فاعليّة رقابة البنك المركزي العراقي على القطاع المصرفي "دراسة تحليليّة في ظل نظام الودائع المصرفية العراقي النافذ"

سمر عدنان محمود [1]،

[1] **م م.** كلية القانون، جامعة الفراهيدي.

البريد الالكتروني: samaradnan858@gmail.com

صدّام فيصل كوكز المحمدي [2]،

[2] أستاذ، كلية القانون، جامعة الفلوجة.

البريد الالكتروني: saddam_kokez@yahoo.com

الملخص:

يمارس البَنْك المَرْكَزي العراقي مهامّه الرقابيّة وفق القانون، سواء كانت هذه الرقابة مقرّرة في قانون المَصارِف أو في قانون البَنْك المَرْكَزي النافذين في العراق، ولكن ما يهمّنا هو فعاليّة هذه الرقابة في ظل تفعيل نظام الضمان على الودائع المصرفية الصادر من قبل البنك المركزي العراقي، حيث يجري تفعيل هذه الرقابة على المؤسسات المَصْرفيّة والمالية العاملة في العراق، ومن ضمنها شركة ضَمان الوَدائِع المَصْرفيّة بشكل خاص، حيث يفترض أن يمارس البَنْك المَرْكَزي دوره الرقابي المهم والفعّال. تكمن إشكالية هذه الدراسة في مدى نجاعة الرقابة التي يمارسها البنك المركزي العراقي في القطاع المصرفي، سواء بالنسبة لعمل المصارف حكومية كانت أو خاصة، أو بالنسبة لعمل شركة ضمان الودائع المصرفية، وقياس مدى تأثيرها على ترصين وتحصين القطاع المصرفي العراقي.

الكلمات المفتاحية:

ضمان الودائع، الرقابة المصرفية، شركة الضمان، رقابة البنك المركزي.

تاريخ إرسال المقال: 2023/07/13، **تاريخ قبول المقال:** 2023/10/15، **تاريخ نشر المقال:** 2023/12/31

لتهميش المقال: سمر عدنان محمود، صدّام فيصل كوكز المحمدي، "فاعليّة رقابة البنك المركزي العراقي على القطاع المصرفي"دراسة تحليليّة في ظل نظام الودائع المصرفية العراقي النافذ""، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، المجلد 14، العدد 2، السنة 2023، ص ص 105-119.

المقال متوفر على الرابط التالي: https://www.asjp.cerist.dz/en/PresentationRevue/72

المؤلف المراسل: صدّام فيصل كوكز المحمدي، saddam_kokez@yahoo.com

The Effectiveness of the Central Bank of Iraq's Oversight of the Banking Sector "Analytical Study under the Effective Iraqi Bank Deposit System"

Summary:

The Central Bank of Iraq exercises its oversight duties in accordance with the law, whether this oversight is prescribed in the Banking Law and the Central Bank Law in effect in Iraq, but what matters to us is the effectiveness of this oversight in light of the activation of the Warranty system on bank deposits issued by the Central Bank of Iraq, where this is being activated Oversight of banking and financial institutions operating in Iraq, including the Bank Deposit Warranty Company in particular, where the central bank is supposed to exercise its important and effective oversight role. Banks, whether governmental or private, or with regard to the work of the bank deposit Warranty company, and measuring the extent of their impact on the consolidation and fortification of the Iraqi banking sector.

Keywords:

Deposit Warranty, Banking Supervision, Warranty Company, Central Bank Supervision.

L'efficacité du contrôle de la banque centrale d'Irak sur le secteur bancaire « étude analytique du règlement des dépôts bancaires irakien en vigueur »

Résumé :

La Banque centrale irakienne exerce ses fonctions de contrôle conformément à la loi, que ce contrôle soit prévu par la loi bancaire ou par la loi sur la banque centrale en vigueur en Irak, ce qui nous importe c'est l'efficacité de ce contrôle à la lumière de la mise en oeuvre du règlement de la Banque centrale d'Irak relatif à la garantie des dépôts bancaires. Ce contrôle est exercé sur les institutions bancaires et financières opérant en Irak, y compris la Société de garantie des dépôts bancaires en particulier. Ce rôle important de la banque centrale est censé être exercé avec efficacité. Cette étude a pour problématique la portée de cette efficacité du contrôle, que ce soit sur les banques gouvernementales ou privées, ou concernant le travail de la société de garantie des dépôts bancaires, et mesurer l'étendue de leur impact sur la consolidation et la fortification du secteur bancaire irakien.

Mots clés :

Garanties des dépôts, supervision bancaire, société de garantie, supervision de la banque centrale.

مقدمة

لا يكفي لتعزيز الثقة في الجهاز المصرفي وترصين قواعده مجرد إقرار نظام لضمان الودائع المصرفية، بل لا بدّ من تعزيز قوة هذا النظام من خلال منح جهة إدارية فعّالة سلطة الرقابة على حسن تنفيذه، وحسن أداء المؤسسات والكيانات التي يرتبط نشاطها بموضوعه، وهذا التوجّه أدركه المشرع العراقي جيداً، وذلك عندما أسند دور الرقابة والإشراف على تطبيق نظام الضمان للبنك المركزي العراقي، حيث يمارس البَنْك المَرْكَزي العراقي مهامّه الرقابيّة وفق أسلوب قانوني، كما هو مقرّر في قانون المَصارِف وقانون البَنْك المَرْكَزي النافذين في العراق، وأنّ أحد أهم تلك المهام هو ممارسة الرّقابَة على القطاع الاقتصادي والمالي في البلاد بشكل عام، والمؤسسات المَصْرفيّة والمالية العاملة في العراق بشكل خاص، وبما أنّ شركة ضَمان الوَدائِع المَصْرفيّة تدرج ضمن مؤسسات القطاع المَصْرَفي والمالي فهي من المؤسسات المشمولة بالرّقابَة، ولذلك يمارس البَنْك المَرْكَزي دوره الرقابي المهم والفعّال، ابتداء منذ تأسيسها وهيكليتها وإعمالها، كما هو مشار إليه في نظام ضَمان الوَدائِع المَصْرفيّة النافذ.

حيث تبرز الأهمية العلمية والعملية لموضوع الدراسة، من كون رقابة البنك المركزي تمثّل واحدة من أهمّ الأسس التي يقوم عليها العمل الرقابي في القطاع المصرفي، على نحو يساهم في خلق اقتصاد حر يستند إلى تمكين القطاع المَصْرَفي العراقي من المساهمة في التنمية الاقتصادية، كما جاء في الأهداف المحدّدة للبنك المركزي العراقي، والواردة في القانون رقم 56 لسنة 2004 النافذ، بهدف تحقيق الاستقرار النقدي والمالي[1]، وتعزيز العمل على نظام ثابت واتخاذ الوسائل اللّازِمَة لغرض دعم تمويل المؤسسات والأشخاص ذوي الدخل المحدود أو المتوسطة وودائعهم، كونها تشكل جزء من الاقتصاد الوطني، وهذا ما يقودنا إلى القول بضرورة إنْشاء شركات ضَمان الوَدائِع المَصْرفيّة، لما تسهم فيه بتجنيب القطاع المَصْرَفي بشكل خاص، والاقتصاد العراقي بشكل عام الآثار السلبية، كما تقرر وضع الأطر والإجْراءات التي ينبغي على المَصارِف والمؤسسات المالية الأخرى اتخاذها تحوّطاً، بوجود نظام رقابي محكم[2].

---

[1] يعرّف الاستقرار النقدي بأنه ضرورة توفير بيئة نقدية مستقرة للنشاط الاقتصادي من خلال تفعيل سياسة نقدية حقيقية وصارمة وتحديد الإطار العام لعمل البنك المركزي وصلاحياته... ينظر: ادريس رمضان حجي، محمد سلمان محمد، "قياس وتحليل أثر أدوات البنك المركزي في تحقيق الاستقرار النقدي في العراق"، مجلة تكريت للعلوم الإدارية والاقتصادية، المجلد 18، العدد 57، الجزء الثالث، ص331.

[2] سهيلة عبد الزهرة الحجيمي، "استيراتيجية البنك المركزي وآليات استعادة الثقة بالقطاع المصرفي ودورها في التنمية الاقتصادية"، مجلة جامعة الأنبار للعلوم الاقتصادية والإدارية، المجلد 13، العدد1، لسنة2021، ص 216.

وتكمن إشكالية هذه الدراسة حول مدى نجاعة الرقابة التي يمارسها البنك المركزي العراقي في القطاع المصرفي، سواء بالنسبة لعمل المصارف حكومية كانت أو خاصة، أو بالنسبة لعمل شركة ضمان الودائع المصرفية التي تولّى إنشاءها بموجب نظام ضمان الودائع المصرفية النافذ، رقم 3 لسنة 2016، وقياس مدى تأثيرها على ترصين وتحصين القطاع المصرفي العراقي.

وتجيب الدراسة على مجموعة من الأسئلة المهمة المرتبطة بهذه الإشكالية، والتي من أهمّها:

هل للرقابة المقررة للبَنْك المَرْكَزي العراقي نجاعة في ظل نظام ضَمان الوَدائِع المَصْرفيّة؟ وكيف يمكن قياس نجاعة رقابة البَنْك المَرْكَزي العراقي على المَصارِف وشركة ضَمان الوَدائِع المَصْرفيّة؟ وما هو الدور الرقابي لشركة ضمان الودائع في حالة توقّف المصرف عن الدفع؟ وما هي صور رقابة البَنْك المَرْكَزي العراقي على القطّاع المَصْرِفي في العراق؟ وهل يمكن أن تكون رقابة البنك المركزي العراقي سابقة للتعثر، أو أنّ هذه الرقابة تكون لاحقة على عمل المصارف وشركة ضمان الودائع؟

وعلى ذلك، فإنّنا سنقسّم البحث في موضوع الأثر الرقابي للبنك المركزي العراقي على المصارف وشركة ضمان الودائع المَصْرفيّة، كدراسة تحليليّة في ظل أحكام نظام الودائع المصرفية العراقي النافذ رقم 3 لسنة 2016، إلى مبحثين، نخصّص أولهما لبيان نطاق رقابة البَنْك المَرْكَزي العراقي على المَصارِف العاملة في العراق وشركة ضَمان الوَدائِع المَصْرفيّة، ونبيّن في المبحث الثاني صور رقابة البَنْك المَرْكَزي العراقي على القطّاع المَصْرِفي.

وسنختتم البحث بخاتمة نضمّنها أبرز النتائج والمقترحات التي نرى في الأخذ بها وتبنّيها، فائدة علمية وعملية.

المبحث الأول: نجاعة الرقابة المقررة للبنك المركزي العراقي في ظل نظام ضمان الودائع المصرفيّ

يمكن قياس نجاعة رقابة البَنْك المَرْكَزي العراقي على المَصارِف وشركة ضَمان الوَدائِع المَصْرفيّة، من خلال الوقوف على الغاية من هذه الرقابة من جهة، ودور شركة ضمان الودائع في هذه الرقابة، ولهذا فإنّنا سنقسّم البحث في هذا المبحث إلى مطلبين، نخصص المطلب الأول، لبيان الغاية من فرض رقابة البنك المركزي على مؤسسات القطاع المصرفي، أمّا في المطلب الثاني، فسنبيّن الدور الرقابي لشركة ضمان الودائع في حالة توقّف المصرف عن الدفع.

المطلب الأول: الغاية من فرض رقابة البنك المركزي على مؤسسات القطاع المصرفي

بغية حماية الاستقرار الاقتصادي وسلامة النظام المَصْرَفي، فإنّ البَنْك المَرْكَزي العراقي يمارس سلطتهُ في وضع السياسة الاقتصادية العامة للدولة، والتي تنسجم مع متطلبات تنمية الاقتصاد الوطني، سواء كان ذلك من خلال الموافقة على تأسيس المَصارِف أو استحداث شركة ضَمان الوَدائِع المَصْرفيّة، والرّقابَة على أعْمالهما، حيث يفترض أن يجري تطبيق السياسة الاقتصادية والمالية التي تتبنّاها الدولة، بغض النظر عن السعي نحو تحقيق الربح، وهذا ما يتلاءم مع طبيعة مهام البَنْك المَرْكَزي ودوره الرقابي، كونه يمثل الرّقابَة والسلطة الأعلى على القطاع المالي والاقتصادي، وهذا ما نصّ عليه قانون البَنْك المَرْكَزي العراقي النافذ[1]. هذا وأن ما أخذ بهِ قانون البَنْك المَرْكَزي والجهاز المَصْرَفي والنقد المصري، يشابه ما تبنّاه مشرعنا الوطني[2].

ولتحقيق تلك الأهداف المهمّة، فإنّه يتطلّب وجود رقابة مَصْرَفية، لغرض التأكد من حسن أداء المَصارِف، وتحقيق السياسة المفترض انتهاجها من البَنْك المَرْكَزي، والتي تشمل معلومات دقيقة يتم دراستها وتحليلها للتأكد من سلامة موقف المشروع، وسلطة اتخاذ القرارات المناسبة والسبل اللّازِمَة في سبيل تطوير الخدمات المقدمة من المَصارِف، كونها تمثّل الركيزة الأساسية في تطوير العمل المَصْرَفي[3].

إلّا أنّ البعض يرى وجوب السعي إلى ربط الرّقابَة المقررة للبنك المركزي، بمدى تحقّق الأهداف ونوع العمليات اللّازِمَة والوصول إليها، فوفقاً لهذا التوجّه، يتم إجْراء الرّقابَة من خلال تبنّي مجموعة من الإجْراءات، لغرض متابعة العمليات المالية وتحديد مستوى الكفاءة والقدرة على تحقيق الأهداف الموضوعة[4].

وفي ذات السياق، فإنّه لا بدّ من التركيز على مفهوم الرّقابَة، لغرض إزالة المعوقات وتحقيق الأهداف، كون الرّقابَة هي الوسيلة المبتغاة لغرض التحقق والتأكد من مدى إنجاز الأهداف المحددة، وإزالة المعوقات في

---

[1] تتضمن المادة (3) من قانون البنك المركزي الأهداف الرئيسية للبنك تحقيق الاستقرار في الأسعار المحلية والعمل على الحفاظ على نظام مالي ثابت يقوم على أساس تنافس في السوق ويعمل البنك تماشياً مع الأهداف سالفة الذكر على تعزيز التنمية المستدامة وإتاحة فرص العمل وتحقيق الرخاء في العراق.

[2] نصت المادة 5 من قانون البنك المركزي والجهاز المصرفي والنقد على أن يعمل البنك المركزي على تحقيق الاستقرار في الأسعار وسلامة النظام المصرفي.

[3] محمد سلمان شكير، سلمى جاسم خليف، "آليات تطوير النظام المصرفي"، مجلة جامعة بابل للعلوم الانسانية، المجلد29، العدد12، 2021، ص208.

[4] عبد الله طلبه، الإدارة العامة، جامعة دمشق، 1983، أشار إليه سيروان الزهاوي، الرقابة المالية على تنفيذ الموازنة في القانون العراقي، الدائرة الإعلامية لمجلس النواب العراقي، بغداد، 2008، ص72.

أقصر وقت، أو التحقق فيما إذا كان كل شيء يسير وفقاً للخطة المرسومة والتعليمات الصادرة والقاعدة المقررة، ويكون موضوعها متعلّقاً بتبيان نواحي الضعف أو الخطأ من أجل تقويمها ومنع تكرارها[1].

وقد عرّفها بعض الفقه بأنّها: "مجموعة من القواعد التي تحدّد آليات العمل المَصْرَفي بغية تحقيق الاستقرار المالي، وزيادة نمو الاقتصاد، والمحافظة على المراكز المالية للمؤسسات لضَمان حقوق المتعاملين معهم"[2].

فهي – أي الرّقابَة – تتجسّد بمجموعة من الإجْراءات التي تتبع من السلطة النقدية والمالية الأعلى في الدولة، وبشكل خاص من البَنْك المَرْكَزي، وتتفرد بممارستها، بغية تجنب تدهور النشاط الاقتصادي، والمحافظة على مصالح المودّعين الجمهور والمؤسسات[3].

ولذلك، فإنّنا نرى أنّ تحديد الغاية من الرّقابَة على المؤسسات المَصْرفيّة، تقوم على التقويم والإصلاح لعمل المؤسسات المَصْرفيّة، لما يمتلكه البَنْك المَرْكَزي بصفته متولي الرّقابَة، من خبرة ودراية وسلطة رقابية تخولهُ في المراقبة التوجيه والإرشاد، فضلاً عن صلاحيته في فرض العقوبات، وهو ما يعرف بالترهيب والتخويف الذي تتطلّب وجودهُ السلطة النقدية والمالية، عند مخالفة الأنْظمة والتعليمات.

وأن ممّا تجدر الإشارة إليه هنا، أنّ الرّقابَة المَصْرفيّة التي يمارسها البنك المركزي العراقي، لا تقتصر فقط على المَصارِف، وإنّما تشمل شركة ضَمان الوَدائِع المَصْرفيّة أيضاً، حيث تفرض الرّقابَة عليها للتأكد من مدى تحقيق الأهداف المبتغاة من تأسيسها، فضلاً عن تأكيد دورها الرقابي والعلاجي للتعثّرات والأزمات الاقتصادية التي يمكن أن تمرُّ بها المؤسسات المالية والمَصْرفيّة.

المطلب الثاني: الدور الرقابي لشركة ضمان الودائع في حالة توقّف المصرف عن الدفع

إنّ من صميم الدور العلاجي الذي تقوم به شركة ضمان الودائع المصرفية بعد توقف المصرف عن الدفع، وتحقق الخطر الذي كان محتملاً، هو قيام شركة الضمان بالإجْراءات القانونية الواجبة لكي يُحقق الغاية الجوهرية من وجودها، وهي تعويض المودِّعين سواء أكان تعويضاً كاملاً أو جزئياً ووفقاً لنسبة مبلغ الضَمان المحدد في نظام الضَمان المتبع في كل دولة.

---

[1] ابراهيم اسماعيل ابراهيم، محمد سلمان شكير، "مفهوم رقابة البنك المركزي على المصارف"، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، المجلد 9، العدد2، 2017، ص181.

[2] صلاح الدين السيسي، نظم المحاسبة والرقابة وتقييم الأداء في المصارف والمؤسسات المالية، دار الوسام للطباعة والنشر، بيروت، 1998، ص 183.

[3] ابراهيم اسماعيل ابراهيم، محمد سلمان شكير، مرجع سابق، ص174 وما يليها.

ولذلك، فإنّ التوقف عن الدفع يُعد شرطاً أساسياً لتدخل شركة ضمان الودائع، أو صندوق تأمين الوَدائِع لممارسة عَمليّة الضَمان. وفي هذا الصدد يذهب القضاء المصري إلى تعريف التوقف عن الدفع على أنّه: "العجز الذي يُنبئ عن مركز مالي مضطرب وضائقة مستحكمة يتزعزع معها ائتمان التاجر ممّا يعرض حقوق الدائنين إلى خطر محقق أو كبير الاحتمال"[1].

ويعد التوقف عن الدفع وفقاً لمفهوم القانون التجاري، شرطاً موضوعياً لشهر الإفْلاس[2]، إلّا أنّ مفهومه في مسألة الوَدائِع المَصْرفيّة، ينصرف إلى عدم قيام البنك بدفع ودائع مستحقيه، وذلك بسبب متعلق إمّا بإمْكانيته المالية أو أن السداد الذي قام به مشكوك فيه.

مع ملاحظة أنه ليس كل توقف عن الدفع، يُعد سبباً لتعويض المودِّعين، إذ ربما يكون سبب هذا التوقف والامتناع عن رد المبالغ لمستحقيها عذراً طارئاً على البنك مع مقدرته على الدفع، وربما يكون لمنازعته في الدين في شأن صحته أو مقداره أو حلول ميعاد دفعه، من جانب آخر، قد يكون لمجرد مماطلته أو عناده مع قدرته المالية على الدفع[3].

فالمشرّع العراقي ووفقاً لأحْكام نظام ضَمان الوَدائِع المَصْرفيّة رقم(3) لسنة 2016، يشترط صدور قرار على المَصْرَف المساهم بشركة ضَمان الوَدائِع العراقية، بالوصاية عليه وإفْلاسه حتى يخضع لضَمان ودائعه المَصْرفيّة، ومن ثمّ القيام بتعويض مودِّعيه نتيجة لذلك، وفي هذه الحالة تظهر الوظيفة العلاجية لشركة ضَمان الوَدائِع، ولكي تتحقق هذه الوظيفة وتقوم بها، يتطلّب الأمر تحقق شرط توقف المصرف عن الدفع بسبب عدم توافر القدرة المالية له للوفاء بحقوق عملائه عند الاستحقاق والطلب، وهذا يدل على أن الوصاية لا تكفي لوحدها لكي يتسنى للشركة القيام بدفع مبلغ الضَمان، لكون أن فرضها لا يدل على أن البنك لا يستطيع الوفاء

---

[1] قرار محكمة النقض المصرية في الطعن رقم3939 لسنة 79 قضائية، الصادر في جلسة 2018/6/24، طعن تجاري، منشور على الموقع الرسمي لمحكمة النقض المصرية: https://www.cc.gov.eg/judgments تاريخ الزيارة: 2022/3/20.

[2] التوقف عن الدفع يختلف بين كل من النظرية التقليدية أو الحديثة، فهو وفقاً للنظرية التقليدية يُراد منه: عدم دفع الديون في مواعيد استحقاقها، في حين بمقتضى النظرية الحديثة، فهو لا ينصرف فقط إلى الامتناع المادي عن دفع ديون مستحقة، بل يتطلب ذلك أن يكون ناشئاً عن مركز مالي ميؤوس منه، بحيث يكون التاجر عاجزاً عجزاً حقيقياً عن الوفاء بديونه ومتابعة تجارته بشكل طبيعي... يُنْظَرْ: مصطفى كمال طه، الأوراق التجارية والإفلاس، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 1997، ص 282 وما بعدها، وسميحة القليوبي، الأسس القانونية لتنظيم إعادة الهيكلة والصُلح الواقي والإفلاس، دار النهضة العربية، القاهرة، 2019، ص117 وما بعدها.

[3] جمال زيد السهيل، أثر النقل المصرفي من المدين المفلس على حقوق الدائنين «دراسة مقارنة»، دار النهضة العربية، القاهرة، 2014، ص147.

بالْتزاماته تجاه المودِّعين. ومن ثمّ، فإنّ تدخل شركة الضَمان في هذا النحو يُعد النشاط الرئيس لها، متمثلاً بتعويض المودِّعين دون تحمل عناء البحث عن وسيلة لإنقاذ البنك المتوقف عن الدفع، وذلك خلال مدة (30) ثلاثين يوماً من تاريخ تقديم الطلب من صاحب الوديعة المضمونة إلى الوصي أو المصفي الذي يقوم بمهمة تصفية المَصْرَف المساهم، وهذا على عكس الدور الوقائي لها الذي سبق بيانه[1].

وبالمقابل فإنّ المشرّع المصري ومن خلال مراجعة أحْكام مشروع النظام الأساسي لصندوق التأمين على الوَدائِع المصري، أعطى لمجلس إدارَة الصندوق صلاحية متابعة المراكز المالية للبنوك الأعْضاء شرط أن تكون هذه المتابعة بالتنسيق مع البَنْك المَرْكَزي المصري وفي حدود أغراض الصندوق، فضلاً عن الموافقة على صرف التعويض المستحق للمودِّعين عند توقف البنك المساهم عن الدفع أو شطبه أو إشهار إفْلاسه، أو في أي من الحالات والظروف التي يقررها ويراها مجلس إدارَة الصندوق[2].

يبدو أنّ المشرّع المصري كان أكثر مرونة من المشرّع العراقي في إبراز الدور العلاجي لصندوق الضَمان للقيام بدفع التعويض لصاحب حق الوديعة المضمونة، حيث أنه لم يشترط فقط توقف العضو المساهم في صندوق الضَمان عن الدفع لكي يتم تعويض صاحب الوديعة المضمونة من صندوق الضَمان، وإنما اشترط تحقق واحدة من المسائل المذكورة آنفاً، فحرف(أو) في اللغة العربية بمعنى(التخيير) وهذا يدل على المرونة والتوسع في الرأي والدور من جانب المشرّع المصري، ومن ثمّ ممارسة صندوق الضَمان لدوره في التعويض. في حين نجد أن المشرّع العراقي يشترط في مسألة قيام شركة ضَمان الوَدائِع بممارسة دورها في تعويض صاحب حق الوديعة المضمونة، أن يصدر قرارا من الوصي أو المصفي الذي يتولى مهمة تصفية المَصْرَف المساهم بالوصاية والإفْلاس أو الإعسار، فهو ربط شرط تحقق الوصاية والإفْلاس أو الاعسار حتى يتم تعويض المودِّع. فإذا تحقق فقط شرط الوصاية دون صدور قرارٍ بالإفْلاس، فلا يكون لصندوق أو شركة الضَمان الحق في ممارسة الدور التعويضي تجاه المودِّعين، وإنما ينبغي تحقق شرط الوصاية والإفْلاس معاً غير منفصلين، حيث استخدم المشرّع حرف(الواو) الذي يكمل ترابط المعنى الحقيقي لقصد المشرّع في هذا المجال.

ولذلك نرى بأنّه كان ينبغي أن يكون لنظام ضَمان الوَدائِع العراقي دوراً وقائياً وعلاجياً صريحاً، كما في التشريع المصري، بُغية ضَمان حقوق المودِّعين وأن لا يقتصر دوره على تعويض أصْحاب الوَدائِع في حالة نشوء أزمة مالية أو انتظار إفْلاس المَصارِف فقط لكي يتدخل، بل ينبغي أن يتعدى الأمر إلى أكثر من ذلك من خلال منحه دوراً رقابياً يتعلق في الحد من أخطار تعرّض المَصارِف للإفْلاس حيث يكون بإمْكانه معاينة

[1] يُنْظَرْ في ذلك المادة (14) من نظام ضمان الودائع المصرفية العراقي رقم3 لسنة 2016، سابق الذكر.

[2] يُنْظَرْ في هذا الصدد نص المادة (5) من مشروع النظام الأساسي لصندوق التأمين على الودائع للبنوك العاملة في مصر.

المخاطر التي يواجهها البنك وقدرته المالية، فضلاً عن تدقيق حساباته وتدخله في الوقت المناسب الذي يسبق توقف البنك عن الدفع، وفي هذا ضَمان أكثر لعمل البنك واسْتقراره وسلامة مركزه المالي، وبطبيعة الحال سلامة الأداء المَصْرَفي. ولذلك، ينبغي التأكيد على الدور المتناهي لصندوق تأمين الوَدائِع المَصْرفيّة للأفراد في السوق المَصْرَفي، وتوسيع نطاق آلياته الحديثة للحد من الآثار السلبية لإفْلاس المَصارِف، وهذا يُعد عاملا مهما في ضَمان اسْتقرار النظام المَصْرَفي.

وعلى ذلك، فإنّ الإجْراءات والتدابير التي تلجأ إليها السلطات الحكومية، وما يمثّلها في القطاع المالي، من سلطة للبنك المركزي، هي بغية تجنّب الآثار المترتبة على الأعْمال والتصرّفات غير الصحيحة من جانب المَصارِف والمؤسسات المالية، والتي تؤدّي إلى الإضرار بمصالح المودّعين، وانْعكاسِهِ على القطاع المالي والاقتصادي بشكل عام.

المبحث الثاني: صور رقابة البَنْك المَرْكَزي العراقي على القطاع المَصْرِفي

يمارس البَنْك المَرْكَزي العراقي وفق القانون، رقابة شاملة ومستمرة لكافة الأنشطة والأعْمال الصادرة من المؤسسات المالية والمَصارِف في العراق، فضلاً عن شركة ضَمان الوَدائِع المَصْرفيّة[1].

وعليه، فإنّه لمّا كانت صور رقابة البَنْك المَرْكَزي العراقي على عمل المَصارِف العراقية، من جهة، ونشاط الشركة العراقية لضَمان الوَدائِع المَصْرفيّة من جهة أخرى، يمكن أن تكون رقابة سابقة على تأسيس المصرف أو الشركة، ويمكن أن تكون لاحقة على التأسيس، حين يمارسها البنك المركزي على نشاط المصرف أو الشركة، فإنّنا سنقسّم هذا المبحث إلى مطلبين، نتناول فيهما كلا النوعين من رقابة البنك المركزي العراقي على القطاع المصرفي، كالآتي:

المطلب الأول: الرقابة السابقة للبنك المركزي العراقي

تكون رقابَة البنك المركزي سابقة على مرحلة تأسيس المصرف أو شركة ضمان الودائع، وهو ما يعرف بمنح التراخيص لتأسيس المَصْرَف أو شركة ضَمان الوَدائِع، وهذه الرّقابَة تبرز بوضوح في مرحلة إنْشاء المَصارِف، والتي تتمثل في:

[1] هو ما نص عليه في المادة 4 من قانون البنك المركزي العراقي رقم 56 لسنة 2004 بأن يكون للبنك المركزي وحده دون غيره سلطة اتخاذ كافة الاجراءات اللازمة لترخيص وتنظيم عمل المصارف والإشراف عليها وعلى فروعها من أجل امتثالها جميعا لأحكام قانون البنك المركزي العراقي وقانون المصارف، وله كذلك سلطة المعاينة خارج مقر البنك وفروعه التابعة له وسلطة فحص وتفتيش حاملي التراخيص وفروعهم التابعة لهم في مواقع عملهم، وبالطريقة التي يختارها البنك المركزي العراقي وفي الوقت الذي يختاره.

موافقة البَنْك المَرْكَزي على الطلب المقدّم إليه من قبل مؤسسي المَصْرَف، وذلك قبل ممارسة النشاط المَصْرَفي، بعد توافر مجموعة من الشروط التي نص عليها قانون البَنْك المَرْكَزي لتأسيس المَصْرَف، ومن ثمّ يمنع ممارسة أي نشاط مَصْرَفي من دون استحصال التراخيص، والموافقات اللّازِمَة من الجهة القطاعية المتمثلة بالبَنْك المَرْكَزي العراقي، وألّا يترتّب عليه ضرورة إزالة المخالفة، لعدم توافر شروط محددة في القانون، واتباع الآليّة اللّازِمَة من تقديم الطلب وفق أحْكام قانون المَصارِف وقانون الشركات، الذي ينظّم عَمليّة تأسيس الشركة المساهمة، التي يجب قانوناً أن يتخذ المَصْرَف شكلها من حين تأسيسه، فمن أهم أنْواع هذه الرّقابَة السابقة، هي رقابة التأسيس، وذلك بموجب نصّ قانون المَصارِف رقم (94) لسنة 2004 بالفصل الرابع المادة (5) منح الإجازة لتأسيس مبحث لمَصْرَف أجنبي : أولا: تمنح الإجازة للمصارف الأجنبية الخاضعة لرقابة موحدة وشاملة من سلطة رقابية في البلد الذي يقع فيه المقر الرئيس للمَصْرَف الأجنبي...".

يتمتّع البَنْك المَرْكَزي العراقي بصلاحيات رقابية واسعة، تتمثّل بإصْدار الأوامر اتجاه أي شخص يمارس النشاط المَصْرَفي دون ترخيص مسبق منه، وله الحق في إيقاف عمله مباشرة، بعد أن يكون معزّزاً بالأدلّة القانونية التي تثبت وقوع المخالفة، وعلى الشخص الموجه إليه الأمر، تقديم رد مكتوب إلى البَنْك المَرْكَزي العراقي، خلال أيام من تاريخ استلامه للأمر، وإذا تبيّن للبنك المركزي العراقي، أنّ الشخص المعنوي الموجه إليه أمر إيقاف العمل، لم يلتزم به، فله سلطة فرض غرامات مالية أو اتخاذ أي جزاء آخر يرتئيه مناسباً لجسامة المخالفة المرتكبة[1].

وعليه فإنّ البَنْك المَرْكَزي العراقي هو الجهة القطاعية المختصّة في منح الموافقات الأصولية لممارسة الأعْمال من قبل المَصارِف العراقية أو فروع المَصارِف غير العراقية أو مكاتب تمثيلها، ويمنع قانون المَصارِف العراقي النافذ، كغيره من القوانين المَصْرفيّة المقارنة، أي شخص من ممارسة النشاط المَصْرَفي في العراق، دون ترخيص مسبق من البَنْك المَرْكَزي العراقي، واعتبر ذلك مخالفة لا بد من إزالتها حيث ألزمت الفقرة ٢ من المادة ٤٢ من قانون البَنْك المَرْكَزي العراقي الصادر سنة ٢٠٠٤ سابق الذكر، بإزالة هذه المخالفة.

وأخيراً، يضاف إلى دور البَنْك المَرْكَزي في ممارسة دوره في الرّقابَة السابقة، من خلال رقابته على الائتمان، وهي تهدف إلى التأثير على المَصارِف التجارية من خلال النصائح والإرشادات والتوجيهات والنشرات والتعليمات الموجهة لتلك المَصارِف، ومصدر تلك الرّقابَة يرتبط بالمركز الأدبي للبنك المركزي بوصفه بنك

[1] عمار محمد خضير، "التنظيم القانوني للمصارف في العراق"، مجلة القانون للعلوم القانونية والسياسية، المجلد 9، العدد 33، لسنة 2020، ص167.

البنوك، والمقرض الأخير عند الضرورة. فهو المهيمن على تنظيم حجم الائتمان في البلاد، إذ يلعب الائتمان في ظل النظم الاقتصادية الحديثة دوراً مهمّاً في تسوية كل المعاملات النقدية والتجارية، وهذا يعني أنّ تقلّبات حجم الائتمان نتيجة حدوث تقلّبات في القوى الشرائية للنقود، وفي المستوى العام للأسعار، إنّما تؤدي إلى اضطرابات اجتماعية واقتصاديه عظيمة الأثر، ولهذا السبب فإنّ هناك اتفاق عامّ على أن الائتمان يجب أن يكون تحت الرّقابَة وباعتبار أن البَنْك المَرْكَزي هو مصدر الائتمان الرئيس.

وبذلك، تسهم الرّقابَة والائتمان اللذين يضطلع بها البَنْك المَرْكَزي، في توجيه الاستثمارات والسياسة النقدية برمّتها، بغية تحقيق التنمية في المجالات الاقتصادية والاجتماعية، في حين أن المشكلة تكمن في السياسات غير الرشيدة، والتي يمكن أن يتبعها المَصْرَف محل الرّقابَة، على سبيل المثال.

المطلب الثاني: رقابة البنك المركزي اللاحقة على عمل المصارف وشركة ضمان الودائع

يضاف إلى الصلاحيات الرقابية السابقة، صلاحيات قانونية أخرى للبنك المركزي العراقي، تتمثّل في:

1- الاستمرار بالمتابعة أو ما يعرف بالرّقابَة اللاحقة، والتي قد تصل إلى سحب أو إلغاء الترخيص، وذلك بغية عدم قيام المَصْرَف بخرق أوامر وتعليمات صادرة منه، أو قيام المَصْرَف بإدارَة عمليات غير سليمة وأمينة، يجعله عرضة لإلغاء الترخيص أو الإجازة الممنوحة له[1].

والحقيقة أنّه لا يتمُّ اللجوء إلى هذا الإجْراء، إلّا بعد سلسلة من الإجْراءات القانونية المتّخذة في حق المَصْرَف المخالف، والذي غالباً ما يرتبط بالمخالفات الجسيمة، أو عدم إزالة المخالفة وتكرارها، وهو ما يؤكد توجّه المَصْرَف نحو المخالفة الصريحة والمؤكدة لتعليمات وأوامر البَنْك المَرْكَزي، بخلاف أحْكام القانون الذي نص بشكل صريح على الحالات التي تستدعي اللجوء إلى مرحلة إلغاء أو سحب الترخيص الممنوح للمَصْرَف[2].

---

[1] وهو ما نصت عليه المادتان ١٣/١/د و٥٦/١ من قانون المصارف العراقي، سابق الذكر.

[2] المادة (13/1) من قانون المصارف العراقي الذي نص على الحالات التي تستدعي إلغاء الترخيص أو الإجازة الممنوحة لممارسة الأعمال المصرفية: ا- استناد الحصول على الترخيص إلى قرارات كاذبة أو احتيالية أو مخالفات جوهرية أخرى قد تكون حدثت عند تقديم طلب الحصول على الترخيص. ب- عدم استخدام المصرف ترخيص ممارسة الأعمال المصرفية في غضون إثني عشر شهرا من تاريخ بدء نفاذه أو توقف المصرف لمدة تتجاوز ستة أشهر عن ممارسة الأعمال المتعلقة باستلامه من الجمهور ودائع نقدية أو اموالا أخرى مستحقة السداد أو عن إيداع أموال أو استثمارات في الحساب الخاص به. ج – إدارة المصرف لشؤونه الإدارية أو عملياته بأسلوب غير سليم. د – انتهاك المصرف لأمر صادر عن البنك المركزي العراقي. هـ- تصرف المصرف بطريقة تؤثر على السلامة المالية أو انتهاكه أي قوانين وأنظمة صادرة عن البنك المركزي العراقي أو انتهاكه أي شرط أو تقييد مرفق بترخيص أو إجازة صادرة له من البنك المركزي. و- ضلوع المصرف أو المصرف الأجنبي أو الشركة القابضة المصرفية التي يكون المصرف شركة تابعة لها أو ضلوع شركة تابعة للمصرف بأنشطة إجرامية تتضمن الاحتيال وغسيل الأموال أو تمويل

وبطبيعة الحال، فإنّ صلاحية شركة ضمان الودائع في الرّقابَة والإشْراف، لا تتحقق على المصارف، ما لم يكن هناك سند قانوني يمكّنها من الحصول على ما تطلبه من المعلومات عن المصارف والمؤسسات المالية، حيث يكون لشركة ضمان الوَدائِع، الحق في متابعة المراكز المالية للمصارف المساهمة فيها، بشرط أن يكون ذلك من خلال التنسيق المسبق مع البَنْك المَرْكَزي.

وفي المقابل، فإنّ تقديم المعلومات والبيانات إلى شركة ضمان الوَدائِع يُفرض بحكم النظام المنشئ له، ومن ثمّ يكون لزاماً على المَصارِف الأعْضاء فيه وبمجرد شمولها بهذا النظام. وفي هذا ألزمت المادة (7) من نظام ضَمان الوَدائِع العراقي رقم (3) لسنة 2016، جميع المَصارِف المساهمة في شركة ضَمان الوَدائِع العراقية، أن تقدم بياناتها المالية المتعلقة بالوَدائِع شهرياً إلى شركة ضَمان الوَدائِع المذكورة آنفاً، لكي يتسنى لها تقديمها إلى البَنْك المَرْكَزي العراقي[1].

2- دور البَنْك المَرْكَزي في متابعة الأعْمال التي يتم ممارستها من قبل المَصارِف، وتبنّي الآليات التي يتمّ اتباعها بغية الامتثال إلى الأنْظمة والتعليمات النافذة، وذلك من خلال صلاحية الموافقة على تعيين بعض الأشخاص في المَصْرَف أو شركة ضَمان الوَدائِع، ومن ضمنهم تعيين مراقب الحسابات، حيث نص عليها نظام ضَمان الوَدائِع المَصْرفيّة، ليتولّى تدقيق ومراجعة الحسابات، إذ يشرف البَنْك المَرْكَزي على السجلات والدفاتر التجارية، لغرض التأكد من الحسابات والمبالغ المودعة من قبل العُملاء لدى المَصْرَف، للتأكد من عدم التلاعب بها، فضلاً عن إجْراء المراجعات الدورية، والزيارات المفاجئة، ومتابعة تسيير أعْمال المَصارِف وشركة التأمين على الوَدائِع المَصْرفيّة العراقية.

والواضح هو أنّ الهدف الذي يسعى إلى تحقيقه المشرّع العراقي من خلال تشريع قانون البَنْك المَرْكَزي، هو ضَمان ممارسة البَنْك المَرْكَزي لمهامه في الرّقابَة والإشْراف وفرض التوجيهات، بغية ضَمان أمن وسلامة

الإرهاب خطية من البنك المركزي العراقي. ز- فقدان المصرف أو الشركة القابضة المصرفية والتي يكون فيها المصرف شركة تابعة لها ترخيص العمل الخاص بأي منهما. ح- مواجهة البنك المركزي العراقي عقبات في ممارسة الرقابة على المصرف بسبب نقل المصرف كافة شؤون إدارته وعملياته ودفاتره أو سجلاته خارج العراق دون الحصول مسبقا على موافقة. ط - مواجهة البنك المركزي العراقي عقبات في ممارسة الرقابة على المصرف لكون المصرف عضوا في مجموعة شركات أو لكون المصرف شركة تابعة لمصرف أجنبي أو شركة قابضة مصرفية لا يخضع أي منهما لرقابة كافية. ي- أن تكون السلطة الرقابية الأجنبية والمسؤولة عن ممارسة الرقابة على المصرف أو المصرف الأجنبي أو شركة قابضة مصرفية يكون فيها المصرف شركة تابعة قد عينت وصيا أو حارسا قضائيا للمصرف والمصرف الأجنبي أو شركة قابضة مصرفية.

[1] يُنْظَرْ في شأن ذلك المادة (7) من نظام ضمان الودائع العراقي رقم (3) لسنة 2016، سابق الذكر.

النظام المَصْرَفي العراقي ومتابعته، وذلك لمنعه من تدهور أوضاعه وتعريض أمْوال المودعين لخطر الضياع، وأحد أوجه الرّقابَة على الائتمان المَصْرَفي، والتي تعد من أهم الوظائف التي يقوم بها البَنْك المَرْكَزي، هو كونه رقيباً وموجهاً للقطاع المَصْرَفي في العراق[1].

3- الرقابة اللاحقة على تنظيم الائتمان، وأهم وظيفة رقابية للبنك المركزي في الوقت الحاضر، باعتبارها الوظيفة التي تمكّنه من وضع السياسة النقدية للحكومة موضع التنفيذ. فالسياسة النقدية تقوم على إدارَة النقود والمؤسسات النقدية في الدولة، وهي تؤثر على مجرى الحياة الاقتصادية. وتمثل نقود الوَدائِع (قدرة المَصارِف التجارية على منح الائتمان)، والكمية الغالبة من الوسائل التي تستخدم في تسوية المعاملات. لذلك تعد فعالية إدارَة الائتمان وكفاءتها جوهر السياسة النقدية. فمن غير المقبول إطلاق العنان للبنوك التجارية لكي تمارس الائتمان بلا حدود أو قيود، لما للائتمان من ارتباط وثيق بالظروف الاقتصادية، ومهمة البَنْك المَرْكَزي هي تطبيق السياسة النقدية بما يتلاءم وظروف الاقتصاد القومي، فكلّما زادت كمّيّة النقود انخفضت القوة الشرائية لها، وزادت الأسعار، والعكس صحيح، وهو أنّه إذا انخفضت كمّيّة النقود، انخفضت الأسعار وزادت القوة الشرائية للنقود. لهذا نجد أن عمل الرّقابَة على الائتمان والتحكّم فيه، من أهم الوظائف التي يقوم بها البَنْك المَرْكَزي، حيث أنّها تؤثر على ارتفاع الأسعار بالدولة وانخفاضها، وتؤثر بذلك على الرخاء الاقتصادي في الدولة.

خاتمة

أوّلاً: النتائج

1- ترتبط الرّقابَة المقررة للبنك المركزي قانوناً، بمدى تحقّق الأهداف المرسومة للجهات الفاعلة في القطاع المصرفي، ويتم إجْراء هذه الرّقابَة من خلال تبنّي مجموعة من الإجْراءات، لغرض متابعة العمليات المالية وتحديد مستوى الكفاءة والقدرة على تحقيق الأهداف الموضوعة للمؤسسات المالية المصرفية.

2- تقوم فسلفة الرّقابَة التي باشرها البنك المركزي على المؤسسات المَصْرفيّة، على مبدأ التقويم والإصلاح، لما يمتلكه البَنْك المَرْكَزي بصفته متولي الرّقابَة، من خبرة ودراية وسلطة رقابية تخولهُ المراقبة التوجيه والإرشاد، للوقاية من حدوث المخاطر التي يمكن أن تعصف بالقطاع المصرفي، فضلاً عن اقتراح الحلول والمعالجات

[1] وجدير بالذكر أنّ هذا الوضع يمثّل فحوى ما طالبت بهِ لجنة بازل، بضرورة تأسيس جهاز مركزي خاص بالرّقابَة على الأعْمال المَصْرفيّة، لضَمان حسن أداء وسير العمل فيها وتلافي ظهور تجاوزات، يمكن أن تؤدي إلى حدوث خلل في النظام المَصْرَفي... حمزة فائق وهيب الزبيدي، محمد هاشم الحسيني، "دور السلطة الإشرافية في حماية النظام المالي – الوصاية أنموذجا-"، مجلة دراسات محاسبية ومالية، المجلد العاشر، العدد 30، الفصل الأوّل، 2015، ص 34.

للتعثرات التي تواجهها المصارف، دون المساس بحقوق المودعين ومدخراتهم التي يحتفظون بها في المصارف العراقية.

3- يمكن أن نستشعر وجود رقابة غير مباشرة يمارسها البنك المركزي العراقي، تستند على فكرة التدقيق المسبق، حيث يستوجب القانون استحصال موافقة البَنْك المَرْكَزي لتأسيس المَصْرَف قبل ممارسة النشاط المَصْرَفي، وهذا الوضع يمثل صورة من صور النشاط الرقابي الوقائي، حيث يمثّل التأكد من توفّر مجموعة من الشروط التي نص عليها قانون البَنْك المَرْكَزي لتأسيس المَصْرَف مضمون هذه الرقابة، وعليه، يجري المنع من ممارسة أي نشاط مَصْرَفي من دون استحصال هذه التراخيص والموافقات اللّازِمَة من البَنْك المَرْكَزي العراقي.

4- لن تكون للرقابة المقررة للبنك المركزي العراقي فاعليّة على أرض الواقع، ما لم يتمتّع البَنْك المَرْكَزي العراقي بصلاحيات واسعة، تتمثّل بإصْدار الأوامر اتجاه أي شخص يمارس النشاط المَصْرَفي دون ترخيص مسبق منه، ومنحه الحق في إيقاف عمل المؤسسات المصرفية أو المالية المخالفة بصيغة مباشرة، بعد أن يكون معزّزاً بالأدلّة القانونية التي تثبت وقوع المخالفة.

5- إنّ صلاحية شركة ضمان الودائع في الرّقابَة والإشْراف على المصارف، لن تكون فاعلة ما لم يكن هناك سند قانوني يمكّنها من الحصول على ما تطلبه من المعلومات عن المصارف والمؤسسات المالية، ولمّا كانت هذه الصلاحية حصرية بموجب القانون للبنك المركزي، فهذا يعني أنّ ما تمارسه شركة ضمان الوَدائِع من رقابة على المصارف المساهمة فيها، لن يكون له تأثير واضح، ما لم يكن ذلك مصحوباً بتخويل مسبق من البنك المركزي العراقي وبالتنسيق المسبق معه أيضاً.

ثانياً: التوصيات

لأهمّيّة الرقابة على نشاط المصارف في إطار تطبيق أحكام الضمان على الودائع المصرفية، وتقليل حالات التعثر والوصاية وإفلاس المصارف، نقترح على المشرّع ما يلي:

1- إصدار تشريع خاص بتنظيم عمليّة الضمان على الودائع المصرفية، والتأكيد على أن يكون لنظام الضمان دوراً وقائياً وعلاجياً صريحاً، بهدف ضَمان حقوق المودِّعين وعدم قصر دور جهة الضمان على تعويض أصْحاب الوَدائِع في حالة نشوء أزمة مالية أو انتظار إفْلاس المَصارِف فقط، بل ينبغي أن تمنح دوراً رقابياً يمكّنها من الحد من أخطار تعرّض المَصارِف للإفْلاس.

2- تحقيق مرونة أكبر في إبراز الدور العلاجي لجهة الضمان، عن طريق القيام بدفع التعويض لصاحب حق الوديعة المضمونة، وذلك بعدم اشتراط توقف المصرف المساهم في الشركة عن الدفع لكي يتم تعويض صاحب الوديعة المضمونة ودون حاجة إلى أن يصدر قرار من الوصي أو المصفي الذي يتولى مهمة تصفية المَصْرَف

المساهم بالوصاية والإفْلاس أو الإعسار، وذلك لما في هذا الشرط من صعوبات عملية، تمثّل تأخيراً غير مبرر حتى يتم تعويض المودع.

3- لتفعيل الرقابة السابقة للبَنْك المَرْكَزي العراقي في متابعة الأعْمال التي يتم ممارستها من قبل المَصارِف، نقترح منح البنك المركزي صلاحية قانونية بالموافقة على تعيين بعض الأشخاص في المَصْرَف أو شركة ضَمان الوَدائِع، ومن ضمنهم تعيين مراقب الحسابات، حيث نص عليها نظام ضَمان الوَدائِع المَصْرفيّة، ليتولّى تدقيق ومراجعة الحسابات الخاصة بالمصرف أو الشركة على الوجه المطلوب قانوناً، لضمان حياده ونزاهته وعدم تأثره بأي مؤثرات تعيق عمله الرقابي داخل المصرف أو الشركة.