدد الحالات المشمولة بالإبلاغ بموجب المادة (L651-2) من قانون النقد والمال الفرنسي ، وتشمل المعاملات المالية المقيدة في سجلاتها إذا كانت تثير الشبهة ، أو إنها عمليات ذات طابع معقد في إجرائها وتنفيذها ، والعمليات المصرفية التي تنفذ بمبالغ مرتفعة بشكل غير اعتيادي ، أو لا يوجد مبرر إقتصادي أو قانوني من إجرائها ، أو أنها مستحصلة من أنشطة غير مشروعة ، فيتم التحقق من هذه المبالغ وهوية الجهة المستفيدة منها والغرض من العملية .
- (42) أسس مكتب مكافحة غسل الأموال إستناداً لقانون مكافحة غسل الأموال رقم (93) لسنة 2004 الملغي بموجب الأمر الإداري المرقم (1308) في 2007/4/19 ، ومنح الصلاحيات المالية والإدارية إستناداً الى الأمر الإداري رقم (6263/10) في 2014/12/12 والمعزز بالأمر الإداري (3786/10) في 2016/6/16 ، بعد صدور قانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب رقم (39) في 2015 النافذ ، وإستناداً الى المادة (8/أولاً) منه والتي نصت على " يؤسس في البنك مكتب يسمى ( مكتب مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب ) بمستوى دائرة عامة يتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري ويمثله مدير عام المكتب أو من يخوله " ، ويختص المكتب بتلقي البلاغات أو المعلومات من جهة الإبلاغ عن العمليات التي يشتبه بها وتحليلها وإحالتها الى الجهات المختصة في حالة الاشتباه بها .

- وفي مصر فقد أنشأ في البنك المركزي المصري وحدة لمكافحة غسل الأموال تتولى التحري والفحص في الإخطارات والمعلومات عن العمليات المشتبها بها ، وتتأشأ قاعدة بيانات لتبادل المعلومات مع السلطات القضائية أو الجهات الرقابية الأخرى في الدولة ، وذلك بموجب المواد (3)،(4)،(5) من قانون مكافحة غسل الأموال المرقم (80) لسنة 2002 المعدل بالقانون (181) لسنة 2008 .
- أما في فرنسا ، فإن المادة (23-561L) من قانون النقد والمال نصت على تشكيل وحدة تسمى وحدة الاستخبارات المالية الوطنية تتألف من مدراء مفوضين يتم تعيينهم وتحديد اختصاصاتهم بقرار من وزير الاقتصاد ، تتولى مهمة تلقي ومعالجة التعاملات المشتبها بها عن طريق هيئة (TRACFIN) ، التي حددت اختصاصاتها بموجب المادة (33-561D) من قانون النقد والمال الفرنسي .
- (43) المادة (2) من الضوابط الخاصة بمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب لشركات التوسط في بيع وشراء العملة الأجنبية الصادر في 2017/11/14.
- (44) المادة (9/د) من قانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب رقم (39) لسنة 2015 ، والمادة (5) من قانون مكافحة غسل الأموال المصري رقم (80) لسنة 2002 المعدل ، وإستناداً الى نص المادة يتم إحالة العملية الى النيابة العامة عند توفر دلائل على إرتكاب جريمة ينص عليها القانون ، ولنفس المضمون ذهبت المادة (17-561L) من قانون النقد والمال الفرنسي ، مع ملاحظة إنشاء مكتب مركزي في فرنسا لمنع الجرائم المالية الكبرى (OCRGDF) وذلك بموجب المرسوم المرقم (9) في 9 مايو لسنة 1990 يتبع الإدارة المركزية للشرطة القضائية ، يختص بمكافحة الجرائم المالية والجرائم المنظمة .
- (45) وليم توماس وأمرسون هنكي ، مصدر سابق ، ص18 .
- (46) ينظر المادة (40) والمادة (41/1أ) من قانون البنك المركزي العراقي رقم (56) لسنة 2004 .
- (47) ينظر المادة (15) من النظام الأساسي للبنك المركزي المصري رقم (64) لسنة 2004 .
- (48) فراس ياوز عبدالقادر ، جريمة الإخلال بواجب الرقابة المصرفية ، أطروحة دكتوراه مقدمة الى كلية القانون ، جامعة بغداد ، 2002 ، ص197 .
- (49) المادة (41) والمادة (43/4) من قانون المصارف .
- (50) المادة (9/ج ، ز) من ضوابط تنظيم عمل شركات التوسط ببيع وشراء العملة الأجنبية رقم (1) لسنة 2018 .
- (51) نظرية عامة وأهداف قطاع الرقابة والإشراف ودور الرقابة المكتبية ومسؤولياته المعتمدة من قبل البنك المركزي المصري في إنجاز مهامه الرقابية ، متاح على الموقع الرسمي للبنك المركزي المصري ، تأريخ الدخول 2019/6/26.
- (52) ينظر المادة (1-621L) من قانون النقد والمال الفرنسي الخاصة بالمهام الرقابية لهيأة الرقابة والإشراف الاحترازية ، والمادة (23-612L) من القانون ذاته الخاصة بطبيعة ونوع البيانات المقدمة .
- (53) فراس ياوز عبدالقادر ، مصدر سابق ، ص196 .
- (54) البيانات أما تكون 1- كشف يومي لمعرفة كمية العملة الأجنبية المباعة يومياً وألية بيعها ، لاحتماب نسبة الاحتياطي القانوني وعدم خروجها عن النسب المقررة 2- بيانات شهرية تعكس الوضع المالي للمؤسسة المصرفية ومجموع عمليات البيع والخدمات المنجزة خلال الشهر وأوجه الصرف 3- بيانات أو إحصاءات ربع أو نصف سنوية تتضمن شرحاً تفصيلياً عن أهم النشاطات المصرفية للمؤسسات المالية خلال تلك المدة 4- بيانات سنوية تشمل الحسابات الختامية للسنة المالية ، ومن الملاحظ أن جميع التشريعات المصرفية أخذت بمبدأ البيانات السنوية والتي ينبغي تقديمها الى البنك المركزي بعد إقرارها من الهيئة العامة للمؤسسة المالية وتكون مدققة من قبل مدقق حسابات قانوني ، ينظر د. رشيد صالح عبدالفتاح ، البنوك الشاملة وتطوير دور الجهاز المصرفي المصري ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2000 ، ص115، د. خالد أمين عبدالله ، التدقيق والرقابة على البنوك ، مصدر سابق، ص107.
- (55) الفقرة الثانية من المادة (27-621L) والمادة (28-612L) من قانون النقد والمال الفرنسي ، متاح على الموقع الرسمي لقاعدة التشريعات الفرنسية . [www.codes-et-lois.fr](http://www.codes-et-lois.fr).
- (56) المادة (10/ثانياً) من تعليمات تنظيم عمل شركات التحويل المالي لسنة 2007 ، والمادة (11/رابعاً، سادساً) من ضوابط تنظيم عمل شركات التوسط ببيع وشراء العملة الأجنبية رقم (1) لسنة 2018
- (57) ينظر الفقرة (ثالثاً/1أ) من الفصل الثاني للباب الثامن من دليل التعليمات الرقابية الخاص بقواعد تنظيم التعامل بالنقد الأجنبي وشركات الصرافة والتنظيم الإحصائي .

- (58) المادة (24-612L) من قانون النقد والمال الفرنسي ، والمادة (39) من قانون الائتمان الفرنسي رقم (46) لسنة 1984 ، التي أجازت الى اللجنة المصرفية التدقيق المستندي والموقعي بشكل دوري ، ويحق للجنة بموجب المادة (40) من ذات القانون ، إصدار تعليمات لتحديد المواعيد النهائية لإرسال المستندات والمعلومات التي يجب أن تسلّم إليها .
- (59) صالح عبدالزهرة الحسون ، أحكام التفتيش وآثاره في القانون العراقي ، أطروحة دكتوراه مقدمة الى كلية القانون ، جامعة بغداد ، 1979 ، ص40 .
- (60) صلاح الدين حسن السيسي ، نظم المحاسبة والرقابة وتقييم الأداء في المصارف والمؤسسات المالية ، دار الوسام للطباعة والنشر ، بيروت ، لبنان ، 1998 ، ص216 .
- (61) المادة (40) من قانون البنك المركزي العراقي ، والمادة (77) من قانون البنك المركزي المصري ، والمادة (23-612L) من قانون النقد والمال الفرنسي التي أجازت للأمين العام لهيأة الرقابة الاحترازية بإجراء عمليات الرقابة والتفتيش خارج المؤسسة أو في موقعها ، ويجوز له الاستعانة بهيأة الرقابة الخارجية أو خيرا لإنتاج عملية التفتيش .
- (62) عدنان الهندي ، مصدر سابق ، ص32-33 .
- (63) د. موفق عباس باقر شكاره ، تقويم أداء المصارف بموجب معيار (CAMELS) ، بحث منشور في مجلة الدراسات المحاسبية والمالية ، تصدر عن المعهد العالي للدراسات المالية ، جامعة بغداد ، المجلد السابع ، العدد (18) ، 2012 ، ص143 .
- (64) د. صلاح إبراهيم شحاته ، ضوابط منح الائتمان المصرفي من منظور قانوني ومصرفي ، ط1 ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2009 ، ص422-423 .
- (65) د. علي محمد جواد ، مصدر سابق ، ص286 .
- (66) أخذ بهذا الاتجاه المشرع المصري في المادة (77) من قانون البنك المركزي ، عندما قيد الرقابة الميدانية بمفتشي البنك المركزي ومعاونيه حصراً .
- (67) أخذ بهذا الأسلوب المشرع العراقي في المادة (3/53) من قانون المصارف ، كذلك المشرع الفرنسي بموجب المادة (39) من قانون البنوك لسنة 1984 ، والمادة (24-612R) من قانون النقد والمال الفرنسي ، التي أجازت لهيأة الرقابة والإشراف إبرام مذكرة تفاهم مع الأشخاص الموكلين بمهام رقابية لا ينتمون إليها .
- (68) لم يحدد قانون البنك المركزي العراقي والمصري شروط ومواصفات المفتش الميداني ، وفي ذلك إشارة للرجوع الى القواعد والأعراف المصرفية المعتمدة في ذلك ، بينما نجد أن المادة (140) من قانون الشركات العراقي رقم (21) لسنة 1997 المعدل ، قد إكتفت بذكر أن يكون المفتش من ذوي الاختصاص ، وإذا كان المشرع الفرنسي لم يحدد مواصفات ومؤهلات القائمين بالتفتيش ، إلا أنه بين في المادة (25-612R) من قانون النقد والمال على أن يكون المفتشين الذين يختارهم الأمين العام لهيأة الرقابة الاحترازية غير محكومين بجناية أو جنحة ، وأن لا تربطهم بموظفي المؤسسة المالية المزمع تفتيشها أي مصلحة خلال الثلاث سنوات السابقة لعملية التفتيش .
- (69) لم يحدد قانون البنك المركزي العراقي النافذ صلاحيات المفتش الميداني بشكل واضح وصريح ، بخلاف القانون الملغي رقم (64) لسنة 1976 ، الذي أشار إليها بشكل تفصيلي في المادة (50) منه .
- (70) المادة (1/42) من قانون البنك المركزي العراقي ، والمادة (40) من القرار المصري رقم (64) لسنة 2004 ، الخاص بالنظام الأساسي للبنك المركزي المصري ، بينما نجد المادة (26-612R) من قانون النقد والمال الفرنسي قد ألزمت مفتشي التدقيق الميداني التحقق من جميع السجلات والعقود والإيصالات والحصول على نسخة من عمليات التحويل الإلكتروني للعملة على شكل الكتروني .
- (71) المادة (4/53) من قانون المصارف العراقي ، وينظر أيضاً د. خالد أمين عبدالله ، العمليات المصرفية ، الطرق المحاسبية الحديثة ، ط5 ، دار وائل للطباعة والنشر والتوزيع ، عمان ، الأردن ، 2016 ، ص392 .
- (72) المادة (4/53) من قانون المصارف العراقي ، والمادة (97) من قانون البنك المركزي المصري ، والمادة (57) من قانون البنوك الفرنسي لسنة 1984 .
- (73) د. علي محمد جواد ، مصدر سابق ، ص287 .
- (74) تطرق قانون البنك المركزي المصري الى التفتيش الميداني في نص المادة (77) من قانونه ، ولكنه لم يشر الى عدد مرات التفتيش ، بينما نجد المادة (23-612D) من قانون النقد والمال الفرنسي قد حددتها بمرة واحدة كل عام أجاز فيها لهيأة الرقابة والإشراف إجراء التفتيش الميداني ، وسمح لها إجراء تفتيشات أخرى في حالة الشك بوجود أعمال غش وإحتيال في المعلومات المقدمة .
- (75) د. محمد أحمد عبدالنبي ، الرقابة المصرفية ، ط1 ، زمزم للنشر والتوزيع ، عمان ، الأردن ، 2010 ، ص48 .

- (76) ينظر المادة (11) من ضوابط تنظيم عمل شركات التوسط ببيع وشراء العملة الأجنبية رقم (1) لسنة 2018 ، التي ألزمت الشركة بإخضاع جميع سجلاتها وحساباتها ومعاملاتها للتدقيق والتفتيش ، والفقرة (ثالثاً/2/هـ) من الفصل الثاني للباب الثامن لدليل التعليمات الرقابية المصري الخاص بشركات الصرافة ، والمادة (6-524L) من قانون النقد والتمويل الفرنسي التي ألزمت أصحاب شركات الصرافة بالاحتفاظ بسجلات لتعاملاتهم اليومية وإخضاعهم لقواعد تنفيذ عمليات الصرف الأجنبي التي تصدر من وزير الاقتصاد والمالية .
- (77) مقابلة مع د. هاني عباس فاضل في شعبة الرقابة التابعة لدائرة مراقبة الصيرفة والائتمان في البنك المركزي العراقي ، تأريخ المقابلة 2020/2/12 .
- (78) المادة (5/53) من قانون المصارف العراقي ، ولتفصيل أكثر ينظر د. حسن عوض ود. عبدالرؤوف كطيش ، المالية العامة ، ط1 ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، لبنان ، 2013 ، ص270 .
- (79) مقابلة مع د. هاني عباس فاضل في شعبة الرقابة التابعة لدائرة مراقبة الصيرفة في البنك المركزي العراقي ، تأريخ المقابلة 2020/2/12

#### المصادر

#### أولاً / الكتب :

1. د. أحمد محمد محرز ، القانون التجاري والأعمال التجارية ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، 1987 .
2. د. أحمد مصطفى صبحي ، الرقابة المالية والإدارية ودورها في الحد من الفساد الاداري ، ط1 ، مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع ، مصر ، 2015 .
3. د. ألياس ناصيف ، الكامل في قانون التجارة ، الشركات التجارية ، ج2 ، منشورات البحر المتوسط ، بيروت ، لبنان ، 1983 .
4. د. حسن عوض ود. عبدالرؤوف كطيش ، المالية العامة ، ط1 ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، لبنان ، 2013 .
5. د. خالد أمين عبدالله ، العمليات المصرفية ، الطرق المحاسبية الحديثة ، ط1 ، دار وائل للطباعة والنشر ، عمان ، الأردن ، 2016 .
6. د. خالد أمين عبدالله ، التدقيق والرقابة في البنوك ، ط1 ، دار وائل للطباعة والنشر ، عمان ، الأردن ، 1998 .
7. د. خالد أمين عبدالله ، علم تدقيق الحسابات من الناحية النظرية والعملية ، دار وائل للنشر ، عمان ، الأردن ، 2000 .
8. د. رشيد صالح عبدالفتاح ، البنوك الشاملة وتطوير دور الجهاز المصرفي المصري ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2000 .
9. د. صلاح إبراهيم شحاته ، ضوابط منح الائتمان المصرفي من منظور قانوني ومصرفي ، ط1 ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2009 .
10. صلاح الدين حسن السيسي ، نظم المحاسبة والرقابة وتقييم الأداء في المصارف والمؤسسات المالية ، دار الوسام للطباعة والنشر ، بيروت ، لبنان ، 1998 .
11. د. طلعت أسعد عبدالحميد ، الإدارة الفعالة لخدمات البنوك الشاملة ، ط1 ، مطبعة الشقري ، المنصورة ، مصر ، 1998 .
12. د. عبدالرضا فرج بدرأوي ، غسل الأموال ودور المصارف في مكافحة ، ط1 ، دار المؤلف للتوزيع والنشر ، بيروت ، لبنان ، 2017 .
13. عدنان الهندي ، الرقابة والتفتيش من قبل المصارف المركزية ، إتحاد المصارف العربية ، بيروت ، لبنان ، 1987 .
14. د. علي محمد جواد ، رقابة البنك المركزي على المؤسسات المالية الخاصة ، دار أمجد للنشر والتوزيع ، عمان ، الأردن ، 2018 .
15. عمار باسل جاسم ، جريمة غسل الأموال في القانون العراقي ، عالم المعرفة للكتب ، بغداد ، 2011 .
16. د. محسن أحمد الخضير ، غسل الأموال الظاهرة والأسباب والعلاج ، مجموعة النيل العربية للنشر والتوزيع ، القاهرة ، 2000 .
17. محمد أحمد خليل ، المراجعة والرقابة المحاسبية ، دار الجامعات المصرية ، القاهرة ، 1968 .
18. د. محمد أحمد عبدالنبي ، الرقابة المصرفية ، ط1 ، زمزم للنشر والتوزيع ، عمان ، الأردن ، 2010 .

19. د. محمد صادق إسماعيل ود. عبدالعال الديري ، جرائم الفساد بين آلية مكافحة الوطنية والدولية ، المركز القومي للإصدارات القانونية ، القاهرة ، 2012 .

20. وائل أبو شقرا ، الرقابة والتفتيش الداخلي ، إتحاد المصارف العربية ، بيروت ، 1987.

21. وليم توماس وأميرسون هنكي ، المراجعة بين النظرية والتطبيق ، تعريب ومراجعة د. أحمد حامد حجاج ، دار المريخ للنشر ، الرياض ، المملكة العربية السعودية ، 1989 .

#### ثانياً / الرسائل والأطاريح :

1. أحمد يوسف كاظم ، تفعيل الجوانب الاعتبارية للارتقاء بالعلاقة بين البنك المركزي والمصارف الخاصة ، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية الإدارة والاقتصاد ، جامعة بغداد ، 2014.

2. صالح عبدالزهرة الحسون ، أحكام التفتيش وآثاره في الاقتصاد العراقي ، إطروحة دكتوراه مقدمة الى كلية القانون ، جامعة بغداد ، 1979 .

3. عبدالله ناصر عبيد ، التنظيم القانوني للعمليات الرقمية المستحدثة في التشريع الإماراتي والمقارن ، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية القانون ، جامعة الإمارات العربية المتحدة ، 2018 . 4. فراس ياوز عبد القادر ، جريمة الاخلال بواجبات الرقابة المصرفية ، إطروحة دكتوراه مقدمة الى كلية القانون ، جامعة بغداد ، 2002 .

#### ثالثاً / البحوث :

1. د. أحمد عباس الوزان ، مستجدات ظاهرة غسل الأموال ، قنوات الغسل ، سبل المعالجة ، بحث منشور في المجلة العراقية للعلوم الاقتصادية ، تصدر عن كلية الإدارة والاقتصاد ، الجامعة المستنصرية ، العدد (4) ، 2004 .

2. د. حيدر جبر خلف ، الجهاز المصرفي وعمليات غسل الأموال وآليات الغسل ووسائل مكافحة ، بحث منشور في المجلة العراقية للعلوم الاقتصادية ، تصدر عن كلية الإدارة والاقتصاد ، الجامعة المستنصرية ، العدد (7) ، المجلد (3) ، 2005 .

3. د. زياد طارق جاسم ومحمد إبراهيم عبدالله ، إشكاليات الرقابة المصرفية الالكترونية ، بحث مقدم الى مجلة جامعة تكريت للحقوق ، تصدر عن كلية الحقوق ، جامعة تكريت ، السنة الثالثة ، المجلد (3) ، العدد (2) ، الجزء (1) ، 2018 .

4. د. عبدالرزاق محمد قرملي ، دراسة عمليات مراقبة البنك المركزي للمصارف العاملة في العراق ، بحث مقدم الى كلية الإدارة والاقتصاد ، جامعة بغداد ، 1977 .

5. فلاح حسن محمد ، دور نظام الرقابة المالية في منع ظاهرة تهريب العملة الأجنبية ، بحث منشور في مجلة النزاهة والشفافية للبحوث والدراسات ، تصدر عن هيئة النزاهة ، العدد السادس ، 2013 .

6. د. ليندة عبدالله ، تبييض الأموال عن طريق الاعتماد المستندي الالكتروني ، بحث مقدم الى المؤتمر الدولي الرابع عشر الخاص بالجرائم الالكترونية والمقام في طرابلس ، 2007 .

7. د. موفق عباس باقر شكاره ، تقويم أداء المصارف بموجب معيار (CAMELS) ، بحث منشور في مجلة دراسات محاسبية ومالية ، تصدر عن المعهد العالي للدراسات المحاسبية ، جامعة بغداد ، المجلد السابع ، العدد (18) ، 2012 .

#### رابعاً / القوانين العراقية :

1. قانون البنك المركزي العراقي رقم (64) لسنة 1976 الملغي .

2. قانون الشركات العراقي رقم (21) لسنة 1997 المعدل .

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

4. قانون مكافحة غسل الاموال العراقي النافذ رقم (93) لسنة 2004 الملغي .

5. قانون المصارف العراقي النافذ رقم (94) لسنة 2004 .

6. الدستور العراقي لسنة 2005 .

7. قانون هيئة النزاهة والكسب غير المشروع رقم (30) لسنة 2011 .

8. قانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب رقم (39) لسنة 2015 .

#### خامساً / القوانين العربية :

1. قانون تنظيم التعامل بالنقد الأجنبي رقم (38) لسنة 1994 الملغي .

2. قانون مكافحة غسيل الأموال المصري رقم (80) لسنة 2002 المعدل بالقانون رقم (181) لسنة 2008 .

3. قانون البنك المركزي والجهاز المصرفي والنقد المصري رقم (88) لسنة 2003 المعدل .

4. القانون رقم (64) لسنة 2004 الخاص بالنظام الأساسي للبنك المركزي المصري .

#### سادساً / القوانين الأجنبية :

1. قانون الشركات الفرنسي رقم (537) لسنة 1966.

2. قانون الائتمان الفرنسي رقم (46) الصادر في 24 يناير 1984 .

3. قانون البنك المركزي الفرنسي رقم (980) لسنة 1993 .

4. قانون النقد والمال الفرنسي لسنة 2000 المعدل .

5. قانون العقود الفرنسي رقم (131) لسنة 2016 .

6. لائحة الاتحاد الأوربي رقم (1889) في 26 أكتوبر 2005 حول ضوابط إدخال أو إخراج النقد الأجنبي .

#### تاسعاً / الأنظمة والتعليمات والقرارات والتوصيات :

1. نظام ممارسة مهنة مراقبة وتدقيق الحسابات العراقي رقم (3) لسنة 1999 .

2. تعليمات رقم (4) لسنة 2010 الخاصة بتسهيل تنفيذ قانون المصارف العراقي رقم (94) لسنة 2004 .

3. تعليمات تنظيم عمل شركات التحويل المالي لسنة 2007 .

4. تعليمات إستيراد المصارف المجازة للعملة الأجنبية رقم (4) لسنة 2011 .

5. تعليمات بيع وشراء العملة الأجنبية لسنة 2017 المعدلة بموجب قرار مجلس إدارة البنك المركزي رقم (193) لسنة 2019 .

6. تعليمات رقم (1) لسنة 2017 الخاصة بقواعد العناية الواجبة تجاه العملاء للمؤسسات المالية.

7. ضوابط تنظيم عمل شركات التوسط ببيع وشراء العملة الأجنبية رقم (1) لسنة 2018 .

8. دليل العمل الرقابي رقم (136/2/9) في 2019/4/1 الصادر عن دائرة مراقبة الصيرفة في البنك المركزي العراقي .

9. القرار رقم (101) لسنة 2004 الخاص باللائحة التنفيذية لقانون البنك المركزي والجهاز المصرفي والنقد المصري رقم (88) لسنة

2003 .

10. دليل العمل الرقابي الخاص بقواعد تنظيم التعامل بالنقد الأجنبي وشركات الصرافة الصادر من البنك المركزي المصري .

11. توصيات مجموعة العمل المالي الدولية ( FATF ) لمكافحة غسيل الأموال المعدلة عام 2003 ، والخاصة بالزام المصارف بأسس

ومعايير تطبيق مبدأ " إعرف زبونك " متاحة باللغة الانكليزية على الموقع الالكتروني [http:// www. fatf – gafi. Org.](http://www.fatf-gafi.org)

12. إعلان لجنة بازل للرقابة على البنوك لعام 1988 ، متاح على الموقع الالكتروني . [http:// www. bis . org](http://www.bis.org)

13. القانون النموذجي للأمم المتحدة لعام 2005 بشأن مكافحة غسيل الاموال ، متاح على الموقع الالكتروني [http:// www. imolin](http://www.imolin.org)

. org .