

تشريعات الرقابة الداخلية الصادرة عن البنك
المركزي العراقي وتكاملها
في مكافحة الفساد

ا. م. د. د. سماح حسين علي الركابي
كلية القانون - جامعة بابل

ملخص البحث

إن البنك المركزي العراقي بوصفه من أهم المؤسسات المالية في كل دولة، وانطلاقاً من دوره الرقابي، فقد عمد إلى إصدار عدّة تشريعاتٍ تتعلق بالرقابة الداخلية؛ لحماية الأصول والأموال العامة وحسن استخدامها بالشكل الأمثل، وضمان تنفيذ السياسات والخطط والعمليات بكفاءة و فاعلية وفقاً للتشريعات المعمول بها في سبيل مكافحة الفساد المالي والإداري للمصارف و المؤسسات المالية غير المصرفية التي تخضع لرقابته.

وعليه فإنّ تعزيز الرقابة الداخلية من خلال إيجاد تنظيم إداري داخليّ فيها سيُسهم بشكل ملحوظ في تعزيز النزاهة المؤسسية والحفاظ على المال العام من الهدر، خاصةً أنّ الواقع العمليّ كشف عن وقوع العديد من جرائم الفساد في تلك المؤسسات والتي عمدت هيئة النزاهة إلى التحري والتحقيق بشأنها؛ انطلاقاً من دورها الأساس في مكافحة الفساد، وتنفيذاً لبرامج التعاون مع البنك المركزي العراقي للحدّ هذه الظاهرة الخطيرة .

وعلى الرغم من أنّ البنك المركزي العراقي قد أصدر عدّة تشريعاتٍ تهدف إلى تعزيز الرقابة الداخلية داخل المصارف والمؤسسات المالية غير المصرفية، إلا أن التطبيق العمليّ قد كشف العديد من الأمور التي تُقلل من فاعليتها، وسنحاول أن نبينها في البحث، فضلاً عن عدم شمولها لجميع الجهات الخاضعة لرقابته، وأقصد بها المؤسسات المالية غير المصرفية؛ لذلك يتطلب من البنك المركزي العراقي إعادة النظر في تنظيم موضوع الرقابة الداخلية.

Abstract

The Central Bank of Iraq, as one of the most important financial institutions in each country, and based on its oversight role, has issued several legislation on internal control, to protect the assets and public funds and their optimal use and ensure the implementation of policies and plans and processes efficiently and effectively In accordance with the legislation in force to combat the financial and administrative corruption of banks and non-bank financial institutions under its control

Therefore, the strengthening of internal control through the establishment of an internal administrative organization will contribute significantly to the promotion of institutional integrity and the preservation of public money from waste, in particular and the practical reality revealed the occurrence of many crimes of corruption in those institutions, which the Integrity Commission to investigate And the investigation on the basis of its role in the fight against corruption and the implementation of programs of cooperation with the Central Bank of Iraq to curb this dangerous phenomenon

And despite the fact that the Central Bank of Iraq has issued several legislation aimed at strengthening internal control within banks and non-bank financial institutions, but the practical application has revealed many things that reduce the effectiveness we will try to show in the research, as well as the lack of comprehensiveness to all parties Subject to its control and intended by non-bank financial institutions, so requires the Central Bank of Iraq to reconsider the organization of the subject of internal control

المقدمة

أولاً:- فكرة البحث.

من الأمور المسلّم بها، أنّ عدم تطبيق التشريعات أو غيابها يترتب عليه استئثار الفساد. بخاصة مع غياب الرادع الأخلاقي ومبادئ النزاهة لدى العاملين في أية مؤسسة مالية. وعليه فقد ألزمت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة ٢٠٠٣ الدول الأعضاء بسنّ تشريعاتٍ تتعلق البعض منها بتجريم بعض الممارسات غير المشروعة التي تُصنّف كجرائم فسادٍ. في حين يتعلق البعض الآخر منها بسنّ تشريعاتٍ رقابيةٍ على المصارف والمؤسسات المالية غير المصرفية. إذ نصّت في المادة ١٤/ على أنه (١ - على كل دولة عضو : أ- أن تنشئ نظاماً داخلياً شاملاً للرقابة والإشراف على المصارف والمؤسسات المالية غير المصرفية..), فمن المعروف أن الرقابة إما أن تكون خارجية أو رقابة داخلية والتي ستكون محور بحثنا؛ وذلك للدور الفاعل لهذا النوع من الرقابة في حال تطبيقها بالصورة المطلوبة. لقرب الشخص المكلف بها من الجهاز الإداري للمصارف والمؤسسات المالية غير المصرفية والقائمين على إدارته. وبالتالي سيكون قادراً على كشف أية جريمة فسادٍ والإبلاغ عنها والتي نُبّهت الاتفاقية لمخاطرها ولآثارها السلبية في حالة وقوعها على النمو الاقتصادي لأية دولة. وعلى المال العام، وضعف ثقة الدول الأخرى بجهازها المصرفي ومؤسساتها المالية غير المصرفية. وأحجامها عن التعامل معها؛ بسبب تفشي الفساد في مفاصلها لغياب أو تلكؤ الرقابة الداخلية.

وعليه نجد أنّ العراق الذي صادق بالقانون رقم ٣٥ لسنة ٢٠٠٧ على اتفاقية مكافحة الفساد. وامتثالاً لما أوردته من التزامات، فضلاً عن تطبيقه ما أوردته لجنة (FATF) وبازل من مبادئ للرقابة الداخلية، فقد أنشأ نظاماً داخلياً للرقابة على المصارف - الحكومية والأهلية - والمؤسسات المالية غير المصرفية مثل الشركة العراقية للكفالات المصرفية المحدودة والشركة العالمية للبטافة الذكية المختلطة وشركات التحويل المالي وغيرها من المؤسسات التي تكون خاضعة لرقابة البنك المركزي العراقي وترتبط ارتباطاً وثيقاً بالاقتصاد الوطني لمنع الفساد المالي أو الإداري وكشفه عند وقوعه.

وبالفعل فقد تمّ إيجاد صور للرقابة الداخلية لم تكن موجودة قبل ٢٠٠٣ على وفق تشريعاتٍ من ضمن أهدافها الارتقاء بالرقابة الداخلية. مثل مراقبة الامتثال ومسؤول الإبلاغ عن جريمة غسل الأموال التي تُعدّ إحدى الجرائم التي نصّت عليها اتفاقية الأمم المتحدة في الفصل الثالث - التجريم وإنفاذ القوانين- في المادة ٢٣/ بعنوان غسل العائدات الإجرامية. فضلاً عن قيام البنك المركزي العراقي بإصدار دليل الحوكمة المؤسسية للمصارف التي تُعدّ إحدى أهم صور الرقابة الداخلية.

ثانياً:- أهمية البحث وفرضيته .

تظهر أهمية البحث في إلقاء الضوء على الممارسات غير المشروعة في المصارف والمؤسسات المالية غير المصرفية المجازة من قبل البنك المركزي العراقي والتي أفرزها الواقع العملي؛ لضعف الرقابة الداخلية فيها. الأمر الذي أدّى إلى استئثار الفساد وهدر في المال العام وبمبالغ كبيرة، فضلاً عن التعرّض إلى

أهمّ التشريعات الصادرة عن البنك المركزي العراقي والمنظمة للرقابة الداخلية لا سيما أن للبنك المركزي العراقي وعلى وفق الفقرة ٣- المادة ٤ من قانون البنك المركزي العراقي رقم ٥٦ لسنة ٢٠٠٤ له سلطة إصدار التشريعات. إذ نصّت على أنه: (يكون للبنك المركزي سلطة إصدار اللوائح التنفيذية: بغية تنفيذ هذا القانون والقيام بمهامه عملاً بهذا القانون تنشر في النشرة الرسمية اللوائح التنفيذية الصادرة بموجب هذا القانون وأي تعديلات له تتم لاحقاً). وأخيراً لمعرفة فيما لو كان لهذه التشريعات دور في الحد من الهدر في المال العام ومكافحة الفساد في تلك المؤسسات الحيوية المهمة المتعلقة باقتصاد العراق أم لا.

ثالثاً: - مشكلة البحث.

تكمن مشكلة البحث في الإجابة عن التساؤلات الآتية: هل إن امتثال العراق لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة ٢٠٠٣ وغيرها من المبادئ في سنّ التشريعات الرقابية الداخلية كافياً وحده لمنع الفساد ومكافحته؟ أم إنه من اللازم سنّ تشريعات أخرى مُكمّلة بوصفها سبلاً لتعزيز التشريعات القائمة؟ وهل هناك سبباً أخرى لتعزيز - تدعيم - التشريعات الرقابية الداخلية كإعداد برامج توعوية من قبل هيئة النزاهة بالتعاون مع البنك المركزي العراقي - بوصفه الجهة الرقابية على المصارف والمؤسسات المالية غير المصرفية - ؟ خاصة أن قانون النزاهة رقم ٣٠ لسنة ٢٠١١ الذي تشكّلت بموجبه الهيئة نصّ على أنه (تعمل الهيئة على المساهمة في منع الفساد ومكافحته.....عن طريق: ثالثاً: تنمية ثقافة في القطاعين العام والخاص تُقدّر الاستقامة والنزاهة الشخصية واحترام أخلاقيات الخدمة العامةعبر البرامج العامة للتوعية والتنقيف). وهو ما سنحاول مناقشته من خلال البحث.

رابعاً: - أهداف موضوع البحث.

يمكن أن نُلخص أهداف موضوع البحث بالآتي:-

- ١- بيان معنى الرقابة الداخلية للبنك المركزي العراقي والفساد من خلال تعريفه .
- ٢- بيان دور هيئة النزاهة في منع ومكافحة الفساد بالتعاون مع البنك المركزي العراقي.
- ٣- التعرّض إلى صور الرقابة الداخلية في المصارف والمؤسسات المالية غير المصرفية.
- ٤- الوقوف على سبب تكامل الرقابة الداخلية على المصارف والمؤسسات المالية غير المصرفية التي تتمثل ب:-

- سدّ النقص في تشريعات الرقابة الداخلية التي أفرزها التطبيق العملي.
- سنّ تشريعاتٍ رقابيةٍ مُكمّلةٍ لمنع الفساد ومكافحته.
- الاستفادة من البرامج التوعوية التي تقوم هيئة النزاهة بإعدادها؛ لإشاعة ثقافة النزاهة وأخلاقيات المهنة والسلوك السليم للعاملين في المصارف والمؤسسات المالية غير الحكومية، لإعداد ملاكٍ إداريٍّ مُحصّنٍ أخلاقياً.

رابعاً:- منهج البحث ونطاقه.

سنحاول اتباع المنهج التحليلي، وذلك بالإشارة إلى نصوص مواد اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة ٢٠٠٣ التي تتعلق بإنشاء نظام رقابي داخلي، فضلاً عن التشريعات الرقابية العراقية ذات الصلة، ولقانون هيئة النزاهة رقم ٣٠ لسنة ٢٠١١.

خامساً:- خطة البحث.

سنحاول التركيز على مسألتين، الأولى: مضمون رقابة البنك المركزي العراقي الداخلية في مكافحة الفساد. بحيث نتطرق إلى الأساس القانوني لتشريعات الرقابة الداخلية الصادرة عن البنك المركزي العراقي في مكافحة الفساد. وتعاون البنك المركزي مع هيئة النزاهة في مكافحة الفساد. فضلاً عن أثر الرقابة الداخلية في الفساد والثانية على مدى امتثال العراق لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد وغيرها في سن التشريعات الرقابية الداخلية من خلال استعراض صور الرقابة الداخلية، وسبل تكامل الرقابة الداخلية، إذ سنخصص لكل مسألة مبحثاً مستقلاً.

والله ولي التوفيق

أهمّ التشريعات الصادرة عن البنك المركزي العراقي والمنظمة للرقابة الداخلية لا سيما أن للبنك المركزي العراقي وعلى وفق الفقرة ٣- المادة ٤ من قانون البنك المركزي العراقي رقم ٥٦ لسنة ٢٠٠٤ له سلطة إصدار التشريعات. إذ نصّت على أنه: (يكون للبنك المركزي سلطة إصدار اللوائح التنفيذية: بغية تنفيذ هذا القانون والقيام بهامه عملاً بهذا القانون تنشر في النشرة الرسمية اللوائح التنفيذية الصادرة بموجب هذا القانون وأي تعديلات له تتم لاحقاً). وأخيراً لمعرفة فيما لو كان لهذه التشريعات دور في الحد من الهدر في المال العام ومكافحة الفساد في تلك المؤسسات الحيوية المهمة المتعلقة باقتصاد العراق أم لا.

ثالثاً: - مشكلة البحث.

تكمن مشكلة البحث في الإجابة عن التساؤلات الآتية: هل إن امتثال العراق لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة ٢٠٠٣ وغيرها من المبادئ في سنّ التشريعات الرقابية الداخلية كافياً وحده لمنع الفساد ومكافحته؟ أم إنه من اللازم سنّ تشريعات أخرى مُكمّلة بوصفها سبلاً لتعزيز التشريعات القائمة؟ وهل هناك سبباً أخرى لتعزيز - تدعيم - التشريعات الرقابية الداخلية كإعداد برامج توعوية من قبل هيئة النزاهة بالتعاون مع البنك المركزي العراقي - بوصفه الجهة الرقابية على المصارف والمؤسسات المالية غير المصرفية - ؟ خاصة أن قانون النزاهة رقم ٣٠ لسنة ٢٠١١ الذي تشكّلت بموجبه الهيئة نصّ على أنه (تعمل الهيئة على المساهمة في منع الفساد ومكافحته.....عن طريق: ثالثاً: تنمية ثقافة في القطاعين العام والخاص تُقدّر الاستقامة والنزاهة الشخصية واحترام أخلاقيات الخدمة العامةعبر البرامج العامة للتوعية والتنقيف). وهو ما سنحاول مناقشته من خلال البحث.

رابعاً: - أهداف موضوع البحث.

يمكن أن نُلخص أهداف موضوع البحث بالآتي:-

- ١- بيان معنى الرقابة الداخلية للبنك المركزي العراقي والفساد من خلال تعريفه .
- ٢- بيان دور هيئة النزاهة في منع ومكافحة الفساد بالتعاون مع البنك المركزي العراقي.
- ٣- التعرّض إلى صور الرقابة الداخلية في المصارف والمؤسسات المالية غير المصرفية.
- ٤- الوقوف على سبب تكامل الرقابة الداخلية على المصارف والمؤسسات المالية غير المصرفية التي تتمثل ب:-

- سدّ النقص في تشريعات الرقابة الداخلية التي أفرزها التطبيق العملي.
- سنّ تشريعاتٍ رقابيةٍ مُكمّلةٍ لمنع الفساد ومكافحته.
- الاستفادة من البرامج التوعوية التي تقوم هيئة النزاهة بإعدادها؛ لإشاعة ثقافة النزاهة وأخلاقيات المهنة والسلوك السليم للعاملين في المصارف والمؤسسات المالية غير الحكومية، لإعداد ملاكٍ إداريٍّ مُحصّنٍ أخلاقياً.

رابعاً:- منهج البحث ونطاقه.

سنحاول اتباع المنهج التحليلي، وذلك بالإشارة إلى نصوص مواد اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة ٢٠٠٣ التي تتعلق بإنشاء نظام رقابي داخلي، فضلاً عن التشريعات الرقابية العراقية ذات الصلة، ولقانون هيئة النزاهة رقم ٣٠ لسنة ٢٠١١.

خامساً:- خطة البحث.

سنحاول التركيز على مسألتين، الأولى: مضمون رقابة البنك المركزي العراقي الداخلية في مكافحة الفساد. بحيث نتطرق إلى الأساس القانوني لتشريعات الرقابة الداخلية الصادرة عن البنك المركزي العراقي في مكافحة الفساد. وتعاون البنك المركزي مع هيئة النزاهة في مكافحة الفساد. فضلاً عن أثر الرقابة الداخلية في الفساد والثانية على مدى امتثال العراق لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد وغيرها في سن التشريعات الرقابية الداخلية من خلال استعراض صور الرقابة الداخلية، وسبل تكامل الرقابة الداخلية، إذ سنخصص لكل مسألة مبحثاً مستقلاً.

والله ولي التوفيق

أهمّ التشريعات الصادرة عن البنك المركزي العراقي والمنظمة للرقابة الداخلية لا سيما أن للبنك المركزي العراقي وعلى وفق الفقرة ٣- المادة ٤ من قانون البنك المركزي العراقي رقم ٥٦ لسنة ٢٠٠٤ له سلطة إصدار التشريعات. إذ نصّت على أنه: (يكون للبنك المركزي سلطة إصدار اللوائح التنفيذية: بغية تنفيذ هذا القانون والقيام بمهامه عملاً بهذا القانون تنشر في النشرة الرسمية اللوائح التنفيذية الصادرة بموجب هذا القانون وأي تعديلات له تتم لاحقاً). وأخيراً لمعرفة فيما لو كان لهذه التشريعات دور في الحد من الهدر في المال العام ومكافحة الفساد في تلك المؤسسات الحيوية المهمة المتعلقة باقتصاد العراق أم لا.

ثالثاً: - مشكلة البحث.

تكمن مشكلة البحث في الإجابة عن التساؤلات الآتية: هل إن امتثال العراق لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة ٢٠٠٣ وغيرها من المبادئ في سنّ التشريعات الرقابية الداخلية كافياً وحده لمنع الفساد ومكافحته؟ أم إنه من اللازم سنّ تشريعات أخرى مُكمّلة بوصفها سبلاً لتعزيز التشريعات القائمة؟ وهل هناك سبباً أخرى لتعزيز - تدعيم - التشريعات الرقابية الداخلية كإعداد برامج توعوية من قبل هيئة النزاهة بالتعاون مع البنك المركزي العراقي - بوصفه الجهة الرقابية على المصارف والمؤسسات المالية غير المصرفية - ؟ خاصة أن قانون النزاهة رقم ٣٠ لسنة ٢٠١١ الذي تشكّلت بموجبه الهيئة نصّ على أنه (تعمل الهيئة على المساهمة في منع الفساد ومكافحته.....عن طريق: ثالثاً: تنمية ثقافة في القطاعين العام والخاص تُقدّر الاستقامة والنزاهة الشخصية واحترام أخلاقيات الخدمة العامةعبر البرامج العامة للتوعية والتنقيف). وهو ما سنحاول مناقشته من خلال البحث.

رابعاً: - أهداف موضوع البحث.

يمكن أن نُلخص أهداف موضوع البحث بالآتي:-

- ١- بيان معنى الرقابة الداخلية للبنك المركزي العراقي والفساد من خلال تعريفه .
- ٢- بيان دور هيئة النزاهة في منع ومكافحة الفساد بالتعاون مع البنك المركزي العراقي.
- ٣- التعرّض إلى صور الرقابة الداخلية في المصارف والمؤسسات المالية غير المصرفية.
- ٤- الوقوف على سبب تكامل الرقابة الداخلية على المصارف والمؤسسات المالية غير المصرفية التي تتمثل ب:-

- سدّ النقص في تشريعات الرقابة الداخلية التي أفرزها التطبيق العملي.
- سنّ تشريعاتٍ رقابيةٍ مُكمّلةٍ لمنع الفساد ومكافحته.
- الاستفادة من البرامج التوعوية التي تقوم هيئة النزاهة بإعدادها؛ لإشاعة ثقافة النزاهة وأخلاقيات المهنة والسلوك السليم للعاملين في المصارف والمؤسسات المالية غير الحكومية، لإعداد ملاكٍ إداريٍّ مُحصّنٍ أخلاقياً.

رابعاً:- منهج البحث ونطاقه.

سنحاول اتباع المنهج التحليلي، وذلك بالإشارة إلى نصوص مواد اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة ٢٠٠٣ التي تتعلق بإنشاء نظام رقابي داخلي، فضلاً عن التشريعات الرقابية العراقية ذات الصلة، ولقانون هيئة النزاهة رقم ٣٠ لسنة ٢٠١١.

خامساً:- خطة البحث.

سنحاول التركيز على مسألتين، الأولى: مضمون رقابة البنك المركزي العراقي الداخلية في مكافحة الفساد. بحيث نتطرق إلى الأساس القانوني لتشريعات الرقابة الداخلية الصادرة عن البنك المركزي العراقي في مكافحة الفساد. وتعاون البنك المركزي مع هيئة النزاهة في مكافحة الفساد. فضلاً عن أثر الرقابة الداخلية في الفساد والثانية على مدى امتثال العراق لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد وغيرها في سن التشريعات الرقابية الداخلية من خلال استعراض صور الرقابة الداخلية، وسبل تكامل الرقابة الداخلية، إذ سنخصص لكل مسألة مبحثاً مستقلاً.

والله ولي التوفيق

المبحث الاول

مضمون رقابة البنك المركزي العراقي في مكافحة الفساد

يُعَدُّ البنك المركزي من أهم المؤسسات المالية في أية دولة؛ بسبب الدور الأساس الذي يؤديه في عدة أوصدة. ومنها الرقابة والإشراف على المصارف والمؤسسات المالية غير المصرفية التي يكون ملزماً بالرقابة عليها؛ من أجل المحافظة على النظام المالي للدولة من المخاطر التي قد تلحق به. ومن تلك المخاطر الممارسات المالية غير المشروعة التي تُعَدُّ من جرائم الفساد المؤثرة في البنية الاقتصادية للدولة. وعليه فقد سعى البنك المركزي العراقي إلى وضع نظام رقابي من خلال تشريع عدّة صور للرقابة الداخلية. لذلك سنحاول أن نتطرّق إلى مضمون رقابة البنك المركزي العراقي في مكافحة الفساد من خلال التعرّض لمكافحة البنك المركزي العراقي للفساد في المبحث الأول. في حين سنخصّص المبحث الثاني لأثر تشريعات الرقابة الداخلية الصادرة عن البنك المركزي في مكافحة الفساد وكالاتي:-

المطلب الاول

مكافحة البنك المركزي العراقي للفساد

الفساد من الظواهر القديمة التي عانت وما زالت تعانيه المجتمعات بصور متفاوتة. وهو وليد عوامل عدّة. بتصورنا يُعَدُّ غياب الوعي الديني والأخلاقي من أخطرها. فضلاً عن العوامل الأخرى كالوضع الاقتصادي والسياسي. وعليه فسنحاول أن نبين الأساس القانوني لرقابة البنك المركزي الداخلية في مكافحة الفساد. أما الفرع الثاني فسنخصّصه لتعاون هيئة النزاهة مع البنك المركزي العراقي في مكافحة الفساد. وكالاتي:-

الفرع الأول:- الأساس القانوني لإصدار البنك المركزي تشريعات الرقابة الداخلية في مكافحة للفساد.

يمكننا أن نضع تعريفاً للرقابة الداخلية للبنك المركزي العراقي موضوع البحث بأنها (مجموعة الطرق والوسائل والإجراءات التي يتبناها البنك المركزي لتحقيق أغراضه في حماية الأصول والأموال العامة وحسن استخدامها بالشكل الأمثل. وضمان تنفيذ السياسات والخطط والعمليات بكفاءة وفعالية وفقاً للتشريعات المعمول بها في سبيل مكافحة الفساد المالي والإداري للمصارف والمؤسسات المالية غير المصرفية التي تخضع لرقابته)، وعليه يتحدّد نطاق تشريعات الرقابة الداخلية الصادرة عن البنك المركزي العراقي على المصارف والمؤسسات المالية غير المصرفية مثل شركة الاستثمار المالي وشركات التحويل المالي وشركات التوسّط في بيع العملات وغيرها من الشركات التي تخضع لرقابة البنك المركزي العراقي التي قد ترتكّب فيها إحدى الممارسات غير المشروعة كالاختلاس والتزوير واستغلال الوظيفة وغيرها التي عدّتها اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة ٢٠٠٣ - التي يُعَدُّ العراق

أحد أعضائها - من جرائم الفساد^(١)، إذ حدّدها الاتفاقية دون أن تضع تعريفاً للفساد الذي وُضعت الاتفاقية لمكافحته. وعليه نجد أن هناك من عرّفها بأنها (خروج عن القوانين والأنظمة (عدم الالتزام بهما)، أو استغلال غيابهما، من أجل تحقيق مصالح سياسية أو اقتصادية مالية وتجارية، أو اجتماعية لصالح الفرد أو لصالح جماعة معينة للفرد مصالح شخصية معها)^(٢)، وعليه وعلى وفق هذا التعريف، نجد أن سبب الفساد إما لعدم الامتثال للتشريعات التي وُضعت لتنظيم مسألة معينة، أو استغلال الغياب التشريعيّ لمسألة معينة وتحقيق مصالح غير مشروعة. في حين عرفته منظمة الشفافية الدولية للفساد بأنه (إساءة استعمال السلطة لتحقيق منافع ومكاسب خاصة. وذلك باستغلال السلطة الممنوحة سواء كانت في القطاع العام أو الخاص لتحقيق مكاسب شخصية. ولا يُشترط فيها أن تكون لمصلحة الفاسد الخاصة، بل تكون لأحد أفراد عائلته أو لقريب أو صديق أو لمؤسسة أو حزب أو منظمة أو ملبشياً يتعاطف معها)^(٣)، أي أنه لم يقصر الغرض من الفساد على المصلحة الشخصية، بل يمكن أن تمتد لتحقيق مصالح الغير.

ولخطورة الفساد في المصارف والمؤسسات المالية غير المصرفية نجد أن اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة ٢٠٠٣ ألزمت الدول الأعضاء بإنشاء نظام داخلي للرقابة على المصارف والمؤسسات المالية، إذ نصّت في المادة ١٤/ على أنه (١ - على كل دولة عضو : أ- أن تنشئ نظاماً داخلياً شاملاً للرقابة والإشراف على المصارف والمؤسسات المالية غير المصرفية ..) لا سيما أن الغرض من الاتفاقية هو مكافحة الفساد. إذ نصّت على أنه (ترويج وتدعيم التدابير الرامية إلى منع ومكافحة الفساد بصورة أكفأ وأجْع)^(٤)، مع ضرورة الإشارة إلى أن الاتفاقية قد قرّرت ضرورة مكافحة الفساد باتخاذ تدابير وقائية ممانعة للفساد (تقوم كل دولة طرف، وفقاً للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، بوضع وتنفيذ أو ترسيخ سياساتٍ فعّالةٍ مُنسّقةٍ لمكافحة الفساد، تُعزز مشاركة المجتمع وتجسد مبادئ سيادة القانون وحسن إدارة الشؤون والممتلكات العمومية والنزاهة والشفافية والمساءلة)^(٥)، فضلاً عن التدابير الكاشفة والعلاجية له (تنطبق هذه الاتفاقية، وفقاً لأحكامها، على منع الفساد والتحري عنه وملاحقة مرتكبيه، وعلى جُميد وحجز وإرجاع العائدات المتأتية من الأفعال اللازمة وفقاً لهذه الاتفاقية).^(٦) هذا وقد ألزمت لجنّا (FATF) و بازل الدول الموقعة على ضرورة تنظيم الرقابة الداخلية، وعليه نجد أن البنك المركزي قد قرّر أكثر من صورة من صور الرقابة الداخلية، الغرض منها مكافحة

(١) التي نصّت عليها اتفاقية مكافحة الفساد في الفصل الثالث - التجريم وإنفاذ القانون - و هي رشو الموظفين العموميين، واختلاس الممتلكات أو تبيدها أو تسريبها، والمتاجرة بالنفوذ، وإساءة استغلال الوظيفة وغيرها.

(٢) د. أحمد أبو دية، الفساد: أسبابه وطرق مكافحته، الطبعة الأولى، القدس، ٢٠٠٤، ص ٢.

متاح على الموقع الإلكتروني الآتي: آخر زيارة للموقع في ٢٠١٨/٣/١٠.

<https://www.aman-palestine.org/data/.../293f1bbab9b98b435c35660087bce66.doc>

(٣) تقرير منظمة الشفافية الدولية، مؤشّر مدركات الفساد لسنة ٢٠٠٣، ص ٨، آخر زيارة للموقع في تاريخ ٢٠١٨/٣/٢٢، متاح على الموقع الإلكتروني الآتي:

www.transparencymaroc.ma/TM/sites/default/files/11_1.do

(٤) الفقرة ١- أ المادة ١٧ - الفصل الأول من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة ٢٠٠٣.

(٥) الفقرة ١- أ المادة ٥ - الفصل الثاني من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة ٢٠٠٣.

(٦) الفقرة ١- أ المادة ٣ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة ٢٠٠٣.

الفساد في هذا القطاع الحيوي الذي يرتبط بالاقتصاد الوطني. خاصةً أنَّ للبنك المركزي العراقي سلطة الرقابة والإشراف على المصارف على وفق م/٤٠ التي نصّت على أنه (يكون للبنك المركزي.. تنظيم عمل المصارف.. و سلطة..الإشراف ..).

الفرع الثاني :- تعاون هيئة النزاهة مع البنك المركزي في مكافحة الفساد.
بدايةً لا بدّ من الإشارة إلى أن إنشاء هيئة النزاهة كان تنفيذاً لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة ٢٠٠٣. التي ألزمت الدول الأعضاء بتأسيس جهةٍ مستقلةٍ لمكافحة الفساد. وبالرجوع إلى قانون الهيئة رقم ٣٠ لسنة ٢٠١١ نجده لم يضع هو الآخر تعريفاً للفساد. وعليه فقد سار على نهج اتفاقية الأمم المتحدة. وهو مسلكٌ حسنٌ بتصورنا. خاصةً أن القانون غير معنيٍّ بوضع التعريفات من جهةٍ. ومن جهةٍ أخرى: للحيلولة دون تضيق نطاقه مستقبلاً.

وعلى العموم. إن القانون قد أوكل للهيئة مهام عديدة ومهمة لمكافحة الفساد في المؤسسات من خلال التعاون معها لتحقيق أهدافها. فضلاً عن دوره في نشر ثقافة النزاهة. ومن تلك المؤسسات البنك المركزي العراقي. والسؤال هو ما هي أوجه التعاون بين هيئة النزاهة والبنك المركزي العراقي في مكافحة الفساد؟ يمكن بيان أوجه التعاون بين هيئة النزاهة والبنك المركزي العراقي بالآتي:-

• انطلاقاً من غرض تشريع قانون هيئة النزاهة المتمثل بمنع الفساد ومكافحته. الذي نصّ في المادة ٣/ منه على أنه (تعمل الهيئة على المساهمة في منع الفساد ومكافحته. واعتماد الشفافية في إدارة شؤون الحكم على جميع المستويات). , عقدت هيئة النزاهة مذكرة تفاهم لمكافحة الفساد في هذه المؤسسة الفاعلة والمؤثرة في التنمية الاقتصادية. وركّزت على مسألة التعاون في الخبرات والمعلومات مع البنك المركزي العراقي لاسترداد الأموال المهربة. وذلك بالتعاون مع دائرة الاسترداد المعنية باسترداد الأموال المهربة والمدانين الهاربين^(١). , والتي تُعدّ إحدى دوائر هيئة النزاهة. ومن أبرز ما تضمنته مذكرة التعاون المشترك الموقعة من الجانبين. تبادلتهما الخبرات ذات الصلة بمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب (التي تُعدّ من أبرز جرائم الفساد التي نصت عليها اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة ٢٠٠٣ في المادة ٣/ منها و التي أطلقت عليها غسل العائدات الجرمية. إذ ألزمت الدول الأعضاء باتخاذ التدابير الوقائية لغسل الأموال في نصّ المادة ١٤/). ومكافحة الفساد والتنسيق المشترك والمتابعة. بغية إنجاح المهام الموكلة إليهما بموجب القانون. وتبادل البحوث والدراسات. وعقد ورش العمل والدورات التدريبية. لغرض رفع المستوى التنفيذي لمتنسيبهما مع ضرورة الالتزام بسريّة المعلومات التي يتبادلانها^(٢).

(١) الفقرة (٧) - المادة ١٠/ من قانون هيئة النزاهة رقم ٣٠ لسنة ٢٠١١ نصّت على أنه (دائرة الاسترداد - يرأسها مدير عام حاصل على شهادة جامعية أولية في الأقل في القانون. وله خبرة في ميدان عمله لا تقلّ عن عشر سنوات تتولى مسؤولية جمع المعلومات ومتابعة المتهمين المطلوبين للهيئة من خارج العراق واسترداد أموال الفساد المهربة للخارج بالتعاون والتنسيق مع الجهات المعنية. وتضمّ مديريتين إحداهما لاسترداد الأموال والثانية لاسترداد المتهمين).

(٢) الموقع الرسمي لهيئة النزاهة , (هيئة النزاهة والبنك المركزي يوقعان مذكرة تفاهم لاسترداد الأموال المهربة ومكافحة غسلها في ٢٠١٧/١/٥), متاح على الموقع الآتي:- آخر زيارة للموقع في ٢٠١٨/٣/٢٠.

http://www.nazaha.iq/body.asp?field-news_arabic&id=3907

• تنظيم ورش عمل لمكافحة الفساد المتعلقة ببعض العمليات المصرفية التي تشكل هدراً بالمال العام المتمثلة بخطاب الضمان لإيجاز المشروعات، إذ عمدت دائرة التحقيقات في هيئة النزاهة^(١) إلى عقد ورشة عمل في الأكاديمية العراقية لمكافحة الفساد^(٢) بحضور العديد من المختصين في هذا المجال؛ للوقوف على طرق ارتكابهم لجرائم الفساد بهدف تشخيص الثغرات ومواطن الخلل في إصدار واعتماد خطابات الضمان. وخلصت إلى العديد من المقترحات والتوصيات التي من شأنها الحد من ممارسات الفساد المالي والإداري بأشكاله وصوره كافة طبقاً لنص الفقرة/ ثالثاً - المادة ٣/ الخاصة بنشر ثقافة النزاهة (تنمية ثقافة في القطاعين العام والخاص تُقدّر الاستقامة والنزاهة الشخصية واحترام أخلاقيات الخدمة العامة. واعتماد الشفافية والخضوع للمساءلة والاستجواب. عبر البرامج العامة للتوعية والتثقيف)، إذ أكدت أهمية اعتماد المعالجات المحاسبية. وإصدار آلية عملٍ داخلية في ضوء التعليمات المعتمدة^(٣).

المطلب الثاني

أثر الرقابة الداخلية في مكافحة الفساد

كما بيّنا في موضع سابق، الغرض من الرقابة الداخلية يتمثل بمتابعة تنفيذ التشريعات والسياسات والإجراءات التي يقرّها البنك المركزي العراقي من قبل المصارف والمؤسسات المالية غير المصرفية والتي يترتب على تطبيقها بصورة صحيحة أثر واضح في مكافحة الفساد المالي والإداري فيها. وعليه ويمكن إجمال أهم ما يترتب من أثر على تطبيق تشريعات الرقابة الداخلية والمتمثل بتحقيق النزاهة المؤسساتية في المصارف والمؤسسات المالية غير المصرفية. فضلاً عن المحافظة على المال العام، وهو ما سنوضحه بالآتي:-

الفرع الأول:- تحقيق النزاهة المؤسساتية .

مصطلح النزاهة هو المضاد لمصطلح الفساد. فكل ما يعمد للامتناع بتطبيق التشريعات يُعدّ فساداً، وعليه فالنزاهة هي (الجوانب الأخلاقية والقيم المرتبطة بقيام الموظف بأداء مهامه مثل الأمانة والصدق والعناية والالتقان والحفاظ على المال العام وصونه)^(٤)، وبالتالي فإن المفهوم الخالف للنزاهة عدم امتثال العاملين في المصارف والمؤسسات المالية غير المصرفية لتشريعات، الأمر الذي يترتب عليه:

(١) الفقرة / أولاً - المادة ١٠/ من قانون هيئة النزاهة على أنه (دائرة التحقيقات - يرأسها مدير عام يكون حاصلًا في الأقل على شهادة جامعية أولية في القانون. تتولى القيام بواجبات التحري والتحقيق في قضايا الفساد وفقاً لأحكام هذا القانون وقانون أصول المحاكمات الجزائية.
(٢) الفقرة / تاسعاً - المادة ١٠/ (الأكاديمية العراقية لمكافحة الفساد - يديرها مدير عام حاصل على شهادة جامعية أولية في الأقل وله خبرة في ميدان اختصاصه لا تقل عن عشر سنوات تهدف إلى التدريب وضمان توفير تعليم مستمر لكوادر الجهات الرقابية ونشر ثقافة النزاهة). عقدت الأكاديمية العراقية العديد من الندوات وورش العمل؛ لغرض التوعية ونشر ثقافة النزاهة.
(٣) الموقع الرسمي لهيئة النزاهة، بمشاركة عدد من الخبراء والمختصين .. هيئة النزاهة تنظم ورشة عمل عن خطابات الضمان المصرفية بغداد. الاحد ٢٠١٧/٩/٢٤ - متاح على الموقع الرسمي لهيئة النزاهة، آخر زيارة للموقع في تاريخ ٢٠١٨/٣/٢٢.
http://www.nazaha.iq/body.asp?field=news_arabic&id=٤٦٧

(٤) عطا محمود عطا عمار. الوقاية والعقوبة والعلاج سبل مكافحة الفساد . دراسة مقارنة بين اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والتشريعات الوطنية ص ٥ . بحث منشور على الموقع الإلكتروني الآتي: آخر زيارة للموقع في ٢٠١٨/٣/٢٢

أولاً: الفساد بصورتيه المالي (تشير مظاهر الفساد والانحرافات المالية إلى مخالفات القواعد والأحكام المالية التي تنظم سير العمل الإداري والمالي في الدولة ومؤسساتها، أو مخالفة القواعد والأحكام الخاصة بطبيعة عمل كل إدارة أو مؤسسة، أو مخالفة التعليمات الخاصة بأجهزة الرقابة المالية).^(١) والإداري (ويتعلق بمظاهر الفساد والانحراف الإداري أو الوظيفي والتي تصدر عن الموظف العام أثناء تأدية العمل بمخالفة التشريع القانوني وضوابط القيم الفردية، أي استغلال موظفي الدولة لمواقعهم وصلاحياتهم للحصول على مكاسب ومنافع بطرق غير مشروعة)^(٢).

وثانياً: تعرّضها لعدة مخاطر، منها: خطر إيقاع العقوبات المالية والجزائية وعقوبات التجريد والتصفية في بعض الأحيان على المؤسسة المخالفة والعاملين فيها^(٣)؛ ذلك لأن تلك التشريعات وضعت من أجل حماية المؤسسة والعملاء في الوقت ذاته، ومن ناحية أخرى يشكل عدم تطبيق التشريعات والامتثال لها يؤدي إلى الفساد المالي في تلك المؤسسات.

وعليه، فإن الرقابة الداخلية التي تتم من قبل أشخاص من داخل المؤسسة المالية سيعزز امتثال تلك المؤسسات للتشريعات، خاصة مع علمها بارتباط هذا الشخص بالبنك المركزي العراقي، فهو بمثابة عين البنك المركزي التي تراقب المؤسسات التي تخضع لرقابته وإشرافه، الأمر الذي سيحقق النزاهة في تلك المؤسسات.

وعليه يمكن أن نعرف مصطلح النزاهة المؤسسية بأنه (خلو أية مؤسسة مالية سواء أكانت تلك المؤسسة مصرفاً أم مؤسسات مالية غير مصرفية من الممارسات غير المشروعة الناجمة عن تعمد العاملين فيها عدم الامتثال للتشريعات والسياسات والإجراءات، الأمر الذي يترتب عليه خرق الفساد المالي والإداري)، وبالتالي إن الرقابة الداخلية الهدف منها خلق بيئة تفل فيها فرصة ظهور حالات فساد، خاصة أن الهدف من تشريعات الرقابة الداخلية سيعزز الثقة بالنظام المصرفي والمؤسسات المالية غير المصرفية، وتشجيع التعامل معها وزيادة الاستثمار.

الفرع الثاني:- الحفاظ على المال العام من الفساد.

نص القانون المدني العراقي على أنه (تعتبر أموالاً عامة العقارات والمنقولات التي للدولة أو للأشخاص المعنوية العامة والتي تكون مخصصة لمنفعة عامة بالفعل أو بمقتضى القانون).^(٤) والسيولة النقدية الموجودة في المصارف تعد أبرز صور المال العام الذي من المفترض استغلاله في أنشطة استثمارية متعددة مقررّة على وفق القانون كمنح القروض والمشاركة في مزادات العملة، أو قيام المصرف بعمليات مصرفية كالمقاصة الإلكترونية وغيرها، وبسبب مخالفة التشريعات وعدم امتثال العاملين لها؛ نجد وقوع العديد من جرائم الفساد التي تسببت بهدر المال العام التي كان لحيأة النزاهة ومن خلال

(١) أعبر مصلح، د.عزمي الشعبي، أ. بلال البرغوثي، النزاهة والشفافية والمساءلة في مواجهة الفساد، الطبعة الثالثة، رام الله، ٢٠١٣، ص ٣٢.

(٢) سعاد عبد الفتاح محمد، الفساد المالي والإداري، ص ٤، بحث منشور على الموقع الإلكتروني الآتي: آخر زيارة للموقع في ٢٠١٣/١١/٢٠.

www.iraqfoundation.org/.../Research%20-%20Administrative%20and%20Financial

(٣) م. م. سالم سوادى حمود، د. أحمد علي أحمد، مخاطر عدم الالتزام وأثرها في ربحية المصارف الإسلامية - بحث تطبيقي في مصرف التعاون الإسلامي للسنوات من ٢٠١٢-٢٠١٦، مجلة دراسات محاسبية ومالية، المجلد الثاني عشر، العدد ٤٠، الفصل الثالث ٢٠١٧، ص ١٩١.

(٤) الفقرة/أولاً - المادة ٧١ من القانون المدني العراقي رقم ٤٠ لسنة ١٩٥١ المعدل.

تحقيقاتها الدور في الكشف عنها. كما هو الحال بالنسبة للمقاصصة الإلكترونية، نتيجة تواطؤ بعض موظفي المصرف مع بعض الزبائن؛ لسرقة المال العام عن طريق المقاصصة الإلكترونية^(١)، وكذلك منح قروض زراعية خلافاً للضوابط والتعليمات^(٢)، واختلاس أموال عامة من قبل موظفي المصرف^(٣)، وتهريب العملة من قبل المصارف المشاركة في مزاد العملة بدلاً من شراء سلع وبضائع بتلك العملة على وفق الضوابط والتعليمات^(٤)، أما فيما يتعلق بالمؤسسات غير المصرفية التي تخضع لرقابة البنك المركزي العراقي نجد أن البنك المركزي العراقي قد

(١) بسبب مخاطر المقاصصة الإلكترونية فقد شبّه رئيس هيئة النزاهة المقاصصة الإلكترونية بـ«البيع الكبير» تعبيراً عن الأضرار المالية الجسيمة التي تسببها بالمال العام والخاص. وقد تمّ كشف العديد من حالات التلاعب في المصارف الحكومية وتواطؤ موظفي المصرف التي أدت إلى سرقة المال العام. منها السجن عشر سنوات لزبون تواطؤ مع موظفي مصرف حكومي على سرقة أكثر من مليار دينار من المال العام (أدانت محكمة الجنايات المختصة بقضايا النزاهة أحد زبائن مصرف الرافدين الحكومي؛ لإقدامه على سرقة أكثر من مليار دينار عن طريق التلاعب في إجراءات المقاصصة الإلكترونية بالتواطؤ مع عدد من موظفي المصرف. (دائرة التحقيقات في هيئة النزاهة أفصحت. عن صدور حكم غيابي بحق المدان الهارب (ك.ع) أحد زبائن مصرف الرافدين - فرع التاجي. يقضي بالسجن مدة عشر سنوات استناداً إلى أحكام المادة (٤٤٤/أ) وحادي عشر من قانون العقوبات العرفي. وبيّنت أنّ المدان تواطؤ مع عدد من موظفي المصرف ومُتهمين آخرين (مُزوّقة قضايهم) على سرقة مبلغ ١,٢٥٠,٠٠٠,٠٠٠ مليار ومائتين وخمسين مليون دينار عبر صكّ غير مؤمّن الرصيد مُحَرَّرين باسم المُتهم (ت.خ.م) الذي قام بإيداع الصكّ في حسابه بالمصرف الأهلي. ومن ثمّ إحالته إلى المصرف الحكومي دون تأكد الموظفين النواطئين من وجود رصيد كافٍ يؤمّن مبلغ الصكّ المسحوبين من خلال إجراءات المقاصصة الإلكترونية.

وتضمّن قرار الحكم الصادر بحق المدان فقرتي الحجز على أمواله المنقولة وغير المنقولة، وإعطاء الحق للجهة المتضررة بطلب التعويض حال اكتساب القرار الدرجة القطعية). خبر منشور على موقع هيئة النزاهة الرسمي. آخر زيارة للموقع في ٢٠١٨/٣/١٧.

http://www.nazaha.iq/body.asp?field=news_arabic&id=3818

أصدرت محكمة الجنايات المختصة بقضايا النزاهة في بغداد حكماً غيابياً يقضي بالسجن لمدة عشر سنوات على زبوني مصرف الرافدين؛ لسرقتهم (١,٢٤٤,٨٧٥,٠٠٠) مليار دينار. متاح على الموقع الإلكتروني الآتي: آخر زيارة للموقع بتاريخ ٢٠١٨/٣/٢١.

http://www.nazaha.iq/body.asp?field=news_arabic&id=4181

(٢) هيئة النزاهة تضبط معاملات قروض زراعية بأكثر من مليار دينار مصروفة لمتوفين في ديالى ٢٠١٧/١٢/١، متاح على الموقع الإلكتروني الآتي: آخر زيارة للموقع بتاريخ ٢٠١٨/٣/٢١.

http://www.nazaha.iq/body.asp?field=news_arabic&id=4385

هيئة النزاهة تضبط معاملات قروض بأكثر من مليار وربع المليار دينار مصروفة خلافاً للضوابط في فرع مصرف الرشيد بركوك بغداد. الثلاثاء ٢٠١٧/٩/١٢، متاح على الموقع الإلكتروني الآتي: آخر زيارة للموقع بتاريخ ٢٠١٨/٣/٢١.

http://www.nazaha.iq/body.asp?field=news_arabic&id=4257

(٣) طالبت هيئة النزاهة وزارة المالية بضرورة وضع حدّ لعمليات الفساد الإداري والمالي التي تشوب معاملات منح القروض الزراعية في فروع المصرف الزراعي التعاوني. الهيئة دعت الوزارة إلى إيجاد آليات عمل تحدّ من عمليات الفساد الإداري والمالي الذي يشوب بعض معاملات منح القروض الزراعية في فروع المصرف الزراعي التعاوني. ولا سيما فرعي العمارة وديالى. مُشيرة إلى تنفيذها العديد من عمليات الضبط التي بُعث بالتنسيق مع محاكم التحقيق المختصة بالنظر في قضايا النزاهة في فروع المصرف شملت ضبط حالات تنظيم معاملات). الموقع الرسمي لهيئة النزاهة. آخر زيارة للموقع في ٢٠١٨/٣/٢١.

http://www.nazaha.iq/body.asp?field=news_arabic&id=4359

(٣) كشفت مديرية تحقيق حياة النزاهة في محافظة البصرة عن ضبطها مدير مصرف الرافدين - فرع سفوان ومسؤول تنظيم الصكوك (والفيش) في المصرف. مُتليسين بجريمة الاختلاس. المديرية أوضحت. في معرض حديثها عن تفاصيل العملية التي تمّ تنفيذها بموجب مذكرة قضائية. أنّ ملاكات المديرية من فريق شعبة الإسناد والضبط القضائي الكلف بتنفيذ العملية التي قامت بالانتقال إلى منفذ سفوان الحدودي بعد المراقبة والتحري لمدة سبعة أيام. تمكنت من ضبط (١٦) صكاً مُحَرَّراً في صندوق ضريبة وكمر ك سفوان. وبلغ مجموع مبالغها (١٦٢,٩٩٣,٠٠٠) مليون دينار. لم يتمّ إيداعها في صندوق المصرف. وأضافت أنّ المُتهمين المذكورين الذين تمّ ضبطهما على وفق أحكام المادة ٣١٥ من قانون العقوبات. اعترفا أنّهما يقومان بصرف تلك الصكوك دون إيداع مبالغها في صندوق المصرف لقاء الحصول على مبالغ مالية (رشوة) من المُعقبين والمُخلصين في كمر ك سفوان. وأكدت المديرية أنّ المُتهمين سبقا بصحبة جميع المضبوطات. فضلاً عن الأوراق التحقيقية. التي تضمّنّها محضر الضبط الأصولي الذي نظّمه الفريق. إلى قاضي التحقيق المختص الذي قرّر توقيفهما على دُمة التحقيق. الموقع الرسمي لهيئة النزاهة العراقية. آخر زيارة للموقع بتاريخ ٢٠١٨/٣/١٧.

http://www.nazaha.iq/body.asp?field=news_arabic&id=4504

(٤) هيئة النزاهة تطعن بحكم صادر بحق مدير مصرف أهليّ تلاعبت بمزاد العملة وتطالب بتسديده-بغداد، الاحد ٢٠١٧/٩/١٧. الموقع الرسمي لهيئة النزاهة. آخر زيارة للموقع بتاريخ ٢٠١٨/٣/٢١.

http://www.nazaha.iq/body.asp?field=news_arabic&id=4261

قام بسحب إجازة شركة (سلسلة الذهب) للتحويلات المالية: بسبب تهريبها أموالاً لداعش الإرهابي^(١)، وسحب إجازة شركة (العدل للتوسط ببيع العملات الأجنبية: لخالفتها قانون مكافحة غسل الأموال رقم ٣٩ لسنة ٢٠١٥)^(٢)، وغيرها من جرائم الفساد التي كانت السبب في هدر المال العام، وبالتالي تسببت بخسارة حقيقية بالاقتصاد العراقي. من كل هذا نجد أن الامتثال للتشريعات يُعدُّ الوسيلة الفاعلة في الحد من ضياع الأموال العامة؛ لذلك ومن أجل تحقيق الغرض من تلك التشريعات كان من المفترض فرض رقابة داخلية على المصارف والمؤسسات المالية غير المصرفية: لغرض منع الفساد ومكافحته من خلال رصد البنك المركزي العراقي جرائم الفساد، وكشفها قبل التمكن من تهريب الأموال العامة.

المبحث الثاني

تشريعات الرقابة الداخلية على المصارف والمؤسسات المالية غير المصرفية

مع تحوُّل الاقتصاد العراقي من الاقتصاد الاشتراكي إلى الاقتصاد الحرّ، ولغرض تحقيق متطلبات العضوية في الاتفاقيات الدولية كاتفاقية مكافحة الفساد لسنة ٢٠٠٣، ولجنة العمل المالي (FATF)، ولجنة بازل في وضع نظام للرقابة الداخلية، الأمر الذي تطلّب إصدار تشريعات لمواكبة هذا التغيير وتلك المتطلبات في تنظيم الرقابة الداخلية، وعليه فقد أصدر البنك المركزي العراقي تشريعات، الغرض منها تنظيم الرقابة الداخلية في المصارف والمؤسسات المالية غير المصرفية لمراقبة مدى امتثالها للتشريعات. إلا أن تلك التشريعات وعلى الرغم من أهميتها ودورها فإنّ عليها مآخذ، وعليه سنحاول إلقاء الضوء على تلك التشريعات في المطلب الثاني، أما المطلب الثاني فسنحاول أن نبين السبل المقترحة لتكاملها: من أجل تحقيق الغرض في مكافحة جرائم الفساد وكالاتي:-

المطلب الأول

صور تشريعات الرقابة الداخلية

سنحاول في هذا المطلب التركيز على أهم صور تشريعات الرقابة الداخلية الصادرة عن البنك المركزي العراقي، التي تقوم على فكرة إيجاد تشكيل إداري خاص داخل المصارف والمؤسسات المالية غير المصرفية: لمراقبة العمليات التي تتم فيها لمنع ومكافحة الفساد، وكالاتي:-

الفرع الأول:- مراقبة الامتثال.

أصدر البنك المركزي العراقي تعليمات رقم (٤) لسنة ٢٠١٠ لتسهيل تنفيذ قانون المصارف رقم (٩٤) لسنة ٢٠٠٤ الذي تضمّن عدّة أمور منها: استحداث وظيفة مراقب الامتثال التي تُعدُّ إحدى صور

(١) قرار البنك المركزي العراقي الصادر بتاريخ ٢٠١٧/٢/٤. متاح على الموقع الرسمي للبنك المركزي العراقي. آخر زيارة للموقع بتاريخ ٢٠١٨/٣/٢٣. <https://cbi.iq/static/uploads/up/file-149809926526406.pdf>

(٢) قرار البنك المركزي العراقي الصادر بتاريخ ٢٠١٨/١/٣٠. متاح على الموقع الرسمي للبنك المركزي العراقي. آخر زيارة للموقع بتاريخ ٢٠١٨/٣/٢٣. <https://cbi.iq/static/uploads/up/file-151730306158076.jpg>

الرقابة الداخلية للمصارف للتحقق من مدى امتثال المصرف للتشريعات، إذ نصّت التعليمات على أنه (يعمل على تقييم مدى التزام المصرف في عملياته المصرفية اليومية لمتطلبات القوانين والتعليمات المختصة والتأكد من صحة هذه السياسات والإجراءات وجنّب الأخطاء والمخالفات....)^(١)، وهو ما نلمسه عند اطلاعنا على موقع مصرف الرشيد العراقي الذي أكد على عمل مراقب الامتثال المتمثل بـ ((التأكد من مدى التزام المصرف في عملياته المصرفية اليومية لمتطلبات القوانين واللوائح التنظيمية التي يصدرها البنك المركزي والسلطة المالية، وكذلك السياسات والإجراءات والتعليمات والمعايير المحاسبية ومتطلبات لجنة بازل وقانون الشركات العامة وقانون مكافحة غسل الأموال والتعليمات الصادرة بموجبها والنسب القانونية والمعيّنة المحددة لعمليات الائتمان أو الاستثمار والاحتياطي القانوني وغيرها: لغرض التأكد من صحة الإجراءات وجنّب كل ما من شأنه تعريض المصرف إلى المخاطر المختلفة، وذلك بالتعاون مع أقسام المصرف))^(٢).

أمّا عن الأساس القانوني لتعيين مراقب الامتثال فهو نصّ الفقرة ٣- المادة ١٨ من قانون المصارف رقم ٩٤ لسنة ٢٠٠٤، وعلى الرغم من أن تعليمات تسهيل تنفيذ قانون المصارف لم تنص على استقلالية وظيفة مراقبة الامتثال إلا أن الضوابط الرقابية الصادرة عن البنك المركزي العراقي قرّرت أن تكون وظيفة مراقبة الامتثال وظيفة مستقلة في كل مصرف؛ للتأكد من مدى التزام المصرف في عملياته المصرفية اليومية لما تضمّنته القوانين واللوائح التنظيمية التي تصدر عن البنك المركزي العراقي، إذ يتوجب على مراقب الامتثال إرسال تقريره إلى البنك المركزي العراقي، ونسخة من هذا التقرير إلى الإدارة العامة للمصرف، ولا يسمح بإرسال هذه التقارير عن طريق إدارة الشركة، ويجب إرسال هذا التقرير مرة كل ثلاثة أشهر في الأقل عن نشاط مكافحة غسل الأموال على أن يتضمن هذا التقرير أهمّ الملاحظات والقرارات الخاصة بـ مجلس إدارة المصرف^(٣)، إلا أن الملاحظ على مراقبة الامتثال بوصفها صورة من صور الرقابة الداخلية أنها، أولاً تكون إحدى التشكيلات الإدارية في المصارف حصراً، وثانياً إن مراقب الامتثال في فروع المصارف يتم اختياره من قبل أحد موظفي المصرف لممارسة وظيفة مراقبة الامتثال، فضلاً عن مهامه في ذلك الفرع، وهو أمر يتناقض مع مبدأ استقلالية مراقب الامتثال، وبالتالي لن يكون قادراً على ممارسة دوره الرقابي؛ إذ سيكون تحت سلطة السلطة العليا في فرع المصرف، ثالثاً أغلب جرائم الفساد ترتكب في فروع المصارف (وهو ما تمت ملاحظته من القرارات المنشورة على الموقع الرسمي لهيأة النزاهة التي أشرنا إليها في موضع سابق) وذلك بتصوّرها لقصور الرقابة الداخلية فيها لعدم استقلالية مراقب الامتثال.

(١) الفقرة/ أولاً - المادة ٧١ من تعليمات رقم (٤) لسنة ٢٠١٠ تسهيل تنفيذ قانون المصارف رقم (٩٤) لسنة ٢٠٠٤.

(٢) الموقع الرسمي لمصرف الرشيد، متاح على الموقع الإلكتروني الآتي: آخر زيارة للموقع ٢٠١١/٤/٢.

<http://rasheedbank.gov.iq/remot.htm>

و قريب من المعنى نفسه، علي عصام محمد علي الباور، دليل المصارف والمُدققين في مكافحة ظاهرة غسل الأموال، المكتبة الوطنية، بغداد، ٢٠١٥، ص ١٠٦.

(٣) البنك المركزي العراقي - قسم الامتثال للضوابط الرقابية للمصارف والمؤسسات المالية غير المصرفية بخصوص مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب لسنة ٢٠٠٦، ص ٢١-٢٧.

متاحة على الموقع الإلكتروني الآتي: آخر زيارة للموقع بتاريخ ٢٠١٨/٣/١٦.

<https://cbi.iq/static/uploads/up/file-150079544562212.pdf>

الفرع الثاني :- مسؤول الإبلاغ.

ألزم المشرع العراقي في قانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب رقم (٣٩) لسنة ٢٠١٥ المؤسسات المالية ومن ضمنها المصارف والمؤسسات المالية غير المصرفية الخاضعة لرقابة البنك المركزي العراقي بالالتزام بالإبلاغ عن جريمة غسل الأموال^(١)، بوصفها إحدى جرائم الفساد التي نصت عليها اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة ٢٠٠٣ ، فقد نص على أنه (تلتزم المؤسسات الماليةإبلاغ المكتب فوراً بأية عملية يشتبه في أنها تتضمن غسل أموال...) (١)، دون أن يبين الجهة المسؤولة عن الإبلاغ. وهل يشترط أن تكون تشكيلاً إدارياً مستقلاً أم موظفاً يتم تعيينه لغرض الإبلاغ أو تكليف المصرف أحد موظفيه لأداء هذا الالتزام؟ وعليه فقد أصدر البنك المركزي تعليمات رقم (١) لسنة ٢٠١٧ الخاصة بقواعد العناية الواجبة تجاه العملاء والمؤسسات المالية استناداً إلى البند رابعاً من المادة ١٠/ من قانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب رقم ٣٩ لسنة ٢٠١٥ الذي نص على أنه ((تحدد بتعليمات يصدرها المحافظ قواعد العناية الواجبة تجاه العملاء للمؤسسات المالية.))، وقد عرفت تلك التعليمات مسؤول الإبلاغ بأنه (رئيس التشكيل الإداري المنصوص عليه في المادة (١٤) من قانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب رقم ٣٩ لسنة ٢٠١٥ وهو الشخص المعين من الإدارة العليا؛ لغرض الإبلاغ التي يشتبه بأنها مرتبطة بغسل أموال وتمويل إرهاب.)^(٢)، ومن هذا التعريف نستنتج أن الجهة المسؤولة عن الإبلاغ لا بد أن تكون بصورة تشكيلى إداري يضم أكثر من موظف. أن مسؤول الإبلاغ هو نفسه سيكون رئيس التشكيل الإداري المنصوص عليه في المادة ١٤/ من قانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب التي نصت على أنه (يستحدث في المؤسسات المالية تشكيلى إداري خاص في مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب يتولى متابعة تنفيذ أحكام هذا القانون والتعليمات الصادرة بوجهه.)، بمعنى أن إحدى مهام هذا التشكيل الإداري هو الالتزام بالإبلاغ؛ فضلاً عن دورها الرقابي المتمثل بمراقبة ومتابعة المصارف بتنفيذ أحكام قانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب رقم ٣٩ لسنة ٢٠١٥ والتعليمات الصادرة عنه فقط دون غيره من القوانين. وبالتالي يكون دوره الرقابي محدداً بقانون معين ولا يشمل كل التشريعات هذا من ناحية. و من ناحية أخرى نجد في الواقع العملي أن مسؤول الإبلاغ في فروع المصارف يتم اختياره من أحد موظفي فرع المصرف. وهو أمر محل نظر لدينا. وذلك للمأخذ نفسه على تعيين مراقب الامتثال في المصارف والمتعلقة بالاستقلالية .

(١) تعرف جريمة غسل الأموال بأنها (كل فعل يقصد به تمويه أو إخفاء مصدر الأموال الناجمة بصورة مباشرة أو غير مباشرة عن ارتكاب إحدى الجرائم) (نادر عبد العزيز شافي- دراسة مقارنة - . جريمة تبييض الأموال. الطبعة الثانية. المؤسسة الحديثة للكتاب. بيروت. ٢٠٠٥. ص ٤٢.

(٢) الفقرة ١/ - خامساً - المادة ١٢/ من قانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب رقم ٣٩ لسنة ٢٠١٥.

(٣) الفقرة/ خامساً - المادة ١ من تعليمات رقم (١) لسنة ٢٠١٧ قواعد العناية الواجبة تجاه العملاء للمؤسسات المالية.

الفرع الثالث:- الحوكمة المؤسسية.

بداية لا بدّ من الإشارة إلى أن الرقابة الداخلية للمؤسسات هي إحدى مرتكزات الحوكمة المؤسسية أو ما تعرف بحوكمة الشركات، التي توفر نظاماً رقابياً واسعاً، ووسيلة فاعلة في مكافحة الفساد المالي والإداري للشركات، والتي من أهمها المصارف والمؤسسات المالية غير المصرفية؛ بسبب الدور الفاعل والمهم الذي تؤديه^(١)، وعليه عمدت التشريعات المقارنة إلى تنظيم أحكامها: من أجل مراقبة الامتثال للتشريعات والسياسات والإجراءات التي يصدرها البنك المركزي العراقي، وفي العراق نجد أن قانون البنك المركزي العراقي رقم ٥٦ لسنة ٢٠٠٤ في المادتين ٤٦ و ٤٧ الرقابة الداخلية بوصفها إحدى مرتكزات الحوكمة، إلا أن نطاق تطبيقها حُدّد بالبنك المركزي دون سواه من الشركات، ومن ناحية أخرى نجد أن قانون الشركات العراقي رقم ٢١ لسنة ١٩٩٧ المعدل نصّ في المادة ١/ ذكر المبادئ ذاتها التي وضعتها منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية والمتعلقة بالحماية للشركة والنزاهة والشفافية والمتعلقة بالحوكمة^(٢)، دون أن ينظم أحكامها، أي أنه لا يوجد قانون مستقل للحوكمة في العراق؛ لذلك نجد أن الرقابة الداخلية للشركات لم تكن بالمستوى المطلوب من حيث التنظيم لمواكبة التطور التشريعيّ وعليه نجد أن البنك المركزي العراقي أصدر دليلاً للحوكمة المؤسسية للمصارف لعدة أغراض، منها تأمين أطر فاعلة للرقابة بصورة عامة والرقابة الداخلية بصورة خاصة^(٣)، ولقد أورد الدليل تعريفاً للحوكمة المؤسسية للمصارف نصّ على أنها (النظام الذي يعتمد عليه المصرف في إدارته، والذي يهدف إلى تحديد الأهداف المؤسسية للمصرف وتحقيقها، وإدارة عملياتها بشكل آمن، وحماية مصالح المودعين، والالتزام بالمسؤولية الواجبة تجاه المساهمين، وأصحاب المصالح الآخرين، والتزام المصرف بالتشريعات والأنظمة والتعليمات التي يصدرها البنك المركزي و سياسات المصرف الداخلية).^(٤) إذ يكون مجلس إدارة المصرف مسؤولاً أمام البنك المركزي بمراقبة مدى امتثال المصرف بالتشريعات والسياسات والإجراءات التي يُقرّها المصرف وذلك من خلال التقارير التي يلتزم برفعها إلى البنك المركزي.

وعلى الرغم من أهمية الحوكمة المؤسسية، إلا أن الدليل الذي أصدره البنك المركزي العراقي محدّد النطاق حيث لا يطبّق على بقية المؤسسات غير المصرفية مثل شركات التحويل المالي و شركات التوسّط بشراء العملة وغيرها من الشركات التي تخضع لرقابة البنك المركزي العراقي. فقد نصّ على أنه (١ - يطبق هذا الدليل على جميع المصارف العاملة في العراق بما فيها المصارف العراقية

(١) د. بشرى جم عبدالله المشهداني، أهمية حوكمة الشركات في مواجهة الفساد المالي والجاسبي -دراسة خلية للإطار القانوني والرقابي الذي ينظم أعمال الشركات المساهمة في العراق- بحث منشور على الموقع الإلكتروني الآتي : آخر زيارة للموقع في ٢٠١٨/٣/١٨.

www.nazaha.iq/search_web/muhasbe/4.doc

(٢) د. عمار حبيب جهلول ، النظام القانوني لحوكمة الشركات، الطبعة الأولى ، منشورات زين الحقوقية، لبنان، ٢٠١١، ص ٥٤.

(٣) و لقد جاء في مقدمة دليل حوكمة المؤسسات أن الحوكمة المؤسسية تقوم على عدّة مبادئ منها: ١- الفصل بين مسؤوليات رئيس مجلس الإدارة ومسؤوليات المدير المفوض ٢- أن يكون رئيس مجلس الإدارة غير تنفيذي ٣- تأمين أطر فاعلة للرقابة ٤- معاملة جميع أصحاب المصالح بعدالة وشفافية . الدليل متاح على الموقع الرسمي للبنك المركزي العراقي .

https://cbi.iq/static/uploads/up/file-151185559665032.pdf

(٤) الفقرة ٢/ المادة ٢/ من دليل الحوكمة المؤسسية للمصارف الصادر عن البنك المركزي العراقي.

الحكومية والخاصة (الأهلية) والمصارف الأجنبية^٢ - تستثنى فروع المصارف الأجنبية من المتطلبات الخاصة بتشكيل مجلس الإدارة واجتماعاته التي تُعقد في مقر عمله خارج العراق^(١)، وهو أمر محل نظر خاصة أن الرقابة الداخلية للحكومة المؤسسية أحد أهم أهدافها تتبع امتثال الشركة لأحكام التشريعات وبالتالي التطبيق السليم لها ومنع الفساد ومكافحته؛ وذلك لالتزام مجلس إدارة الشركة برفع تقاريره إلى البنك المركزي العراقي بوصفه الجهة الرقابية.

المطلب الثاني

السبل المقترحة لتكامل الرقابة الداخلية في المصارف

والمؤسسات المالية غير المصرفية

لا بد من الإشارة إلى أنه وعلى الرغم من تنظيم البنك المركزي أكثر من صورة للرقابة الداخلية: لغرض التأكد من الامتثال للتشريعات المصرفية وغيرها من التشريعات والسياسات والإجراءات التي يقرها البنك المركزي، إلا أننا نرى أن هذه الرقابة لن تحقق الغرض منها ولن تكون فاعلة ما لم تمتاز بالاستقلالية الفعلية من جهة، ومن جهة أخرى إشراك كل ذي مصلحة بالرقابة. وذلك بتنظيم قانون لحكومة الشركات، وعليه سنحاول التطرق إلى تلك السبل في الفرعين الآتيين:-

الفرع الأول:- تحقيق الاستقلالية الفعلية لجهات الرقابة الداخلية.

على الرغم من أهمية مبدأ استقلالية الجهة الرقابية، إلا أن المشرع العراقي لم يعرفها. لذلك نجد أن هناك من عرفها على أنها (التحرر من أي تأثير أو ضغط أو مراقبة أو تقييد من قبل الآخرين عند إبداء الرأي)^(١)، وعليه فإن مبدأ استقلال عمل الجهة الرقابية يعد دليلاً على فاعليتها وفعاليتها الدور الذي تؤديه؛ وذلك لأنها ستكون بعيدة عن التأثيرات الخارجية التي تحاول التأثير فيها. وبالتالي سيكون غير قادر على ممارسة مهامه بالصورة الصحيحة.

والسؤال هو ما هي متطلبات استقلالية الرقابة الداخلية؟ للإجابة عن هذا التساؤل. يمكن القول إنها الاستقلال المالي والإداري للمكلف بالرقابة الداخلي، بحيث يعمل بعيداً عن سلطة الجهة المسؤولة عن إدارة المصرف والمؤسسات المالية غير المصرفية، إلا أنها لا تعني العمل بمعزل عن تلك الجهات. بل إنها تعني أن لا يكون لتلك الجهات سلطة عليها، ومن جهة أخرى رفع التقارير التي يقوم بإعدادها إلى البنك المركزي العراقي؛ لضمان عدم التأثير فيه في حالة تسجيل أية مخالفة.

وبالرجوع إلى الرقابة الداخلية التي يؤديها كل من مراقب الامتثال ومسؤول الإبلاغ في العراق. نجد أن كلا منهما يتم تعيينه من قبل الإدارة العليا للمصرف، أي يتم اختياره من قبل أحد موظفيها لأداء هذه المهمة، وهو أمر محل نظر ويتنافى مع متطلبات الرقابة الداخلية، فهو في الواقع إفراغ الرقابة الداخلية من محتواها، ليصبح دور مراقب الامتثال ومسؤول الإبلاغ صورياً وتشكيلاً إدارياً لا فائدة منه، خاصة أن الواقع العملي للمصارف والمؤسسات المالية غير المصرفية يكشف أن سبب وقوع جرائم

(١) المادة ٣/ من دليل الحوكمة المؤسسية للمصارف الصادر عن البنك المركزي العراقي.

(٢) صادق الحسيني، عبد خريشه، متطلبات أجهزة الرقابة للقيام برقابة الأداء، مجلة دراسات العلوم الإدارية، مجلد ٢٧، عدد ٢، سنة ٢٠٠٠، ص ٣٤١.

الفساد فيها ناجمة عن التواطؤ بين الموظّفين العاملين فيها. وبالتالي يمكن التأثير فيه. وعليه ندعو البنك المركزي العراقي إلى تطبيق مبدأ استقلالية رقابة مراقب الامتثال ومسؤول الإبلاغ الفعلي. وعدم اختيارهما من الموظفين العاملين في المصرف. وأن يقوم البنك المركزي العراقي بإعداد أشخاص أكفاء لأداء هذه الوظيفة من خلال فتح قسم في البنك المركزي يكون مسؤولاً عن تعيينهم في المصارف وفروعها. بغض النظر عن كون هذا المصرف حكومياً أم أهلياً. وبالتالي سيتم ضمان الاستقلال الإداري لهما. وأن يعدّ هذا القسم دورات مكثفة. والاستعانة بخبرات أجنبية تمكّنهم من أداء عملهم على مستوى عالٍ من الدقة يتناسب بطريقة طردية مع أهمية عمل مراقب الامتثال ومسؤول الإبلاغ.

الفرع الثاني:- إصدار تشريعات رقابية مكّملة. إنّ الممارسات غير المشروعة وأبرزها غسل الأموال. غالباً ما تتم من خلال مؤسسات مالية غير مصرفية؛ لذلك أصدر البنك المركزي ضوابط خاصة بمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب سنة ٢٠١٧^(١). إلا أن الملاحظ أن هذه الضوابط خاصة فقط بشركات التوسّط ببيع وشراء العملات الأجنبية. بمعنى أنها لا تشمل بقية المؤسسات غير المصرفية التي يمكن أن تستخدم من قبل الغير؛ لتحقيق ممارسات غير مشروعة. فهي لا تقل أهمية من شركات التوسّط. كما في شركات التحويل المالي وشركات الاستثمار المالي وغيرها. لهذا ندعو البنك المركزي العراقي لإصدار تعليمات تشمل المؤسسات غير المصرفية التي تخضع لرقابته، وذلك باستحداث وظيفة مسؤول المراقبة والامتثال. إذ يقوم البنك المركزي العراقي بإعداد ملاك متخصص بهذا التخصص. وأن يتم تعيينهم في المؤسسات المالية غير المصرفية تكون مهمتهم إبلاغ البنك المركزي العراقي بأية مخالفة للتشريعات والسياسات والإجراءات.

وندعو المشرّع العراقي إلى إصدار قانون خاص بالحوكمة. يتم تكليف مجلس إدارة الشركات بأن يكون الجهة الرقابية الداخلية. وأن يقوم بإبلاغ البنك المركزي العراقي عن مدى امتثال الشركة للتشريعات. إذ كما بيّنا في موضع سابق. أن مراقب الامتثال ومسؤول الإبلاغ كتشكيل إداري للرقابة الداخلية يتحدّد نطاق عملهما بالمصارف وفروعها فقط. دون المؤسسات المالية غير المصرفية. وأن دليل الحوكمة المؤسسية يتحدّد هو الآخر بالمصارف فقط. لذلك من الممكن أن تكون تلك المؤسسات بيئة مناسبة لممارسات غير مشروعة كتهريب العملة وتحويلها للخارج. وقد تسهم بغسل الأموال غير المشروعة. لذلك نرى أن تشريع قانون للحوكمة المؤسسية أو حوكمة الشركات بوصفها صورة من صور الرقابة الداخلية التي تهدف إلى مكافحة الفساد المالي والإداري من خلال إشاعة فكرة الشفافية وتطبيقها. إذ إنّ البناء القانوني لقانون حوكمة الشركات لمكافحة الفساد المالي والإداري يقوم على أساس إيجاد هيكل تنظيمي يحدّد الواجبات والمسؤوليات بشكل دقيق في بيئة قانونية واقتصادية. وشيوع مبدأ الاستقلال للقائمين على الشركة بعيداً عن مصالحهم الخاصة^(٢)؛ لأنّ مخاطر الفساد المالي والإداري لا

(١) الضوابط مناحة على الموقع الإلكتروني للبنك المركزي العراقي، آخر زيارة للموقع بتاريخ ٢٠١٨/٣/٢٢.

<https://cbi.iq/static/uploads/up/file-151074160116128.pdf>

(٢) الصالحين محمد العيش. حوكمة الشركات بين القانون واللائحة. بحث منشور على المجلة الدولية للقانون. كلية الحقوق - جامعة بنغازي، ٢٠١٦ ص ٤.

تقع فقط في المصارف. بل يمكن أن تقع في بقيّة الشركات التي تخضع لرقابة البنك المركزي الذي يكون مسؤولاً عن الرقابة على الجهاز المصرفي والتأكد من تطبيقه لمبادئ حوكمة الشركات المتمثلة بالشفافية والاستقلالية والنزاهة والعدالة كضماناتٍ ضدّ الفساد؛ لكونها إحدى أنواع الشركات؛ فضلاً عن كونها الجهة الممولة لشركاتٍ مساهمةٍ أخرى^(١).

(١) د. حمدي عبد العظيم. حوكمة البنوك و المؤسسات المالية، أكاديمية السادات للعلوم الإدارية، القاهرة، ص ٧٨٨. بحث متاح على الموقع الإلكتروني الاتي:- آخر زيارة للموقع بتاريخ ٢٠١٨/٣/٢٠. <https://manifest.univ-ouargla.dz/.../2562-حوكمة-البنوك-والمؤسسات-المالية.html>

الخاتمة

ونحن نطوي الصفحات الأخيرة من بحثنا الموسوم «تشريعات الرقابة الداخلية الصادرة عن البنك المركزي وتكاملها في مكافحة الفساد»، واستكمالاً لبيان مضمونه، فإننا سنحاول أن نستعرض أهم الاستنتاجات والمقترحات. سائلين الله تعالى أن يكون له دور في مكافحة الفساد في المصارف والمؤسسات المالية غير المصرفية:-

أولاً- الاستنتاجات:- يمكن إجمال أهم الاستنتاجات بالآتي:-

- ١- تُعَدُّ الرقابة الداخلية من متطلبات رقابة البنك المركزي العراقي على المصارف والمؤسسات المالية غير المصرفية، والتي تقوم على فكرة إيجاد تشكيل إداري فيها، الغرض منه متابعة تنفيذها للتشريعات المصرفية وغير المصرفية والسياسات والإجراءات الصادرة عن البنك المركزي.
- ٢- الرقابة الداخلية: هي مجموعة الطرق والوسائل والإجراءات التي يتبناها البنك المركزي؛ لتحقيق أغراضه في حماية الأصول والأموال العامة، وحسن استخدامها بالشكل الأمثل، وضمان تنفيذ السياسات والخطط والعمليات بكفاءة وفعالية وفقاً للتشريعات المعمول بها في سبيل مكافحة الفساد المالي والإداري للمصارف والمؤسسات المالية غير المصرفية التي تخضع لرقابته.
- ٣- لأهمية الرقابة الداخلية ودورها في مكافحة جرائم الفساد كالاختلاس والتزوير واستغلال الوظيفة وغيرها من الممارسات غير المشروعة؛ فقد ألزمت الاتفاقيات الدولية كاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة ٢٠٠٣، ولجنتي (FATF) و بازل الدول الأعضاء إيجاد نظام خاص بها .
- ٤- كان لهداية النزاهة في العراق واستناداً إلى نص المادة/ثالثاً من قانون الهيئة الدور الفاعل في مكافحة الفساد من خلال أوجه التعاون المتعددة مع البنك المركزي العراقي من خلال توقيع مذكرة تعاون مع البنك المركزي العراقي لاسترداد الأموال المهربة، وعقد ورش توعوية متعلقة بالعمليات المصرفية لبحث سبل مكافحة الفساد، فضلاً عن دورها في الكشف والتحري وضبط العديد من جرائم الفساد، والظعن بالأحكام متى ما وجدت أن العقوبة لا تتناسب مع جسامة جريمة الفساد.
- ٥- أن للرقابة الداخلية أثراً في منع ومكافحة الفساد، فيما لو تم تطبيقها بالشكل الصحيح، وذلك من خلال تحقيقها للنزاهة المؤسسية والحفاظ على المال العام.
- ٦- الرقابة الداخلية تتمثل باستحداث وظيفة مراقبة الامتثال في المصارف ومسؤول الإبلاغ في المصارف والمؤسسات غير المالية والرقابة الداخلية للحكومة المؤسسية في المصارف.
- ٧- يكشف الواقع العملي ضعف الرقابة الداخلية، ففي فروع المصارف يتم اختيار مراقب الامتثال ومسؤول الإبلاغ من أحد موظفي المصرف، وبذلك تفقد الرقابة الداخلية أهم مرتكزاتها المتمثل

بالاستقلالية، في حين نجد أن الرقابة الداخلية للحكومة المؤسسية غير مُطبَّقة في المؤسسات غير المالية التي يكون للبنك المركزي العراقي الرقابة عليها؛ ذلك لأن دليل الحوكمة المؤسسية الصادر عن البنك المركزي العراقي حدّد نطاقه بالمصارف فقط.

ثانياً - المقترحات:- من أجل تحقيق الغرض الأساس من الرقابة الداخلية للبنك المركزي العراقي والحيلولة دون إفراغها من محتواها؛ فإننا نقترح الآتي:-

- ١- ندعو البنك المركزي العراقي إلى إصدار تعليمات تُنظّم مراقبة الامتثال في المصارف على غرار تشريعات الدول الأخرى المتعلقة بمراقبة الامتثال بدلاً من تنظيمه ضمن تعليمات رقم (٤) لسنة ٢٠١٠ تسهيل تنفيذ قانون المصارف رقم (٩٤) لسنة ٢٠٠٤ والدليل الإرشادي الخاص بمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب لسنة ٢٠١٦ الصادر عن البنك المركزي العراقي الذي حاول من خلاله استكمال بعضاً من أحكام مراقبة الامتثال التي لم تُشر إليها التعليمات.
- ٢- ندعو البنك المركزي العراقي لإضافة مادة عند إصدار هذه التعليمات أن يتم اختيار مراقب الامتثال في فروع المصارف من غير موظفي المصرف؛ لضمان الاستقلالية الفعلية عند ممارسته لنشاطه دون أن يُكلّف بنشاط آخر من أنشطة فروع المصرف. كما يكشف لنا الواقع العملي ذلك.
- ٣- ندعو البنك المركزي العراقي أيضاً إلى تعيين مسؤول إبلاغ عن جريمة غسل الأموال بوصفها إحدى جرائم الفساد من غير العاملين في فروع المصارف. وذلك لضمان استقلاليته في العمل.
- ٤- ندعو البنك المركزي العراقي إلى إعداد مراقبي امتثال ومسؤولي إبلاغ مُتخصّصين، ممّن تتوفر لديهم الخبرة في العمل المصرفي. يتمّ تعيينهم في فروع المصارف؛ لضمان استقلاليتهم، خاصة أن أغلب جرائم الفساد تتم في فروع المصارف.
- ٥- ندعو البنك المركزي العراقي باستحداث وظيفة مسؤول المراقبة والامتثال للإبلاغ عن جرائم الفساد. مع غياب مراقب الامتثال ومسؤول الإبلاغ في المؤسسات المالية غير المصرفية.
- ٦- ندعو المشرّع العراقي إلى سنّ قانون حوكمة الشركات (حوكمة مؤسسية) بوصفه نظاماً رقابياً شاملاً من جهة. ولأنّ إحدى مرتكزاته الأساسية الرقابة الداخلية، خاصة أنه - كما بيّنا سابقاً - أنّ بعض المؤسسات المالية غير المصرفية أصدر البنك المركزي بحقّها قرارات بسحب الإجازة؛ بسبب ارتكابها لجرائم فساد كقيام إحدى شركات التحويل المالي بتحويل أموال لداعش الإرهابي.
- ٧- التوعية المستمرة للعاملين في المؤسسات المصرفية وغير المصرفية الخاضعة لرقابة البنك المركزي العراقي. والاستفادة من ورش العمل التي تقوم بها الأكاديمية العراقية لمكافحة الفساد. لا سيما أنّها تستضيف أشخاصاً تتوفر لديهم الخبرة والتخصّص في مجال عملهم .

٨- وأخيراً لا بدّ من الإشارة إلى أنّ أهمّ مرتكزات سلوك الإنسان تقوم على الرّقابة الذاتيّة لتصرفاته وعمله، وإيمانه بأنّ من يراقب هو الله سبحانه، لقوله تعالى: (وَكَانَ اللَّهُ عَلَى كُلِّ شَيْءٍ رَّقِيبًا) (الأحزاب: الآية ٥٢).

(والحمد لله رب العالمين والصلاة والسلام على سيّدنا مُحَمَّد وآله أجمعين)

المصادر

أولاً: الكتب

- ١- أ.عبيد مصلح، د.عزمي الشنعيبي، أ. بلال البرغوثي، النزاهة والشفافية والمساءلة في مواجهة الفساد، الطبعة الثالثة، رام الله، ٢٠١٣، ص ٣٢.
- ٢- علي عصام محمد علي الياور، دليل المصارف والمدققين في مكافحة ظاهرة غسل الأموال، المكتبة الوطنية، بغداد، ٢٠١٥.
- ٣- د. عمار حبيب جهلول، النظام القانوني لحوكمة الشركات، الطبعة الأولى، منشورات زين الحقوقية، لبنان، ٢٠١١.
- ٤- نادر عبد العزيز شافي - دراسة مقارنة -، جريمة تبيض الأموال، الطبعة الثانية، المؤسسة الحديثة للكتاب، بيروت، ٢٠٠٥.

ثانياً :- البحوث

- ١- د. أحمد أبو دية، الفساد: أسبابه وطرق مكافحته، الطبعة الأولى، القدس، ٢٠٠٤.
متاح على الموقع الإلكتروني الآتي: آخر زيارة للموقع في ٢٠١٨/٣/١٠
<https://www.aman-palestine.org/data/.../f293f1bbab9b98b435c35660087bce66.doc>
- ٢- الصالحين محمد العيش، حوكمة الشركات بين القانون واللائحة، بحث منشور على المجلة الدولية للقانون، كلية الحقوق - جامعة بنغازي، ٢٠١٦.
- ٣- د. بشري نجم عبد الله المشهداني، أهمية حوكمة الشركات في مواجهة الفساد المالي والمحاسبي - دراسة تحليلية للإطار القانوني والرقابي الذي يُنظم أعمال الشركات المساهمة في العراق - بحث منشور على الموقع الإلكتروني الآتي: آخر زيارة للموقع في ٢٠١٨/٣/١٨.
- ٤- د. حمدي عبد العظيم، حوكمة البنوك والمؤسسات المالية، أكاديمية السادات للعلوم الإدارية، القاهرة، بحث متاح على الموقع الإلكتروني الآتي: آخر زيارة للموقع بتاريخ ٢٠١٨/٣/٢٠
<https://manifest.univ-ouargla.dz/.../2562-> حوكمة-البنوك-والمؤسسات-
- ٥- م. م. سالم سوادى حمود، د. أحمد علي أحمد، مخاطر عدم الالتزام وأثرها في ربحية المصارف الإسلامية - بحث تطبيقي في مصرف التعاون الإسلامي للسنوات من ٢٠١٢-٢٠١٦، مجلة دراسات محاسبية ومالية، المجلد الثاني عشر، العدد ٤٠، الفصل الثالث ٢٠١٧.
- ٦- سعاد عبد الفتاح محمد، الفساد المالي والإداري، ص ٤، بحث منشور على الموقع الإلكتروني الآتي: آخر زيارة للموقع في ٢٠١٨/٣/١٣
www.iraqfoundation.org/.../Research%204-%20Administrative%20and%20Financial
- ٧- صادق الحسيني، عبد خريشه، متطلبات أجهزة الرقابة للقيام برقابة الأداء، مجلة دراسات العلوم الإدارية، مجلد ٢٧، عدد ٢، سنة ٢٠٠٠.
- ٨- عطا محمود عطا عمار، الوقاية والعقوبة والعلاج سبل مكافحة الفساد، دراسة مقارنة بين اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد والتشريعات الوطنية ص ٥، بحث منشور على الموقع الإلكتروني الآتي: آخر زيارة للموقع في ٢٠١٨/٣/٢١
palestine.org/data/.../c0a280398ef62c61d14d6ba30d958816.doc

ثالثاً :- القوانين

- ١- القانون المدني العراقي رقم ٤٠ لسنة ١٩٥١ المعدل.
- ٢- قانون البنك المركزي العراقي رقم ٥٦ لسنة ٢٠٠٤.
- ٣- قانون المصارف العراقية رقم ٩٤ لسنة ٢٠٠٤.
- ٤- قانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب رقم ٣٩ لسنة ٢٠١٥.
- ٥- قانون هيئة النزاهة رقم ٣٠ لسنة ٢٠١١.
- ٦- تعليمات رقم (٤) لسنة ٢٠١٠ تسهيل تنفيذ قانون المصارف رقم (٩٤) لسنة ٢٠٠٤.
- ٧- تعليمات رقم (١) لسنة ٢٠١٧ قواعد العناية الواجبة تجاه العملاء للمؤسسات المالية.
- ٨- الضوابط الخاصة بشركات التوسط ببيع وشراء العملة الأجنبية.
- ٩- اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة ٢٠٠٣.

رابعاً :- قرارات البنك المركزي العراقي

- ١- قرار البنك المركزي العراقي الصادر بتاريخ ٢٠١٧/٢/١٤. متاح على الموقع الرسمي للبنك المركزي العراقي. آخر زيارة للموقع بتاريخ ٢٠١٨/٣/٢٣.
- <https://cbi.iq/static/uploads/up/file-149809926526406.pdf>
- ٢- قرار البنك المركزي العراقي الصادر بتاريخ ٢٠١٨/١/٣٠. متاح على الموقع الرسمي للبنك المركزي العراقي. آخر زيارة للموقع بتاريخ ٢٠١٨/٣/٢٣.
- <https://cbi.iq/static/uploads/up/file-151730301158071.jpg>

خامساً :- الدليل الإرشادي الصادر عن البنك المركزي العراقي

- ١- الدليل الإرشادي الخاص بمؤشرات غسل الأموال البنك المركزي العراقي - قسم الامتثال والضوابط الرقابية للمصارف والمؤسسات المالية غير المصرفية بخصوص مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب لسنة ٢٠٠٦. متاح على الموقع الإلكتروني الآتي: آخر زيارة للموقع بتاريخ ٢٠١٨/٣.

<https://cbi.iq/static/uploads/up/file-150079544562212.pdf>

- ٢- دليل الحوكمة المؤسسية للمصارف الصادر عن البنك المركزي العراقي.

<https://cbi.iq/static/uploads/up/file-15118559665032.pdf>

سادساً: التقارير:-

- تقرير منظمة الشفافية الدولية. مؤشر مدركات الفساد لسنة ٢٠٠٣. ص.٨. آخر زيارة للموقع بتاريخ ٢٠١٨/٣/٢٢. متاح على الموقع الإلكتروني الآتي:-

www.transparencymaroc.ma/TM/sites/default/files/11_1.do

سابعاً: المواقع الإلكترونية

- ١- الموقع الرسمي للبنك المركزي العراقي <https://www.cbi.iq>
- ٢- الموقع الرسمي لهيئة النزاهة <http://www.nazaha.iq>
- ٣- الموقع الرسمي لمصرف الرشيد .