

أضواء قانونية على
استقلال البنك المركزي
عن السلطة التنفيذية

أضواء قانونية على استقلال البنك المركزي عن السلطة التنفيذية

دراسة تحليلية مقارنة

الأستاذ الدكتور
حيدر وهاب عبود العنزي

أستاذ المالية العامة والقانون المالي
كلية القانون – الجامعة المستنصرية



عنوان الكتاب:

اسم المؤلف:

عدد صفحات الكتاب: ١٧٦ صفحة

قياس صفحة الكتاب: ٢٤ × ١٧ سم

الطبعة الأولى

٢٠٢٠

طبع في بيروت



للطباعة والنشر والتوزيع / بغداد شارع المتنبي

Mob: 07901775461 - 07708099962

E-mail: massala.library@gmail.com

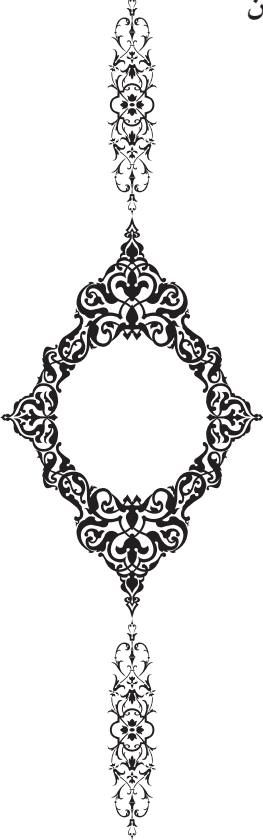
جميع الحقوق محفوظة

يمنع طبع هذا الكتاب أو جزء منه بكل طرق الطبع والتصوير والنقل والترجمة والتسجيل المرئي والمسموع والحاسوبي وغيرها من الحقوق إلا بإذن خطي من الناشر

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

وَالسَّمَاءَ رَفَعَهَا وَوَضَعَ الْمِيزَانَ (٧) أَلَّا
تَطْغَوْا فِي الْمِيزَانِ (٨) وَأَقِيمُوا الْوَزْنَ
بِالْقِسْطِ وَلَا تُخْسِرُوا الْمِيزَانَ

الآيات ٧ - ٩ من سورة الرحمن



إهداء... ولمسة وفاء

إلى روح شقيقتي الصغرى... (ولاء)

المؤلف



تنويه: أثناء طباعة الكتاب صدر القانون رقم (٢٤) لسنة ٢٠١٩ المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٤٥٦٠) في ٢٨ / ١٠ / ٢٠١٩، الذي ألغى جميع النصوص القانونية النافذة التي تتضمن استحداث مكاتب المفتشين العموميين أينما وردت في أمر سلطة الائتلاف المؤقتة (المنحلة) رقم (٥٧) لسنة ٢٠٠٤، والأمر التشريعي رقم (١٩) لسنة ٢٠٠٥.

مقدمة

الحمد لله رب العالمين وصلاته وسلامه على سيدنا محمد أشرف المرسلين وخاتم النبيين وعلى آله وصحبه أجمعين وبعد.

يعد البنك المركزي، في الوقت الحاضر، هيئة لا غنى لأية دولة عنها، فالبنك المذكور تناط به مهام ووظائف بالغة الأهمية من قبيل رسم السياسة النقدية وتنفيذها، وإصدار العملة الرسمية والمحافظة على استقرارها، وتعزيز التنمية المستدامة في الدولة. ويُمارس البنك المركزي مهامه من خلال الاستعانة بترسانة كبيرة من الصلاحيات التي تدل على ضرورة وجوده وعلو مكانته مثل: تقديم الاستشارات المالية والنقدية للحكومة، والإشراف على النظام المصرفي برمته، وحمايته من المخاطر التي قد يتعرض لها.

وإذا كان البنك المركزي يُمثل حجر الزاوية في السياسة النقدية للدولة، فإن دوره في السياسة المالية لا يقل أهمية، فالبنك المركزي يرفد الخزينة العامة بالأموال اللازمة للإنفاق على المشاريع التي تهدف إلى إشباع الحاجات العامة^(١)، ويتعاون مع الإدارة المالية عند تحضيرها للموازنة العامة بصورة سنوية^(٢).

(١) نصت المادة: (٢٢) من قانون البنك المركزي والجهاز المصرفي والنقد المصري النافذ رقم: (٨٨) لسنة ٢٠٠٣ بأن: (يؤول صافي أرباح البنك المركزي إلى الخزينة العامة للدولة...).

(٢) يسهم البنك المركزي العراقي في اعداد الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق من خلال ←

إن أهمية الدور الذي تؤديه البنوك المركزية وجسامة المهام الملقاة على عاتقها دفع الدول على اختلاف أنظمتها السياسية والاقتصادية إلى تهيئة الظروف المناسبة والوسائل اللازمة لإنجاح عمل تلك البنوك، وكان في مقدمة تلك الوسائل تزويد البنوك المركزية بالاستقلال الذي يبعدها عن التدخلات السلبية للسلطات العامة وعن التجاذبات السياسية والصراعات الحزبية وذلك من أجل أن تؤدي تلك البنوك المهام المناطة بها بكل مهنية وحرفية، وهو ما يسهم بلا شك في استقرار الحياة الاقتصادية للدولة ويرفع من المستوى المعيشي للمواطن، ويضمن له حياة كريمة ولاتقة ورغيدة.

ولكن إذا كانت فكرة استقلال البنوك المركزية قد وجدت تطبيقاً لها في دساتير كثير من الدول وتشريعاتها الاقتصادية إلا أن تلك الفكرة لم تنجو من مخاطر عدة مثل: السعي الخيث لسلطات الدولة لاسيما التنفيذية منها إلى فرض هيمنتها على البنك المركزي والتدخل في عمله، وممارسة الضغوط عليه بما يفرغ

→

– اعداد تقرير عن موازنة النقد الأجنبي وخطة عرض النقد الوطني وورفعهما إلى لجنة الشؤون الاقتصادية في مجلس الوزراء لمناقشتها وتوحيدها مع مشروع قانون الموازنة خلال شهر تموز من سنة اعداد الموازنة.

– التنسيق مع وزارة التجارة لاعداد خطة التجارة الخارجية ومناقشتها مع الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة والإقليم والمحافظة غير المنتظمة في إقليم ورفع الخطة إلى لجنة الشؤون الاقتصادية في مجلس الوزراء لمناقشتها وتوحيدها مع مشروع قانون الموازنة خلال شهر تموز من سنة اعداد الموازنة. تنظر: الفقرة (أ) من المادة (١٠)، والمادة (٩) من قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم: (٦) لسنة: ٢٠١٩.

وفي مصر نصت المادة (١٥) من قانون رقم: (٥٣) لسنة: ١٩٧٣ المعدل بشأن الموازنة العامة للدولة بأن: (تتولى وزارة المالية اعداد مشروع الموازنة العامة للدولة بعد دراسة مشروعات الموازنات المقدمة من الجهات المختلفة وبعد استشارة البنك المركزي، بهدف التنسيق بين كل من السياسات المالية والسياسات النقدية والائتمانية بما يحقق أهداف الخطة السنوية المقررة ويتفق مع السياسة العامة للدولة...).

ميزة الاستقلال من محتواها الحقيقي. وتعرض البنك المركزي للتدخلات التي تقوض استقلاله لم يقف عند عتبة الدول النامية وحدها بل شمل كذلك بعض الدول المتقدمة التي وجدت في تعرضها إلى الأزمات الاقتصادية ذريعة لتوجيه البنوك المركزية الوجهة التي تخدم رؤيتها السياسية. فالأحزاب القابضة على السلطة كانت ولا تزال ترى في الأزمات الاقتصادية خطراً داهماً يهدد مكاسبها ومكانتها في الحياة السياسية لذا فهي لا تألوا جهداً في إبعاد الخطر عنها من خلال التغلب على تلك الأزمات، وهي في سبيل تحقيق هذا الهدف لا تتورع عن هدر فكرة استقلال البنك المركزي والتضحية به لتحقيق إنجازات سريعة تقنع بها المواطن لضمان أن يُعيد انتخاب الحزب الحاكم مرة أخرى. وعلى الرغم من أهمية دراسة موضوع استقلال البنك المركزي عن السلطة التنفيذية إلا أن أقلام الباحثين قلماً سال مدادها في تناوله بصورة وافية. وسنحاول في هذا البحث التصدي لهذه المهمة مسلطين الضوء على البنك المركزي العراقي وفقاً لأحكام قانونه النافذ الصادر بموجب أمر سلطة الائتلاف المؤقتة (المنحلة) رقم: ٥٦ لسنة: ٢٠٠٤، والمنشور في الوقائع العراقية عدد: (٣٩٨٢) في حزيران ٢٠٠٤، متبعين خطة مكونة من مبحثين: نتكلم في الأول عن: التعريف بالبنوك المركزية، ونكرس المبحث الثاني للحديث عن: استقلال البنك المركزي عن السلطة التنفيذية، ثمّ ننهي البحث بخاتمة تتضمن ما سوف نصل إليه من نتائج ومقترحات نراها جديرة بالطرح.

المبحث الأول

في التعريف بالبنك المركزي

توطئة وتقسيم

إن الوقوف على مفهوم البنك المركزي، وإعطاء لمحة تاريخية عن البدايات الأولى لنشوءه، وبيان خصائصه يعد مدخلا لازما للولوج إلى تعريفه. وهذا ما سوف نعكف على بيانه في المطالب الثلاثة التالية:

المطلب الأول: مفهوم البنك المركزي.

المطلب الثاني: الجذور التاريخية للبنوك المركزية.

المطلب الثالث: خصائص البنك المركزي.

المطلب الأول

مفهوم البنك المركزي

سنتناول في هذا المطلب المقصود بالبنك المركزي، وأصل التسمية التي يحملها حسب التفصيل التالي:

الفرع الأول

المقصود بالبنك المركزي

عرف البعض البنك المركزي بأنه: (المصرف الذي يتولى إصدار العملة النقدية للدولة، وأداء العمليات المصرفية للحكومة، والإشراف على سلامة النظام النقدي والائتماني والمصرفي بما من شأنه المساهمة في تنظيم الاقتصاد القومي)^(١).

وما يلاحظ على التعريف أعلاه انه مشتق من الوظائف التي يؤديها البنك المركزي، إلا أنه لم يستغرقها جميعها بل جاء التعريف مقصوراً على وظائف بعينها دون سواها.

وقال بعضهم: (البنك المركزي هو البنك الذي يقف على قمة النظام المصرفي سواء من ناحية الإصدار النقدي أو من ناحية العمليات المصرفية وتحقيق الرقابة عليها)^(٢).

(١) د. ماجد راغب الحلو، المركز القانوني للبنك المركزي، دراسة مقارنة في البلاد العربية، مجلة الحقوق والشرعية، السنة الثالثة، العدد الأول، ١٩٧٩، ص ١٤٧.

(٢) كريم مهدي الحسنوي، مبادئ علم الاقتصاد، بدون ذكر مكان ودار النشر، ١٩٩٠، ص ٣٤٦.

إن التعريف المتقدم أغفل الإشارة إلى الهدف، أو الغاية التي يهدف البنك المركزي إلى تحقيقها عند ممارسة الوظائف المكلف بها.

وذهب آخرون إلى أن البنك المركزي: (عبارة عن مؤسسة مركزية تمثل السلطة النقدية في أي دولة، ويأتي على قمة الجهاز المصرفي)^(١).

وما يلاحظ على التعريف السابق أنه استخدم عبارة السلطة النقدية مع أن السلطات العامة في الدولة ثلاث هي: السلطة التشريعية، والتنفيذية، والقضائية^(٢)، وليس من بينها السلطة النقدية.

ومن جانبنا يمكن أن نعرف البنك المركزي بأنه: (هيئة إدارية مستقلة تختص برسم السياسة النقدية وتنفيذها باستخدام وسائل ائتمانية، ومصرفية، وتنظيمية من أجل تحقيق المصلحة الاقتصادية للدولة).

الفرع الثاني

أصل تسمية البنك المركزي

لو ابتدأنا بمناقشة أصل تسمية البنك المركزي لألفينا أنها تسمية مركبة من مصطلحين اثنين هما (البنك) و (المركزي). وفيما يخص كلمة (بنك) فقليل: إن أصلها إيطالي مأخوذ من الكلمة (Benko)، وتعني المنضدة التي توضع أمام

(١) حورية حماني، آليات رقابة البنك المركزي على البنوك، التجارية وفعاليتها، حالة الجزائر، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية إلى جامعة منتوري، قسنطينة، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، السنة الجامعية ٢٠٠٦، ص ٢٥.

(٢) تنظر: المادة (٤٧) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

الصيرفي عند ممارسته لمهنته، لكن بمرور الزمن انصرف استخدام الكلمة إلى معنى آخر هو عمليات الصرف والمبادلة ذاتها التي تجري فوق منضدة الصيرفي^(١).

والظاهر أن كلمة (بنك) بوصفها أصلاً غريباً عن اللغة العربية أثارت مناقشة المؤسسين الأوائل للبنك المركزي العراقي الذين استبعدوا لفظة (بنك) واستعملوا عوضاً عنها كلمة (مصرف) في القانون الملغى رقم: (٤٣)، لسنة: ١٩٤٧^(٢) الذي أسس أول مصرف مركزي في العالم العربي^(٣) باسم المصرف الوطني العراقي^(٤). وكلمة مصرف عربية مشتقة من المصارفة، والصيرفي، والصيرف، والصراف: (صراف الدراهم)، وجمعها صيارف، والصرف: بيع الذهب بالفضة^(٥). والصرف بوصفه ضرب من البيع هو بيع النقد بالنقد^(٦) وعلى العموم فإن تسمية المصرف لم يستمر استعمالها أمداً طويلاً فسرعان ما تبدلت بعد مرور ما يُقارب عشر سنوات لتحل محلها تسمية: (البنك المركزي العراقي) بموجب القانون الملغى رقم: (٧٢) لسنة: ١٩٥٦^(٧).

(١) د. عبد الرزاق أحمد وادي السامرائي، القروض المصرفية في الإسلام، دراسة تاريخية، دار الشؤون الثقافية العامة، بغداد، ٢٠٠٤، هامش رقم: (٨٨) ص ١٦٤.

(٢) منشور في الوقائع العراقية عدد: (٢٤٩٩) في ٢٧ / ٧ / ١٩٤٧.

(٣) عصام محمد حسن المحاويلي، الصيرفة المركزية، الطبعة الأولى، دار الدكتور للعلوم الإدارية والاقتصادية، بغداد، ٢٠١٤، ص ١١.

(٤) تنظر: المادة: (١) من قانون المصرف الوطني العراقي لسنة ١٩٤٧.

(٥) السيد محمد مرتضى الحسيني الزبيدي، تاج العروس، من جواهر القاموس، الجزء الرابع والعشرون، تحقيق مصطفى حجازي، مطبعة حكومة الكويت، الكويت، ١٩٨٧، ص ٢٠ و ٢٣.

(٦) تنظر: المادة: (٤٤٤) من القانون المدني العراقي رقم: (٤٠) لسنة ١٩٥١.

(٧) منشور في الوقائع العراقية عدد: (٣٨١٧) في ١ / ٧ / ١٩٥٦.

وقد استقرت كلمة (البنك) واستعملت في أغلب قوانين الدول العربية^(١)، ولا يقدح في هذا الاستعمال كون الكلمة (معربة)، فصدر اللغة العربية رحب واسع، اتسع ويتسع دائماً لتعريب الكلمات والألفاظ الأجنبية.

أما لفظ (المركزي) فهو اسم منسوب إلى المركز، فيقال: جهاز مركزي أي جهاز أساسي تصدر منه كل التعليمات^(٢). وبنك مركزي يعني: المصرف الذي له الهيمنة والذي ترجع إليه المصارف الأخرى، فهو المرجع في تصريف الشؤون النقدية، ومسك زمام الأمور الائتمانية، وتوجيه دفة الأوضاع الاقتصادية، والذي تناط به وظائف بالغة الأهمية مثل إصدار النقد، والمحافظة عليه لتحقيق النمو الاقتصادي والاستقرار الاجتماعي بالإضافة إلى المحافظة على سلامة أوضاع النظام المصرفي وتطوير السوق النقدية والمالية^(٣).

ولهذا السبب يوصف البنك المركزي بأنه: (بنك البنوك)، و (بنك الدولة)^(٤).

(١) باستثناء دول معينة لما تزل تستعمل كلمة مصرف مركزي في قوانينها من ذلك على سبيل المثال: قانون النقد والتسليف وإنشاء المصرف المركزي اللبناني رقم: (١٣٥١٣) الصادر في ١ / ٨ / ١٩٦٣ وقانون مصرف البحرين المركزي والمؤسسات المالية النافذ رقم: (٦٤) لسنة ٢٠٠٦، وقانون مصرف قطر المركزي وتنظيم المؤسسات المالية رقم (١٣) لسنة ٢٠١٢.

(٢) ينظر: قاموس المعاني منشور على الموقع: ALMaany. CoM Arabic Dictionary

(٣) د. مالك عبلا، قوانين المصارف، دراسة حول المصرف المركزي والمصارف التجارية والمتخصصة والإسلامية والمؤسسات المالية والصرافة ومكافحة تبييض الأموال (دراسة مقارنة) ط١، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٦، ص٨.

(٤) د. مظهر محمد صالح قاسم، السياسة النقدية للعراق، بناء الاستقرار الاقتصادي الكلي والحفاظ على نظام مالي سليم، ط١، بيت الحكمة، بغداد، ٢٠١٢، ص٨.

المطلب الثاني

الجدور التاريخية للبنوك المركزية

إن تتبع مراحل نشوء البنوك المركزية وتطورها لا يخلو من فائدة، لأنه يُسهم في معرفة الظروف والأوضاع التي أدت إلى تبوء البنك المركزي تلك المكانة المرموقة في النظام المالي للدولة. إضافة إلى أن هذا التتبع التاريخي من شأنه أن يكشف عن تطور وظائف البنك المذكور وازدياد أهميتها في الوقت الحاضر. وستكلم في هذا المطلب عن معرفة النظام المالي الإسلامي لفكرة البنك المركزي مع إعطاء لمحة تاريخية عن نشوء البنوك المركزية في الدول الأوروبية، وفي الولايات المتحدة الأمريكية.

الفرع الأول

معرفة النظام المالي الإسلامي لفكرة البنك المركزي

هل عرف النظام المالي الإسلامي مؤسسة شبيهة بما يُعرف في وقتنا الراهن بالبنك المركزي؟

أجاب بعضهم بالإيجاب، وقال: إن بيت المال جمع اختصاصات وزارة المالية والبنك المركزي في عصرنا الحاضر من خلال توليه عملية ضرب النقود، والاحتفاظ باحتياطات الدولة من الأموال، وتقديم القروض العامة^(١).

(١) د. فلاح حسن الثويني، الموجز في تطور النقود والمصارف في العراق منذ الألف الثالث قبل الميلاد حتى الألف الثالث بعد الميلاد، الطبعة الأولى، مطبعة الرفاه، بغداد، ٢٠١٠، ص ١١٦. ينظر: كذلك د. راغب السرجاني، بيت المال في عهد النبي والخلفاء الراشدين، منشور بتاريخ ١٦ / ٥ / ٢٠١٠ على الموقع: www.islamstory.com

وهذا الرأي يفتقر إلى الدقة، من وجهة نظرنا؛ لأن بيت المال هو المؤسسة التي قامت بالإشراف على ما يرد من الأموال، وما يخرج منها في أوجه النفقات المختلفة، وهو أحد الدواوين الهامة التي عرفها الحكم العربي الإسلامي ويقابل وزارة المالية في الوقت الحاضر^(١). بمعنى أن بيت المال هو الجهة المسؤولة عن رسم السياسة المالية الإسلامية بشقيها الإيرادي والإنفاقي وليس من بين وظائف بيت المال ما هو قريب الصلة بالسياسة النقدية، ويعود سبب ذلك إلى وجود مؤسسة مالية أخرى تولت رسم معالم السياسة المذكورة وعملت على تنفيذها عرفت بدار ضرب النقود وهي مؤسسة نقدية حكومية أخذت على عاتقها القيام بالوظائف التالية^(٢):

١ - إصدار العملة الرسمية للدولة، وعملية الإصدار هي من الوظائف الحصرية التي نادى علماء الأمة بوجود قصرها على الدولة، وعدم السماح للأفراد والجهات الخاصة بممارستها، فهي وظيفة سيادية ونشاط يدخل في صميم عمل الدولة، ولا يقبل النزول عنه. وفي هذا يقول الإمام أحمد بن حنبل (رحمه الله): (لا يصلح ضرب الدراهم إلا في دار الضرب بإذن السلطان، لأن الناس إذا رخص لهم ركبوا العظام)^(٣). وأن ضرب العملة بدون إذن السلطان ممنوع لما فيه من الافتيات عليه^(٤).

(١) د. عبد الرزاق أحمد وادي السامرائي، المصدر السابق، هامش رقم (١) ص ٨٢.

(٢) د. حمدان الكبيسي، أصول النظام النقدي في الدولة العربية الإسلامية، الطبعة الأولى، دار الشؤون الثقافية العامة، آفاق عربية، بغداد، ١٩٨٨، ص ١٤.

(٣) منصور بن يونس البهوتي الحنبلي، كشف الإقناع عن الإقناع، الطبعة الأولى، المجلد الخامس، تنمة الزكاة، الصيام والاعتكاف، وزارة العدل في المملكة العربية السعودية، بدون ذكر مكان النشر، ٢٠٠٣، ص ١٤.

(٤) المصدر السابق، ص ١٤.

- ٢ - التحكم في كمية النقود المطلوبة في التعامل حسب حاجة السوق المحلية. قال بعضهم: (ينبغي للسلطان أن يضرب لهم، أي الرعايا، فلوسا تكون بقيمة العدل في معاملاتهم من غير ظلم لهم تسهيلا لهم وتيسيرا لمعاشهم)^(١).
- ٣ - استبدال النقود الجديدة بالنقود القديمة التي بطل استعمالها.
- ٤ - تأمين ثبات أسعار العملة منعا من وقوع الأزمات المالية التي تتعرض لها الدولة.
- ٥ - رفد بيت المال بموارد مالية هامة، مثل الرسوم: التي تدفع من الأفراد مقابل قيام دور الضرب الحكومية بسك ما يقدمونه من سبائك طبقا للوزن المقرر شرعا، وهو ما يعرف بثمن الوقود، وحق الضرب.

ولعل سؤالا يطرح نفسه هنا أيهما أسبق بالظهور بيت المال أم دار ضرب النقود؟

إن دار ضرب النقود، بوصفه مؤسسة تمارس نشاطا يُليبي حاجة عامة، لم ينشأ مع نشوء الدولة العربية الإسلامية بل تأخر ظهوره كثيرا؛ لأن الدولة العربية الإسلامية في بداية ولادتها اعتمدت الدينار الروماني والدرهم الكسروية أما الدراهم الإسلامية المسكوكة فلم تُضرب إلا في عهد عبد الملك بن مروان على الأرجح سنة أربع وسبعين هجرية^(٢)، وهذا يعني أن دار ضرب النقود لاحق في ظهوره على الجهاز المالي الإسلامي المسمى ببيت المال حيث إنَّ

(١) د. محمد حلمي الطواي، دور التشريعات النقدية في القضاء على مشاكل النمو الاقتصادي، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠٠٧، ص ٨٨.

(٢) أبو الحسن علي بن محمد بن حبيب البصري البغدادي الماوردي، الأحكام السلطانية والولايات الدينية، دار الكتب العلمية، بيروت، بدون ذكر السنة، ص ١٩٦.

الجهاز الأخير، بوصفه الجهة المسؤولة عن تنظيم ما يرد إلى الدولة من أموال وصرفها على أوجه الإنفاق المختلفة، اقترن ظهوره بظهور الدولة العربية الإسلامية في المدينة المنورة في عهد الرسول (ص) على خلاف ما ذهب إليه بعض العلماء من أنه: (لم يكن للرسول بيت مال ولا للأموال على عهده ديوان جامع، لأنها كانت إذا وردت صرفت في مصارفها)^(١). وهذا الكلام يصح فقط إن نظرنا إلى بيت المال بمنظار مكاني، لكن هذا الطرح لا يستقيم إن اتبعنا المعيار الموضوعي بوصف بيت المال نشاط صادر من الدولة يتولى تنظيم شؤونها المالية ويدبر مواردها ونفقاتها، فالنشاط المذكور بدء مع بداية تأسيس الدولة العربية الإسلامية في المدينة المنورة، وبإدارة مباشرة من الرسول (صلى الله عليه وسلم) الذي كانت ترد إليه الأموال فيأمر بصرفها في مصارفها المختلفة.

الفرع الثاني

نشوء البنوك المركزية في الدول الأوروبية

يكاد يُجمع الكتّاب على أن البنوك المركزية تمتد جذورها التاريخية إلى الدول الأوروبية^(٢) التي عملت لأسباب تنظيمية وسيادية على إدخال تغييرات جوهرية على النظام المصرفي الذي كان سائدا في القرن السابع عشر، وسبب التغيير هو أن المصارف الخاصة كانت تمارس وظيفة بالغة الخطورة قوامها

(١) عبد الوهاب الخلاف، السلطات الثلاث في الإسلام، التشريع، القضاء، التنفيذ، الطبعة الثانية، دار القلم للنشر والتوزيع، الكويت، ١٩٨٥، ص ٣٠ - ٣١.

(٢) د. صبحي تادرس قريصة ود. مدحت محمد العقاد، النقود والبنوك والعلاقات الاقتصادية الدولية، دار النهضة العربية، بيروت، ١٩٨٣، ص ١٤٣.

إصدار العملة النقدية^(١). ورب سائل يسأل لماذا اختصت المصارف المذكورة بعملية الإصدار النقدي مع أنها مصارف مملوكة للقطاع الخاص وليس الدولة مع أن المنطق يوجب أن تحتكر الدولة وظيفة إصدار النقود لما لها من خطورة وأثر كبير في الحياة الاقتصادية العامة؟

يعود سبب اختصاص المصارف الخاصة بالإصدار النقدي إلى هيمنة الفكر الاقتصادي الحر الذي كان يمنع الحكومات من التدخل في عمليات إصدار النقد عملاً بالحرية التي صاغ أسسها الفكر الرأسمالي^(٢) والتي بلغت أوجها في إجابة (كيناي) زعيم الطبيعيين^(٣) الذي سُئل ذات مرة: عما سيفعله لو أصبح ملكاً على فرنسا؟ فأجاب: بأني سوف لا أعمل شيئاً فقيلاً، له: كيف إذا ستحكم البلاد؟ ومن سيحكمها؟ فأجاب بأن القوانين الطبيعية هي التي ستحكم وستسير الأمور وفق وجهات معينة ومرسومة من غير تدخل منا أو من الدولة، وأن الشعار الذي علينا أن نرفعه، وأن نتذكره دائماً هو شعار دع الطبيعة تعمل وحدها، ودع الأمور تهر من غير تدخل منا^(٤).

وتطبيقاً للأفكار الاقتصادية المتقدمة شهدت إيطاليا في القرن الخامس عشر قيام مصرف (سان جورج) في مدينة (جنوا) بإصدار ورق نقدي خاص تدفع

(١) د. محمد حامد دويدار و. عادل أحمد حشيش، مبادئ الاقتصاد النقدي، مؤسسة الثقافة الجامعية، الإسكندرية، ١٩٨٤، ص ٢٠٨.

(٢) عصام محمد حسن المحاولي، المصدر السابق، ص ١١.

(٣) الدكتور (كيناي) (١٦٩٤ - ١٧٧٤) طبيب لويس الخامس عشر وحامل لواء الفكر الاقتصادي الفيزيوقراطي أي نظام الطبيعة. ينظر: رفيقة القدسي وحسن حلاوة وعلي سعد، تاريخ الفكر الاقتصادي، المؤسسة العامة للطبوعات والكتب المدرسية، دمشق، ٢٠٠٠، ص ٤٤.

(٤) د. عبد الرحيم بواقجي، تاريخ الوقائع والأفكار الاقتصادية، مطابع مؤسسة الوحدة، دمشق، ١٩٨٢، ص ٨٤.

لحاملها وتم تداولها في جنوب فرنسا كله وخاصة في (لانكو دوق) ثم أخذت العمليات المصرفية في القرن السادس عشر تتسع اتساعا كبيرا^(١). بيد أن هذا الاتساع سرعان ما تكشفت عيوبه التي من أهمها: خلق الفوضى النقدية، فعلى سبيل المثال: كان في المانيا ثلاثة وثلاثون مصرفا يصدر كل واحد منهم عملته الخاصة^(٢). وقد أدركت الدول إزاء هذا الانفلات النقدي خطورة قيام المصارف التجارية بإصدار العملات المختلفة داخل الدولة الواحدة، فتدخلت وحصرت امتياز إصدار النقود في مصرف تجاري واحد، ثمّ تعززت صلاحيات المصرف بمرور الوقت فأضيفت إليه اختصاصات أخرى، مثل تقديم خدمات مصرفية للحكومة، وقد أدى نمو وظائف المصرف التجاري وارتقائها إلى تحويله إلى بنك مركزي حكومي^(٣) في عملية أشبه بالتأميم. ولعل خير مثل يُضرب على البنوك المركزية التي مرت بهذا التطور التاريخي: بنك السويد الذي تأسس عام ١٦٨٨، وبنك إنجلترا عام ١٦٩٤^(٤). وتجدر الإشارة إلى أن هناك دولا أنشأت بنوكها المركزية إنشاء مبتدأ، أي زاولت مهامها في أول أمرها على أنها بنوكا مركزية، مثل: مصرف فرنسا المركزي الذي أنشئ في عام ١٨٨٠ وقد مرت بتطورات جذرية عميقة، فقد ظهر في بادئ الأمر بوصفه شركة مساهمين عاديين، وقد بدأت أول عملية لإصلاحه عام ١٩٣٦ عندما اُخلى مجلس المحافظين، المنبثق عن المساهمين، مكانه للمجلس العام الذي كان يُسيطر عليه ممثلو الدولة، وحدث

(١) ريجين برنو، أصل البرجوازية، ترجمة فهمي الدلاني، مراجعة عمر شخاشيروا، مطبعة وزارة الثقافة، دمشق، ١٩٧٠، ص ١٠٥.

(٢) عصام محمد حسن المحاولي، المصدر السابق، ص ١١.

(٣) د. صبحي تادرس ود. منحت محمد العقاد، المصدر السابق، ص ١٤٥.

(٤) عصام محمد حسن المحاولي، المصدر السابق، ص ١١.

الإصلاح الثاني في عام ١٩٤٥ عندما أُمم قانون ٢ ديسمبر المصرف المذكور بأن جعل الدولة هي المساهم الوحيد فيه^(١).

الفرع الثالث النظام الاحتياطي الفيدرالي في الولايات المتحدة الأمريكية

يُمثل النظام الاحتياطي الفيدرالي المصرف المركزي للولايات المتحدة، وقد تأسس بموجب قانون أونز - كلاس في: ٢٣ كانون الأول ١٩١٣، ويتميز هذا النظام بأنه لا يتكون من مصرف واحد وإنما من ١٢ مصرفاً تخضع لمجلس رئيس يقع مقره في العاصمة واشنطن^(٢)، ويُسيطر نظام الاحتياطي الفيدرالي على النظام المالي للدولة، لكنه لا يخضع لأية جهة^(٣)، ويعد مسؤولاً عن دعم الاستقرار الاقتصادي عن طريق السيطرة على الائتمان، ويمكن اعتبار مصرف شمال امريكا الذي تأسس في عام ١٧٨١ أول مصرف مركزي، وقد

(١) بيار باكتيت، النظام السياسي والإداري في فرنسا، ترجمة عيسى عصفور، الطبعة الأولى، منشورات عويدات، بيروت، ١٩٨٣، ص ٧٤ - ٧٥. صل البرجوازية.

(2) Wayne Andrews, Concise Dictionary of American History, Charles Scribner's Sons, New York, 1962, P. 351.

(3) Cherease Lampkins Robbs, B.S, The independence of the FED: "In the FED we trust" or are we just (FED Up) ?, A Thesis submitted to the Faculty of The School of Continuing Studies and of The Graduate School of Art and Sciences in partial fulfillment of the requirements for the degree of Master of Arts in Liberal Studies Georgetown University, Washington, D.C. April 7, 2011, P. ii.

عمل كوكيل مالي عن الحكومة التي عهدت إليه تنظيم العملة بالإضافة إلى ممارسته لأعمال مصرفية وتجارية^(١).

نستنتج من كل ما تقدم أن النظام المالي الإسلامي بَرَّ الأنظمة المالية الحديثة وتفوق عليها؛ لأنه سبقها في إقامة التفرقة بين عمل الجهاز المالي وعمل الجهاز النقدي بما يحفظ استقلال الجهاز الأخير، وابعاده عن أي ضغوط أو تأثيرات سياسية، وهذا يعد بحد ذاته تطبيقاً متقدماً لمبدأ الفصل بين السلطات. يُضاف إلى ذلك أن النظام المالي الإسلامي فطن ابتداءً إلى خطورة عملية ضرب العملة فاحتكرتها الدولة لنفسها ولم تنزل عنها لغيرها خلافاً للدول الأوروبية التي لم تُدرك خطورة الوظيفة المذكورة مبكراً، فتركها إلى المصارف الخاصة وهذا ما تسبب باضطراب في معاملاتها النقدية، وضعف في رقابتها المالية، الأمر الذي اضطر الدول الأوروبية لاحقاً إلى إسقاط امتياز إصدار العملة من المصارف الخاصة واحتكار عملية الضرب لنفسها.

(1) Wayne Andrews, Op. Cit. P. 351.

المطلب الثالث

خصائص البنك المركزي

للبنك المركزي خصائص قانونية متعددة، فالبنك المذكور يمارس نشاطا اقتصاديا يحقق منفعة عامة بما يُضفي عليه وصف المرفق العام، وتُخصه القوانين عادة بالشخصية المعنوية لتحقيق قدر من الإدارة الذاتية، وبما يُمكنه من أداء مهام ضبّطية تسعى إلى حماية النظام العام الاقتصادي، ودعم النظام المصرفي. ولما لهذه الخصائص من أهمية، فإننا سنعكف على تناولها في الفروع الأربعة التالية:

الفرع الأول

البنك المركزي مرفق عام

يوجد تصويران رئيسان للمرفق العام، أحدهما: عضوي أو تنظيمي، والآخر: وظيفي أو مادي^(١) وطبقا للتصوير الأول يُعرف المرفق العام في حالة السكون بأنه: الهيئة أو المنظمة التي تكون جزءاً من التنظيم الإداري في الدولة، وتمارس نشاطا معيناً من أجل إشباع حاجة عامة^(٢). ووفقا للتصوير الوظيفي يُعرف المرفق العام في حالة الحركة بأنه: نشاط يستهدف إشباع حاجة جماعية ويحقق مصلحة عامة للجمهور^(٣).

(١) د. سعد العلوش، نظرية المؤسسة العامة وتطبيقها في التشريع العراقي، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٨، ص ٧٤.

(٢) د. ثروت بدوي، مبادئ القانون الإداري، المجلد الأول، أصول القانون الإداري، وأأسسه وخصائصه، القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٦٦، ص ١٩١.

(٣) د. محمد جمال الذنبيات، الوجيز في القانون الإداري، ط ٢، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١١، ص ١٤١.

ولا ريب في أن التصويرين العضوي والموضوعي ينطبقان على البنك المركزي تمام الانطباق، فمن الناحية العضوية يُعد البنك المذكور، في أغلب دول العالم، جهازاً إدارياً يحمل وصف هيئة عامة كما هو الحال في العراق^(١)، ومصر^(٢)، أو مؤسسة عامة كما هو الحال في الكويت^(٣)، والأردن^(٤). أما من الناحية الموضوعية فالبنك المركزي يُعد مشروعاً يهدف إلى تحقيق النفع العام لما يقوم به من وظائف متعددة مثل: تنظيم السياسة النقدية، والإشراف على النشاطات الائتمانية والمصرفية، ونوع النفع العام الذي يحققه البنك المركزي يعجز الأفراد عن توفيره أو القيام به على الوجه الأسنى^(٥)، وعليه فإن الهدف الأساسي من وظائف البنك المركزي ليس تحقيق الربح بل إدارة الشؤون النقدية مما يحقق الصالح الاقتصادي العام^(٦)، ولو تحقق الربح فإنها يتحقق نتيجة لنوعية النشاط المتصل بهذه الوظائف وبصفة تبعية دون أن يكون هو الهدف المقصود من هذا النشاط الذي يرمي أصلاً إلى تحقيق الصالح العام^(٧).

(١) تنظر: الفقرة: (ثانياً) من المادة: (١٠٣) من دستور جمهورية العراق النافذ لسنة ٢٠٠٥. علماً أن قانون البنك المركزي العراقي الملغى رقم: (٧٢) لسنة ١٩٥٦ وصف البنك في المادة: (١٠) منه بأنه: مؤسسة حكومية. وهذا وصف منتقد؛ لأن البنك المركزي من متطلبات عمله الناجح أن يستقل عن الحكومة لا أن يكون جزءاً منها.

(٢) تنظر: المادة: (٢١٥) من دستور جمهورية مصر العربية لسنة ٢٠١٤.

(٣) تنظر: المادة: (١٣) من قانون رقم: (٣٢) لسنة ١٩٦٨ النافذ في شأن النقد وبنك الكويت المركزي والمهنة المصرفية.

(٤) تنظر: الفقرة: (أ) من المادة: (٣) من قانون البنك المركزي الاردني النافذ رقم: (٢٣) لسنة ١٩٧١.

(٥) د. ماجد راغب الحلو، المصدر السابق، ص ١٦٩.

(٦) د. صبحي تادرس قريصة ود. مدحت محمد العقاد. المصدر السابق، ص ١٥٢.

(٧) د. ماجد راغب الحلو، المصدر السابق، ص ١٦٩.

لكن إذا كان البنك المركزي مرفقا عاما في أي نوع ينتمي المرفق المذكور؟
أينتمي إلى المرافق العامة الإدارية، أم المرافق العامة الاقتصادية؟

إن الإجابة عن هذا السؤال لا تخلو من أهمية؛ ذلك لأن التنظيم القانوني الذي يسري على المرفقين الإداري والاقتصادي ليس واحدا بل متفاوت. فالقاعدة الغالبة في المرفق الأول هي تأثيره بأساليب القانون العام بخلاف الثاني الذي يخضع لأحكام القانونين العام والخاص^(١).

ولو استعرضنا وظائف البنك المركزي لعجزنا عن إسباغ صفة أو طبيعة قاطعة عليها. فوظيفة إصدار العملة النقدية من الوظائف ذات الطبيعة الإدارية، وبالتالي لا يمكن عد المرفق الذي يقوم به مرفقا اقتصاديا لاسيما أن الدولة تحتكر النشاط المتصل به عن طريق البنك المركزي، فهو بالتالي مرفق إداري يخضع لأحكام القانون الإداري. أما وظيفة العناية بالسياسة النقدية والائتمانية فتعد وظيفة ذات طبيعة مزدوجة فهي إدارية من ناحية واقتصادية من ناحية أخرى. ويتجلى الطابع الإداري في أهمية الوظيفة المذكورة بالنسبة للدولة نظرا لآثارها الجسيمة على الحياة الاقتصادية والمالية على حد سواء، لكن بالمقابل لا ينكر أن العمل الذي يؤديه البنك المركزي في مجال الاهتمام بالسياسة النقدية والائتمانية يتمثل بقيام البنك بنوع من النشاط لا يفترق كثيرا عن ذلك الذي يقوم به الأفراد والمؤسسات المالية الخاصة، فالبنك له أن يقوم بعمليات السوق المفتوحة، وإعادة خصم الأوراق المالية، وبيع العملات والسندات وشراؤها، ومثل هذه الأساليب لا تختلف من حيث طبيعتها عما يقوم به أشخاص القانون الخاص في

(١) د. محمود سعد الدين الشريف، أصول القانون الإداري، الجزء الأول، مطبعة المعارف، بغداد، ١٩٥٦، ص ١٧٥.

مجال النشاط المالي ومن شأن ذلك أن يكسب المرفق الذي يتولى هذا النشاط صفة المرفق الاقتصادي. ولو انتقلنا إلى الوظيفة الثالثة التي يؤديها البنك المركزي وهي وظيفة مراقبة البنوك ومعاونتها فهي وظيفة ذات طبيعة مزدوجة كذلك، لكونها تتصف بالصفتين الإدارية والاقتصادية معا. فمراقبة البنوك ما هي إلا نوع من إشراف الدولة وهذا الإشراف يدخل في الوظائف الإدارية للدولة ويتصل بممارسة وسائل السلطة العامة، فيشمل إصدار الأوامر والتحكم في نسبة الاحتياطي النقدي الواجب إيداعها لدى البنك المركزي بيد أن ذلك لا يمنع من القول إن الوسائل التي يعتمد عليها البنك المركزي في مراقبة البنوك التجارية لا تختلف في طبيعتها عن الوسائل التي يستخدمها أشخاص القانون الخاص فعمليات الإقراض والمقاصة وإعادة خصم الأوراق هي عمليات ذات صبغة اقتصادية من النوع الذي يزاوله الأفراد والمشروعات الخاصة مما يخلع على المرفق الذي يقوم به صفة المرفق الاقتصادي. ولو أنعمنا النظر في الوظيفة الرابعة للبنك المركزي، وهي تقديم الخدمات المصرفية والمشورة المالية للحكومة، فإنها من أكثر الوظائف التي تسبغ على المرفق الذي يقوم بها صفة المرفق الاقتصادي؛ لأن قيام البنك المركزي بحفظ الودائع الحكومية، أو إقراضها، أو مسك حساباتها، أو تقديم المشورة إليها هو نشاط لا يختلف عن ذلك الذي تمارسه البنوك التجارية عادة^(١).

يترشح لنا من كل ما تقدم أنه إذا كانت بعض وظائف البنك المركزي تقترب من المرافق الإدارية، فإن أغلب نشاطاته التي يمارسها الأخرى لا تختلف في طبيعتها عن نشاط الأفراد وتدنوبه من المرافق الاقتصادية. والعبرة في تكييف

(١) د. ماجد راغب الحلو، المصدر السابق، ص ١٧٠ - ١٧٦.

الأمر المختلط تكييفاً موحداً هي بالعنصر الغالب أو الراجح فيها لذلك يعد البنك المركزي مرفقاً عاماً اقتصادياً^(١). والذي يُعزز ذلك هو أن المشرع، في كثير من الدول، يميل إلى تغليب الطابع الاقتصادي لمرفق البنك المركزي. فلقد ذهب المشرع الكويتي على سبيل المثال إلى عد البنك تاجراً في علاقاته مع الغير، وت مارس عملياته، وتمسك بحساباته، وتعد موازنته وفقاً للقواعد التجارية والمصرفية^(٢)، وهذا ما اتجه إليه كذلك المشرع القطري عندما ألزم المصرف المركزي باتباع القواعد والأعراف التجارية والمصرفية في تعاملاته مع الغير^(٣). وبالمثل أيضاً تكون للمصرف المركزي البحريني موازنة مستقلة تُعد على النمط التجاري، ويجري عملياته دون التقيد بالنظم الإدارية والمالية الحكومية^(٤). ولعل إدراك المشرع المصري للصفة الاقتصادية للبنك المركزي كمرفق عام هو الذي دفعه إلى عد أموال البنك المركزي أموالاً خاصة^(٥). ويبرر الكتاب هذا المسلك التشريعي برغبة المشرع في تحرير أموال البنك من القيود المتصلة بالأموال العامة، ومسائل التصرف فيها والحجز عليها، وعد أموال البنك أموالاً خاصة ينطوي على تجاوب مع طبيعة نشاطه، وفي ذلك ضمان ضروري لدائني البنك، ولو كانت أمواله ذات صبغة عامة لافتقد إلى ثقة المتعاملين معه، ولاختلت عمليات الائتمان التي

(١) المصدر السابق، ص ١٧٦.

(٢) تُنظر: المادة: (١٤) من قانون النقد وبنك الكويت المركزي والمهن المصرفية النافذ لسنة ١٩٦٨.

(٣) تُنظر: المادة: (٤) من قانون مصرف قطر المركزي النافذ لسنة ٢٠١٢.

(٤) تنظر: الفقرة (ج) من المادة (٢) من قانون مصرف البحرين المركزي والمؤسسات المالية النافذ رقم: (٦٤) لسنة ٢٠٠٦.

(٥) تُنظر: المادة: (الرابعة) من قانون البنك المركزي والجهاز المصرفي والنقد المصري النافذ رقم: (٨٨) لسنة ٢٠٠٣.

يقوم بها^(١). ولو تأملنا قانون البنك المركزي العراقي النافذ لسنة: ٢٠٠٤، قبل التعديل الثاني لأحكامه، لألفينا أنه سلك مسلكا مقاربا للتشريعات المقارنة عندما أجاز إيقاع الحجز على أموال البنك بحكم قضائي^(٢) وهذا يدل دلالة قوية على أن البنك المركزي العراقي مرفقا عاما ذا طبيعة اقتصادية، وأن أمواله أموالا خاصة^(٣). أما بعد التعديل المذكور، فيلاحظ أن المشرع العراقي حرم دائني البنك المركزي من الحق بإقامة دعاوى الحجز على أموال البنك^(٤)، وبرر المشرع موقفه بالحفاظ على أموال البنك من الحجزات الصادرة بقرارات قضائية^(٥)،

(١) د. ماجد راغب الحلو، المصدر السابق، ص ١٧٤ - ١٧٥. علما أن المشرع المصري احتاط لمسألة الحماية الجنائية لأموال البنك المركزي فعدها أموالا عامة منعا لأي تجاوز عليها والنيل من حرمتها. فقد نصت المادة: (٢٣) من قانون البنك المركزي والجهاز المصرفي والنقد المصري النافذ بأن: (تعتبر أموال البنك المركزي أموالا عامة في تطبيق أحكام قانون العقوبات).

(٢) كانت المادة: (٧٢) من قانون البنك المركزي العراقي النافذ تنص قبل تعديلها بأن: (لا يتم استصدار أو تنفيذ أي قرار بتوقيع حجز ضد البنك المركزي العراقي أو على ممتلكاته بما في ذلك الذهب أو حقوق السحب الخاصة أو النقد أو الاعتمادات أو الودائع أو الأوراق المالية أو على أية إيرادات للبنك المركزي بدون صدور حكم نهائي في أي دعوى قضائية ترفع أمام محكمة الخدمات المالية أو في أية محكمة قضائية في العراق).

(٣) ذهب البعض إلى وصف أموال البنك المركزي العراقي بأنها أموال عامة تجارية تتميز عن الأموال العامة العادية التي لا يجوز الحجز عليها. يُنظر د. محمود خلف الجبوري، القضاء الإداري في العراق وفق أحدث التطورات التشريعية والقضائية، ط ٢، دار المرتضى، بغداد، ٢٠١٤، ص ٢٦٨. ومن جانبنا لا نجد مبررا يدعو إلى خلق أنواع متعددة للأموال العامة؛ لأن تقسيم أموال الدولة إلى عامة وخاصة يُحقق المراد ويبعدنا عن التشويش والاضطراب.

(٤) أصبحت المادة: (٧٢) من قانون البنك المركزي العراقي تنص بعد تعديلها بموجب قانون التعديل الثاني لقانون البنك المركزي العراقي رقم: (٨٢) لسنة ٢٠١٧، المنشور في الوقائع العراقية عدد (٤٤٧٥) في: ٢ كانون الثاني ٢٠١٨، العدد (٩٥) بأنه: (لا يجوز إيقاع الحجز على أموال البنك المركزي العراقي بما في ذلك الذهب أو حقوق السحب الخاصة أو النقد أو الاعتمادات أو الودائع أو الأوراق المالية أو أية إيرادات للبنك المركزي العراقي).

(٥) تُنظر: الأسباب الموجبة لقانون التعديل الثاني المشار إليه آنفا.

وهذا التعديل، من وجهة نظرنا، متقد؛ لأنه ينال من ثقة المتعاملين مع البنك في مجال حساس هو المجال الاقتصادي وتحديد المصرفي منه الذي يعد توافر الثقة فيه عنصراً أساسياً من عناصر نجاحه. هذا من جهة، ومن جهة ثانية، فإن المشرع العراقي لم يلتفت إلى حقيقة هامة قوامها انه إذا كنا قد سلمنا بأن البنك المركزي يُعد مرفقاً عاماً، فإن هذه الخصيصة لا تُبرر عدم الحجز على أمواله؛ لأن الحجز، في حالة جوازه، لا ينبغي أن يقع على الأموال اللازمة لتسيير المرفق العام سيرا حسناً مثل: المباني العامة العائدة للبنك المركزي. وإنما يقع على الأموال التي يمكن حرمان البنك منها دون إلحاق ضرر مباشر بالمرفق العام، أي الأموال التي يجوز التصرف بها، مثل: الذهب، والنقود، والأوراق المالية، وغيرها.

ومهما يكن من أمر فإن خضوع البنك المركزي لأساليب القانون الخاص لا ينبغي أن حيزاً من نطاقه لا يزال يتسع لتطبيق أحكام القانون العام. فالبنك بوصفها مرفقاً عاماً تسري عليه المبادئ الضابطة لسير المرافق العامة التي نعني بها مبدأ دوام السير باطراد وانتظام، ومبدأ قابلية المرفق لمواكبة المتغيرات المستجدة، ومبدأ المساواة بين المتفاعلين من خدمات المرفق^(١). كما إنّ البنك المركزي يتمتع بأساليب أو امتيازات السلطة العامة في ممارسته لنشاطه مثل: حق إصدار القرارات الإدارية، والتنفيذ الجبري المباشر لآسيماً في علاقته بالبنوك التجارية التي تخضع لرقابته. ويُعد عمال البنك المركزي في الدول العربية ومن ضمنها العراق، ومن يحتل منهم مناصب قيادية في فرنسا، من الموظفين العموميين،

(١) حسن الحلبي، الوجيز في الإدارة العامة، الجزء الأول، تكوين الإدارة اللبنانية، الطبعة الثانية، المكتبة الإدارية، بدون ذكر مكان النشر، ص ١٢٧، كذلك د. ماجد راغب الحلو، المصدر السابق، ص ١٥٧.

وإن خضعوا لقانون خاص مختلف عن القانون العام لموظفي الدولة^(١). ففي العراق يخضع العاملون في البنك المركزي لقواعد الخدمة التي أصدرها مجلس الإدارة في البنك المذكور بجلسته المرقمه: (١٥٠٠) المنعقدة بتاريخ: ١٠ حزيران ٢٠١٣، وتتكون القواعد المذكورة من (٣٤) مادة وتطبق على موظفي البنك على الملاك الدائم، وعلى الملاك المؤقت، وعلى الموظفين المنسبين، وكذلك المتعاقدين^(٢). علماً أن القواعد المذكورة تم العمل بها ابتداء من: ١ / ٧ / ٢٠١٣ وقد حلت محل قواعد الخدمة الصادرة بموجب الأمر الإداري المرقم: (١٠٦٩) في: ٢٠١١ / ٣ / ٥^(٣).

الفرع الثاني

البنك المركزي شخص معنوي عام

الشخص المعنوي كيان تصوري مجرد^(٤) يتكون من مجموعة أشخاص تستهدف تحقيق غرض مشترك أو مجموعة من الأموال تُخصص لغرض معين، ويعترف القانون لهذه المجموعة بالشخصية القانونية المقررة للأفراد، فتصبح أهلاً لاكتساب الحقوق والالتزام بالواجبات ويُنظر إليها بوصفها كتلة مستقلة

(١) د. ماجد راغب الحلوي، المصدر السابق، ص ١٧٣ - ١٧٤.

(٢) تنظر: المادة: (الأولى) من قواعد الخدمة في البنك المركزي العراقي لسنة ٢٠١٣ (غير منشورة).

(٣) تنظر: المادة (الثلاثة والثلاثون) و(الرابعة والثلاثون) من قواعد الخدمة في البنك المركزي لسنة ٢٠١٣.

(٤) د. مصطفى محمد الجمال ود. حمدي عبد الرحمن، المدخل لدراسة القانون، نظرية الحق، مكتبة المسيرة، بدون ذكر مكان وسنة النشر، ص ١٩٨.

عن الأشخاص الطبيعيين أو العناصر المالية المكونة لها^(١). وقد نشأت نظرية الشخصية المعنوية في ميدان القانون الخاص، ونمت وترعرعت في ظله بيد أنها تبوأَت مكاناً مرموقاً في مجال القانون العام بعد أن استعارها المشرع من وسطها الطبيعي مستهدفاً تحقيق قدر من الاستقلال الذاتي للمنظمات العامة المملوكة للدولة أي الهيئات الرسمية؛ وذلك بهدف إدارتها إدارة لا مركزية في إطار ما يُطلق عليه الفقه الإداري باللامركزية المرفقية أو المصلحية^(٢)، ومن بين تلك الهيئات التي زودها المشرع بالشخصية المعنوية البنك المركزي. والأداة القانونية التي تُزود البنك المركزي بالشخصية المذكورة على ضربين: إما الدستور وإما التشريع العادي. فبعض الدول أدركت أن للبنك المركزي دور فعال في توجيه دفعة الاقتصاد على مختلف أصعده^(٣) فحرصت على الاعتراف له بالشخصية المعنوية في صلب الدستور، والمثل على ذلك: الدستور المصري النافذ الذي ذهب في المادة (٢١٥) منه إلى اعتبار البنك المركزي هيئة مستقلة تتمتع بالشخصية الاعتبارية، ودول أخرى خصت البنك المذكور بالشخصية المعنوية في تشريعاتها العادية، مثل: القانون الكويتي^(٤)، أما قانون البنك المركزي

(١) د. محمد يعقوب السعيد، نظرية الشخصية المعنوية وأهلية التقاضي، الدراسة المقدمة بشأن نظرية الشخصية المعنوية، إلى مجلة القضاء، نقابة المحامين في جمهورية العراق، العدد الثالث، السنة ٣١، تموز - آب - أيلول، ١٩٧٦، ص ١٤.

(٢) د. سعد عبد الجبار العلوش، نظرية الشخصية المعنوية وأهلية التقاضي، الدراسة المقدمة بشأن نظرية الشخصية المعنوية، إلى مجلة القضاء، نقابة المحامين في جمهورية العراق مجلة القضاء، العدد الثالث السنة ٣١، ١٩٧٦، ص ٥٥.

(٣) د. محمد علي سويلم، الرقابة على دستورية القوانين وتطور الأنظمة الدستورية، دراسة مقارنة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ٢٠١٣، ص ٦٥.

(٤) نصت المادة: (١٣) من قانون النقد وبنك الكويت المركزي والمهنة المصرفية لسنة ١٩٦٨ بأن: (تتشأ مؤسسة ذات شخصية اعتبارية مستقلة تسمى (بنك الكويت المركزي)....).

العراقي فلم ينص صراحة على تزويد البنك المركزي بالشخصية المعنوية، لكنه رتب النتائج ذاتها التي تترتب على الاعتراف بتلك الشخصية^(١).

إن تمتع البنك المركزي بالشخصية المعنوية يُحقق له استقلالاً واسعاً في إدارة شؤونه فيكون له ممثل يُعبر عن إرادته، وهو هنا المحافظ^(٢)، وهذا من شأنه أن يدعم استقلال البنك إدارياً، كما تكون له ذمة مالية مستقلة عن الدولة تستقل بإيراداتها ومصرفاتها^(٣) بما يُعزز استقلاله المالي، وله أهلية التقاضي، والتعاقد، ويتحمل البنك المركزي وحده المسؤولية عن أعماله، وهي مسؤولية كاملة ومستقلة عن مسؤولية الدولة^(٤).

(١) نصت الفقرة (١) من المادة رقم (٢) من قانون البنك المركزي العراقي النافذ بأن: (يعتبر البنك المركزي العراقي... كيان قانوني يتمتع بالأهلية الكاملة للتعاقد والتقاضي...).

(٢) تنظر: الفقرة: (١) من المادة (٢٠) من قانون البنك المركزي العراقي النافذ. علماً أن واضع القانون أغفل النص في هذه الفقرة بأن يُمثل المحافظ البنك أمام الجهات الأخرى، وهو ما نص عليه صراحة المشرع الأردني في المادة (١٤) من قانون البنك لسنة ١٩٧١، والمشرع المصري في المادة (١٦) من قانون البنك لسنة ٢٠٠٣.

(٣) نص البند: (أ) من الفقرة: (١) من المادة: (٢) من قانون البنك المركزي العراقي النافذ بأنه: (يجوز للبنك المركزي العراقي في سبيل اضطراره بالمهام المنوطة به أن يقوم بحيازة الممتلكات وإدارتها...). وصياغة النص هنا غير محكمة؛ لأن أهلية الأداء التي يتمتع بها البنك لا تمكنه من حيازة الأموال أو إدارتها فقط بل كذلك امتلاكها والتصرف بها والانتفاع منها، وهو ما نص عليه صراحة المشرع الأردني في الفقرة: (ب) من المادة: (٣) من قانون ١٩٧١ بقولها: (للبنك المركزي أن يمتلك ويتصرف بممتلكاته).

(٤) ينظر: البند: (أ) من الفقرة: (١) من المادة: (٢) من قانون البنك المركزي العراقي النافذ، وتنظر كذلك الفقرة ٢- من المادة المذكورة.

الفرع الثالث

البنك المركزي هيئة ضبط اداري

يمثل الضبط الإداري وظيفة ضرورية تمارسها الإدارة بهدف وقاية النظام العام في المجتمع بوسائل القسر في ظل سيادة القانون^(١). والحقيقة هي أن فكرة الضبط الإداري فكرة رحبة ومتطورة، وهذا التطور املته الضرورة العملية التي استلزمت ولوج النشاط الضبطي في مجالات كثيرة ازدادت مع الأيام سعة، ومع تبدل الظروف والملابسات نطاقا فلم يعد النظام العام الذي يرمي الضبط الإداري إلى حمايته مقصورا على عناصره التقليدية المتمثلة: بالأمن العام، والصحة العامة، والسكينة العامة، بل تطور هذا المفهوم تدريجيا ليستوعب صورا جديدة، مثل: الأخلاق، والمحافظة على الرونق الجمالي، وحسن المظهر في الطرق والميادين والمباني^(٢) وبدا واضحا ميل الإدارة المتزايد نحو استخدام إجراءات الضبط الإداري في مجالات معينة منها على وجه الخصوص المجالات الزراعية، والصحية، والبيئية، والاقتصادية مما أدى إلى ظهور مفاهيم حديثة، مثل: النظام العام البيئي، والنظام العام الصحي^(٣)، والنظام العام الاقتصادي.

(١) د. محمود سعد الدين الشريف، دروس في النظرية العامة للضبط الإداري لطلاب دبلوم العلوم الإدارية، السنة الدراسية ١٩٦٠ - ١٩٦١، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ص ٧٧.

(٢) د. رمضان محمد بطيخ، الضبط الإداري وحماية البيئة، ندوة دور التشريعات والقوانين في حماية البيئة العربية، الشارقة، ٧ - ١١ أيار، ٢٠٠٥، ص ٩.

(3) Louise Lussier, Protection de la santé publique, éthique et droit: pour une définition des concepts, Ruptures, revue transdisciplinaire en santé, vol. 2, n°1, 1995 p. 31.

بحث منشور على الموقع التالي / تاريخ الزيارة ٢٥ / ١ / ٢٠١٨:

www.medsp.umontreal.ca.pdf

وما يهمننا في هذا المقام هو النوع الأخير الذي أخذت أهميته تزداد يوماً بعد آخر بسبب تدخل الدولة في المجالات الاقتصادية بأسلوب أكثر إيجابية عن طريق اتخاذ قرارات إدارية^(١) وقائية تهدف إلى حماية المصالح الاقتصادية الأساسية في المجتمع وإشباع حاجات ضرورية وملحة يترتب على عدم إشباعها حدوث اضطرابات وقلقل لا تقل خطورتها عن الاضطرابات المادية الخارجية^(٢) التي تؤثر في النظام العام بمفهومه التقليدي^(٣).

إن الإجراءات التي تستهدف تنظيم أوجه النشاط الاقتصادي تنظيمًا يضمن احترام النظام العام ذي الصلة الاقتصادية يطلق عليها الضبط الاقتصادي^(٤). وقد جرت سنة المشرعين على تزويد أجهزة إدارية معينة بسلطات ضبطية خاصة تمكنها من مباشرة المهام التي تستهدف حماية غايات النظام العام الاقتصادي^(٥) التي تقف في مقدمتها حرية المنافسة في القطاعات الاقتصادية المختلفة، والشفافية في مجال الأسواق المالية. ومن أمثلة الهيئات المذكورة البنك المركزي

(١) د. سعاد الشرفاوي، القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٩، ص ٢٢٥. يُنظر كذلك: حسن الحلبي، المصدر السابق، ص ٢٤٩.

(٢) د. وليد محمد الشناوي، الدور التنظيمي للإدارة في المجال الاقتصادي، ط ١، المكتبة العصرية للنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠٠٩، ص ٥٤٢.

(٣) لعل الاضطرابات التي اجتاحت قبرص واليونان بسبب اختلال ميزانيات مدفوعاتها في السنوات الماضية، وخروج المظاهرات والاحتجاجات الشعبية الساخطة على سوء الخدمات وتردي الأوضاع الاقتصادية في العراق خير شاهد على ما نقول.

(٤) د. وليد محمد الشناوي، المصدر السابق، ص ٥١٧.

(5) Frits Morstein Marx, Comparative administrative law: Exercise of police power, University of Pennsylvania law Review, January, 1942, P270.

بحث منشور على الموقع التالي: تاريخ الزيارة ٢٦ / ١ / ٢٠١٨:

www.scholarship.law.upenn.edu

الذي يمارس نشاطا ضبطيا يستهدف نوعا محددًا من النشاط الاقتصادي هو النشاط المصرفي الذي تتولاه المصارف والمؤسسات المالية غير المصرفية حيث يعمل البنك المركزي على تنظيم هذا النشاط وترتيب أوضاعه، ورسم السبل الواجبة الاتباع في ممارسته بما يضمن تحقق الغاية المنشودة المتمثلة بسلامة النظام المصرفي^(١)، وحماية المودعين، والمساهمين، والمقترضين، في القطاع المالي من التصرفات الضارة مثل: جرائم الاحتيال، وغسل الأموال، وتمويل الإرهاب، وصون الاقتصاد القومي من الأزمات الخطرة^(٢). ويمارس البنك المركزي نشاطه الضبطي في مجال القطاع المصرفي بطريقتين: وقائية وجزائية. وسوف نقف عليهما في البيان التالي:

أولاً: الاختصاص الضبطي الوقائي:

يمارس البنك المركزي اختصاصات وقائية، بوصفه الجهة القائمة على الضبط في القطاع المصرفي، ففي العراق يستخدم البنك المذكور أدوات متعددة يقف في مقدمتها: منح التراخيص للمصارف التي ترغب بدخول الأسواق المصرفية أو الخروج منها، أو الاندماج مع غيرها من الجهات، وكذلك

(١) نصت: الفقرة (ب) من المادة: (١٦) من قانون البنك المركزي العراقي لسنة ٢٠٠٤ بأن: (يلتزم المجلس - يقصد به مجلس إدارة البنك - بما يلي: اتخاذ الإجراءات التي تكفل تنظيم سلامة وأمن المصارف...). كما نصت المادة: (٤٠) من القانون اعلاه بأن: (يكون للبنك المركزي وحده دون غيره سلطة اتخاذ كافة الإجراءات اللازمة لترخيص وتنظيم عمل المصارف والإشراف عليها وعلى فروعها...).

(٢) نصت المادة: (٢) من قانون المصارف العراقي رقم: (٩٤) لسنة ٢٠٠٤ بأن: (١- الغرض التنظيمي الرئيسي لهذا القانون هو الحفاظ على الثقة في النظام المصرفي... والحفاظ على درجة مناسبة من الحماية للمودعين والمساعدة على الحد من الجرائم المالية بما فيها الاحتيال، وغسيل الأموال، وتمويل الإرهاب. ٢- يؤدي البنك المركزي العراقي وظائفه بطريقة تتفق والأهداف التنظيمية...).

الإشراف على المصارف وعلى فروعها^(١) فقد نصت الفقرة (١) من المادة (٢) من قانون المصارف العراقي النافذ رقم: (٩٤) لسنة: ٢٠٠٤ بأن: (يتطلب تأسيس مصرف في العراق... إصدار ترخيص مصرفي مسبق من البنك المركزي العراقي...). ويحتفظ المصرف في جميع الأوقات برأس مال مدفوع يمثل الحد الأدنى لا يقل عن: (١٠) مليار دينار أو بأي مبلغ أعلى من ذلك يقرره البنك المركزي^(٢)، وتُلزم المصارف بإخطار البنك المركزي عند القيام بنشاطات معينة^(٣)، وللبنك سلطة في طلب المعلومات من المصارف^(٤)، وكذلك الاطلاع والفحص والتفتيش^(٥)، وفرض الوصاية على المصارف التي تواجه مشاكل قانونية أو مالية^(٦).

ثانيًا: الاختصاص الضبطي الجزائي:

قدر المشرع، في كثير من الدول، ضرورة تخويل البنك المركزي، بالإضافة إلى السلطات الضبطية الوقائية السابقة، سلطات ضبطية جزائية بوصفها سلطات لا غنى عنها في سبيل قيام البنك بوظائفه أحسن قيام.

(١) تنظر: الفقرة: (١٠) من المادة: (٤) من قانون البنك المركزي العراقي لسنة ٢٠٠٤.

(٢) تنظر: الفقرة (١) من المادة (١٤) من قانون المصارف العراقي النافذ لسنة ٢٠٠٤.

(٣) تنظر: على سبيل المثل الفقرة: (٢) من المادة: (٦)، والمادة: (٩) من قانون المصارف العراقي النافذ.

(٤) تنظر: المادة: (٤٠) من قانون البنك المركزي العراقي النافذ.

(٥) تنظر: الفقرة: (٥) من المادة: (٣)، والفقرة: (٣) من المادة: (٥٣) من قانون المصارف العراقي النافذ، والمادة: (٤٠) من قانون البنك المركزي العراقي النافذ.

(٦) تنظر: المادة: (٥٩) من قانون المصارف العراقي النافذ.

إن لجوء البنك المركزي إلى فرض الجزاءات لا يستهدف عقاب المخالفين للقواعد المنظمة للنشاط المصرفي حسب بل يستهدف كذلك توجيه خطاب إلى جموع القائمين بالنشاط المذكور بضرورة احترام هذه القواعد، ومن ثمّ يمكن القول إن إيقاع الجزاءات يحقق غايتين: عقابية، ووقائية في آن واحد^(١).

عموماً فإن الجزاءات التي يفرضها البنك المركزي، بمناسبة مباشرته لاختصاصاته الضبطية، تتسم بطابعها الإداري لكونها صادرة من جهة إدارية، وتفرض بقرار إداري. وتأخذ الجزاءات المذكورة شكلين: جزاءات إدارية غير مالية، وجزاءات إدارية مالية تقف عليهما في البيان التالي:

١ - الجزاءات غير المالية:

يُزود المشرع عادة البنك المركزي بمجموعة من الصلاحيات ذات الطابع الجزائي في حالة حدوث مخالفات من المصارف، أو من إدارتها بما يُمكن البنك من إزالة آثار المخالفة وحماية المصلحة الاقتصادية العامة، ويمكن حصر هذه الجزاءات في نوعين: الأول: جزاءات تمس المصارف ذاتها، مثل: توجيه تحذير خطي للمصرف المخالف، والطلب منه وقف أنواع معينة من عملياته المصرفية، وحل مجلس إدارته وتعيين وصي عليه^(٢)، وإلغاء الترخيص، أو الإجازة الممنوحة له لممارسة أعماله المصرفية^(٣). وعلى البنك المركزي أن يُراعي التدرج في فرض الجزاءات المذكورة إذ يبدأ البنك بتوجيه إنذار إلى المصرف بالامتناع عن الاستمرار بالسلوك المخالف، فإن لم يرتدع المصرف جاز للبنك المركزي اتباع

(١) يُنظر: في هذا المعنى د. وليد محمد الشناوي، المصدر السابق، ص ٦٧٧.

(٢) تنظر: البنود: (أ) و(د) و(ي) من الفقرة: (٢) من المادة: (٥٦) من قانون المصارف العراقي النافذ.

(٣) تُنظر: المادة: (١٣) من قانون المصارف العراقي النافذ.

إجراءات أشد وطئة، مثل: إلغاء ترخيص المهنة، ففي حكم صادر من محكمة الخدمات المالية قالت فيه:

(إن المصرف المدعي لم يستجب للإنذار البنك المركزي بتجاوز ذلك الخلل ضمن فترة الإنذار وبالتالي يكون قرار فرض العقوبة - حجز إصدار خدمات ضمان الكفالات المصرفية للزبائن - مبررا قانونا)^(١).

أما النوع الثاني من الجزاءات، فيمس العاملين في المصرف المخالف، مثل: وقف عمل المدير المفوض، أو مدير الفرع المخالف وقفا مؤقتا أو نهائيا تبعا لخطورة المخالفة المرتكبة، أو تنحية رئيس مجلس الإدارة أو أي عضو من أعضائه^(٢).

٢ - الجزاءات المالية:

من أجل التعرف عن كذب على الجزاءات ذات السمة المالية التي تفرضها البنوك المركزية؛ فإننا سنعرف تلك الجزاءات، ونبين طبيعتها القانونية، ثم نتكلم عن عيوبها في البيان التالي:

أ. تعريف الجزاءات المالية التي تفرضها البنوك المركزية:

هي الجزاءات التي يفرضها البنك المركزي بموجب قرارات تصدر منه تتضمن إلزام المصرف المخالف بدفع مبلغ من المال جزاء وفاقا. فطبقا لأحكام قانون البنك المركزي العراقي النافذ لسنة: ٢٠٠٤ يجوز للبنك المركزي أن يفرض بموجب سلطته التقديرية جزاءات مالية سماها المشرع عقوبات إدارية

(١) حكم محكمة الخدمات المالية عدد (٧ / خدمات مالية / ٢٠١٣ في ٣١ / ١٢ / ٢٠١٣). غير منشور.

(٢) يُنظر: البندان: (ح) و(ط) من الفقرة: (٢) من المادة: (٥٦) من قانون المصارف العراقي النافذ.

على أن لا تزيد عن عشرة ملايين دينار للمخالفة الواحدة، كما يجوز للبنك أن يفرض عقوبات إدارية يومية على كل يوم تستمر فيه المخالفة حتى يقرر البنك المركزي أن المصرف المخالف استجاب لمتطلبات أحكام القانون^(١).

ب . الطبيعة القانونية للجزاءات المالية التي يفرضها البنك المركزي:

إن الجزاءات المالية التي يفرضها البنك المركزي، سواء أكانت واردة في قانونه أم في قانون المصارف، لها طبيعة خاصة ومستقلة فهي لا تنتمي إلى الجزاءات المدنية ولا إلى الجزاءات الجنائية بدليل أن قانون البنك المركزي العراقي النافذ ذهب إلى أن فرض البنك لتلك الجزاءات لا يمنع من المطالبة باتخاذ أية إجراءات مدنية، أو مساءلة الشخص المخالف مساءلة جزائية وفقا لأحكام أي قانون آخر^(٢). كما إن القانون المذكور وضع للبنك المركزي معايير يسترشد بها عند إصداره لقرار فرض الغرامة المالية وهي معايير لا تستند فقط على مقدار الأضرار الناشئة عن المخالفة كما هو معمول به عند إصدار الحكم بالتعويض المدني، أو شدة المخالفة وخطورة المخالف كما هو متبع عند إصدار الحكم بالجزاء الجنائي، بل جمع المشرع في قانون البنك معايير متعددة، وضوابط متنوعة منها على سبيل المثال: جسامة المخالفة، وعدد مرات ارتكابها، والأضرار التي لحقت بالمدعين، أو بأي شخص آخر، ومقدار الفائدة التي حصل عليها المخالف المعاقب بالغرامة، وموارده المالية، وأية ظروف يرى البنك المركزي أنها ذات صلة بتحديد المخالفة وتستدعي تشديد العقوبة، أو تخفيفها^(٣).

(١) الفقرة: (٢) من المادة: (٥٦) من قانون البنك المركزي لسنة ٢٠٠٤.

(٢) تُنظر: الفقرة: (٤) من المادة: (٥٦) من قانون البنك المركزي النافذ.

(٣) تُنظر: الفقرة: (٣) من المادة: (٥٦) من قانون البنك المركزي العراقي النافذ.

ج . عيوب الجزاءات المالية التي يفرضها البنك المركزي العراقي:

إن الجزاءات المالية الواردة في قانون البنك المركزي العراقي النافذ على الرغم من أهميتها في حماية أحكام القانون المذكور من المخالفات التي قد ترتكبها المصارف والمؤسسات المالية الأخرى أو العاملين فيها إلا أن التنظيم القانوني لتلك الجزاءات لم يكن تنظيماً سليماً بل عانى من هنات و مأخذ كثيرة نذكر منها على سبيل المثال ما يلي:

العيب الأول: وجود تعارض بين قانون البنك المركزي النافذ لسنة: ٢٠٠٤، وقانون المصارف رقم: (٩٤) لسنة ٢٠٠٤ في تنظيم أحكام الجزاءات المالية.

فعلى سبيل المثال: ألزم القانون الأول المصارف بأن تحتفظ باحتياطي في شكل أرصدة نقدية أو ودائع لدى البنك المركزي، وفي حالة عجز المصرف عن الاحتفاظ بالحد الأدنى من الاحتياطي المطلوب، فللبنك المركزي أن يفرض جزاء مالياً على المصرف المخالف حتى تتم تغطية هذا العجز^(١) من دون أن يُحدد القانون حدوداً، دنياً أو علياً، لهذا الجزاء بينما في قانون المصارف النافذ قيد المشرع صلاحية البنك المركزي بفرض الجزاءات المالية على المصارف المخالفة بأن لا تزيد على (٥٪) من مجموع رأس مال المصرف المدفوع. وقد أقدم هذا التعارض بين القانونين شقاقاً بين البنك المركزي والمصارف المخالفة، لكن محكمة الخدمات المالية حسمت هذا الخلاف في أحد أحكامها الذي قالت فيه: إن البنك المركزي العراقي كان قد قام بفرض الغرامة على المدعي إضافة لوظيفته مستنداً إلى نص الفقرة (الثانية) من المادة: (التاسعة والعشرين) من قانون البنك المركزي رقم:

(١) تُنظر: الفقرتان: (١) و(٢) من المادة: (٢٩) من قانون البنك المركزي العراقي النافذ.

(٥٦)، لسنة: ٢٠٠٤ والتي جاءت عامة ولم تتطرق إلى النسبة الواجب اعتمادها لغرض فرض الغرامة المناسبة بحق المصرف المخالف للتعليمات الصادرة من البنك المذكور بل إنّ فرضه لها جاء على وفق التعليمات التي أصدرها والمشار إليها آنفاً. وعند الرجوع إلى قانون المصارف رقم: ٩٤، لسنة: ٢٠٠٤ وتحديدًا المادة: (٥٨) منه نجد بأنها قد ألزمت البنك المركزي وعند قيامه بتحصيل الغرامات الإدارية المفروضة على أي مصرف بأن تكون تلك الغرامة بمقتضى هذا القانون - أي قانون المصارف - المشار الذكر حيث نصت على أن: (يقوم البنك المركزي العراقي بتحصيل الغرامات الإدارية المفروضة على مصرف بمقتضى هذا القانون...). وعليه وبناء على كل ما تقدم فإن الغرامات التي يفرضها البنك المركزي العراقي على أي مصرف يجب أن تكون بمقتضى قانون المصارف المشار إليه، وحيث إنّ المادة: (٥٦) من القانون المذكور، وفي الفقرة: (الأولى) منها قد أجازت للبنك المركزي العراقي باتخاذ أي إجراء أو فرض أية عقوبة إدارية نصت عليها الفقرة: (٢) من هذه المادة في حالة وجود خرق لأحكام هذا القانون، أو أمر صادر عن البنك المركزي العراقي أو قيام المصرف بإدارة عمليات مصرفية غير سليمة وأمنية. وبما أن الفقرة: (٢/ك) من هذه المادة كانت قد حددت الحد الأعلى للعقوبة بحيث لا تتجاوز الـ (٥٪) من مجموع رأس مال المصرف المدفوع، ولكون قانون البنك المركزي يعد هو القانون العام وقانون المصارف هو قانون خاص وحيث إنّ القانون الخاص يُقيد القانون العام، كما وأن قانون المصارف لاحق لقانون البنك المركزي العراقي، عليه فإن فرض الغرامة وتحصيلها يجب أن يتم وفق أحكام قانون المصارف رقم: (٩٤)، لسنة: ٢٠٠٤ وتحديدًا تطبيق نص المادة: (٥٦/٢/ك) منه^(١).

(١) حكم محكمة الخدمات المالية عدد / ١ / خدمات مالية / ٢٠١٠ / في ٨ / ٦ / ٢٠١١ غير منشور.

العيب الثاني: انتقاص قانون البنك المركزي من حق الدفاع المقرر للمتضررين من الجزاءات المالية.

يعد حق الدفاع من الحقوق التي كفلتها الدساتير للمتضررين من القرارات الإدارية أو الصادرة بحقهم احكام قضائية، فعلى سبيل المثال نص دستور جمهورية العراق النافذ لسنة (٢٠٠٥) بأن: (حق الدفاع مقدس ومكفول في جميع مراحل التحقيق والمحاكمة)^(١) وبأن: (لكل فرد الحق في أن يُعامل معاملة عادلة في الإجراءات القضائية والإدارية)^(٢). وعلى الرغم من صراحة النصوص المتقدمة لكن ما يلاحظ هو أن قانون البنك المركزي العراقي النافذ انتقص حق الدفاع المكفول دستوريا من أطرافه عندما فتح باب الطعن على قرارات أو إجراءات البنك المركزي خلال ثلاثين يوما تبدأ من تاريخ صدور القرار أو الإجراء^(٣) وليس من تاريخ النشر أو التبليغ أو العلم به علما يقينيا مثلما استقرت عليه الأصول الإدارية السليمة. وهذا يعني أن مدة الطعن تسري بحق المخاطب بالقرار من دون أن يتبلغ أو يعلم به وقد يكون المخاطب مارا بظرف طارئ يتعذر معه العلم أصلا بصدور القرار كأن يكون راقدا في المستشفى، أو موقوفا، أو غير ذلك من الظروف القاهرة الأخرى. وقد أصدرت محكمة الخدمات المالية قرارات عدة ردت فيها من الناحية الشكلية طعوننا قدمها المتضررون خارج مدة الطعن المقررة قانونا من ذلك على سبيل المثال: القرار الذي قالت فيه المحكمة: (... وجد بأن البنك المركزي العراقي، كان قد قرر: (١) إلغاء ترخيص ممارسة الأعمال المصرفية الممنوح لمصرف (الب) الدولي،

(١) الفقرة: (رابعاً) من المادة: (١٩) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٢) الفقرة: (سادساً) من المادة: (١٩) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٣) تُنظر: الفقرة: (١) من المادة: (٦٩) من قانون البنك المركزي العراقي لسنة ٢٠٠٤.

(٢) وضع المصرف تحت التصفية القسرية، وقدم المصرف المذكور عريضة الدعوى لمراجعة القرار المذكور الذي قام به البنك المركزي في: ٢٥/٧/٢٠١٢ مخالفاً بذلك حكم الفقرة: (١) من المادة: (٦٩) من قانون البنك المركزي رقم: (٥٦) لسنة ٢٠٠٤ التي حددت تقديم الدعوى خلال ثلاثين يوماً من تاريخ صدور القرار وبذا تكون الدعوى قد أقيمت خارج المدة القانونية المشار إليه أعلاه؛ لأن العبرة في احتساب المدة من تاريخ صدور القرار وليس من تاريخ التبليغ به أو لحوق العلم بصدوره حيث إنَّ المدد المحددة قانوناً حتمية وبيترتب على عدم مراعاتها وتجاوزها سقوط الحق فيها لذا وبالطلب قررت المحكمة الحكم ببرد دعوى المدعي...^(١).

وفي قرار آخر قالت المحكمة: (بعد الاطلاع على تاريخ إقامة هذه الدعوى لوحظ أنها أقيمت في ١٥/١٢/٢٠١٣، وبما أن المادة (٦٩) من قانون البنك المركزي العراقي كانت قد أعطت الحق للطرف المتضرر من قرار البنك المركزي أن يرفع طلبه كتابة إلى المحكمة يلتمس فيها مراجعة القرار المذكور خلال ثلاثين يوماً من تاريخ صدوره أو خلال فترة زمنية أقصر حسب ما ورد بالقانون وبذا يكون المدعي قد أقام الدعوى خارج المدة القانونية وحيث إنَّ مدة الطعن حتمية، ولا يجوز تجاوزها، وأن تجاوزها يعد إسقاطاً للحق في الطعن على وفق ما نصت عليه ١٧١ من قانون المرافعات المدنية وبالطلب قررت المحكمة رد دعوى المدعي شكلاً...^(٢)).

(١) قرار محكمة الخدمات المالية عدد / ٣ / خدمات مالية / ٢٠١٢ في ١٠ / ٦ / ٢٠١٣ غير منشور.

(٢) قرار محكمة الخدمات المالية عدد / ١٥ / خدمات مالية / ٢٠١٤ في ٢٠ / ١ / ٢٠١٤ الإعلام / ٢ غير منشور.

ينظر كذلك القرار عدد / ٢ / خدمات مالية / ٢٠١٤ في ٢٠ / ١ / ٢٠١٤ الإعلام / ٣ غير منشور، والقرار عدد / ١٤ / خدمات مالية / ٢٠١٣ في ١١ / ١٢ / ٢٠١٣ الإعلام / ١٨ غير منشور.

وفي رأينا أنه كان بإمكان المدعي المتضرر من قرار البنك أن يطعن بطريق الدفع الفرعي على دستورية النص الوارد في الفقرة: (١) من المادة: (٦٩) من قانون البنك المركزي، وعلى محكمة الخدمات المالية التي يُثار هذا الدفع أمامها أن تكلف المدعي بتقديم دعوى منفصلة به، وفي حالة إقامتها ترسلها محكمة الخدمات إلى المحكمة الاتحادية العليا للبت في الدفع بعدم الدستورية، وتتخذ محكمة الخدمات قراراً بتأخير الدعوى الأصلية للنتيجة^(١). علماً أن عدم الطعن بالطريق المذكور لا ينفي أحقية المدعي باللجوء المباشر إلى المحكمة الاتحادية العليا وإقامة الدعوى أمامها متى ما توافرت فيه الشروط المقررة لإقامة الدعوى الدستورية^(٢). وقد اقيمت بالفعل دعويان أمام المحكمة المذكورة طعن فيهما المدعون على دستورية المادة (٦٩) من قانون البنك المركزي، ولأهميتها نقف عليهما في البيان التالي:

(١) نصت المادة: (٤) من النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية العليا رقم: (١) لسنة ٢٠٠٥ بأن: (إذا طلبت إحدى المحاكم الفصل في شرعية نص في قانون... بناء على دفع من أحد الخصوم بعدم الشرعية فيكلف الخصم بتقديم هذا الدفع بدعوى. وبعد استيفاء هذا الرسم عنها ثبت في قبول الدعوى فإذا قبلتها ترسلها مع المستندات إلى المحكمة الاتحادية العليا للبت في الدفع بعدم الشرعية. وتتخذ قراراً باستنخار الدعوى الأصلية للنتيجة...).

(٢) تطلبت المادة: (٦) من النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية العليا رقم: (١) لسنة ٢٠٠٥ الشروط التالية في الدعوى: أولاً: أن تكون للمدعي في موضوع الدعوى مصلحة حالة ومباشرة ومؤثرة في مركزه القانوني أو المالي أو الاجتماعي. ثانياً: أن يُقدم المدعي الدليل على أن ضرراً واقعياً قد لحق به من جراء التشريع المطلوب إلغاؤه. ثالثاً: أن يكون الضرر مباشراً ومستقلاً بعناصره ويمكن إزالته إذا ما صدر حكم بعدم شرعية التشريع المطلوب إلغاؤه. رابعاً: أن لا يكون الضرر نظرياً أو مستقبلياً أو مجهولاً. خامساً: أن لا يكون المدعي قد استفاد بجانب من النص المطلوب إلغاؤه. سادساً: أن يكون النص المطلوب إلغاؤه قد طُبق على المدعي أو يُراد تطبيقه عليه.

الدعوى الدستورية الأولى:

ادعى وكيل المدعي بأن المادة (٦٩) من قانون البنك المركزي العراقي رقم (٥٦) لسنة ٢٠٠٤ تتعارض مع احكام المادة (١٠٠) من الدستور؛ لأنها تنطوي على تحصيل ضمني لقرارات البنك المركزي من حق الطعن فيها وذلك للأسباب الآتية: جعلت المادة المذكورة أعلاه حق الطعن بالقرارات المنو عنها أنفاً أمام (محكمة الخدمات المالية) خلال ثلاثين يوماً من تاريخ صدور القرار من البنك المركزي العراقي أو مدة زمنية أقصر، وليس من تاريخ التبليغ بالقرار. بذلك فات على المدعي حق الطعن بالقرار الصادر بحقه من محكمة الخدمات المالية بالعدد (٥ / خدمات مالية / ٢٠١٧) في ٨ / ٥ / ٢٠١٧ لعدم علمه بالقرار المذكور؛ ولأن العلم بالقرار الصادر عن الغير يقتضي التبليغ وأن عدم تبليغه ألحق ضرراً مباشراً ومستقلاً بعناصره ويمكن إزالته من خلال إلغاء النص (٦٩) من قانون البنك المركزي المشار إليه أعلاه بتشريع يصدره المدعي عليه الأول وذلك بأن يجعل الطعن بقرارات البنك المركزي خلال مدة مناسبة من تاريخ التبليغ بها وليس من تاريخ صدورهما وعلى نهج القوانين العراقية بهذا الصدد. وقد رد وكيل المدعى عليه بأن المادة (١٠٠) من الدستور تنص بأن: (يحظر النص في القوانين على تحصيل أي عمل أو قرار إداري من الطعن) وأن نص المادة المعارض عليها لم ينص بأي شكل من الأشكال على تحصيل قرارات البنك المركزي العراقي بل على العكس فإن قانون البنك المركزي العراقي نص على تأسيس (محكمة الخدمات المالية) للنظر في جميع الدعاوى التي تقام للاعتراض على القرارات والأوامر والإجراءات الصادرة عن البنك المذكور. كما أضاف وكيل المدعى عليه أن فترة الثلاثين يوماً المحددة للاعتراض بالنسبة للعاملين في القطاع المصرفي أكثر من كافية وأن المشرع أخذ بمبدأ (العلم المفترض) لكون

العلم بالقرار مفترض من الناحية العملية وذهب بهذا الاتجاه قانون المرافعات المدنية النافذ في الفقرة (١) من المادة (١٥٣) منه حيث جاء فيها (لمن صدر الأمر ضده وللطالب عند رفض طلبه أن يتظلم لدى المحكمة التي أصدرته خلال ثلاثة أيام من تاريخ إصدار الأمر أو من تاريخ تبلغه وذلك بتكليف الخصم بالحضور أمام المحكمة بطريق الاستعجال). وقد أصدرت المحكمة قرارها في الدعوى الذي جاء فيه: (... تجد المحكمة الاتحادية العليا بأن نص المادة (٦٩) من قانون البنك المركزي العراقي رقم (٥٦) لسنة ٢٠٠٤ قد شرع وفق خيار المشرع استناداً إلى صلاحياته الدستورية المنصوص عليها في المادة (٦١/ ثانياً) من الدستور وانه لا يتضمن تحصيل القرارات الصادرة عن البنك المركزي من الطعن بها وبالتالي لا يخالف المادة (١٠٠) من الدستور. وتجد المحكمة الاتحادية العليا كذلك بأن طلب المدعي بإلغاء نص المادة (٦٩) من قانون البنك المركزي العراقي رقم (٥٦) لسنة ٢٠٠٤ وتشريع نص آخر بديلاً عنه وهذا يخرج عن اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا... ويتطلب تدخل تشريعي من المشرع حسب صلاحياته الدستورية... ولما تقدم تكون دعوى المدعي فاقدة لسندها من القانون، عليه قررت المحكمة ردها...^(١).

والملاحظ على الحكم المتقدم أنه أسند صلاحية المشرع إلى دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ مع أن قانون البنك المركزي النافذ صدر من قبل سلطة الائتلاف المؤقتة (المنحلة) سنة ٢٠٠٤، أي في وقت سابق على صدور الدستور المذكور، واستندت السلطة في إصدارها لهذا القانون على النظام رقم (١) الذي جاء فيه: (يُعهد إلى السلطة الائتلافية المؤقتة ممارسة كافة السلطات

(١) حكم المحكمة الاتحادية العليا رقم (١٤٧ / اتحادية / ٢٠١٧) الصادر في ١٢ / ٢ / ٢٠١٨.

التنفيذية والتشريعية والقضائية اللازمة لتحقيق أهدافها، وذلك بموجب قرارات مجلس الأمن الدولي ذات الصلة، بما فيها القرار رقم ١٤٨٣ (٢٠٠٣) والقوانين والأعراف المتبعة في حالة الحرب، ويتولى مدير سلطة الائتلاف المؤقتة ممارسة تلك السلطات^(١).

الدعوى الدستورية الثانية:

كررت المحكمة الاتحادية العليا في هذه الدعوى ما جاء في حكمها السابق وأضافت إليه أسباباً أخرى لرد الدعوى حيث جاء في حكمها: (... تجد المحكمة الاتحادية العليا أن توجه المشرع في جعل بدء مدة الطعن بموجب المادة (٦٩) من قانون البنك المركزي المشار إليه جاء خياراً تشريعياً لا مخالفة للدستور فيه ويستند إلى مبدأ قانوني هو مبدأ (العلم المفترض) لدى ذوي العلاقة ولا يتضمننا تحصيلنا لقرارات البنك المركزي، لوجود جهة طعن لها هي (محكمة الخدمات المالية)... مما يقتضي من صدر قرار البنك ضده متابعته من بدء الإجراءات لحين صدوره والطعن به إذا رأى فيه مخالفة للقانون وبناء عليه تكون دعوى المدعي غير مستندة على سبب من الدستور والقانون فقرر الحكم بالاتفاق ردها...)^(٢).

رأينا في الموضوع:

نرى أن قانون البنك المركزي العراقي حمل المخاطبين بقرارات البنك المركزي اعباء تفوق طاقتهم عندما طالبهم بمتابعة القرارات وافترض العلم

(١) الفقرة (١) من القسم (١) من نظام سلطة الائتلاف المؤقتة (المنحلة) رقم: ١ المنشور في الوقائع العراقية العدد ٣٩٧٧ - السنة ٤٤، ١٧ حزيران، ٢٠٠٣ م.

(٢) حكم المحكمة الاتحادية العليا رقم (٥٣ / اتحادية / إعلام / ٢٠١٨) الصادر في ١٥ / ٥ / ٢٠١٨.

بها حتى من دون التبليغ بمضمونها، وهذا التعامل من قبل المشرع لا يمت بالتأكيد للعدالة التي أوجب دستور جمهورية العراق النافذ لسنة ٢٠٠٥ أن يتصف بها التعامل مع من تتخذ بحقوقهم القرارات والإجراءات الإدارية والقضائية، والمعاملة العادلة هنا حق دستوري مكفول ومقرر للأفراد يجب على المشرع، والإدارة والقضاء مراعاته واحترامه نزولا عند رغبة المشرع الدستوري وبخلافه يعد التصرف الصادر من تلك الجهات غير دستوري^(١).

(١) لقد بلغت النظم القانونية المتقدمة شأوا بعيدا في مراعاة مبدأ العدالة في المعاملة القضائية مع المتقاضين وتقديم التسهيلات اللازمة التي تمكنهم من نيل حقوقهم ببسر وسهولة، ففي تقرير صادر عن: (مركز تطوير النظام القانوني الأمريكي) التابع لجامعة (دنفور) (SLAAI) في شهر تشرين الأول ٢٠١٨م، تم رصد ثماني عشر تقنية ينبغي على المحاكم أن تستخدمها من أجل خدمة أفضل للمتقاضين والمتعاملين بوجه عام. التقنية الأولى: هي تمكين المتعاملين من الحصول على المعلومات والخدمات القضائية باستخدام تليفوناتهم الذكية. والتقنية الثانية: هي تمكين المتعاملين من عرض أي دليل أو مستند أو صور أو فيديو أو أي معلومات أخرى أثناء الجلسة مباشرة من هواتفهم المحمولة على شاشة المحكمة. أما التقنية الثالثة: فهي استخدام (الفيديو كونفرانس) كبديل عن الحضور الشخصي أمام المحاكم. والتقنية الرابعة: هي تمكين الأطراف من تحديد مواعيد الجلسات الخاصة بهم إلكترونيا بما يتناسب مع ظروفهم الشخصية. والتقنية الخامسة: هي تمكين المتقاضين من دفع الرسوم والغرامات وغيرها من الالتزامات المالية عبر الإنترنت. والتقنية السادسة: هي أن يتضمن الموقع الإلكتروني للمحكمة إرشادات عن كيفية الوصول إليها باستخدام المواصلات العامة أو الخاصة. والتقنية السابعة: هي تمكين المتعاملين من الحصول على المعلومات والنماذج إلكترونيا. والتقنية الثامنة: هي تبسيط إجراءات نماذج الشكاوى والدعاوى. والتقنية التاسعة: تستهدف الأشخاص الراغبين في تمثيل أنفسهم أمام المحاكم، دون الاستعانة بمحام، بحيث يمكنهم ملء وتعبئة المستندات إلكترونيا. والتقنية العاشرة: هي كفالة الحصول بشكل إلكتروني على الأمر أو الحكم القضائي في ختام إجراءات المحاكمة أو القضية. والتقنية الحادية عشرة: هي إنشاء بوابة تقاض إلكترونية لكل محكمة. والتقنية الثانية عشرة: هي كفالة التقاضي الإلكتروني أو التقاضي عن بعد. والتقنية الثالثة عشرة: هي توفير إرشادات قانونية إلكترونية للمتقاضين. والتقنية الرابعة عشرة: هي استعمال الرسائل النصية القصيرة في تبليغ المتقاضين بكل ما يطرأ على القضايا المتعلقة بهم المنظورة أمام المحاكم. والتقنية الخامسة عشرة: هي استخدام التكنولوجيا في تبسيط الإجراءات. والتقنية السادسة عشرة: هي إلغاء متطلبات التوثيق لملفات المحاكم، بما يمهّد لقيد الدعاوى إلكترونيا. والتقنية السابعة عشرة: هي أن تتيح نماذج ←

جدير بالذكر هنا أن ثمة تفاوتاً في المعاملة القانونية من ناحية التبليغ بالقرارات بين المتعاملين مع البنك المركزي وبين العاملين في البنك المذكور. فالفئة الأولى: مثل: المصارف يسمح لها بالطعن على قرارات البنك المركزي، كما بينا آنفاً، خلال ثلاثين يوماً من تاريخ صدورها بينما الفئة الثانية: مثل: أعضاء مجلس إدارة البنك المركزي الذين تتخذ بحقهم قرارات بالإعفاء من مناصبهم يجوز لهم الطعن على تلك القرارات خلال شهرين من إخطار الشخص المعني بالقرار^(١) وليس من تاريخ صدوره. وهذا التفاوت في المعاملة من حيث مدة الطعن وبدء سريانه غير مقبول، لأنه ينطوي على محاباة ظاهرة لا سيما أن الآثار القانونية المترتبة على القرارات المتخذة إزاء الفئة الأولى أشد وقعا وأوسع نطاقاً من القرارات المتخذة إزاء الفئة الثانية.

→ المحكمة لكل متقاض إمكانية لتدوين البيانات التي تحدد قائمة الاحتياجات الشخصية له، وما إذا كان لديه إعاقة بدنية أو بحاجة إلى مترجم أو تحديد الطريقة المفضلة له لتسلم التبليغات القضائية. أما التقنية الثامنة عشرة: فهي تطبيق المكونات النموذجية لنظام إدارة القضايا إلكترونياً. للاطلاع على التقنيات المذكورة في أعلاه بشكل مفصل ينظر:

John M. Greacen, Eighteen ways courts should use technology to better serve their customers, Iaals, institute for the advancement of the American legal system, University Denver, October 2018, P. 1 – 32. www.iaals.du.edu

ينظر: كذلك أحمد عبد الظاهر أحمد عبد، المحكمة الإلكترونية كيف؟ مقال منشور على موقع: nidekniL

(١) ينظر: البند (ب) من الفقرة (٤) من المادة (١٤) من قانون البنك المركزي العراقي النافذ.

الفرع الرابع

البنك المركزي هيئة داعمة للمصارف

إذا كان البنك المركزي يُمارس نشاطا ضبطيا إزاء المصارف، فإنه بالمثل أيضاً يمارس نشاطا داعماً لها، والنشاطان اللذان يباشرهما البنك المذكور إنما يستهدفان تحقيق غرض أو هدف واحد هو استقرار النظام المصرفي للدولة، ففي الأوقات التي تمر بها المصارف بظروف استثنائية تعجز معها عن مواصلة تقديم خدماتها للعملاء من مودعين وغيرهم يبرز دور البنك المركزي في مد يد المساعدة والدعم للمصارف المذكورة لإقالتها من عثرتها، وإعادة ثقة العملاء بها، وحمايتها من المخاطر التي قد تتعرض لها، مثل: فرض الوصاية عليها، وإشهار إفلاسها، وتصفيتها. ولهذا يطلق على البنك المركزي وصف المقرض الأخير بوصفه ملاذاً آمناً تلجأ إليه المصارف التي تمر بظروف طارئة خارجة عن إرادتها. وقد نظم قانون البنك المركزي العراقي النافذ شروط تقديم هذا النوع من القروض التي يُمكن تسميتها بقروض الإنقاذ. وسنقف على تلك الشروط، ثمَّ نبين حدود سلطة البنك المركزي في تقديمها وذلك في البيان التالي:

أولاً: شروط تقديم قروض الإنقاذ:

لا بُدَّ أن تتوفر مجموعة من الشروط كي يتمكن البنك المركزي من إقراض المصرف المتعثر، وهذه الشروط هي^(١):

١ - أن يكون المصرف مرخصاً أو يحمل تصريحاً من البنك المركزي بممارسة النشاط.

(١) تُنظر: المادة: (٣٠) من قانون البنك المركزي العراقي النافذ.

- ٢ - إلّا تزيد مدة القرض عن ثلاثة أشهر قابلة للتجديد على أساس برنامج يوضح الإجراءات التي يقوم بها المصرف المقترض.
 - ٣ - أن يقتنع البنك المركزي أن المصرف مليء، وأن الضمانات التي يُقدمها مناسبة، وأنه يطلب القرض لغرض تحسين السيولة.
 - ٤ - أن تقديم القرض يُعد ضروريا لاستقرار النظام المالي في الدولة.
 - ٥ - أن يصدر وزير المالية ضمانا كتابيا للبنك المركزي نيابة عن الحكومة يضمن فيه سداد القرض.
 - ٦ - أن يُقدم القرض مقابل فائدة يحددها البنك على وفق متطلبات السوق.
- ثانياً: حدود سلطة البنك المركزي في تقديم قروض الإنقاذ:

إن سلطة البنك المركزي في تقديم قروض الإنقاذ إلى المصارف المتعثرة هي سلطة تقديرية؛ لأن الكثير من متطلبات تقديم هذا القرض يعود تقديرها إلى قناعة البنك المركزي مثل: تجديد مدة القرض، وملاءة المصرف المتعثر، وكفاية الضمانات المقدمة من قبله، وضرورة القرض لصيانة النظام المالي في الدولة من المخاطر المحدقة به، ونسبة الفائدة المستحقة عن تقديم القرض، لكن يرد على سلطة البنك المركزي في تقديم قروض الإنقاذ قيد هام هو إلّا يتعسف البنك باستخدام اختصاصاته، أو يُسيئ استخدامها وإلّا أصبحت قراراته عرضه للطعن أمام محكمة الخدمات المالية التي يجب أن تتصدى لذلك التعسف أو الانحراف^(١). وقد طبقت المحكمة المبادئ المتقدمة في أحد قراراتها الذي قالت فيه إن:

(١) تُنظر: الفقرتان: (أ)، و(ج) من المادة: (٦٩) من قانون البنك المركزي العراقي النافذ.

(... مصرف (ال. و) ومنذُ عام ٢٠٠٩ كان قد تعرض لشحة في السيولة النقدية نتيجة تضافر أسباب عديدة أدت بالنتيجة إلى تعثر المصرف المذكور في أداء مهامه المصرفية، والأساس في تلك الأسباب كان مرده قيام وزارة المالية وبموجب كتابها المرقم (٤٠٢) في ١٥ / ١ / ٢٠٠٩ بالطلب إلى كافة الوزارات والجهات الحكومية بسحب الودائع الحكومية من المصارف الأهلية كما إن قيام البنك المركزي المدعى عليه بغلق (٥٠) فرعاً من فروع المصرف المذكور أدى إلى... هلع وخوف أصاب جمهور المودعين وعزوفهم عن الإيداع في المصرف المذكور وضعف الثقة فيه أدى بالنتيجة إلى حصول فجوة كبيرة بين عمليات السحب والإيداع الأمر الذي أدى بمجمله إلى تعثر المصرف في أداء مهامه وعلى وفق ما رسمه له القانون. كما وجدت المحكمة... أن أزمة السيولة النقدية التي تواجه مصرف (ال. و) بالإمكان تجاوزها عن طريق العمل على إعادة تأهيل المصرف من قبل البنك المركزي... وهذا يقع في صلب الأهداف والوسائل التي أوجبها المشرع على البنك المركزي القيام بها لتعزيزها للتنمية المستدامة وإتاحة فرص العمل وتحقيق الرخاء للعراق... ذلك لأن البنك المركزي هو المقرض الأخير والملجأ الأخير للمصارف المرخصة والتي تقع عليه مسؤولية الأخذ بيد المصارف لتجاوز تعثرها فكان على البنك المركزي والحالة هذه أعمال هذه النصوص وعدم إهمالها وإمكانه أيضاً أن يُقدم توجيه إلى وزير المالية لإصداره ضمناً كتاباً له نيابة عن الحكومة يضمن سداد قيمة القرض الذي يمكن تقديمه إلى المصرف وبضمانات موجوداته يقدمها المصرف ضمناً لتلك القروض... من كل ما تقدم وحيث إنَّ الثابت لدى هذه المحكمة من أن البنك المركزي لم يستجِب للطلبات المتكررة والمقترحات المقدمة من كبار مساهمي المصرف المدعي بشأن إعادة التأهيل المطلوب... وكان قرار البنك بالرفض خالياً من

أسبابه القانونية إضافة إلى أنه جاء خلافا لمهامه الأساسية... وهو بهذا الرفض قد أساء السلطات الممنوحة له بموجب القانون المذكور وبذات الوقت كان متعسفا في ذلك طالما كانت هناك خيارات أفضل يمكن تحقيق أهداف وغايات قانون البنك المركزي... وبالطلب قررت المحكمة إلزام المدعى عليه إضافة إلى وظيفته بإعادة تأهيل مصرف (ال.و) للاستثمار والتمويل^(١).

نستنتج من كل ما تقدم أن الخصائص التي يتمتع بها البنك المركزي أضفت عليه أهمية كبرى فبات على اثرها البنك المذكور مرفقا عاما أساسيا يلزم وجوده وجود الدولة نفسها، فهما قرينان لا يفترقان، ولا يتصور وجود أحدهما بدون الآخر، لذلك منعت التشريعات صراحة إلغاء البنك المركزي، من تلك التشريعات على سبيل المثال: النظام الأساسي للبنك المركزي التونسي الذي نص بأن: (لا يمكن حل البنك المركزي)^(٢). عليه فإن البنك المركزي، بوصفه مرفقا عاما اقتصاديا تقليديا، يوازي في الأهمية التي يحظى بها المرافق العامة الإدارية التقليدية التي لا غنى للدولة عنها مثل: الدفاع، والأمن، والقضاء.

(١) قرار محكمة الخدمات المالية عدد ١ / ٢ / ٣ / ٩ خدمات مالية ٢٠١٣ في ١٤ / ١٠ / ٢٠١٣. غير منشور.

(٢) الفصل (٦) من قانون عدد (٣٥) لسنة ٢٠١٦ المتعلق بضبط النظام الأساسي للبنك المركزي التونسي.

المبحث الثاني

في التعريف باستقلال البنك المركزي
عن السلطة التنفيذية

توطئة وتقسيم

يتطلب فهم فكرة الاستقلال الذي تتمتع به البنوك المركزية في مواجهة السلطة التنفيذية الوقوف على مفهوم تلك الفكرة، ومبرراتها، والموقف الذي اتخذته الدساتير والتشريعات العادية والجهات القضائية منها، كذلك التعرف على العناصر التي تكوّن الاستقلال والتي بوجودها يمكن أن يقال إن البنك المركزي هيئة مستقلة تُدير نشاطها بعيدا عن ضغوط السلطة التنفيذية وتدخلاتها. ومن أجل إيضاح الفكرة المتقدمة سنقسم هذا المبحث على ثلاثة مطالب هي:

المطلب الأول: مفهوم استقلال البنك المركزي عن السلطة التنفيذية ومبرراته.
المطلب الثاني: الموقف الدستوري والتشريعي والقضائي من استقلال البنك المركزي.

المطلب الثالث: عناصر استقلال البنك المركزي عن السلطة التنفيذية.

المطلب الأول

مفهوم استقلال البنك المركزي عن السلطة التنفيذية ومبرراته

سنسلط الضوء في هذا المطلب على مفهوم استقلال البنك المركزي عن السلطة التنفيذية، ثمّ نتناول المبررات التي تقف وراءه وذلك في الفرعين التاليين:

الفرع الأول

مفهوم استقلال البنك المركزي عن السلطة التنفيذية

رأي بعض الشراح أن استقلال البنك المركزي عن السلطة التنفيذية يقصد به تزويد البنك المركزي بالحرية الكاملة في إدارة السياسة النقدية عن طريق عزله عن أية ممارسات سياسية من طرف السلطة التنفيذية مع منحه حرية تصرف كاملة في وضع السياسة النقدية وتنفيذها^(١). وقال آخرون إن (استقلالية الصيرفة المركزية مرتبطة باستقلالها في إدارة السياسة النقدية بعيدا عن تدخل السلطة التنفيذية بما لا يسمح بتسخير السياسة النقدية لتمويل العجز في الموازنة العامة، وهو ما يمكن أن يؤدي إلى ارتفاع التضخم)^(٢).

(١) حورية حمني، المصدر السابق، ص ٣٨.

(٢) عزوز علي، قياس استقلالية البنك المركزي في ظل الإصلاحات المصرفية الحديثة، مداخلة في إطار المؤتمر العلمي الثاني حول إصلاح النظام المصرفي الجزائري في ظل التطورات العالمية الراهنة، جامعة حسيبة بن بو علي، الشلف، ١١ - ١٢ أيار ٢٠٠٨، ص ٣.

فالاستقلال بمعنى آخر يعني حرية البنك المركزي في أن يدير شؤونه، وأن يمارس اختصاصاته بذاته من دون الخضوع لأي نوع من أنواع النفوذ أو الضغوط غير المشروعة التي قد تمارس من جانب السلطات العامة في الدولة لا سيما السلطة التنفيذية مع وجوب التزام البنك المركزي بما يفرضه عليه القانون من واجبات تحت رقابة الجهات المختصة للحيلولة دون انحرافه في استعمال سلطاته، أو إساءة استخدامها.

الفرع الثاني

مبررات استقلال البنك المركزي عن السلطة التنفيذية

ثمة مبررات عدة تقف وراء استقلال البنك المركزي عن السلطة التنفيذية أهمها:

أولاً: الاستقلال يُعزز كفاءة البنك المركزي ويضمن حياد وظيفته:

إن تزويد البنك المركزي بالاستقلال يستهدف، من بين ما يستهدفه من أغراض، إتاحة الفرصة للخبرات الفنية المتخصصة للإسهام في أداء الوظائف التي يُعهد بها إلى البنك بكفاءة وفاعلية وبما يضيفي قدراً كبيراً من المصداقية على أدائه أمام الجمهور، فلو لم يكن البنك المركزي مستقلاً، وكان مرتبطاً بالسلطة التنفيذية ارتباطاً عضوياً لفقد الجمهور ثقته في صدقية نشاط البنك وحياده؛ لأن تفضيل مصالح المصارف المملوكة للحكومة على مصالح المصارف الخاصة يصبح احتمالاً وارداً جداً، وهذا ما يتعارض مع توجهات دستور جمهورية

العراق النافذ لسنة ٢٠٠٥ الذي أكد في مادته: (٢٥) على وجوب أن تكفل الدولة تشجيع القطاع الخاص وتنميته.

ثانياً: استقلال البنك المركزي يصون الاقتصاد من مخاطر التضخم:

تختص البنوك المركزية بإصدار النقود القانونية^(١)، ولو قدر للحكومة أن تُهيمن على البنك المركزي لوجدت الطريق أمامها ممهداً للحصول على ما تحتاجه من موارد تُلبي احتياجاتها للتمويل وبما يتفق مع رغباتها في الإنفاق الذي قد يكون متعارضاً مع أهداف السياسة النقدية للبنك المركزي المتعلقة بتحقيق الاستقرار في الأسعار، وسلامة النظام المصرفي^(٢)، ولعل الكاتب (دافيد ريكاردو) هو خير من عبر عن التخوف من مخاطر تبعية البنك المركزي للحكومة عندما قال إنه: (لا يمكن الاطمئنان إلى الاعتماد على الحكومة في السيطرة على إصدار النقود حيث إنَّ منح الحكومة هذه السلطة سوف يؤدي غالباً إلى الإفراط في استخدامها)^(٣).

عموماً فإن نزعة التخوف من حدوث التضخم بسبب هيمنة الحكومة على البنك المركزي هي نزعة عالمية إن صح لنا التعبير ولا تقتصر على دولة دون أخرى، فعلى سبيل المثال: اكتسحت أمريكا اللاتينية منذ أواخر التسعينات من القرن الماضي حركة إصلاح واسعة النطاق، بهدف منح الاستقلال للبنوك

(١) نص البند (و) من الفقرة (١) من المادة رقم (٤) من قانون البنك المركزي العراقي النافذ لسنة ٢٠٠٤ بأن: (... تشمل مهام البنك المركزي ما يلي: إصدار العملة العراقية وإدارتها...).

(2) Why do we need independent central banks? Radboud university. www.ru.nl

(٣) منصور زين، استقلالية البنك المركزي وأثرها على السياسة النقدية، بحث مقدم إلى ملتقى المنظومة المصرفية الجزائرية والتحويلات الاقتصادية واقع وتحديات، جامعة الشلف، بدون ذكر السنة، ص ٤٢١.

المركزية وتحريرها من ضغط الحكومة لإصدار النقود لتمويل الإنفاق الحكومي، ولو اخترنا البرازيل نموذجا لوجدنا أنه عندما تم إنشاء مصرف البرازيل المركزي عام: ١٩٦٤ أي خلال السنوات الأولى من الدكتاتورية العسكرية؛ فإن الحكومة أنشأت أيضاً مجلس النقد الوطني الذي كان يتمتع بسلطات تنظيمية على البنك، وكان لهذا المجلس تسعة أعضاء، ستة منهم حددت ولايتهم لست سنوات، وشغل أربعة من هؤلاء الأعضاء الستة عضوية مجلس إدارة البنك أحدهم بصفة محافظ. ولقد زود هذا التنظيم القانوني البنك المركزي ببعض الاستقلالية حيث لا يمكن إقالة أعضاء مجلس إدارة البنك حتى استكمال مددهم، لكن هذا الترتيب لم يدم طويلا ففي عام ١٩٦٧ أثناء الانتقال الأول للسلطة قررت الحكومة العسكرية الجديدة انها تريد السيطرة الكاملة على السياسة الاقتصادية وأجبرت مجلس إدارة مصرف البرازيل المركزي على الاستقالة وتوقف أيضاً احترام القواعد القانونية النافذة مما أدى إلى إعفاء الحكومة لأعضاء المجلس كلما رأت ذلك مناسباً. وكانت النتيجة أن الحكومة، باستخدام مجلس النقد الوطني كأداة لها، بدأت في طباعة مبالغ كبيرة من النقود. وخلال العقود الثلاثة التالية، توسع المجلس ليشمل (٢٦) عضواً، حيث بدأت مجموعات المصالح المختلفة، بما في ذلك النقابات، في طلب قطعة من الكعكة مما أعطى تصوراً بأن المجلس كان مكرساً لإرضاء مجموعات المصالح أكثر من مكافحة التضخم، كما كان من المفترض في الأصل القيام به. وفي عام ١٩٩٤ وبعد مرور ما يقارب ثمان سنوات من انتهاء الحكم العسكري، قدمت الحكومة الديمقراطية في عهد ايتامار فرانكو حزمة ناجحة لمكافحة التضخم، والمعروفة باسم الخطة الحقيقية التي زادت من استقلالية البنك المركزي بصورة لم يسبق لها مثيل حيث قلصت من عضوية المجلس ليقصر على ثلاثة أعضاء فقط هم محافظ البنك المركزي

ووزير المالية ووزير التخطيط، ومنعت المجلس من التدخل في قرارات البنك المركزي، ووجهت اهتمام المجلس بدلا من ذلك إلى قضايا أخرى بما في ذلك التنمية الاقتصادية. وكانت النتيجة انخفاضاً كبيراً في معدلات التضخم على مدار الأربع والعشرين السنة الماضية واستقرار أكبر للاقتصاد الكلي^(١).

بناءً على ما تقدم لم يكن مستغرباً أن تتصدى القوانين لمحاولات الحكومة في الاقتراض من البنوك المركزية بيد أن تلك القوانين تباينت في مواقفها فمنها من اتخذ موقفاً متشدداً ومنها من اتخذ موقفاً مرناً. فقانون البنك المركزي العراقي النافذ لسنة ٢٠٠٤ على سبيل المثال حظر على البنك إقراض الحكومة أو أي شخص معنوي عام، لكنه استثنى من ذلك تقديم القروض إلى المصارف التجارية الحكومية، إذ يجوز للبنك المركزي أن ييسط يده ويقرض المصارف الحكومية المتعثرة في عملها بقصد إعادة تأهيلها بالشروط والأحكام ذاتها التي تُقدم بمقتضاها القروض إلى المصارف التجارية الخاصة^(٢).

وفي رأينا أن تشدد القانون الحالي للبنك المركزي العراقي في موضوع إقراض الحكومة يكمن سببه في الآثار السلبية التي ولدها تمادي الحكومة في الاقتراض من البنك المذكور في ظل أحكام قانون البنك المركزي الملغى رقم (٦٤) لسنة ١٩٧٦ الذي أجاز الاقتراض لتمويل العجز في الموازنة العامة بشروط معينة^(٣)، وهو ما ترتب عليه إفراط غير مسبوق في عرض النقد، وزيادة

(1) João Ayres, When Central Bank autonomy makes all the difference, 22 July 2018, blogs. iadb. org.

(٢) تنظر: الفقرة (١) من المادة (٢٦) من قانون البنك المركزي العراقي النافذ.

(٣) نصت المادة (٢١) من قانون البنك المركزي العراقي الملغى رقم: (٦٤) لسنة ١٩٧٦ بأن: (للبنك منح الحكومة سلفاً مؤقتة لتغطية عجز مؤقت في الميزانية الاعتيادية على أن لا تتجاوز هذه ←

في نسبة التضخم الذي ارتفع في عام ١٩٩٥ بالمقارنة مع عام ١٩٨٢ مليون بالمائة وهي أعلى نسبة تضخم بالعالم^(١). وعودة إلى بدء نقول إنه على الرغم من المنع الظاهر للإقراض المباشر للحكومة؛ فإن البنك المركزي العراقي استخدم سبلا أشبه بالخليل القانونية للتخفيف من غلواء المنع الوارد في القانون من ذلك على سبيل المثال: تخفيض الاحتياطي القانوني لديه لأحد المصارف ليتسنى لهذا المصرف تقديم قرض بالدينار العراقي زاد مبلغه على ما يعادل (٢) مليار دولار لإحدى الوزارات^(٢).

وبالمقابل سلكت تشريعات أخرى موقفا مرنا في تقديم البنك المركزي قروضا للحكومة، فقانون مصرف البحرين المركزي على سبيل المثال: أجاز للمصرف المذكور أن يقدم للحكومة في الحالات الاستثنائية قروضا لا تتجاوز نسبتها (٢٥٪) من الموازنة العامة للدولة المعتمدة للسنة المالية التي منحت خلالها تلك القروض على أن تُسترد خلال الثلاثة أشهر التالية لنهاية السنة المالية التي منحت فيها، وتقدم القروض المذكورة لمعالجة عجز موسمي أو غير متوقع في الموازنة العامة للدولة أو لتوفير السيولة طبقا للشروط والأوضاع التي يحددها

→ السلف في أي وقت من الأوقات (١٥٪) خمسة عشر من المائة من مجموع الإيرادات المخمنة للميزانية الاعتيادية في قانون الميزانية للسنة التي تمنح فيها هذه السلف، ويتم تسديدها في موعد لا يتعدى الثلاثة أشهر التالية لنهاية السنة المالية التي منحت فيها...).

(١) د. نهاد عبد الكريم أحمد العبيدي، الملامح والاتجاهات الراهنة للسياسة النقدية في العراق (من التقيد إلى التحرير) ومجالات تفعيلها، الغري للعلوم الاقتصادية والإدارية، العدد الثامن عشر، ص ١٢ متاح على الموقع: qi. ude. kufa

ينظر: كذلك د. هادي حسن عليوي، التضخم والدور الذي يمكن أن يلعبه البنك المركزي العراقي في الحد منه، مقالة منشورة على الموقع: gro. eniInorIiS

(٢) د. علي مرزا، استقلالية البنك المركزي والاحتياطات الدولية والميزانية العامة في العراق، مقال منشور على شبكة الاقتصاديين العراقيين في ٤ / ٥ / ٢٠١٢.

مجلس إدارة المصرف المركزي^(١). وفي مصر يقدم البنك المركزي تمويلا للحكومة بناء على طلبها لتغطية العجز الحكومي في الموازنة العامة، على ألا تتجاوز قيمة هذا التمويل (١٠٪) من متوسط إيرادات الموازنة العامة في السنوات الثلاث السابقة، وتكون مدة هذا التمويل ثلاثة أشهر قابلة للتجديد لمدد أخرى مماثلة، ويجب أن يُسدد بالكامل خلال اثني عشر شهرا على الأكثر من تاريخ تقديمه^(٢).

ثالثاً: الاستقلال يبعد البنك المركزي عن تأثير النزاعات السياسية:

يُقدم البنك المركزي، بوصفه مرفقا عاما، خدمات أساسية لا غنى للدولة عنها في المجال الاقتصادي، ولضمان دوام استمرار البنك بتقديم خدماته بانتظام واطراد فقد اقتضى الحال أن يبقى بعيدا عن التقلبات السياسية، وأن يمارس وظائفه بمنأى عن الأهواء الحزبية، وهذا النأي يصعب تحقيقه طالما كان البنك خاضعا للحكومة أو تابعها ومرتبطا بها. فالعلاج الوحيد إذن هو تزويد البنك المركزي بالاستقلال الذي من شأنه أن ينزع الصفة السياسية عن الوظيفة التنظيمية التي يتولاها البنك المركزي. وهذا المسلك يعد تطبيقا مباشرا لمبدأ الفصل بين الأجهزة أو السلطات السياسية من ناحية والأجهزة أو السلطات الإدارية من ناحية أخرى. وهو مبدأ له مكانة هامة في الدول الديمقراطية المعاصرة؛ لأنه يُشكل ضمانة لا غنى عنها لحماية حقوق الأفراد وحياتهم، ولضمان استمرار المرافق العامة واستقرارها من جهة أخرى^(٣).

(١) تنظر: المادة (٢٥) من قانون رقم (٦٤) لسنة ٢٠١٦ بإصدار قانون مصرف البحرين المركزي والمؤسسات المالية النافذ.

(٢) تنظر: المادة (٢٦) من قانون البنك المركزي والجهاز المصرفي والنقد المصري رقم (٨٨) لسنة ٢٠٠٣.

(٣) د. وليد محمد الشناوي، المصدر السابق، ص ٢١٠.

لكن الحقيقة التي لا يمكن لنا أن نتجاهلها هي أن ابعاد البنك المركزي نهائيا عن التأثيرات السياسية يبقى فكرة عصية على التطبيق؛ لأن البنك المركزي لا بُدَّ أن يتصل بالحكومة بصفته وكيلا عنها، ومستشارا ماليا لها، وماسكا لحساباتها، ومؤتمنا على مواردها لا سيما العملة الأجنبية منها^(١).

وقد تتخذ الحكومة من هذه العلاقة ذريعة لفرض هيمنتها على البنك المركزي لا سيما في أوقات الأزمات الاقتصادية، ولعل خير مثل يُذكر في هذا المقام الأزمة الاقتصادية التي وقعت عام ٢٠٠٨، فبعد أن تباطأ التضخم في الستينات والسبعينات، خاض العديد من محافظي البنوك المركزية نضالا للفوز بمزيد من الصلاحيات لتحديد أسعار الفائدة دون تدخل سياسي بيد أن فكرة استقلال البنوك المركزية باتخاذ القرارات تعرضت لخطورة شديدة وبدأت تتصدع بعد الأزمة المالية لعام ٢٠٠٨، واتهمت البنوك المركزية بأنها تغالي في السرية وتضع مصالح البنوك التجارية أمام مصالح دافعي الضرائب لذلك حان الوقت للمزيد من السيطرة الحكومية، وقد بدأت تظهر كتابات تؤيد هذه الاتجاه وتشكك في فكرة الاستقلال ذاتها حيثُ وصفها البعض بأنها أسطورة^(٢).

(١) ينظر: بشأن العلاقة بين البنك المركزي والحكومة: د. مظهر محمد صالح قاسم، السياسة النقدية للعراق، بناء الاستقرار الاقتصادي الكلي والحفاظ على نظام مالي سليم، المصدر السابق، ص ١٩ - ٢١.

(2) L. Randall Wray, Central Bank Independence: Myth and Misunderstanding, Working Paper no. 791, Levy Economics Institute of Bard College, March 2014, P. 1 www.levyinstitute.org
– Thomas F. Cargill, Myth of Central Bank independence, Mercatus working paper, Mercatus Center, George Mason University, October 2016, P3 www.mercatus.org
– Stephen Grenville, The useful myth of Central Bank independence, The Interpreter, 8 Apr 2019 www.levyinstitute.org
– Kati Kedward, Why it's time to abandon the myth of Central Bank independence, 1 April 2019, www.opendemocracy.net

وأن مستقبلها غير أكيد^(١)، وعلى اثر ذلك بدأت البنوك المركزية تُكافح في كل مكان للبقاء فوق السياسة، ونستعرض في أدناه أمثلة على التدخلات السياسية في عمل البنوك المركزية في كل من الولايات المتحدة الأمريكية، وتركيا، واليابان والبرازيل:

١ - التدخلات السياسية في عمل مجلس الاحتياطي الفيدرالي الأمريكي:

إن الضغوط السياسية التي تعرض لها مجلس الاحتياطي الفيدرالي الأمريكي ليست وليدة اليوم بل تعود إلى السنوات الأولى لتأسيسه، فعلى سبيل المثال: حظر قانون تأسيس المجلس الصادر عام ١٩١٣ إصدار النقود من أجل إقراض الحكومة لتمويل العجز في الموازنة، كما هو الحال في العديد من الدول المتقدمة، لكن عندما ارتفع العجز في الموازنة إلى ربع الناتج المحلي للولايات المتحدة الأمريكية أقدم مجلس الاحتياطي الفيدرالي تحت ضغط الكونجرس ووزارة الخزانة الأمريكية على شراء السندات الحكومية المطروحة في السوق الثانوية مما عد التفافاً على الحظر^(٢). وفي السبعينات ضغط كل من الرئيسين ليندون جونسون وريتشارد نيكسون على رؤساء مجلس الاحتياطي الفيدرالي للحفاظ على أسعار الفائدة منخفضة، وفي شهر يوليو (تموز) من العام الماضي انتقد الرئيس الأمريكي دونالد ترامب الزيادات في سعر الفائدة التي اعتمدها المجلس الاحتياطي الفيدرالي، مخالفاً بذلك أكثر من عقدين من تقاليد البيت الأبيض المتمثلة بتجنب التعليقات على السياسة النقدية احتراماً لاستقلال المجلس المذكور. وفي الحقيقة أن سبب الهجمات على المجلس الاحتياطي

(1) Otmar Issing, The uncertain future of central bank independence, 2 April 2018, www.voxeu.org

(2) L. Randall Wray, Central Bank Independence: Myth and Misunderstanding, op. cit p. 1.

الفيدرالي ينبع من الأزمة المالية عام ٢٠٠٨، فلقد تم إلقاء اللوم على المجلس لفشله في التنبؤ بوقوع الأزمة ومنع حدوثها، وللدور الذي قام به لاحقاً في إنقاذ بعض المؤسسات المالية ذاتها التي أسهمت في الكارثة مما دفع الجمهوريين في الكونجرس إلى أن يقترحوا بسن تشريعات من شأنها إخضاع السياسة النقدية لمراجعة أكثر صرامة وتقليص سلطة مجلس الاحتياطي الفيدرالي التنظيمية في الإقراض الطارئ لتحقيق متطلبات الشفافية والمساءلة، لكن هذه المقترحات تم رفضها من قبل مجلس الشيوخ^(١).

لقد عقد بعض الكتاب مقارنة لافتة بين مجلس الاحتياطي الفيدرالي الأمريكي والبنك المركزي الألماني حيث وجد أنه كان بالإمكان تغيير قانون البنك المركزي الألماني في أي وقت بموجب أغلبية بسيطة في البرلمان، لكن في ضوء السمعة المميزة للبنك المركزي المذكور لم يملك أي سياسي الدافع لأخذ المبادرة، على النقيض من هذا، فإن المكانة الحالية للمصرف الفيدرالي الأمريكي مهددة فعلى سبيل المثال: وجد أنه ما بين عامي ١٩٧٩ و ١٩٩٠ تم تقديم ما لا يقل عن ٢٠٠ مسودة قانون إلى الكونجرس احتوت على ٣٠٧ مقترح بشأن ٥٦ مسألة كانت ستغير تركيبة نظام الاحتياطي الفيدرالي فيما يخص تنفيذه للسياسة النقدية^(٢).

٢ - التدخلات السياسية في عمل البنك المركزي التركي والياباني والبرازيلي:

ضغط الرئيس التركي رجب طيب اردوغان قبل انتخابات يونيو (حزيران) في العام الماضي على البنك المركزي لبلاده حتى لا يرفع أسعار الفائدة؛ لأنه

(1) Christopher Condon, Central Bank Independence, The Washington Post, July 24 2018, P. 1 www.washingtonpost.com

(2) Otmar Issing, The uncertain future of central bank independence. Op. cit.

يحمل اعتقاداً غير تقليدي قوامه أن أسعار الفائدة المرتفعة تسبب التضخم بدلاً من أن تكبحه. كما ألمح إلى أنه إذا فاز بفترة ولاية أخرى فسوف يجد من استقلال البنك، ولقد فاز بالفعل. وفي يوليو (تموز) أعلن أنه يتمتع بسلطة تسمية محددتي أسعار الفائدة في البنك المركزي بعد يوم من تعيين صهره مسؤولاً عن السياسة الاقتصادية، وفي الأسبوعين التاليين، وفي مواجهة التضخم المتسارع، فأجأ البنك المركزي المستثمرين بإبقاء أسعار الفائدة دون تغيير^(١). وقد وصلت الخلافات بين الرئيس ومحافظ البنك المركزي ذروتها عندما أعفى الرئيس (اردوغان) يوم السبت الموافق ٦ / ٧ / ٢٠١٩ المحافظ (مراد سيتينكايا) من منصبه وتسميه نائبه (مراد أوسال) بدلاً عنه وفقاً لرسوم رئاسي نشر في الجريدة الرسمية علماً أن المحافظ (سيتينكايا) عين بمنصبه سنة: ٢٠١٦ وكان يفترض أن يستمر بمنصبه لمدة أربع سنوات حتى عام ٢٠٢٠^(٢)، لكن الرئيس استخدم صلاحياته المنصوص عليها في المادة (١٠٤) من دستور ١٩٨٢ المعدل التي نصت بأن: (يعين - أي الرئيس - ويقلل مسؤولي الدولة رفيعي المستوى وينظم الإجراءات والمبادئ المتعلقة بتعيينهم وذلك بموجب مراسيم جمهورية)^(٣).

وفي اليابان وافق البنك المركزي عام ٢٠١٣ على تنسيق السياسة النقدية مع الحكومة، وهي خطوة وصفها البعض بأنها نذير خطر على استقلاله، وفي

(1) Christopher Condon, Central Bank Independence, Op. cit, P. 1.

(2) Laura Pitel, Erdogan sacks Turkish central bank governor, Financial Times, July 6 2019, www.ft.com

Jason Karaian, Turkey's president is testing his ability to bend the economy to – his will, July 7, 2019, www.qz.com

(3) Turkey's Constitution of 1982 with Amendments through 2017, www.Constituteproject.org, 29 Jan 2019.

البرازيل حشدت الرئيسة السابقة ديلما روس في حملتها الانتخابية عام ٢٠١٤ أنصارها بالقول إن البنك المركزي المستقل سيفيد المصرفيين الأثرياء ويزيد من حدة الفقر^(١).

رابعاً: الاستقلال يحمي أموال البنك المركزي من مخاطر الحجز القضائي:

يعد الاستقلال ضماناً هامة لحماية أموال البنك المركزي من طلبات إيقاع الحجز التي يتقدم بها دائنو الحكومة. فلو لم يكن البنك المركزي متمتعاً بالشخصية المعنوية ولو كانت ذمته المالية غير منفصلة عن الذمة المالية للحكومة، لوجدت تلك الطلبات استجابة سريعة ولما ترددت المحاكم في إيقاع الحجز على أموال البنك. ولعل حالة العراق خير مثل يُذكر في هذا المقام. فلقد استطاع البنك المركزي العراقي بوصفه بنكاً مركزياً مزوداً بالشخصية المعنوية المستقلة أن يتصرف بحرية في احتياطاته من العملة الأجنبية، وأن ينقلها إلى مناطق ولاية قضائية لا تمتد إليها الحماية المقررة في قرارات مجلس الأمن^(٢).

(1) Christopher Condon, Central Bank Independence, Op. cit, P. 1.

(٢) أصدر مجلس الأمن في جلسته (٤٧٦١) قراره المرقم (١٤٨٣) في ٢٢ أيار ٢٠٠٣ الذي وفر الحماية القانونية لشحنات النفط الخام المصدر وكذلك المنتجات النفطية والغاز الطبيعي التي منشؤها العراق بالحصانة من الدعاوى القضائية المقامة من الدائنين التجاريين أو غيرهم على العراق، إضافة إلى توفير الحماية لعائدات صندوق تنمية العراق (DFI) وهو خلاصة حساب المقبوضات النفطية. علماً أن الحساب المذكور تم فتحه باسم البنك المركزي العراقي لدى البنك الاحتياطي الفيدرالي في نيويورك. وفي ١٥ كانون الأول ٢٠١٠ أصدر مجلس الأمن قراره رقم (١٩٥٦) الذي نصت الفقرة (٣) منه بأن: يتوقف بعد تاريخ ٣٠ حزيران ٢٠١١ تطبيق المادة (٢٠) من قرار مجلس الأمن رقم (١٤٨٣) المشار إليه آنفاً والعمل على اقفال صندوق تنمية العراق في موعد لا يتجاوز ٣٠ حزيران ٢٠١١ ونقل عائداته إلى حسابات بديلة تنشئها الحكومة العراقية، ثم صدر قرار مجلس الأمن رقم (٢١٠٧) المتخذ في جلسته (٦٩٩٠) المعقودة في ٢٧ حزيران ٢٠١٣ والذي قرر في فقرته (٣) إنهاء التدابير المتخذة بموجب الفصل السابع، وإخراج العراق من الفصل المذكور. تنتظر: نصوص قرارات مجلس الأمن كاملة على موقع الأمم

والأمر الرئاسي الأمريكي التنفيذي الخاص بحماية أموال البنك المركزي، وأموال الحكومة العراقية في منطقة الولاية القضائية الأمريكية^(١)، فعلى سبيل المثال: نجح البنك المركزي العراقي بنقل ما يزيد عن (٦٥٪) من احتياطياته الأجنبية إلى بنوك أوروبية متنوعة مثل البنك المركزي الهولندي، والفرنسي، والإيطالي، وبنك إنكلترا ولم تتعرض الاحتياطيات المذكورة لمخاطر طلبات إيقاع الحجز التي تقدم بها دائنو الحكومة العراقية؛ لأن البنك المركزي عُدَّ هيئة لها ذمة مالية مستقلة عن ذمة الحكومة، وأن أمواله تسهم في الاستقرار المالي الوطني الذي يمثل جزءاً مهماً من مكونات الاستقرار المالي الدولي، وأن الأموال المذكورة ليست مخصصة للأغراض التجارية^(٢). علماً أن القضاء لا يتردد في مد الحماية لتشمل أموال الحكومة المودعة في خزائن البنك المركزي التي تُستخدم للأغراض التجارية، ففي سابقة قضائية لافتة للنظر أقام دائنون تجاريون دعوى قضائية في الولايات المتحدة الأمريكية على حكومة الأرجنتين مطالبين بمصادرة أموال الحكومة الأرجنتينية المودعة لدى البنك الاحتياطي الفيدرالي في نيويورك

المتحدة: gro. nu. www ينظر: كذلك د.مظهر محمد صالح، رفع الحصانة الأمريكية عن الأموال العراقية الواقع والتحديات، مقال منشور على شبكة الإنترنت في ٢٠١٤/٦/٥ على الموقع: ten. stsimnoceigarI

(١) أصدر الرئيس الأمريكي (جورج دبيلو بوش) الأمر الرئاسي التنفيذي رقم (١٣٣٠٣) في ٢٢ أيار ٢٠٠٣ تزامناً مع قرار مجلس الأمن رقم (١٤٨٣) المذكور آنفاً، وقد أسبغ الأمر الرئاسي حماية حكومة الولايات المتحدة الأمريكية لأموال البنك المركزي العراقي من خطر الحجز القضائي أو التسويات بأوامر حكم قضائية من طرف واحد التي تصدرها المحاكم الأجنبية. وقد واظب الرئيس الأمريكي على تجديد أمر الحماية سنوياً لغاية ٢٩ أيار ٢٠١٤ عندما قرر الرئيس (باراك أوباما) رفع الحصانة القانونية الممنوحة لصندوق تنمية العراق وعوائد النفط والمنتجات النفطية والموجودات المالية والممتلكات الأخرى التي يمسكها البنك المركزي العراقي إزاء الملاحظات القضائية المرفوعة على العراق. ينظر: د. مظهر محمد صالح، المصدر السابق، ص ١ - ٢.

(٢) د. مظهر محمد صالح، السياسة النقدية للعراق، المصدر السابق، ص ٨.

في العام ٢٠١١، ولم تستجب المحكمة التي تنظر الدعوى لطلبات الدائنين. والسبب في ذلك هو أن المصرف المركزي الأرجنتيني هو من قام بفتح الحساب لدى البنك الاحتياطي الفيدرالي نيابة عن الحكومة الأرجنتينية مما يخلق نوعاً من الحصانة المتبادلة على الأموال بين المصارف المركزية المستقلة^(١).

(١) د. مظهر محمد صالح، رفع الحصانة الأمريكية عن الأموال العراقية، المصدر السابق، ص ١.

المطلب الثاني

الموقف الدستوري والتشريعي والقضائي من استقلال البنك المركزي

عاجلت كثير من الدساتير موضوع استقلال البنوك المركزية، كما كان
للمشرع العادي والقضاء موقف اتجاه هذا الموضوع. وسنقف هنا على تلکم
المواقف والاتجاهات في الفروع الثلاثة التالية:

الفرع الأول

موقف الدساتير من استقلال البنوك المركزية

اهتمت دساتير كثيرة بموضوع استقلال البنك المركزي، وسنسلط الضوء
هنا على موقف دستور جمهورية العراق النافذ لسنة ٢٠٠٥، ودستور جمهورية
مصر العربية لسنة ٢٠١٤ من الاستقلال المذكور:

أولاً: موقف دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ من استقلال البنك المركزي:
نص الدستور العراقي النافذ بأن: البنك المركزي يُعد هيئة مستقلة مالياً
وإدارياً، وينظم القانون عملها، والبنك المذكور على خلاف كثير من الهيئات
المستقلة لا يرتبط عضواً بأية جهة أخرى، لكنه يخضع للمسؤولية أمام مجلس
النواب^(١) حيث يمارس الأخير نوعين من الرقابة على البنك المركزي هما:

(١) نصت المادة (١٠٣) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ بأن: (أولاً: يعد كل من البنك

١ - الرقابة البرلمانية على الأشخاص العاملين في البنك المركزي:

لمجلس النواب الحق بالمصادقة على تعيين محافظ البنك المركزي كما له الحق بإثارة المسؤولية السياسية لمسؤولي البنك المذكور من خلال توجيه أسئلة لهم^(١)، واستجوابهم وفقا للإجراءات المتعلقة بالوزراء، واعفائهم من مناصبهم بالأغلبية المطلقة^(٢).

٢ - الرقابة البرلمانية على أعمال البنك المركزي:

يتحقق هذا النوع من الرقابة بوسيلتين هما:

أ. سن القوانين التي تنظم عمل البنك المركزي:

يمتلك مجلس النواب بوصفه جهة تشريعية صلاحية سن القوانين التي تنظم مهام البنك واختصاصاته بيد أن الصلاحية المذكورة مقيدة باتباع الإجراءات والشكليات الدستورية التي توجب أن تقدم مشروعات القوانين من السلطة التنفيذية المتمثلة برئيس الجمهورية أو مجلس الوزراء إلى مجلس النواب لمناقشتها وإقرارها. أما مشروعات القوانين التي تعرض ابتداء على مجلس النواب من دون أن تمر بالسلطة التنفيذية فهي قوانين غير دستورية حسب ما ذهبت إليه المحكمة الاتحادية العليا ففي إحدى القضايا أضاف مجلس

المركزي العراقي... هيئات مستقلة ماليا وإداريا، وينظم القانون عمل كل هيئة منها. ثانيًا: يكون البنك المركزي العراقي مسؤولاً أمام مجلس النواب...).

(١) نصت المادة (٥٠) من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة ٢٠٠٧ بأن: (لكل عضو أن يوجه إلى... رؤساء الهيئات المستقلة... أسئلة خطية مع إعلام هيئة الرئاسة في شأن من الشؤون التي تدخل في اختصاصهم، وذلك للاستفهام عن أمر لا يعلمه العضو، أو للتحقق من حصول واقعة وصل علمها إليه، أو للوقوف على ما تعتز به الحكومة في أمر من الأمور).

(٢) ينظر: البند (هـ) من الفقرة (ثامنًا) من المادة (٦١) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

النواب العراقي عن طريقة لجنته المالية مادتين إلى مشروع قانون الموازنة العامة الاتحادية رقم (٢) لسنة (٢٠١٥) من دون الرجوع إلى البنك المركزي أو مجلس الوزراء، والمادتان المضافتان هما: المادة (٤٦) التي جاء فيها: (يستثنى تأسيس المصارف الإسلامية من تعليمات البنك المركزي الخاصة بزيادة رؤوس أموال المصارف...)، والحكمة من وراء إضافة هذا النص، كما يرى مجلس النواب، هو لتشجيع التعامل بالخدمات المصرفية الإسلامية، والمادة المضافة الأخرى هي: المادة (٥٠) التي بموجبها يلتزم البنك المركزي بتحديد مبيعاته من العملة الصعبة (الدولار) بسقف لا يتجاوز (٧٥) مليون دولار يومياً، وبرر مجلس النواب إضافة هذا النص إلى القانون استناداً للمادة (١٠٣ / ثانياً) من الدستور التي جعلت البنك المركزي مسؤولاً أمام مجلس النواب وعملاً بصلاحيات المجلس في ممارسة اختصاصه في الرقابة على أعمال البنك المسؤول امامه إذ تبنى للمجلس أن نسبة (٥٧) من مبيعات النفط قد تم بيعها بالمزاد للعملة الصعبة دون أن يستورد مشترى العملة مقابل ذلك سلعا أو خدمات بذات القيمة مما أدى إلى استنزاف كبير للعملة وأن إخفاق البنك المركزي في إدارة مسؤولياته ألجأ المجلس إلى تشريع المادة (٥٠) من قانون الموازنة لعام ٢٠١٥ لضمان الحد من ظاهرة هدر المال العام من خلال تحديد سقف مبيعات المزاد مع حث البنك المركزي على استخدام أدواته النقدية الأخرى. وقد طعنت وكالة محافظ البنك المركزي على هاتين المادتين أمام المحكمة الاتحادية العليا قائلة: إن ما جاء في المادتين (٤٦ و ٥٠) في قانون الموازنة يتقاطع مع روح الدستور وقانون البنك المركزي رقم ٥٦ لسنة ٢٠٠٤ ومع المنهج الاقتصادي الذي تتبناه الدولة وفقاً لدستورها للأسباب الواردة في عريضة الدعوى ومنها أن المادة (٦٠) من الدستور نصت على (أولاً: مشروعات القوانين تقدم من رئيس الجمهورية

ومجلس الوزراء. ثانيًا: مقترحات القوانين تقدم من عشرة من أعضاء مجلس النواب أو من إحدى لجانه المتخصصة). وأن المادة (٦٢) من الدستور نصت على (أولاً: يقدم مجلس الوزراء مشروع الموازنة العامة والحساب الختامي إلى مجلس النواب لإقراره).

عليه وبما أن قانون الموازنة لم يتضمن المادتين المذكورتين أعلاه وإنما كانت اقتراح من إحدى هيئات مجلس النواب فإن ذلك أخل بالإجراءات التي رسمها الدستور في إعداد وإصدار القوانين حيث كان يتعين إعادة المشروع إلى مجلس الوزراء مرافقاً معه المواد التي تمت إضافتها إلى القانون لغرض تعديل المشروع... كما نعى وكيلاً رئيس مجلس الوزراء أمام المحكمة الاتحادية العليا أن إضافة هاتين المادتين يتعارض مع استقلالية البنك وأن تطبيق ذلك ينتج آثاراً سلبية على الصعيد الدولي مفادها عدم استقلال البنك المركزي في رسم السياسة النقدية والإشراف على الجهاز المصرفي مما يؤثر سلباً في تعامل الدول والمؤسسات المالية الدولية ومنها صندوق النقد الدولي مع جمهورية العراق كما يُعرض احتياطات العراق وأرصدة البنك في الخارج إلى الخطر بمباشرة الدائنين بالدعوى التي سبق وأن علقت نتيجة الضمانات المتحققة من خلال استقلال البنك المركزي، وعلى الصعيد الداخلي، فإن ذلك يؤدي إلى ارتفاع سعر صرف الدولار بسبب محدودية العرض في مواجهة الطلب المتزايد كما يؤدي إلى تعطيل دور البنك المركزي في رسم السياسة النقدية باعتبارها أداة أساسية لتأدية البنك لمهامه. وقد قررت المحكمة الاتحادية العليا انه: (... كان المقتضى في مجلس النواب الرجوع إلى مجلس الوزراء لأخذ موافقته على التغييرات التي ينوي إدخالها على مشروع الموازنة العامة أو إعادة المشروع إليه لدراسة المقترحات والتغييرات التي يراها المجلس في المشروع وفي ضوء ذلك توضع

الأمر في نصابها الدستوري وفق مبدأ الفصل بين السلطات وحيث إنّ مجلس النواب لم يراع الأسس الدستورية المشار إليها عند تشريعه للنصوص المطعون بعدم دستوريته في الدعوى الأصلية... وهي المواد ٤٦ و ٥٠، لذا فإنها جاءت مخالفة لأحكام الدستور...^(١).

وفي رأينا أن مجلس النواب لم يكن موفقا في إضافة المادتين المذكورتين في أعلاه إلى مشروع قانون الموازنة العامة الاتحادية للسنة المالية: ٢٠١٥؛ لأن قانون الموازنة قانون مؤقت يسري مفعوله لمدة سنة مالية واحدة فلا يجوز ان يرد تنظيم موضوعات يراد لها الاستمرار والبقاء في قانون ليس له هذه الصفة. ومن جانب آخر فإن وضع حد أعلى لمبيعات البنك المركزي اليومية من الدولار ينطوي على تقييد لصلاحيات البنك في رسم السياسة النقدية وتنفيذها، وهذا التقييد من شأنه أن يترك أثارا وبيلة على الأوضاع الاقتصادية^(٢)، وإذا كانت لمجلس النواب مؤشرات سلبية على أداء البنك المركزي فللمجلس أن يفعل وظيفته الأخرى

(١) قرار المحكمة الاتحادية العليا عدد ١٩ / ٣٤ / موحدة / اتحادية / إعلام / ٢٠١٥ في ٦ / ٧ / ٢٠١٥. منشور على موقع المحكمة الاتحادية: qi.csfqari.www

(٢) من المسلم به فقها أن المشرع لا يختص بوضع القواعد الخاصة بتحديد سعر الصرف. ويدخل في تحديد هذا الاختصاص الأخير تخفيض قيمة العملة أو إعادة تحديد قيمتها وتحديد سعر الفائدة وأخيرا رفع سعر الخصم، ويرى الفقه أن هذه القرارات تخرج عن اختصاص البرلمان لأسباب ترجع إلى السرعة والسرية، وفي هذا الخصوص حدث أن مجلس الوزراء في فرنسا قرر في ١٩ يناير ١٩٧٤ تعويم الفرنك، وقد دعا الرئيس الفرنسي البرلمان إلى اجتماع غير عادي؛ لإعلام ممثلي الأمة فوراً بطبيعة القرار وأسبابه. وقد أعقب بيان الحكومة أمام البرلمان مناقشة، لكنها لم تؤد مباشرة إلى التصويت على الإجراء الذي اتخذته الحكومة. وإن كانت المعارضة قد قدمت طلبا بطرح الثقة بالحكومة، وبالإضافة إلى ذلك، فإن الإجراءين الصادرين في ١٩٨٢ بتخفيض قيمة الفرنك لم يتبعهما أي قرار من البرلمان.

ينظر: د. محمد محمد عبد اللطيف، الأسس الدستورية لقوانين الميزانية، ط ١، لجنة التأليف والتعريب والنشر، مجلس النشر العلمي، جامعة الكويت، الكويت، ٢٠٠٧، ص ٢١ - ٢٢.

المتمثلة بالرقابة فيُحاسب محافظ البنك ومسؤوليه على ما يجده تهاونا أو تقصيرا في أداء الواجبات المناطة بهم من خلال إثارة مسؤوليتهم السياسية أمامه. لكن ما يلاحظ على الأداء الرقابي لمجلس النواب الضعف وعدم الفاعلية لأسباب عدة يقف في مقدمتها: هيمنة المصالح الحزبية، وشيوع المحاصصة الطائفية، والمساومات والصفقات بين الكتل السياسية، والتهاون في أداء الواجبات النيابية من خلال التغيب المزمّن للنواب عن حضور جلسات المجلس بدون وجود رادع مناسب أو جزاء فعال، إضافة إلى امتناع ممثلي بعض الجهات المجرة عليها الرقابة من الاستجابة والحضور إلى مجلس النواب لمواجهة ممثلي الشعب استخفافا بهم واحتماء بالكتل السياسية التي أوصلتهم إلى مناصبهم الوظيفية.

إزاء هذا الوضع المختل يصبح الكلام عن استقلال الهيئات العامة المستقلة لا يخلو من خطورة؛ لأن الاستقلال عن السلطة التنفيذية مع غياب رقابة حقيقية من مجلس النواب يفتح الباب على مصراعيه أمام تلك الهيئات للوقوع في حومة المخالفات المالية والإدارية ولات حين مندم.

بناء عليه فإننا نهيّب بمجلس النواب أداء واجباته التشريعية والرقابية على الوجه الأسنى لا سيما ما يتصل منها بالهيئات العامة المستقلة وفي مقدمتها البنك المركزي حفاظا على المصلحة العليا للدولة التي ما انتخب أعضاء مجلس النواب إلا في سبيل تحقيقها، والحفاظ عليها.

ب . النظر في التقارير المالية:

أوجب قانون البنك المركزي العراقي النافذ على محافظ البنك المركزي أن يرفع مرة واحدة في السنة على الأقل تقريراً إلى السلطة التشريعية عن العمليات

التي قام بها البنك وعن سياسته النقدية وأهدافه بما في ذلك الأحداث التي تؤثر في اقتصاد العراق^(١).

ثانياً: موقف دستور جمهورية مصر العربية لسنة ٢٠١٤ من استقلال البنك المركزي:

يُعد البنك المركزي، حسب أحكام الدستور المصري النافذ، هيئة مستقلة تتمتع بالشخصية الاعتبارية، والاستقلال الفني والمالي والإداري، ويصدر بتشكيله قانون يُحدد اختصاصاته، ونظام عمله، وضمانات استقلاله، والحماية اللازمة لأعضائه، وسائر أوضاعهم الوظيفية، بما يكفل لهم الحياد والاستقلال، ويختص البنك المركزي (بوضع السياسات النقدية والائتمانية والمصرفية، ويشرف على تنفيذها، ومراقبة أداء الجهاز المصرفي، وله وحده حق إصدار النقد، ويعمل على سلامة النظام النقدي والمصرفي واستقرار الأسعار في إطار السياسة الاقتصادية العامة للدولة، على النحو الذي ينظمه القانون)^(٢).

ولو عقدنا مقارنة بين الدستورين العراقي والمصري من حيث مدى توافر الضمانات المقررة لاستقلال البنك المركزي لألفينا أن الدستور المصري كان أكثر سخاء في تحقيق الضمانات المذكورة للأسباب التالية:

١ - زود الدستور المصري النافذ الهيئات المستقلة التي من بينها البنك المركزي بالشخصية المعنوية صراحة في حين لم يضم الدستور العراقي النافذ بين ثناياه نصاً مماثلاً.

(١) تنظر: الفقرة (٧) من المادة (٤٥) من قانون البنك المركزي العراقي النافذ.

(٢) تنظر: المادتان (٢١٥) و(٢٢٠) من دستور جمهورية مصر العربية النافذ لسنة ٢٠١٤.

٢ - ألزم الدستور المصري المشرع العادي والإدارة بأخذ رأي الهيئات المستقلة في مشروعات القوانين واللوائح المتعلقة بمجال عملها^(١)، أما الدستور العراقي النافذ فلم ينص على هذا الإلزام. وفي رأينا انه كان يفضل أن ينص الدستور العراقي على وجوب أن تستشير الحكومة البنك المركزي في كل مشروع قانون يقدم من قبلها إلى البرلمان وله صلة باختصاصات البنك المركزي ومهامه، كما يجب أن يستشير مجلس النواب البنك المذكور في كل مقترح قانون يطرح من قبل أعضاء البرلمان وله علاقة باختصاصات البنك ومهامه؛ لأن من شأن هذا النصوص أن تُعزز من استقلال البنك المركزي وتمكنه من إبداء رأيه في مشاريع القوانين التي تمس عمله قبل صدورها. علماً أن هذا المسلك اعتادت عليه دول أخرى إلى جانب مصر مثل: تونس التي نص النظام الأساسي لبنكها المركزي بأن: (يستشار البنك المركزي وجوباً من قبل الحكومة في خصوص كل مشروع قانون أو أمر حكومي يتعلق بأهداف البنك المركزي أو بمجالات اختصاصه. كما يستشار وجوباً من قبل مجلس نواب الشعب حول كل مقترح قانون يتعلق بالأهداف أو المجالات المشار إليها بالفقرة السابقة)^(٢).

٣ - حدد الدستور المصري بصريح العبارة اختصاصات البنك المركزي، وهي صلاحيات محجوزة للبنك المذكور مما يعني أن كل قانون يصدر وينال من تلك الصلاحيات يعد قانوناً غير دستوري بينما لم يرد في الدستور العراقي النافذ نص يخص البنك المركزي بصلاحيات محددة.

(١) تنظر: المادة (٢١٥) من دستور جمهورية مصر العربية النافذ.

(٢) ينظر: الفصل (٣٠) من النظام الأساسي للبنك المركزي التونسي الصادر بموجب القانون عدد ٣٥ لسنة ٢٠١٦.

الفرع الثاني

موقف التشريعات العادية من استقلال البنوك المركزية

نتناول في أدناه موقف قانون البنك المركزي العراقي وقانون البنك المركزي المصري من الاستقلال:

أولاً: موقف قانون البنك المركزي العراقي من الاستقلال:

نص قانون البنك المركزي العراقي النافذ بأن: (...) لا يتضمن هذا القانون أي نص يُفسر على أنه يتدخل في سلطة البنك المركزي العراقي أو حقوقه أو واجباته أو التزاماته التي نص عليها قانون سابق، باستثناء ما ورد بشأنه نص بذلك في هذا القانون... يتمتع البنك المركزي العراقي بالاستقلال فيما يقوم به من مساعي بغية تحقيق أهدافه وتنفيذ مهامه وتخضع للمساءلة وفقاً لما ينص عليه هذا القانون، ولا يتلقى البنك المركزي العراقي أية تعليمات من أي شخص أو جهة بما في ذلك الجهات الحكومية إلا فيما ورد فيه نص يقضي بغير ذلك في هذا القانون. يتم احترام استقلال البنك المركزي، ولن يسعى أي شخص أو جهة من أجل التأثير على نحو غير ملائم على أي عضو من أعضاء أي هيئة لصنع القرار تابعة للبنك المركزي العراقي فيما يتعلق بالقيام بواجبات وظيفته تجاه البنك، ولن يقوم أي شخص أو جهة بالتدخل في نشاط البنك المركزي العراقي^(١).

يتضح مما تقدم أن الأصل هو أن الجهات الإدارية المركزية ممنوعة من ممارسة الرقابة الإدارية بصورتها الرئاسية والوصائية على البنك المركزي ويستثنى من

(١) تنظر: الفقرتان: (١) و(٢) من المادة: (٢) من قانون البنك المركزي العراقي لسنة: ٢٠٠٤.

ذلك الرقابة التي يرد بشأنها نص صريح في قانون البنك المركزي أو في القوانين الأخرى، وتبدو هذه الرقابة في صورة تدخل من جانب الدولة في تعيين محافظ البنك ومجلس إدارته، وفي الرقابة المالية التي يمارسها رئيس الحكومة ووزارة المالية من خلال نظر البيانات السنوية والتقارير التي يرفعها البنك المركزي إليهما^(١). يضاف إلى ما تقدم الرقابة التي تمارسها الهيئات المالية المستقلة مثل: رقابة ديوان الرقابة المالية على أعمال البنك المذكور استنادا لأحكام الفقرة: (أولاً) من المادة: (٨) من قانون ديوان الرقابة المالية المعدل النافذ رقم: (٣١) لسنة: ٢٠١١ التي أخضعت لرقابة الديوان وتدقيقه مؤسسات ودوائر الدولة والقطاع العام أو أية جهة تتصرف في الأموال العامة جباية أو انفاقاً أو تخطيطاً أو تمويلاً أو صيرفة أو إنتاج أعيان أو إنتاج السلع والخدمات، ويشخص ديوان الرقابة المالية ملاحظاته على أداء البنك المركزي سنوياً، وينشر الملاحظات في

(١) نصت الفقرة: (٤) من المادة: (٤٥) من قانون البنك المركزي العراقي النافذ بأن: (يقوم المجلس - يقصد مجلس إدارة البنك المركزي العراقي - خلال ثلاثة أشهر من نهاية كل سنة مالية برفع ما يلي لسلطة التعيين - يعني رئيس الحكومة - ويرفع نسخاً منها إلى وزير المالية والهيئة التشريعية: (أ) البيانات السنوية عن المركز المالي للبنك المركزي العراقي التي يكون المجلس قد وافق عليها ويكون المحافظ قد وقع عليها... (ب) تقريراً عن عمليات البنك المركزي العراقي خلال السنة المالية المنقضية خاصة فيما يتعلق بأهداف السياسة النقدية والأحداث التي أثرت على الاقتصاد العراقي، وينبغي أن يتضمن هذا التقرير بياناً يوضح توقعات البنك المركزي العراقي لمستقبل الاقتصاد في العراق في السنة القادمة مع إعطاء أهمية خاصة لقضايا السياسة النقدية. ويتضمن التقرير ما يلي في إطار استعراضه للتطورات التي طرأت على السياسات: أ. استعراضاً للسياسات والإجراءات التي تبناها المجلس خلال السنة وتحليلاً للظروف الاقتصادية والمالية التي أدت إلى تبني هذه السياسات والإجراءات و(ب) عرضاً لحالة النظام المالي في العراق مع التركيز على النظام المصرفي وأنظمة الدفع و(ج) نصوص المواد القانونية الهامة والإجراءات الإدارية التي تبنتها الحكومة والبنك المركزي العراقي خلال السنة فيما يتعلق باختصاصات وعمليات البنك المركزي العراقي والمصارف الأخرى وغيرها من المؤسسات المالية العاملة في العراق).

تقاريره السنوية. ولو اطلعنا على التقرير السنوي الصادر من دائرة التدقيق والمتابعة لسنة ٢٠١٧ في ٥ / ٧ / ٢٠١٨^(١) لوجدنا أن هناك ملاحظات عدة وردت في التقرير خصت البنك المركزي من بينها:

- تم اعتماد البيانات المالية الأولية لعام ٢٠١٦ للبنك المركزي العراقي أما فيما يخص البيانات لعام ٢٠١٧ لم يتم تسلمها لغاية تاريخ اعداد التقرير.
- حقق البنك المركزي العراقي خلال عام ٢٠١٦ خسارة بمبلغ (٣٧٠٩٤) مليون دينار في حين كانت خسارة البنك لعام ٢٠١٥ بمبلغ (١٠٢٩٦٠٨) مليون دينار أي إنَّ الخسارة انخفضت بنسبة (٩٦٪).
- يعود السبب الرئيس في تحقيق الخسائر التي تحملها البنك إلى الخسائر التي تحققت عن فرق تقييم العملات الأجنبية وقد وقابلها ارتفاع في اسعار الذهب مما سبب انخفاض الخسارة بنسبة (٩٦٪).
- إن تعليمات البنك المركزي المتعلقة ببيع وشراء العملة رقم (٩ / ٣ / ٢٦) لسنة ٢٠١٥ لم تتضمن ما يشير إلى متابعة القوائم التجارية المقدمة من المصارف الأهلية مقابل البضائع المستوردة التي تم تغطية أقيامها عن طرق الاعتمادات المستندية والحوالات من قبل البنك المركزي ولغاية تاريخ اعداد التقرير الرقابي مما يفقد عنصر الرقابة على التحويلات الخارجية. وقد أوصى الديوان بمراجعة التعليمات وتضمينها ضوابط تسمح بمتابعة القوائم التجارية لضمان الرقابة والسيطرة على تلك التحويلات.

(١) ينظر التقرير كاملا على موقع ديوان الرقابة المالية: qi.vog.asbf.www

• أظهر التقرير المرقم (١٠٣٧٩) في ٢١ / ٥ / ٢٠١٧ الخاص بتقويم أداء دائرة الاستثمار البنك المركزي العراقي للسنوات (٢٠١٣، ٢٠١٤، ٢٠١٥) الملاحظات التالية:

• انخفاض احتياطي البنك المركزي العراقي خلال الأعوام (٢٠١٤، ٢٠١٥) وقد أوصى الديوان بوضع الخطط اللازمة لتفادي انخفاض الاحتياطات للسنوات اللاحقة.

• بالرغم من انخفاض التصنيف الائتماني للبنك المركزي الإيطالي خلال السنوات (٢٠١٣، ٢٠١٤) خلال فترة التقويم إلا أن البنك استمر بالاستثمار بالبنك خلال تلك السنوات. وقد أوصى الديوان عدم الاستثمار في البنوك ذات التصنيف الائتماني المنخفض، لكن أخضع البنك المركزي العراقي لرقابة مكتب المفتش العام؟

أصدر رئيس مجلس الوزراء أمرا ديوانيا^(١) قرر بموجبه استحداث مكتب مفتش عام في عدد من الهيئات المستقلة من بينها البنك المركزي، وتضمن الأمر كذلك تعيين إحدى الشخصيات مفتشا عاما في البنك المذكور، وقد استند الأمر الديواني إلى أحكام البند (١) من القسم (٢) من أمر سلطة الائتلاف المؤقتة (المنحلة) رقم: (٥٧) لسنة: ٢٠٠٤ الذي جاء فيه: (يتم بموجب هذا الأمر إنشاء مكتب للمفتش العمومي داخل كل وزارة من الوزارات العراقية، يرأسه مفتش عمومي).

إن قرار رئيس مجلس الوزراء يفتقد لصفة المشروعية؛ لأن الرقابة التي تمارسها السلطة العامة المركزية على الهيئات اللامركزية، والمعروفة بالصاية

(١) الأمر عدد: م. ر. و/س/٦٤ م. ر. ٢٦٠٢/١٨ في ٧/٨/٢٠١٩.

الإدارية، لا تباشر كما يذهب إليه الفقه الإداري إلا بالقدر الذي ينص عليه القانون وفي الحدود التي يبينها^(١). ومن هنا جاء القول: (بألاً وصاية بدون نص، ولأ وصاية أبعد من النصوص)^(٢)، وما دام أن أمر سلطة الائتلاف رقم: (٥٧) لم ينص صراحة في نصوصه جميعها على تشكيل مكاتب للمفتشين العموميين في الهيئات العامة المستقلة وإنما قصرها على الوزارات، فلا يجوز للإدارة المركزية ممثلة برئيس مجلس الوزراء افتراض هذا الضرب من الرقابة المالية والإدارية في الهيئات العامة المستقلة، وإلا عدّ ذلك انتقاصاً من استقلال تلك الهيئات، وافتئاتاً على صلاحياتها وهو ما يتعارض مع أحكام القوانين التي تنظم عملها^(٣).

ثانياً: موقف قانون البنك المركزي المصري من الاستقلال:

أتاح المشرع المصري للسلطة التنفيذية ممارسة تأثير واسع على البنك المركزي، وتجلّى هذا الأمر في صور متعددة منها: تبعية البنك المركزي لرئيس الجمهورية، واختصاص الأخير بوضع النظام الأساسي للبنك المذكور،

(١) د. توفيق شحاته، مبادئ القانون الإداري، الجزء الأول، يشمل: النظام الإداري - تنظيم الإدارة العامة - نشاطها - وسائلها - أساليبها، الطبعة الأولى، دار النشر للجامعات المصرية، القاهرة، ١٩٥٤ - ١٩٥٥، ص ١٨١.

(٢) د. سعد العلوش، نظرية المؤسسة العامة وتطبيقها في التشريع العراقي، المصدر السابق، ص ٩٦.

(٣) جدير بالإشارة إليه أنه إلى جانب المخالفة الموضوعية المرتكبة من قبل الإدارة المركزية المتقدم ذكرها توجد مخالفة إجرائية قوامها أن رئيس مجلس الوزراء عين مباشرة مفتشين عموميين في مجموعة من الوزارات والهيئات العامة المستقلة دون عرض الموضوع على مجلس النواب العراقي، وهو ما يتعارض مع أحكام الفقرة: (٥) من أمر سلطة الائتلاف المؤقتة (المنحلة) رقم: (٥٧) لسنة: ٢٠٠٤ التي نصت بأن: (يتم تعيين المفتشين العموميين في مناصبهم لفترة زمنية مدتها خمس سنوات، ويجوز للرئيس التنفيذي للإدارة العراقية الانتقالية تجديد مدة الخدمة هذه لفترة خمسة سنوات أخرى وفقاً لتقديره على أن يخضع هذا التجديد للمصادقة عليه من قبل الهيئة القومية المنوط بها سلطات تشريعية والتي توافق عليه بأغلبية أصوات أعضائه).

والتزام محافظ البنك بتقديم تقارير ربع سنوية، وسنوية إلى رئيس الجمهورية، ومجلس الوزراء^(١).

وفي رأينا أنه إذا كانت تبعية البنك المركزي لرئيس الجمهورية هي خيار ومسلك تشريعي، فإن إبعاد البنك المذكور عن تدخلات السلطة التنفيذية أصبح ضماناً هامة من ضمانات البنك المركزي المنصوص عليها في الدستور المصري النافذ، كما أوضحنا آنفاً، عليه فلا بُدَّ على الأقل من أن ينص في قانون البنك على حظر تدخل أية جهة في أعمال البنك أو التأثير في أشخاصه بما يخل بممارسته لاختصاصه في وضع سياسته النقدية أو تنفيذها.

الفرع الثالث

موقف القضاء من استقلال البنك المركزي

أبدت المحكمة الاتحادية العليا موقفاً من استقلال البنك المركزي العراقي، لكن هذا الموقف لم يكن ثابتاً بل متبايناً وموزعاً على ثلاثة اتجاهات نستعرضها في البيان التالي:

الاتجاه الأول: البنك المركزي هيئة مستقلة عن السلطة التنفيذية:

أفصحت المحكمة الاتحادية العليا عن رأيها في معنى الاستقلال الذي تتمتع به الهيئات المستقلة مثل هيئة النزاهة والبنك المركزي في أحد قراراتها الذي قالت

(١) تنظر: المادة (١) من قانون البنك المركزي المصري النافذ، والمواد: (١) و(٤١) و(٤٢) من قرار رئيس جمهورية مصر العربية رقم: (٦٤) لسنة: ٢٠٠٤ بإصدار النظام الأساسي للبنك المركزي المصري المنشور في الجريدة الرسمية العدد (٨) مكرر في ٢٢ / ٢ / ٢٠٠٤.

فيه: (يستفسر مجلس النواب - لجنة النزاهة بكتابه المرقم (م / ن / ٢ / ١٧١) المؤرخ في ٢٣ / ٩ / ٢٠٠٦ من المحكمة الاتحادية العليا عن معنى الاستقلال الوارد في المادة (١٠٢) من الدستور فيما يخص هيئة النزاهة وعن معنى الرقابة الواردة في المادة المذكورة، وما الاختلاف بين ما هو وارد في المادة (١٠٢) والمادة (١٠٣) من الدستور التي تذكر الهيئات المستقلة ماديا واداريا وبمن ترتبط هيئة النزاهة.

الرأي:

واستنادا إلى أحكام المادة (٩٣ / ثانياً) من الدستور وضعت المحكمة الاتحادية العليا الاستفسار موضع التدقيق والمداولة وتوصلت إلى ما يأتي:

إن الاستقلال المقصود في المادة (١٠٢) من الدستور هو أن منتسبي الهيئة وكلا حسب اختصاصه مستقلون في اداء مهامهم المنصوص عليهم في قانون الهيئة لا سلطان عليهم في اداء هذه المهام لغير القانون، ولا يجوز لأية جهة التدخل أو التأثير على أداء الهيئة لمهامها.

إلا أن الهيئة تخضع لرقابة مجلس النواب في أداء هذه المهام فإذا ما حادت عنها أو تجاوزتها فإن مجلس النواب يملك لوحده محاسبتها ويتخذ الإجراء المناسب في ذلك بها ومعنى ذلك أن هذه الهيئة تُدير نفسها بنفسها ووفقا لقانونها شأنها شأن البنك المركزي الذي يتمتع بهذه الاستقلالية لتمكينه من أداء مهامه دون تدخل من إحدى الجهات.

وهذا بخلاف ما ورد في المادة (١٠٣) من الدستور حيثُ حصرت الفقرة (أولاً) منها الاستقلال بالجانب المالي والاداري بالنسبة لديوان الرقابة المالية، وهيئة الإعلام والاتصالات وربطتها وظيفيا بمجلس النواب^(١).

الاتجاه الثاني: البنك المركزي هيئة تعود مرجعيتها لمجلس الوزراء وتخضع لإشرافه:

اتخذت المحكمة الاتحادية العليا موقفا مختلفا عن رأيها السابق إزاء معنى الاستقلال الذي تتمتع به الهيئات المستقلة، ولأهمية الموقف المذكور نذكر قرار المحكمة بالتفصيل:

الطلب:

طلب السيد رئيس الوزراء بكتاب (مكتب رئيس الوزراء) المرقم (م. ر. ن / س / ١١٠ / ١٠٨٦) المؤرخ ٢ / ١٢ / ٢٠١٠ إصدار قرار من المحكمة الاتحادية العليا في موضوعه وكالآتي:

م. الهيئات المستقلة

١ - لقد أشار الدستور في بابه الرابع تحت عنوان (الهيئات المستقلة) إلى عدد من الهيئات والأجهزة وحدد طبيعة علاقتها بمجلس النواب أو مجلس الوزراء، فجعل ارتباط ديوان الرقابة المالية وهيئة الإعلام والاتصالات بمجلس النواب بموجب المادة (١٠٣ - ثانياً) من الدستور، وجعل ارتباط الهيئة الوطنية لاجتثاث البعث (والتي حلت محلها الهيئة الوطنية

(١) قرار المحكمة الاتحادية العليا عدد ٢٢٨ / ت / ٢٠٠٦ في ٩ / ١٠ / ٢٠٠٦.

العليا للمساءلة والعدالة) بمجلس النواب بموجب المادة (١٣٥) من الدستور على أن تمارس عملها بالتنسيق مع السلطة القضائية والأجهزة التنفيذية، وجعل ارتباط هيئة دعاوى الملكية العقارية بمجلس النواب بموجب المادة (١٣٦) من الدستور، كما شرع مجلس النواب قانون مجلس الخدمة العامة الاتحادي رقم (٤) لسنة ٢٠٠٩ وجعل ارتباطه بمجلس النواب استنادا إلى المادة (٢) من القانون، علما أن المادة (١٠٧) من الدستور لم تنص على ارتباط مجلس الخدمة الاتحادي بمجلس النواب، كما أخضع الدستور بموجب المادة (١٠٢) منه المفوضية العليا المستقلة للانتخابات وهيئة النزاهة إلى رقابة مجلس النواب في حين جعل في المادة (١٠٣ - أولاً) منه البنك المركزي العراقي مسؤولا أمام مجلس النواب.

٢ - هنالك في مجلس النواب وفي إدارات الهيئات والأجهزة المذكورة من فسر النصوص الدستورية آنفا تفسيرا خاطئا ومتعسفا وبعيدا عما هدف الدستور إلى تحقيقه من حماية لمصلحة الدولة وضمأن لوحدة كيائها وتأمين انسجام وتكامل لأجهزة الدولة التنفيذية في ممارسة عملها ومهامها، واعتقد ان تلك الهيئات والأجهزة ترتبط ارتباطا كاملا بمجلس النواب، وأن لا علاقة لها بالسلطة التنفيذية وليست مسؤولة امامها، وأن مثل هذا التفسير لا ينسجم مع طبيعة عمل ونشاط تلك الهيئات والاعجهزة ذات الطابع التنفيذي ولا ينسجم حتى مع النصوص الحرفية للمواد الدستورية التي ميزت بين ثلاثة مفاهيم وهي الارتباط بمجلس النواب والخضوع إلى رقابة مجلس النواب والمسؤولية أمام مجلس النواب إضافة إلى تعارضه مع مبدأ الفصل بين السلطات.

٣ - لقد أثبتت الفترة الماضية الخلل الكبير الذي اعترى عمل الهيئات والأجهزة آنفاً، التي اعتمدت اداراتها التفسير الخاطئ للمواد الدستورية أعلاه وحصلت على بعض الدعم من مجلس النواب، وهي بذلك أصبحت تتصرف من دون أي مراقبة أو متابعة أو إشراف، خاصة وأن مجلس النواب عبارة عن سلطة تشريعية وهو لا يملك الجهاز التنفيذي الذي تملكه السلطة التنفيذية الذي يمكنها من تحقيق المتابعة والرقابة المطلوبة.

٤ - إن تسمية الهيئات والأجهزة اعلاه بالمستقلة لا يعني انها مستقلة عن السلطات الثلاث وانما هي مستقلة ماليا واداريا وغير مرتبطة بوزارة ولها أن تنفذ خططها على وفق قوانينها. كما إن إخضاعها لإشراف ومتابعة السلطة التنفيذية لا يعني عدم خضوعها لرقابة السلطة التشريعية أسوة ببقية الأجهزة التنفيذية.

٥ - إن استمرار تفسير النصوص الدستورية اعلاه بعيدا عن روح ونص الدستور واستمرار الهيئات والأجهزة المذكورة بالتصرف على اساس كونها مستقلة تماما عن السلطة التنفيذية سيلحق بالغ الضرر بالدولة وهيبتها وحسن سير مرافقها، وإذا كانت الحكومة قد تغاضت في الفترة الماضية عن هذه الحالة بسبب انشغالها في تحديات أكبر، فنحن نأمل أن لا يستمر الوضع على ما هو عليه...

وقد وضع الطلب قيد التدقيق والمداولة من المحكمة الاتحادية العليا واصدرت القرار الآتي:

القرار:

لدى التدقيق والمداولة من المحكمة الاتحادية العليا بجلستها المنعقدة بتاريخ ١٨ / ١ / ٢٠١١ وجد أن دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ قد أورد في (الفصل الرابع) من (الباب الثالث) و (الفصل الثاني) من الباب (السادس) منه الأحكام المتعلقة بـ (الهيئات المستقلة) ونص على هذه الهيئات حصريا في المواد (١٠٢، ١٠٣، ١٠٤، ١٠٥، ١٠٦، ١٠٧، ١٣٥، ١٣٦) منه، وأجاز في المادة (١٠٨) منه استحداث هيئات غير ما ذكر في المواد المتقدمة إذا اقتضت الضرورة ذلك على أن تُستحدث بقانون.

وبالرجوع إلى المادة (١٠٢) منه وجد أنها تنص على ذكر كل من (المفوضية العليا لحقوق الإنسان) و (المفوضية العليا المستقلة للانتخابات) و (هيئة النزاهة) ووصف هذه الهيئات بكونها هيئات مستقلة (تخضع) لرقابة مجلس النواب وتنظم أعمالها بقانون، ولم يُحدد الدستور الجهة التي ترتبط بها سوى ذكره أنها (تخضع) لرقابة مجلس النواب، إلا أن القانون رقم (٥٣) لسنة ٢٠٠٨ (قانون المفوضية العليا لحقوق الإنسان) قد نص على ارتباط المفوضية المذكورة بمجلس النواب - كخيار تشريعي رغم أن المادة (١٠٢) من الدستور لم تنص على ذلك - كما هو الحال بالنسبة إلى ذكره عدد من الهيئات المستقلة فقد نص صراحة على ربطها إما بمجلس النواب أو بمجلس الوزراء، ورغم أن المادة (١٠٢) المُشار إليها أعطت للقانون الذي يصدر باستحداث هذه الهيئات دورا يقتصر على تنظيم أعمالها وليس لتحديد الجهة التي ترتبط بها، إلا أن قانون المفوضية العليا لحقوق الإنسان ذهب إلى خلاف ذلك فنص على ارتباطها بمجلس النواب، وكذلك جاء قانون مجلس الخدمة العامة الاتحادي رقم ٤

لسنة ٢٠٠٩ فنص هو الآخر على ربط مجلس الخدمة العامة الاتحادي بمجلس النواب دون وجود نص في الدستور يقضي بذلك. ونمر على المادة (١٠٣ / أولاً) من الدستور فقد أوردت كل من (البنك المركزي العراقي) و (ديوان الرقابة المالية) و (هيئة الإعلام والاتصالات) و (دواوين الأوقاف) ووصفها بكونها من الهيئات المستقلة ماليا وإداريا وينظم القانون عمل كل منها.

وحددت الفقرة (ثانياً) من نفس المادة (١٠٣) (ارتباط) كل من ديوان الرقابة المالية، وهيئة الإعلام والاتصالات بمجلس النواب وحددت الفقرة (ثالثاً) منها ارتباط دواوين الأوقاف بمجلس الوزراء، وحددت المادة (١٠٤) من الدستور (ارتباط) مؤسسة الشهداء بمجلس الوزراء.

وبصدد مفهوم (الارتباط) فإن الدستور حينما ربط هذه الهيئات إما بمجلس النواب أو بمجلس الوزراء فإنه لم يُحدد ماهية الارتباط ولا حدوده، وهل هو على شاكلة ارتباط دائرة ما بوزارة معينة أو بجهة غير مرتبطة بوزارة كما هو الحال بارتباط دوائر الصحة بوزارة الصحة، أو أن تعبير (الارتباط) يعني غير ذلك!! هذا بالنسبة للهيئات المستقلة التي ربطت إما بمجلس النواب أو بمجلس الوزراء إما بالنسبة إلى بقية الهيئات المستقلة وهي (البنك المركزي العراقي) و (الهيئة العامة لضمان حقوق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم) و (الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية) و (مجلس الخدمة العامة الاتحادي) المنصوص عليها في المواد (١٠٥) و (١٠٦) و (١٠٧) من الدستور فلم يرد نص في الدستور يحدد جهة ارتباط كل منها لا بمجلس النواب ولا بمجلس الوزراء، إلا أنه نص عند ذكره البنك المركزي العراقي انه (مسؤولا امام مجلس النواب) واستعمل عبارة أخرى عند ذكره بقية الهيئات المستقلة فقال إنها (تخضع لرقابة

مجلس النواب)، ولم يُحدد مفهوم هاتين العبارتين (المسؤولية أمام مجلس النواب) و (خاضعة لرقابة مجلس النواب).

أما المادة (١٣٥) من الدستور فنصت صراحة على ربط (الهيئة الوطنية العليا لاجتثاث البعث - هيئة المساءلة والعدالة حالياً) بمجلس النواب وهو نفس ما نصت عليه المادة (١٣٦) من الدستور بربط (هيئة دعاوى الملكية) بمجلس النواب.

وتجد المحكمة الاتحادية العليا لإجابة الطلب الوارد بكتاب مكتب رئيس الوزراء ووفقاً لاختصاصها المنصوص عليه في المادة (٩٣ / ثانياً) من الدستور ووجوب تحديد مفهوم العبارات التي أوردها الدستور عند ذكر الهيئات المستقلة وهي: (الارتباط بمجلس النواب أو بمجلس الوزراء) و (الخضوع لرقابة مجلس النواب) و (المسؤولية أمام مجلس النواب) ومن ثمَّ تحديد الجهة التي لم يحدد الدستور ارتباط بعض الهيئات المستقلة بمجلس النواب أو بمجلس الوزراء دون أن يحدد مرجعية لها، ووجود مرجعية لهذه الهيئات هو ما يقتضيه حسن سير العمل فيها وتأمين الرقابة على أدائها، لأن هذه الهيئات ليست إحدى السلطات المستقلة التي تتكون منها جمهورية العراق المنصوص عليها حصرياً في المادة (٤٧) من الدستور وهي: السلطات: التشريعية، والتنفيذية، والقضائية، والتي تمارس اختصاصاتها ومهامها المرسومة بالدستور والقانون بصورة مستقلة وعلى أساس مبدأ الفصل بين السلطات. وانما هي - أي الهيئات المستقلة - جزء من إحدى هذه السلطات و مرجعيتها يلزم أن تحددها طبيعة المهام التي تقوم بها على وفق القانون الذي يحدد هذه المهام لذا يلزم أن تكون لها مرجعية ترتبط بها أو تشرف عليها ولا يمكن أن تسير بدون ذلك. فالدستور

نص على (ارتباط) كل من (ديوان الرقابة المالية) و (هيئة الإعلام والاتصالات) و (الهيئة الوطنية العليا لاجتثاث البعث / هيئة المساءلة والعدالة حاليا) و (هيئة دعاوى الملكية) بمجلس النواب وجعل مجلس النواب مرجعية لها مع تمتعها بالاستقلال المالي والإداري. كما نص صراحة على ارتباط (دواوين الأوقاف) و (مؤسسة الشهداء) بمجلس الوزراء وجعل مرجعية لهما، وبذا تكون خارج الهيئات المستقلة التي لا مرجعية لها.

وتجد المحكمة الاتحادية العليا كذلك أن مفهوم (الارتباط) هنا هو ارتباط الهيئة ورئيسها بمجلس النواب أو بمجلس الوزراء على وفق ما نص الدستور عليه عند ذكره كلمة (الارتباط) وتتولى المرجعية التي ترتبط بها رسم السياسة العامة لها دون التدخل في قراراتها وإجراءاتها وشؤونها المهنية، لأن هذه الهيئات قد منحها الدستور الاستقلال المالي والإداري لضمان حيادها واستقلال قراراتها وإجراءاتها في مجال اختصاصها.

كما وتجد المحكمة الاتحادية العليا إزاء صراحة نصوص الدستور بربط بعض الهيئات المستقلة بمجلس النواب أو بمجلس الوزراء وجوب احترام ومراعاة هذه النصوص والتقيدها، وإن كان ما نص الدستور عليه بربطه بعض الهيئات المستقلة ذات الطبيعة التنفيذية بمجلس النواب أمر لا يتفق مع اختصاصاته الرئيسية المنصوص عليها في المادتين: (٦١) و (٦٢) من الدستور وهما اختصاص التشريع واختصاص الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية ويتعارض كذلك مع مبدأ الفصل بين السلطات الذي تبناه دستور جمهورية العراق لسنة: ٢٠٠٥ في المادة: (٤٧) منه ولا يتفق كذلك مع ما هو جار العمل عليه في برلمانات العالم إذ لا تناط بها إدارة هيئات أو مؤسسات ذات أنشطة

تنفيذية، لأن البرلمان في العالم ومنها مجلس النواب العراقي لا تملك الأدوات التي تمكنها من الإشراف اليومي ومتابعة نشاط (الهيئات المستقلة) لا سيما إذا كان في حالات عدم انعقاد.

وتجد المحكمة الاتحادية العليا كذلك أن (ارتباط) بعض الهيئات المستقلة بمجلس النواب لا يحول دون إشراف مجلس الوزراء على نشاطاتها تطبيقاً لأحكام المادة: (٨٠/أولاً) من الدستور ونصها (يمارس مجلس الوزراء: أولاً: تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة، والخطط العامة والإشراف على عمل الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة) لأن (الهيئات المستقلة) تقع ضمن هيكل الدولة وتؤدي مهام تنفيذية ولا ترتبط بوزارة.

أما بالنسبة إلى بقية الهيئات المستقلة التي لم يحدد الدستور بنص صريح ارتباطها بمجلس النواب أو بمجلس الوزراء وتمارس مهام تنفيذية، وأخضع الدستور قسم منها (لرقابة مجلس النواب) أو جعلها (مسؤولة أمام مجلس النواب) فإن مرجعيتها تكون لمجلس الوزراء ويكون لمجلس النواب حق الرقابة على أعمالها ونشاطاتها وتكون مسؤولة أمامه شأنها شأن أية وزارة أو جهة تنفيذية غير مرتبطة بوزارة ذكر الدستور ذلك إزاءها أم لم يذكر اكتفاء بما أورده من نصوص تعطي حق الرقابة لمجلس النواب على أعمال السلطة التنفيذية.

أما (ارتباط) هذه الهيئات المستقلة وبمفهوم الارتباط الذي ورد شرحه بهذا القرار فتكون كما تقدم لمجلس الوزراء ما دام الدستور لم ينص صراحة على ارتباطها بمجلس النواب وذلك لغلبة الصفة التنفيذية على أعمالها ونشاطها استناداً إلى أحكام المادة (٨٠/أولاً) من الدستور المتقدم ذكر نصها مع مراعاة وجوب الاستقلال المالي والإداري لهذه الهيئات الذي نص الدستور عليه تحصيلنا

لها مما يؤثر في استقلالية قراراتها وإجراءاتها المهنية مع الالتزام بمراعاة النصوص الدستورية والقانونية عند تعيين رؤوساء هذه الهيئات سواء كانوا بدرجة وزير أو من ذوي الدرجات الخاصة أو دونها...^(١).

الاتجاه الثالث: البنك المركزي هيئة مرجعيتها تحددها طبيعة المهام التي يقوم بها على وفق قانونه.

أثار القرار رقم (٨٨) المذكور في أعلاه حفيظة مجلس النواب العراقي الذي قدم إلى المحكمة الاتحادية العليا طلباً لتوضيح قرارها فأجابت المحكمة بالقول: (إشارة إلى كتابكم المرقم (م. ر / ٣٧٣) المؤرخ ١٧ / ٢ / ٢٠١١ نود أن نبين ومن باب التوضيح ان طلب دولة رئيس الوزراء انصب في مضمونه على تفسير بعض نصوص الدستور المتعلقة بالهيئات المستقلة، ولم تكن هناك منازعة حتى تقام بها دعوى، وفي خاتمة كتابه طلب من المحكمة الاتحادية العليا ممارسة دورها في الكشف عن مضامين المواد الدستورية المتعلقة بالهيئات المستقلة، وهذا يدعو المحكمة إلى الذهاب إلى جميع النصوص الدستورية المتعلقة بالموضوع لأن هذه النصوص يفسر بعضها بعضاً.

إن القرار رقم: (٨٨ / اتحادية / ٢٠١٠) المؤرخ ١٨ / ١ / ٢٠١١ لم يكن مختلفاً في مضامينه عن القرار الذي اصدرته المحكمة الاتحادية العليا برقم: (٢٨٨ / ت / ٢٠٠٦) في ٩ / ٦ / ٢٠٠٦، حيث ورد في القرار المؤرخ ١٨ / ١ / ٢٠١١ العبارات التالية (وتتولى المرجعية التي ترتبط بها - الهيئات المستقلة - رسم السياسة العامة لها دون التدخل في قراراتها

(١) قرار المحكمة الاتحادية العليا عدد ٨٨ / اتحادية / ٢٠١٠ في ١٨ / ١ / ٢٠١١.

وإجراءاتها وشؤونها المهنية، لأن هذه الهيئات قد منحها الدستور الاستقلال المالي والإداري لضمان حيادها واستقلال قراراتها وإجراءاتها في مجال اختصاصها). وهو نفس مضمون ما ورد في القرار الصادر عن المحكمة الاتحادية العليا في عام: ٢٠٠٦ ولا يختلف عنه إلا في التعابير.

كما أوردت المحكمة الاتحادية العليا في قرارها الصادر في ٢٠١١ / ١ / ١٨ العبارات التالية (وتجد المحكمة الاتحادية العليا إزاء صراحة نصوص الدستور بربط بعض الهيئات المستقلة بمجلس النواب أو بمجلس الوزراء، وجوب احترام ومراعاة هذه النصوص والتقيدها)، وذلك تأكيداً على استقلالية هذه الهيئات من النواحي المهنية والإدارية والمالية، أما الهيئات التي لم ينص الدستور على ربطها بمجلس النواب أو بمجلس الوزراء فإن مرجعيتها يلزم أن تحددها طبيعة المهام التي تقوم بها على وفق قانونها الذي يحدد هذه المهام.

وان الكشف عن مضمون المادة (٨٠/أولاً) من الدستور الذي ورد ضمن القرار كان من مقتضياته، لأنه كما تقدم أن النصوص الدستورية يفسر بعضها البعض والذي يشير إلى اختصاص مجلس الوزراء بتخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة، والخطط العامة، والإشراف على عمل الوزارات، والجهات غير المرتبطة بوزارة، وأن ذلك الإشراف لا يخل باستقلالية عمل الهيئات المستقلة من النواحي المهنية والإدارية والمالية، لأن القرار الصادر قد أكد في نهايته على وجوب مراعاة الاستقلال المالي والإداري للهيئات المستقلة تحصيلها مما يؤثر في استقلالية قراراتها وإجراءاتها المهنية مع الالتزام بمراعاة النصوص الدستورية والقانونية عند تعيين رؤساء هذه الهيئات سواء كانوا بدرجة وزير أو من ذوي الدرجات الخاصة، أو دونها، كما أشار القرار إلى وجوب مراعاة ما نصت عليه

القوانين التي تنظم عمل الهيئات المستقلة والتي تضمن لها الاستقلال في أداء مهنتها دون أي تأثير...^(١).

رأينا في الموضوع:

من الواضح الجلي أن المحكمة الاتحادية العليا وجدت عتاً في بيان معنى الاستقلال الذي تتمتع به الهيئات المستقلة في العراق، وحدود العلاقة بينها وبين السلطة التنفيذية، والصلاحيات التي تملكها الأخيرة إزاء تلك الهيئات بدليل إصدار المحكمة المذكورة ثلاثة قرارات بمدد زمنية متقاربة بخصوص موضوع واحد هو مفهوم الاستقلال ومداه ومرد ذلك يعود إلى المعالجة الدستورية الغامضة لموضوع الهيئات العامة المستقلة، واستخدام دستور جمهورية العراق النافذ لسنة ٢٠٠٥ لمفردات متعددة وصياغات مختلفة دون توضيح ماهيتها أو مغزاها أو المعنى المقصود منها بصورة واضحة وقاطعة لا تقبل اللبس أو التأويل أو التعدد في التفسير. وقد اتخذ بعض الكتاب من هذا الغموض ذريعة لتقويض فكرة الهيئات العامة المستقلة أو التشكيك فيها على الأقل بالقول إن تلك الهيئات لا تعدو أن تكون الشكل الحديث للجهات غير المرتبطة بوزارة مع شي من الاستقلال أكثر مرونة من الأخيرة، فاختلاف تلك الهيئات عن الجهات غير المرتبطة بوزارة لا يعدو أن يكون اختلاف في المسميات وحسب، فهو اختلاف شكلي لا أكثر، وما الخلاف بشأن تلك الهيئات إلا خلاف سياسي تبناه رجال الحكم لأغراض سياسية بحتة^(٢).

(١) قرار المحكمة الاتحادية العليا عدد ٢١ / اتحادية / ٢٠١١.

(٢) د. حنان محمد القيسي، مفهوم الاستقلال والهيئات المستقلة في دستور ٢٠٠٥، مجلة الحقوق، كلية القانون، الجامعة المستنصرية، السنة السادسة، المجلد الرابع، العددان ٢٣ - ٢٤، ٢٠١٤، ص ٢٠. ينظر: كذلك د. حنان محمد القيسي وعلياء غازي، الطليعة القانونية لقرارات الهيئات ←

والحقيقة هي اننا نتفق مع هذا الرأي في جانب ونختلف معه في جانب آخر، فثمة هيئات ينطبق عليها وصف (الجهات غير المرتبطة بوزارة) مثل: دواوين الأوقاف ومؤسسة الشهداء فهذه الجهات لا ترتبط بوزارة لكنها ترتبط بجهاز تنفيذي اعلى هو مجلس الوزراء بينما توجد هيئات عامة مستقلة أخرى لا ترتبط بوزارة ولا ترتبط كذلك بمجلس الوزراء لكنها ترتبط بمجلس النواب مثل: ديوان الرقابة المالية وهيئة الإعلام والاتصالات فهذه الجهات كما نرى لا ينطبق عليها وصف الجهات غير المرتبطة بوزارة؛ لأن الوصف الصحيح لها هو (الجهات غير المرتبط بالسلطة التنفيذية) بشقيها الحكومة (ممثلة هنا برئيس الجمهورية ومجلس الوزراء) وإدارة (الوزارات).

وقد يتسع معنى الاستقلال إلى مدى أبعد فلا ترتبط الهيئة المستقلة بأية سلطة في الدولة كما هو الحال في البنك المركزي، والوصف الدقيق الذي ينطبق عليها هنا هو (الجهة غير المرتبطة بسلطة). ونرى أن عدم ربط بعض الهيئات المستقلة ومنها البنك المركزي بإحدى السلطات العامة في الدولة كان مسلكا دستوريا مقصودا ومتعمدا ولم يكن إغفالا أو إهمالا منه نظرا لما يترتب على الإلحاق أو التبعية من محاذير عدة يقف في مقدمتها وقوع البنك المركزي في حال ربطه بالسلطة التشريعية في برائث الصراعات والأهواء السياسية، والمنافسات الحزبية، والمحاصصة الطائفية. وتعرض البنك في حال ربطه بالسلطة التنفيذية إلى تدخلات الحكومة وسعيها الدائم للاستحواذ على امواله، والبنك المركزي هيئة تدير نفسها بنفسها لكنها تخضع لرقابة الجهات التي ينص عليها الدستور والقانون لضمان عدم انحرافه في استعمال صلاحياته. عليه فإننا لا نتفق مع

→ المستقلة في العراق، مجلة دراسات قانونية، قسم الدراسات القانونية في بيت الحكمة، عدد ٣٧، ٢٠١٤، ص ٢٢.

ما ذهبت إليه المحكمة الاتحادية العليا في قرارها رقم: (٨٨) الصادر عام ٢٠١١ من أن عدم ربط الدستور لهيئة ما بإحدى سلطات الدولة يعد نقصاً أو فراغاً دستورياً يمكن سده من خلال ربط الهيئة بأقرب السلطات إلى طبيعتها أعمالها، فهذا التفسير لا يمكن قبوله؛ لأنه ينطوي على إضافة منطوق جديد لا وجود له في الدستور^(١) كما إنّه يزود مجلس الوزراء بسلطة رئاسية ممثلة بالإشراف والتوجيه مما يعرض استقلالية البنك للانتقاص والتبعية للسلطة التنفيذية.

(١) د. علي حسن عبد الأمير، النظام القانوني للرقابة الإدارية الخارجية، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، المركز العربي للدراسات والبحوث العلمية للنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠١٧، ص ١٦٤. ينظر: كذلك في هذا المعنى د. علي نجيب حمزة، النظام القانوني للهيئات المستقلة في غير المجال الاقتصادي، دراسة مقارنة، دار السنهوري، بيروت، ٢٠١٧، ص ٤٥.

المطلب الثالث

عناصر استقلال البنك المركزي عن السلطة التنفيذية

يتفق الجميع على أن استقلال البنك المركزي يجب أن يكون حقيقياً ومدعماً بالوسائل اللازمة لتمكين البنك من القيام بوظائفه، وتحقيق أهدافه، ولكي يتحقق هذا الاستقلال فلا بُدَّ أن يستقل البنك بإدارة شؤونه المالية، والإدارية، والفنية. فالاستقلال بأوجهه المالية، والإدارية، والفنية هو حجر الزاوية في تكوين البنك المركزي. وسنقف على العناصر المذكورة في الفروع الثلاثة التالية:

الفرع الأول

الاستقلال المالي للبنك المركزي

يقصد بالاستقلال المالي أن يكون تحت تصرف البنك المركزي إيرادات خاصة به يتولى البنك تحديد مقدارها بحرية كاملة تضمن قيامه بآعبائه على أتم وجه، وأن يستطيع البنك أن يحضر موازنته، وأن يتولى إقرارها بنفسه^(١)، وأن يمسك الحسابات الخاصة به^(٢)، مع إمكانية دعم الاستقلال المالي بوسائل سائدة أو مساعدة، ومثل: شمول البنك المركزي بالإعفاء الضريبي، وإخضاعه لرقابة مالية تتلائم مع طبيعة نشاطه. وسنتكلم هنا بالتفصيل عن الوسائل المحققة للاستقلال المالي للبنك المركزي، وعن الوسائل المساعدة لذلك الاستقلال:

(١) ينظر: في معنى الاستقلال المالي د. عصام بشور، المالية العامة والتشريع المالي، ط٧، مطبعة جامعة دمشق، دمشق، ١٩٩٥ - ١٩٩٦، ص ٥٥.

(٢) د. سعد العلوش، نظرية المؤسسة العامة وتطبيقها في التشريع العراقي، المصدر السابق، ص ٨٦.

أولاً: الوسائل التي يتحقق بها الاستقلال المالي للبنك المركزي:

تتمثل هذه الوسائل بوجوب السماح لأن تكون للبنك موارد مالية خاصة به، وأن يختص بموازنة مستقلة. وسنتناول تلك الوسائل في البيان التالي:

١ - مقدرة البنك المركزي على تكوين موارد مالية ذاتية:

إن الاستقلال المالي لهيئة ما معناه أنها تستطيع، من حيث الواقع، تكوين الموارد المالية الخاصة بها، ومن ثمّ اختيار الاسلوب الذي يلائم نشاطها، فمتى تحقق ذلك أمكن القول بوجود استقلال مالي حقيقي أو فعلي. وبالمثل أيضاً فإن الهيئة التي يتكون الجزء الأكبر من موازنتها من اعانات، ومنح، ومساعدات تقدمها الحكومة، فإنها هيئة ذات استقلال مالي ظاهري أو فعلي^(١).

ولو اطلعنا على قوانين البنوك المركزية المقارنة لألفينا أنها أجازت أن يكون للبنك المركزي رأس مال، لكن القوانين المذكورة اختلفت في تسمية الجهة التي تدفع رأس المال، والجهة التي تمتلكه، فبعضها وصف تلك الجهة بالدولة، مثل قانون البنك المركزي الأردني^(٢)، وبعضها الآخر بالحكومة، مثل: قانون مصرف البحرين المركزي، وقانون بنك الكويت المركزي^(٣). وبعض القوانين لم يحدد الجهة التي تدفع رأس مال البنك المركزي، ولا الجهة التي تمتلك رأس المال المدفوع مثل: قانون البنك المركزي المصري^(٤). ومهما يكن من أمر، فإن

(١) د. سعد العلوش، نظرية المؤسسة العامة وتطبيقها في التشريع العراقي، المصدر السابق، ص ٨٠.

(٢) تنظر: المادة (٧) من قانون البنك المركزي الاردني لسنة ١٩٧١.

(٣) تنظر: الفقرة (د) من المادة (١١) من قانون مصرف البحرين المركزي لسنة ٢٠٠٦، والمادة

(١٦) من قانون النقد وبنك الكويت المركزي والمهنة المصرفية المعدل لسنة ١٩٦٨.

(٤) تنظر: المادة (٣) من قانون البنك المركزي والجهاز المصرفي والنقد المصري رقم (٨٨) لسنة ٢٠٠٣.

من يدفع رأس مال التأسيس للبنك المركزي هو الخزينة العامة للدولة ممثلة بوزارة المالية ولا يتصور أن يكون شخصا من أشخاص القانون الخاص. وفي رأينا أن البنك المركزي ما دام يتمتع بالشخصية المعنوية المستقلة، وله ذمة مالية خاصة به فلا بُدَّ أن يمتلك، هو دون غيره، رأس المال المدفوع له، كيما يتحقق له الاستقلال المالي الحقيقي.

ولكن إذا ما تحقق للبنك المركزي ربح من رأس ماله فأين يذهب هذا الربح؟ وبالمقابل إذا ما تعرض البنك المذكور للخسارة فمن الجهة التي تتحمل تلك الخسارة؟

أوجب بعض القوانين أن تذهب الأرباح إلى الحساب الاحتياطي العام، وإلى حساب احتياطي الطوارئ، والمتبقي من الأرباح يحول إلى الخزينة العامة^(١). أما الخسارة المتحققة أو العجز الحاصل فإن الدولة تتكفل بتغطيته، وأجاز بعض القوانين أن تسترد الدولة ما دفعته من أموال إلى البنك المركزي من أرباحه المستقبلية^(٢).

وعودة إلى قانون البنك المركزي العراقي النافذ يلاحظ أنه خص البنك برأسمال مقداره (واحد) ترليون دينار تملكه الدولة بالكامل^(٣)، وعند تحقق

(١) تنظر: الفقرة (أ) من المادة (٩) من قانون البنك المركزي الاردني النافذ، والفقرة (أ) من المادة (١٧) من قانون البنك المركزي الكويتي النافذ، والفقرة (ب) من المادة (١٢)، وكذلك المادة (٢١) من قانون مصرف البحرين المركزي النافذ.

(٢) تنظر: الفقرة (د) من المادة (٩) من قانون البنك المركزي الاردني النافذ.

(٣) تنظر: الفقرة (١) من المادة (٥) من قانون البنك المركزي العراقي النافذ المعدلة بموجب القانون رقم: (٨٢) لسنة: ٢٠١٧ المنشور في الوقائع العراقية عدد: (٤٤٧٥)، السنة: ٥٩، ٢ / ١ / ٢٠١٨.

أرباح صافية^(١) يحول (٨٠٪) منها إلى حساب الاحتياط العام للبنك حتى تصل قيمة المبلغ في هذا الحساب إلى (١٠٪) من إجمالي أصول البنك، وما تبقى من أرباح صافية يحول إلى أي حساب احتياطي آخر يقرر البنك انشاءه، ويتوقف توزيع الأرباح فوراً إذا أدى التوزيع إلى انخفاض أصول البنك المركزي عن مجموع خصومه، وفي حالة تعرض موازنة البنك إلى عجز؛ فإنه يُغطى من قبل الحكومة بعد موافقة السلطة التشريعية^(٢).

وما يلاحظ هنا أن قانون البنك المركزي العراقي حمل الخزينة العامة مسؤولية تقديم الدعم المالي للبنك المركزي في حالة تعرضه للخسارة، لكن القانون المذكور خلا من نص يُلزم البنك بتقديم حصة من ارباحه للخزينة العامة مع أن المنطق وطبيعة الأشياء يقتضيان أن تخصص حصة من أرباح البنك المركزي للخزينة العامة حسب القاعدة التي مؤداها أن الغرم بالغنم، وهو ما سبق أن قرره المشرع في قانون البنك المركزي الملغى لسنة ١٩٧٦ الذي أوجب في مادته (٥) بأن يحتفظ البنك المركزي بـ (١٠٪) من الربح الصافي في حساب احتياطي رأس المال إلى أن يبلغ هذا الحساب ما يعادل رأس المال المقرر للبنك، وأن يحتفظ البنك بنسبة لا تقل عن (١٠٪) ولا تتجاوز (٢٠٪) من الربح الصافي في حساب احتياطي الطوارئ إلى أن يبلغ هذا الحساب ثلاثة أضعاف رأس المال المقرر للبنك، ويدفع ما تبقى من الربح الصافي للخزينة العامة^(٣).

(١) لم يحدد قانون البنك المركزي العراقي النافذ معنى الربح الصافي خلافاً لقوانين البنوك المركزية المقارنة التي ذهبت إلى هذا التحديد مثل: قانون البنك المركزي الكويتي النافذ الذي نص في الفقرة: (٢) من المادة: (١٧) منه بأن: (... يعتبر ربحاً صافياً الأرباح التي يحققها البنك بعد اقتطاع النفقات وخصم الاحتياطات اللازمة لمواجهة الديون الهالكة أو المشكوك فيها...).

(٢) تنظر: المادتان (٨) و(٩) من قانون البنك المركزي العراقي النافذ.

(٣) يجدر بالذكر هنا أن قانون الإدارة المالية والدين العام العراقي الملغى رقم (٩٥) لسنة ٢٠٠٤ ←

عموما فإننا نرى أن تخصيص نسبة من أرباح البنك المركزي للخزينة العامة من شأنه أن يجد من طلبات الحكومة في الاقتراض أو طلب المساعدة المالية من البنك المذكور.

حري بالإشارة إليه أن المشرع العراقي خص البنك المركزي بمورد مالي هام تمثل بالغرامات التي يفرضها البنك المذكور على المصارف التي تخالف أحكام قانون المصارف النافذ رقم: (٩٤) لسنة: ٢٠٠٤ فحصيله الغرامات لا تذهب إلى الخزينة العامة بل تصب في خزينة البنك المركزي^(١) بوصفها مورداً مالياً خاصاً به، وهذا التخصيص من شأنه أن يُعزز، بلا شك، استقلال البنك المركزي في إدارة شؤونه المالية.

٢ - استقلال البنك المركزي بموازنة خاصة به:

من المعلوم أن وجود موازنة مالية سنوية للهيئات العامة من شأنه أن يُسهم في انتظام عملية صرف النفقات وجباية الإيرادات الخاصة بتلك الهيئات، والتعرف على حقيقة مركزها المالي، ومع ذلك فإن دولا كثيرة لم تكتف بأن تكون للبنوك المركزية موازنات خاصة بها بل ذهبت إلى أبعد من ذلك عندما خصت البنوك المذكورة بموازنات مستقلة، وهي التي يجري اعدادها، وإقرارها بشكل مستقل عن موازنة الدولة وتظهر في وثيقة منفصلة عنها وتعد استثناء

→ كان قد حدد في البند (و) من الفقرة (٧) من القسم (٤) منه موارد الموازنة العامة للدولة وكان من بينها: (تحويلات الأرباح الفائضة من البنك المركزي العراقي بموجب النصوص ذات الصلة في قانون البنك المركزي). أما قانون الإدارة المالية الاتحادية النافذ لسنة ٢٠١٩ فقد جاء خلواً من نص مماثل، وهذا يعني أن نصوص القانون الأخير أكثر انسجاماً مع قانون البنك المركزي النافذ من قانون الإدارة الملغى.

(١) تنظر: المادة (٥٨) من قانون المصارف العراقي النافذ.

على قاعدة وحدة الموازنة العامة^(١). ويرى بعض الكتاب أن ثمة مبرر قانوني وجيه يبرر اختصاص الهيئات العامة بموازنات مستقلة يتمثل في أن تلك الهيئات تمثل مصالح لها شخصية معنوية، فلانفصال ذمتها المالية عن ذمة الدولة وجب وضع موازنة منفصلة لها، فالموازنة المستقلة نتيجة حتمية لتشخيص الهيئات العامة التي من بينها البنوك المركزية^(٢)، وهذا الكلام، من وجهة نظرنا، تعوزه الدقة فتزويد جهة ما بالشخصية المعنوية، وبالاستقلال المالي والإداري لا يستتبع حتماً انفراد تلك الجهة بموازنة خاصة بها مستقلة ومنفصلة عن موازنة الدولة بدليل أن الوحدات الإدارية اللامركزية الإقليمية في العراق الممثلة بالمحافظة، والقضاء، والناحية، لا تختص بموازنات مستقلة^(٣) على الرغم من تمتعها بالشخصية المعنوية المستقلة عن شخصية الدولة وبالاستقلال المالي والإداري^(٤)، وفي هذا تقول المحكمة الاتحادية العليا في العراق بأن: (... منح الشخصية المعنوية لمؤسسة أو لدائرة حكومية لا يمنحها بالضرورة الحق باعداد

(١) محمد شاکر عصفور، أصول الموازنة العامة، ط٢، دار المسيرة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٩، ص ٦٥.

(٢) د. إبراهيم محمد الحمود، النظام المالي للمؤسسات العامة ذات الميزانيات المستقلة في الكويت، دراسة تحليلية من واقع ما استقر عليه العمل في الكويت، الطبعة الأولى، جامعة الكويت، الكويت / ١٩٩٣، ص ٨.

(٣) نص البند (٢) من الفقرة (خامساً) من المادة (٧) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ بأن: (يختص مجلس المحافظة بما يلي: المصادقة على مشروع الموازنة العامة للمحافظة... ورفعها إلى وزارة المالية في الحكومة الاتحادية لتوحيدها مع الموازنة الفيدرالية).

(٤) نصت المادة (٢٢) من قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم لسنة ٢٠٠٨ بأن: (لكل وحدة إدارية شخصية معنوية، واستقلال مالي وإداري...).

موازنتها السنوية بصورة مستقلة ومنفصلة عن مرجعها الإداري الأعلى إذ ليس هناك تلازم بين الشخصية المعنوية والميزانية المستقلة...^(١).

عليه فإن تزويد البنك المركزي بصلاحيات إعداد موازنته السنوية بصورة منفردة ومستقلة عن مشروع الموازنة العامة للدولة إنما هو في الأصل خيار تشريعي يعود تقديره إلى السلطة التشريعية وحدها متى ما خولها الدستور ذلك. فقد ترى السلطة التشريعية أن ثمة ضرورات عملية تدعو إلى اختصاص البنك المذكور بموازنة مستقلة، مثل المساعدة في إظهار حقيقة المركز المالي السنوي للبنك المركزي وعلى ضوء ذلك يستطيع البنك إما التوسع أو الإقلال من نشاطه، أو الإبقاء عليه مع إصلاح طرق إدارته وتحسينها إضافة إلى أن الموازنة المستقلة تدمر المشرع ذاته بقدر من المرونة في كيفية التصرف بالنتائج المتحقق، فقد يفضل المشرع عودة الفائض المتحقق إلى الموازنة العامة للدولة، أو ترحيله إلى السنة المالية القادمة أو وضعه في حساب البنك المركزي الاحتياطي حيث تتوافر فرص استخدام هذا الاحتياطي لأغراض الإيفاء بمتطلبات السياسة النقدية، والائتمانية، والمصرفية. والأهم من كل ذلك أن وجود موازنة مستقلة تختص بها البنوك المركزية يخلصها من ضغوط السلطة التنفيذية بحكم عدم مرور تلك الموازنة بوزارة المالية، وعدم عرضها على الحكومة.

لكن لما كان وجود الموازنات المستقلة يمثل استثناء على قاعدة وحدة الموازنة العامة للدولة كما تقدم البيان؛ فإن من الضروري أن يسمح الدستور بالخروج على هذه القاعدة بنص صريح كما تجد الهيئات التي تتقرر لها تلك الموازنات سنداً دستورياً يبرر خروجها عن قاعدة الوحدة. ولو اطلعنا على الدساتير

(١) حكم المحكمة الاتحادية العليا، العدد / ٥ / اتحادية / إعلام / ٢٠١٧ في ٢٨ / ٣ / ٢٠١٧.

المقارنة لألفينا أنها اتجهت إلى اتجاhein اثنين: دساتير اجازت العمل بالموازنات المستقلة من دون قصر تلك الموازنات على جهة معينة، ودساتير أجازت العمل بالموازنات المستقلة مع قصرها على جهات معينة ليس من بينها البنك المركزي. وسوف نقف على هذين الاتجاهين في البيان التالي:

أ. الدساتير التي اجازت العمل بالموازنات المستقلة من دون قصرها على جهة محددة:

يعد مبدأ وحدة الموازنة مبدأ دستوريا في كثير من الدول مثل: الكويت التي نص دستورها النافذ بأن: (تعد الدولة مشروع الميزانية السنوية الشاملة لإيرادات الدولة ومصرفاتها...) ^(١). والبحرين التي جاء في دستورها النافذ بأن: (تعد الحكومة مشروع قانون الميزانية السنوية الشاملة لإيرادات الدولة ومصرفاتها...) ^(٢).

ففي نظر هذه النصوص لا يوجد إلا مشروع واحد للموازنة العامة للدولة، لكن الدساتير المتقدمة أجازت الخروج على قاعدة الوحدة واعداد مشروعات موازنات أخرى إلى جانب مشروع الموازنة العامة. ومن أهم مظاهر الخروج الموازنات المستقلة، فالدستور الكويتي أشار إلى تلك الموازنات بقوله: (يُبين القانون الميزانيات العامة المستقلة... وتسري في شأنها الأحكام الخاصة بميزانية الدولة) ^(٣). واستنادا إلى هذا النص الدستوري زود المشرع العادي الكويتي البنك المركزي بموازنة مستقلة ^(٤) خاصة به عندما نص بأن:

(١) تنظر: المادة (١٤٠) من دستور الكويت النافذ لسنة ١٩٦٢.

(٢) تنظر: الفقرة (ب) من المادة (١٠٩) من دستور البحرين النافذ لسنة ٢٠٠٢.

(٣) تنظر: المادة (١٤٨) من الدستور الكويتي النافذ.

(٤) د. زين العابدين ناصر، البترول ومعالم النظام المالي في الكويت، الطبعة الثالثة، مجلة الحقوق ←

(يكون للبنك المركزي ميزانية خاصة...)^(١). وفي البحرين أجاز الدستور النافذ العمل بالموازنات المستقلة بقوله: (يضع القانون الأحكام الخاصة بالميزانيات العامة المستقلة... وتسري في شأنها الأحكام الخاصة بميزانية الدولة...)^(٢). واستنادا إلى هذا النص الدستوري خص المشرع البحريني العادي البنك المركزي بالموازنة المستقلة^(٣).

ب. الدساتير التي أجازت العمل بالموازنات المستقلة لجهات محددة ليس من بينها البنك المركزي:

وهذا هو مسلك الدستورين المصري والعراقي النافذين. وسنقف عليهما في النقطتين التاليتين:

النقطة الأولى: موقف الدستور المصري من العمل بالموازنات المستقلة:

في البدء لا بُدَّ من القول إن دستور جمهورية مصر العربية النافذ لسنة: ٢٠١٤ تبنى العمل بقاعدة وحدة الموازنة العامة للدولة بقوله: (تشمل الموازنة العامة للدولة كافة إيراداتها ومصروفاتها دون استثناء، ويُعرض مشروعها على مجلس النواب...)^(٤). فالنص المذكور لا يتكلم سوى عن مشروع

→ والشرعية، العدد الثاني، كلية الحقوق والشرية، جامعة الكويت، ٢٠٠٦، ص ١٣٠.

(١) تنظر: المادة (١٤) من قانون النقد وبنك الكويت المركزي لسنة: ١٩٦٨. علما أن تسمية (الميزانية الخاصة) غير دقيقة؛ لأن البنك المركزي هيئة عامة، فموازنته تبعا لذلك تعد موازنة عامة، وليست خاصة كما ذهب المشرع الكويتي.

(٢) تنظر: المادة (١١٤) من الدستور البحريني النافذ.

(٣) نص قانون المصرف المركزي البحريني النافذ لسنة: ٢٠٠٦ صراحة في مادته: (٣٤) بأن: (يكون للمصرف المركزي ميزانية مستقلة).

(٤) تنظر: المادة (١٢٤) من الدستور المصري النافذ.

واحد هو مشروع الموازنة العامة للدولة، لكن هذه القاعدة أورد عليها المشرع الدستوري استثناءات من بينها الموازنات المستقلة. واللافت للنظر أن المشرع الدستوري المصري زود عدة جهات بتلك الموازنات مثل: الوحدات المحلية^(١)، والمحكمة الدستورية العليا^(٢)، والمجلس الأعلى لتنظيم الإعلام^(٣). أما البنك المركزي الذي يعد هيئة مستقلة كما تقدم البيان فلم ينص المشرع الدستوري المصري صراحة على تزويده بالموازنة المستقلة مثلما فعل مع الجهات المشار إليها في أعلاه، وعند الرجوع إلى قانون البنك المركزي المصري النافذ الذي صدر عام ٢٠٠٣ (أي قبل صدور دستور ٢٠١٤) فنلاحظ أنه لم ينص كذلك على أن للبنك المركزي موازنة مستقلة بيد أن تلك الموازنة يمكن استنتاجها من مفهوم المخالفة للمادة (٢٠) من القانون المذكور التي نصت بأن: (... لا تشمل الموازنة العامة للدولة الموارد والاستخدامات الجارية والرأسمالية للبنك...).

وفي رأينا أنه ما دام أن الدستور المصري النافذ لم يزود البنك المركزي بموازنة مستقلة فلا يجوز للبنك المذكور أن يختص بتلك الموازنة مع أننا نقر بأن عدم تزويد البنك المركزي بالموازنة المستقلة ينتقص من استقلاله ويُسهم في زيادة الصغوط الحكومية عليه.

(١) نصت المادة (١٧٨) من الدستور المصري النافذ بأن: (يكون للوحدات المحلية موازنات مالية مستقلة...).

(٢) نصت المادة (١٩١) من الدستور المصري النافذ بأن: (المحكمة الدستورية العليا جهة قضائية مستقلة... ويكون لها موازنة مستقلة...).

(٣) نصت المادة (٢١١) من الدستور المصري النافذ بأن: (المجلس الأعلى لتنظيم الإعلام هيئة مستقلة تتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال الفني والمالي والإداري، وموازنتها مستقلة...).

النقطة الثانية: موقف الدستور العراقي النافذ من العمل بالموازنات المستقلة:

أُلح دستور جمهورية العراق لسنة: ٢٠٠٥ إلى قاعدة وحدة الموازنة عندما تكلمت نصوصه عن مشروع واحد للموازنة العامة للدولة حيثُ جاء في الدستور المذكور: (يُقدم مجلس الوزراء مشروع قانون الموازنة العامة والحساب الختامي إلى مجلس النواب لإقراره)^(١)، لكن القاعدة المذكورة ارتضى المشرع الدستوري أن يرد عليها استثناء يتعلق بموازنة السلطة القضائية الاتحادية، فبالاطلاع على الدستور نجد أنه نص بأن: (يمارس مجلس القضاء الأعلى الصلاحيات الآتية: اقتراح مشروع الموازنة السنوية للسلطة القضائية الاتحادية، وعرضها على مجلس النواب للموافقة عليها)^(٢). كما جاء في النظام الداخلي لمجلس النواب بأن: (يمارس المجلس - يقصد مجلس النواب - الاختصاصات التشريعية الآتية: المصادقة على موازنة مستقلة ووافية للقضاء)^(٣). وتتكون السلطة القضائية الاتحادية من مجلس القضاء الأعلى، والمحكمة الاتحادية العليا، ومحكمة التمييز الاتحادية، وجهاز الادعاء العام، وهيئة الإشراف القضائي، والمحاكم الاتحادية الأخرى التي تنظم وفقا للقانون^(٤). ومعنى ما تقدم أن المشرع الدستوري خول مجلس القضاء الأعلى أن يعد سنويا مشروعا واحدا لموازنة السلطة القضائية الاتحادية يُعرض على مجلس النواب للموافقة عليه من دون أن يخضع المشروع المذكور لمناقشة السلطة التنفيذية ممثلة بوزارة المالية ومجلس الوزراء وذلك من أجل ابعاد القضاء عن التأثيرات أو الضغوط المالية

(١) تنظر: الفقرة (أولاً) من المادة (٦٢) من الدستور العراقي النافذ.

(٢) تنظر: الفقرة (ثالثاً) من المادة (٩١) من الدستور العراقي النافذ.

(٣) تنظر: الفقرة (رابعاً) من المادة (٣١) من النظام الداخلي لمجلس النواب.

(٤) تنظر: المادة (٨٩) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

التي قد تمارس عليه من قبل الجهات الحكومية، وتزويده باستقلال أوسع في مواجهة تلك الجهات. ولكن لو اطلعنا على قوانين الموازنات العامة الاتحادية لوجدنا أن النص الدستوري تعرض لتشوهات عدة في التطبيق ناجمة عن عدم فهم السلطين التشريعية والقضائية لمضمونه، فمنذ سنة: ٢٠٠٥ المالية فضل مجلس القضاء الأعلى أن تدرج اعتماداته المالية ضمن الموازنة العامة للدولة وأن يكون لها باب ضمن أبواب الموازنة ويرمز له برمز خاص به، لكن تلك الاعتمادات لم تحمل اسم السلطة القضائية الاتحادية كما ينص الدستور وانما ظهرت تحت مسمى مجلس القضاء الأعلى، ويبدو أن السلطين التشريعية والتنفيذية فطنتا إلى هذا العيب عامي: ٢٠١٧ و ٢٠١٨ عندما حمل الباب رقم: (٤٥) الوارد في الموازنتين المذكورتين تسمية السلطة القضائية الاتحادية بيد أن المشرع والقضاء عادا القهقري في موازنة عام: ٢٠١٩ عندما أعيدت التسمية القديمة وسميت الجهة التي خصصت لها الاعتمادات بمجلس القضاء الأعلى. علما أن المشرع العراقي خالف قاعدة الوحدة في موازنة السلطة القضائية الاتحادية عندما شتت الاعتمادات المالية للسلطة القضائية الاتحادية في موازنة عام: ٢٠١٩ على ثلاث جهات قضائية هي: مجلس القضاء الأعلى، والمحكمة الاتحادية العليا، ومجلس الدولة، وخصص لكل جهة باب من أبواب الموازنة مما يدل على عدم وجود تفاهم بين تلك الجهات لإعداد مشروع موازنة واحد يحمل تسمية موازنة السلطة القضائية الاتحادية كما تطلب الدستور.

خلاصة ما تقدم أن موازنة السلطة القضائية في العراق مستقلة عن الموازنة العامة الاتحادية من الناحية الموضوعية حيث لا تخضع لمناقشات وزارة المالية وتأثيرات مجلس الوزراء، لكن من الناحية الشكلية تظهر تلك الموازنة بأنها جزء من الموازنة العامة الاتحادية وغير منفصلة عنها.

ولكن السؤال الذي يُطرح هنا أيجب لجهات أخرى مثل: الهيئات العامة المستقلة أن تختص بموازنات مستقلة بها؟

أثير هذا التساؤل بمناسبة قيام مجلس النواب العراقي بإضافة المادة (٤٦) إلى مشروع قانون الموازنة العامة الاتحادية للسنة المالية ٢٠١٦ وبموجبها يقدم ديوان الرقابة المالية الاتحادي والمفوضية العليا المستقلة للانتخابات موازنتهما السنوية إلى مجلس النواب لإقرارها، لكن مجلس النواب أضاف المادة المتقدمة دون الرجوع إلى مجلس الوزراء مما حدا بالمجلس الأخير بالطعن على دستورية المادة المذكورة أمام المحكمة الاتحادية العليا التي أصدرت حكمها الذي قالت فيه: (... ذهب مجلس النواب عند تشريعه للقانون إضافة المادة (٤٦) إلى المشروع الحكومي للموازنة والتي نصت على (يقدم ديوان الرقابة المالية الاتحادي والمفوضية العليا المستقلة للانتخابات موازنتهم السنوية إلى مجلس النواب لإقرارها). وبذلك أجازت هذه المادة المضافة إلى مشروع قانون الموازنة لديوان الرقابة المالية والمفوضية العليا المستقلة للانتخابات تقديم موازنتهما السنوية إلى مجلس النواب لإقرارها دون المرور بوزارة المالية ومناقشتها في مجلس الوزراء، وأصبح لهما الحق تقديمها مباشرة إلى مجلس النواب وهذا يتعارض مع مبدأ فصل السلطات المنصوص عليه في المادة (٤٧). وأن الدستور في المادة (٨٠/ رابعاً) نص على صلاحية مجلس الوزراء بإعداد مشروع الموازنة هو اختصاص حصري لمجلس الوزراء يجب تقديمه إلى مجلس الوزراء، وأن مجلس الوزراء يقوم بذلك عدا السلطة القضائية الاتحادية حيث أجازت المادة (٩١/ ثالثاً) من الدستور اقتراح مشروع الموازنة للسلطة القضائية الاتحادية وعرضها على مجلس النواب للموافقة عليها. وبذلك فإن مجلس النواب عند إضافة المادة (٤٦) من قانون

الموازنة قد خالف مبدأ الفصل بين السلطات المنصوص عليه في المادة (٤٧) من الدستور...^(١).

نستنتج مما تقدم أن المحكمة الاتحادية العليا أرست مبدأ هاما قوامه أن لا وجود للموازنات المستقلة سوى للسلطة القضائية الاتحادية وما عدا تلك الجهة فلا يجوز لأي جهة أخرى أن تزود بموازنة مستقلة؛ لأن ذلك يتعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات.

وعودة إلى البدء ونزولا عند مقتضيات الحكم المتقدم فلا يجوز دستوريا أن يختص البنك المركزي العراقي بموازنة خاصة به مستقلة ومنفصلة عن الموازنة العامة للدولة؛ لأن الدستور النافذ خلا من نص صريح بهذا الشأن. أما عن موقف قانون البنك المركزي العراقي النافذ فيلاحظ أنه لم يورد نصا صريحا بهذا الشأن، وكل ما أورده أن للبنك المركزي أن يُحدد موازنته، وأن يمولها^(٢)، ويتولى مجلس البنك إعداد مشروع الموازنة السنوي وإقراره^(٣)، ثمَّ إحالة الموازنة بعد إقرارها إلى محافظ البنك لتنفيذها^(٤)، عليه فإن مشروع موازنة البنك المركزي لا يُرسل إلى وزير المالية الاتحادية، ولا يُدمج مع الموازنة العامة الاتحادية السنوية، ولا يظهر في جداولها، ولا يُرصد له أي باب من أبوابها، وهذا مسلك يعد، مخالفا للدستور النافذ الذي لم يخص البنك المذكور بموازنة مستقلة خاصة به كما فعل مع السلطة القضائية الاتحادية.

(١) حكم المحكمة الاتحادية العليا العدد: ٢٤ / اتحادية / ٢٠١٦ في ٧ / ٨ / ٢٠١٦.

(٢) ينظر: البند (ج) من الفقرة (١) من المادة (٢) من قانون البنك المركزي العراقي النافذ.

(٣) نصت الفقرة (ف) من المادة (١٦) من قانون البنك المركزي العراقي النافذ بأن: (يلتزم المجلس... بما يلي: تحديد الميزانية السنوية للبنك...).

(٤) نصت الفقرة (١) من المادة (٢٠) من قانون البنك المركزي العراقي النافذ بأن: (يكون المحافظ بصفته المسؤول التنفيذي الرئيسي للبنك المركزي العراقي مسؤولا عن تنفيذ قرارات المجلس...).

وفي رأينا أن عدم تزويد الدستور العراقي النافذ البنك المركزي بموازنة مستقلة يعد موقفا معيبا؛ لأن الموازنة المستقلة من شأنها أن تُبعد البنك المذكور عن تدخلات السلطة التنفيذية، وتجعله بمنجاة أو بمفازة من النزعات والأهواء السياسية. علما ان الدساتير العراقية السابقة خلت هي الأخرى من نص صريح يزود البنك المركزي بموازنة مستقلة به، وقد انتهز المشرع العادي هذا الموقف فنص في قوانين البنك المركزي السابقة على إخضاع موازنات البنك المركزي للرقابة الوصائية لوزارة المالية^(١).

ولكن إذا كنا نؤيد تزويد البنك المركزي العراقي بموازنة مستقلة، فلا يعني ذلك عدم عرض الموازنة على مجلس النواب كما هو حاصل اليوم بل على العكس من ذلك؛ فإننا ندعو إلى وجوب أن تُعرض تلك الموازنات سنويا على المجلس المذكور لسببين الأول: إن إقرار موازنة البنك المركزي من قبل مجلس النواب يُضفي مصداقية أكبر على تصرفات البنك المركزي المالية، ويعزز من شفافيتها؛ لأنها ستناقش داخل قبة البرلمان من قبل ممثلي الشعب، والسبب الثاني: إن مجلس النواب كما تقدم البيان هو الجهة التي تتولى مساءلة البنك المركزي، والمساءلة كي تبنى على أسس صحيحة ومهنية، فلا بُدَّ أن يطلع مجلس النواب مسبقا على البرنامج المالي للبنك المركزي بما يتضمنه من توقعات لصرف النفقات وجباية الإيرادات.

(١) ينظر: على سبيل المثل: المادة (١٠) من قانون المصرف الوطني العراقي الملغى رقم (٤٣) لسنة ١٩٤٧ التي نصت بأن: (يصادق المجلس على ميزان الحساب السنوي ويعرض على وزير المالية للمصادقة...). كما نصت المادة (١٣) من قانون البنك المركزي الملغى رقم (٧٢) لسنة ١٩٥٦ بأن: (يُصادق مجلس الإدارة على موازنة الحساب السنوي وتعرض على وزير المالية للمصادقة عليها).

أخيراً لا بُدَّ من القول إن قانون البنك المركزي العراقي النافذ أغفل تنظيم موضوعات لها أهميتها من الناحية المالية مثل: بدء السنة المالية لموازنة البنك وتاريخ نهايتها، وكذلك مواعيد إقرار الموازنة في حين أن قوانين البنوك المركزية العربية تناولت القضايا المذكورة بالتفصيل. فالقانون المصري على سبيل المثال حدد بدء السنة المالية للبنك المركزي ببداية السنة المالية للدولة على أن تنتهي بنهايتها، وعلى مجلس إدارة البنك المركزي اعتماد الموازنة قبل بداية السنة المالية بثلاثة أشهر^(١)، في حين حدد المشرع الاردني بداية سنة البنك المركزي المالية في: (١) كانون الثاني وتنتهي في: (٣١) كانون الأول من كل سنة^(٢). أما المشرع البحريني فقد نص صراحة بأن: السنة المالية للمصرف المركزي هي السنة المالية ذاتها للموازنة العامة للدولة^(٣).

ثانياً: الوسائل المساعدة لاستقلال البنك المركزي من الناحية المالية:

توجد وسائل معينة يؤدي اعتمادها من قبل المشرع إلى تزويد البنك المركزي بحرية أكبر في التصرف في شؤونه المالية، ومن بين تلك الوسائل شمول البنك المذكور بالإعفاء الضريبي، وإجراء الرقابة المالية اللاحقة على تصرفاته. وسنقف على تلك الوسائل في البيان التالي:

(١) تنظر: المادة (١٧) والمادة (٢٠) من قانون البنك المركزي والجهاز المصرفي والنقد المصري النافذ.

(٢) تنظر: المادة (٥٩) من قانون البنك المركزي الاردني النافذ.

(٣) تنظر: المادة (٣٣) من قانون مصرف البحرين المركزي والمؤسسات المالية النافذ.

١ - شمول البنك المركزي بالإعفاء الضريبي:

اعتاد المشرع، في دول كثيرة، على تزويد البنك المركزي بميزة من شأنها أن تدعم استقلاله في الشؤون المالية من خلال شموله بالإعفاء من الخضوع للضرائب والرسوم. والحكمة من هذا الإعفاء هي تخليص البنك من الأعباء الضريبية التي قد يتسبب فرضها في إعاقته من تحقيق أهدافه. وقد اتبعت التشريعات مسلكين بهذا الخصوص، الأول: هو إعفاء البنك المركزي إعفاء مطلقاً أو كلياً من الضرائب والرسوم جميعها. وهو ما سار عليه المشرع الاردني^(١)، والبحريني^(٢). والمسلك الثاني: هو إعفاء البنك المركزي من ضرائب ورسوم محددة على سبيل الحصر، وهو ما اتبعه قانون البنك المركزي العراقي^(٣). علماً أن الإعفاء في الحالتين هو إعفاء دائم غير مقيد بمدة محددة، وهذا من شأنه أن يدعم الاستقلال المالي للبنك المذكور.

(١) نصت الفقرة (ج) من المادة (٣) من قانون البنك المركزي الاردني لسنة: ١٩٧١ بأن: (يعفى البنك المركزي من كافة الضرائب والرسوم الحكومية بما في ذلك رسوم طوابع الواردات).

(٢) نصت المادة (٢٨) من قانون مصرف البحرين المركزي النافذ بأن: (يعفى المصرف المركزي من كافة الضرائب والرسوم على رأسماله، وممتلكاته، وعملياته، وأرباحه).

(٣) نصت المادة (٤٤) من قانون البنك المركزي العراقي النافذ بأن: (يعفى البنك المركزي من الضرائب والرسوم الآتية: أ. الضرائب على دخل البنك المركزي العراقي أو أرباحه (الأدق أن يُقال الدخل أو الربح الصافي) ب. ضرائب الملكية الخاصة على أصول البنك المركزي العراقي (لا توجد في العراق ضريبة بهذا الاسم وإنما توجد ضرائب تفرض على تملك رأس المال مثل: ضريبة العرصات وضريبة على نقل ملكية العقار أو حق التصرف فيه) ج. الضريبة المفروضة على تحويل الأموال وعلى المعاملات المالية الأخرى (هذا النوع من الضرائب لا وجود له في النظام الضريبي العراقي؛ لأن الضرائب لا تفرض على واقعة التحويل بذاتها بل على الأرباح المتولدة منها فنكون إزاء ضريبة دخل مفروضة على الأرباح الناجمة عن عمل تجاري) د. الضرائب التي تحصل في شكل رسوم دمغة تجبى عند إصدار الأوراق المالية والعملات النقدية والورقية. هـ. الرسوم الجمركية ورسوم الاستيراد وضرائب المبيعات وضرائب القيمة المضافة على الذهب المستورد والعملات النقدية الورقية والمعدنية التي تسلم إلى البنك المركزي العراقي).

ولو عقدنا مقارنة بين البنك المركزي العراقي وبين الشركات العامة التي تمارس نشاطا اقتصاديا وتصنف ضمن القطاع العام من ناحية المعاملة المالية المقررة لكليهما، لألفينا أن ثمة ميزة ينفرد بها البنك المركزي ولا تحظى بها الشركات المذكورة. فالمعلوم أن الدولة تحصل على فائض أرباح المشروعات العامة عن أحد طريقتين هما: الاقتطاع بالضرائب، أو التحويل المباشر للأرباح إلى الموازنة العامة^(١)، والمشرع العراقي اختار اتباع الطريق الثاني وهو التحويل المباشر لنسبة من الأرباح الصافية التي تحققها الشركات العامة^(٢) مع إعفاء الأرباح المذكورة من ضريبة الدخل^(٣) بينما البنك المركزي في الوقت الذي قرر المشرع إعفاء أرباحه الصافية من الضرائب، فإنه لم يشمل تلك الأرباح بالاستقطاع والتحويل المباشر للخزينة العامة كما مر ذكره آنفا.

٢ - إخضاع البنك المركزي للرقابة المالية اللاحقة دون الرقابة السابقة:

تنقسم الرقابة المالية من ناحية الوقت الذي تمارس فيه إلى رقابة سابقة، ورقابة آنية، ورقابة لاحقة. والنوع الأول من الرقابة يستهدف التحقق من

(١) د. مدحت عباس امين، ضريبة الدخل في التشريع الضريبي العراقي دراسة تحليلية لنصوص قانون ضريبة الدخل رقم: ١٣٣ لسنة: ١٩٨٢ المعدل النافذ، دراسة مقارنة، القسم الأول، بدون ذكر دار النشر، بغداد، ١٩٩٧، ص ٩٤.

(٢) نصت الفقرة: (رابعاً) من المادة: (١١) من قانون الشركات العامة رقم: (٢٢) لسنة: ١٩٩٧ بأن: (يتم توزيع الربح... وفق النسب الآتية: (٤٥٪) خمس وأربعين من المئة للخزينة العامة). علماً أن الفقرة: (أولاً) من المادة: (٣٥) من قانون الموازنة العامة الاتحادية للسنة المالية: ٢٠١٩ نصت بأن: (تحول نسبة (٥٠٪) من حصة الخزينة في أرباح الشركات العامة بضمنها أرباح السنوات السابقة غير المدفوعة إلى الخزينة العامة قبل إكمال تدقيق حساباتها من ديوان الرقابة المالية الاتحادي).

(٣) نصت الفقرة (٨) من المادة (السابعة) من قانون ضريبة الدخل رقم (١١٣) لسنة ١٩٨٢ بأن: (تعفى من الضريبة المدخولات الآتية: أرباح مدخولات مؤسسات ومنشآت القطاع العام...).

مشروعية التصرف المالي قبل تنفيذه، أما النوع الثاني من الرقابة فيستهدف اكتشاف أية مخالفات خلال تنفيذ الأعمال، واتخاذ الإجراءات الفورية لمعالجتها، في حين تنهض الرقابة اللاحقة بعد إتمام النشاط المالي^(١).

وفيما يخص الرقابة المجرة على تصرفات البنك المركزي فيلاحظ أن المشرع، في كثير من الدول، حرص على استبعاد الرقابة السابقة وذلك للحيلولة دون إعاقه سير المعاملات المالية للبنك المركزي، أو تعطيلها، أو تأخير إنجازها. ومن القوانين التي تبنت هذا النوع من الرقابة قوانين البنك المركزي الكويتي^(٢)، والبحريني^(٣). أما قانون البنك المركزي العراقي النافذ فلم يتضمن في ثناياه نصا يمنع الرقابة السابقة على أعمال البنك المركزي.

حقيق بالإشارة إليه أن القوانين التي أجازت إخضاع البنك المركزي للرقابة المالية اللاحقة قيدت هذه الرقابة بقيد هام قوامه عدم جواز التدخل في أعمال البنك المركزي أو التأثير في سياسته مع التأكيد على أن من يمارس الرقابة المذكورة لا بُدَّ أن يكون حاذقا في عمله، وذا باع طويل باختصاصه^(٤).

(١) د. محمد خالد المهاني، منهجية الموازنة العامة للدولة في الجمهورية العربية السورية، منشورات وزارة الثقافة، دمشق، ١٩٩٤، ص ٢٠٦.

(٢) نصت المادة (١٤) من قانون النقد وبنك الكويت المركزي لسنة ١٩٦٨ بأن: (... لا تنطبق على أعمال البنك المركزي أحكام الرقابة المسبقة المقررة بمقتضى القانون رقم (٣٠) لسنة ١٩٦٤ بإنشاء ديوان المحاسبة...).

(٣) نصت الفقرة (ج) من المادة (٢) من قانون مصرف البحرين المركزي والمؤسسات المالية النافذ بأن: (... لا تسري على المصرف المركزي أحكام أي قانون آخر يقضي بفرض الرقابة السابقة على أعماله).

(٤) نصت المادة (١٤) من قانون رقم: (٣٢) لسنة ١٩٦٨ في شأن النقد وبنك الكويت المركزي وتنظيم المهنة المصرفية المعدل بأن: (... تقتصر مهمة الديوان - ديوان المحاسبة - على تدقيق حسابات البنك وموجوداته، ولا يكون له التدخل بأية صورة من الصور في تسيير أعمال البنك -

الفرع الثاني

الاستقلال الإداري للبنك المركزي

يتمثل الاستقلال الإداري للبنك المركزي بوجود جهة عليا في البنك المذكور يمثلها جهاز إداري مستقل ماليا وإداريا يمارس اختصاصاته في إطار السياسة الاقتصادية العليا للدولة، وله صلاحية تعيين العاملين في البنك دون الرجوع للحكومة. وستناول تينك النقطتين في البيان التالي:

أولاً: وجود جهاز إداري يدير أعمال البنك المركزي:

من الضروري أن نقف على تكوين الجهاز الذي يتولى إدارة البنك المركزي، وعلى حالات إعفاء أعضائه من مناصبهم:

١ - تكوين الجهاز الإداري المختص بإدارة أعمال البنك المركزي:

يتكون هذا الجهاز من مجلس إدارة، ومحافظ البنك، ونائبي محافظ البنك. وسنقف على الجهات المذكورة حسب التفصيل الآتي:

→ أو التعرض لسياسته. ويجب أن يكون الموظف الفني التابع لديوان المحاسبة والذي يقوم بتدقيق أعمال البنك مؤهلاً تأهيلاً فنياً كافياً وذو خبرة خاصة بأعمال البنوك). كما نصت الفقرة (د) من المادة: (٢) من قانون مصرف البحرين المركزي والمؤسسات المالية بأن: (يقتصر نطاق رقابة ديوان الرقابة المالية... على تدقيق حسابات المصرف وموجوداته، ولا يكون له التدخل بأية صورة من الصور في تسيير أعمال المصرف أو التعرض لسياسته. ويجب أن يكون الموظف الفني التابع لديوان الرقابة المالية والذي يقوم بتدقيق حسابات المصرف مؤهلاً تأهيلاً فنياً كافياً وذو خبرة خاصة بأعمال البنوك).

أ. مجلس إدارة البنك المركزي:

مجلس الإدارة هو الجهة المهيمنة على شؤون البنك المركزي، والمسؤول عن إدارة أعماله، وتصريف أموره، والنهوض بمهامه، وتحمل مسؤولياته^(١). وبغية الامام بالمجلس المذكور، فستتناول تكوينه، وطريقة تعيين أعضائه، واجتماعاته، ومستحقات أعضائه وامتيازاتهم.

الموضوع الأول: تكوين مجلس الإدارة:

يتكون مجلس إدارة البنك المركزي من عدد من الأعضاء يختلف من دولة إلى أخرى، فالبنك المركزي العراقي على سبيل المثال: يتكون من تسعة أعضاء هم: المحافظ، ونائبه، وثلاثة من كبار المديرين في البنك، إضافة إلى ثلاثة أعضاء يمتلكون خبرة مالية، ومصرفية، وقانونية مناسبة ممن لم يسبق للبنك المركزي تعيينهم في أي منصب خلال سنة من تاريخ ترشيحهم لعضوية المجلس^(٢).

والملاحظ أن قانون البنك المركزي العراقي لم يبين المقصود بكبار المديرين فهل يقصد بهم المدراء الكبار بالسن أم بأقدمية الخدمة؟ هذا من جهة، ومن جهة أخرى يلاحظ أن تكوين مجلس الإدارة جاء خلوا من أي تمثيل للسلطة المركزية مما يكسب المجلس قدرا أكبر من الاستقلال على خلاف مجلس الإدارة المشكل وفقا لأحكام قانون البنك المركزي الملغى لسنة: ١٩٧٦ الذي ضم ممثلين للسلطة المركزية بلغ عددهم ستة أعضاء مثلوا كل من مجلس التخطيط (الملغى) ووزارات المالية، والتجارة الخارجية (الملغاة)، والتجارة الداخلية (الملغاة)،

(١) نصت الفقرة (١) من المادة (١٠) من قانون البنك المركزي العراقي النافذ بأن: (سيكون المجلس مسؤولا عن إدارة الأعمال وتنفيذ مسؤوليات البنك المركزي العراقي...).

(٢) تنظر: المادة (١١) من قانون البنك المركزي العراقي.

والنفط، والعدل^(١)، وبسبب هذه المبالغة في التمثيل الحكومي التي أدت إلى هيمنة السلطة المركزية على سياسة البنك المركزي فقد جرى تعديل على هذا التشكيل تمثل بإلغاء عضوية ممثلي الوزارات المذكورة والاكتفاء بعضوية ممثل عن وزارة المالية^(٢). وهو المسلك ذاته الذي سلكته قوانين البنوك المركزية المقارنة مثل: القانون المصري^(٣)، والبحريني^(٤).

الموضوع الثاني: طريقة التعيين في مجلس الإدارة:

رسم قانون البنك المركزي العراقي، في بدايه صدوره سنة: ٢٠٠٤، طريقة معينة لاختيار أعضاء مجلس الإدارة تمثلت بقيام سلطة التعيين بتعيين المحافظ، ونائبيه، وبقية أعضاء المجلس، وسلطة التعيين تعني هنا رئيس الحكومة، لكن هذا التعيين غير نهائي، لأنه يخضع لمصادقة السلطة التشريعية^(٥). وعلى العموم فإن قانون البنك المركزي ألزم سلطة التعيين بالتشاور مع المحافظ، ونائبيه بشأن ترشيح المديرين في البنك المركزي لعضوية مجلس إدارته^(٦).

(١) تنظر: المادة (٨) من قانون البنك المركزي العراقي الملغى لسنة ١٩٧٦ قبل تعديلها بموجب قانون التعديل الأول رقم (٨٠) في ١٥ / ٦ / ١٩٧٧.

(٢) تنظر: المادة (٨) المعدلة من قانون البنك المركزي العراقي الملغى لسنة ١٩٧٦.

(٣) تنظر: المادة (١٢) من قانون البنك المركزي المصري النافذ.

(٤) تنظر: الفقرة (أ) من المادة (٥) من قانون المصرف المركزي البحريني النافذ.

(٥) تنظر: المادة (١)، والفقرة (١) من المادة (١٣) من قانون البنك المركزي العراقي النافذ قبل تعديلها بموجب قانون التعديل الأول رقم (٦٣) لسنة ٢٠٠٧ المنشور في الوقائع العراقية عدد (٤٠٥٤)، السنة ٤٩، في ٩ كانون الأول ٢٠٠٧.

(٦) تنظر: الفقرة (١) من المادة (١٣) من قانون البنك المركزي العراقي النافذ قبل تعديلها بموجب قانون التعديل الأول لسنة ٢٠٠٧.

إن الآلية التي رسمها قانون البنك المركزي العراقي لتعيين أعضاء مجلس الإدارة تم تعديلها سنة ٢٠٠٧ بيد أن هذا التعديل كان معيباً؛ لأنه اكتفى ببيان الجهة المختصة بتعيين المحافظ، ونائبه دون التطرق إلى الجهة، والكيفية التي يتم بموجبها تعيين أعضاء المجلس الآخرين^(١).

عموماً فإننا لو عقدنا مقارنة بين قانون البنك المركزي العراقي النافذ والقانون الملغى لسنة: ١٩٧٦ من حيث مدى خضوع أعضاء مجلس الإدارة للسلطة المركزية بالنسبة لطريقة التعيين لوجدنا أن القانون الملغى كان أكثر حرصاً على ربط أعضاء مجلس الإدارة بالسلطة المركزية، وإيجاد نوع من الرقابة الوصائية عليهم من خلال تعيين الأعضاء الاحتياط والأصليين بمرسوم جمهوري^(٢)، إضافة إلى وجوب مصادقة رئاسة ديوان الرئاسة (المنحل) على الأعضاء الذين يقع عليهم اختيار محافظ البنك المركزي^(٣).

علماً إن إخضاع تعيين أعضاء مجلس إدارة البنك المركزي لموافقة السلطة التنفيذية مسلك اعتادت عليه الكثير من القوانين العربية منها على سبيل المثال: قانون البنك المركزي المصري النافذ الذي أخضع تشكيل مجلس الإدارة لقرار يصدر من رئيس الجمهورية بناء على اقتراح المحافظ^(٤)، وقانون مصرف البحرين المركزي الذي حدد طريقة تعيين أعضاء مجلس الإدارة بصدر مرسوم^(٥).

(١) تنظر: المادة (١) من قانون التعديل الأول لقانون البنك المركزي العراقي النافذ.

(٢) تنظر: المادة (٩) من قانون البنك المركزي العراقي الملغى لسنة ١٩٧٦.

(٣) تنظر: الفقرة (٥) من المادة (٨) من قانون البنك المركزي العراقي الملغى لسنة ١٩٧٦.

(٤) تنظر: المادة (١٢) من قانون البنك المركزي المصري النافذ.

(٥) تنظر: الفقرة (أ) من المادة (٥) من قانون مصرف البحرين المركزي النافذ.

الموضوع الثالث: اجتماعات مجلس إدارة البنك المركزي:

أوضح قانون البنك المركزي العراقي النافذ أن مجلس الإدارة يعقد اجتماعاته بناء على دعوة من رئيسه أو من عدد لا يقل عن ثلث الأعضاء، ويُراعى في كل الأحوال أن ينتظم المجلس في اجتماع واحد على الأقل شهرياً^(١). ويكتمل نصاب المجلس بحضور أغلبية أعضائه بمن فيهم المحافظ أو أحد نائبيه في حالة غيابه على أن يتولى النائب رئاسة الاجتماع^(٢). وتصدر القرارات بأغلبية أصوات أعضاء المجلس الحاضرين، وعند تساوي الأصوات، يكون صوت الرئيس مرجحاً^(٣).

لكن متى تصبح قرارات المجلس سارية المفعول؟

أوضح قانون البنك المركزي العراقي أن قرارات المجلس تنفذ حسب توجيهات المجلس المدونة في محضر الجلسة بشأن كيفية التنفيذ وتوقيته، ومعنى ذلك أن القانون المذكور ترك للمجلس سلطة تقديرية في بيان سريان مفعول قراراته، ولكن في حالة سكوت المجلس وغياب التوجيهات، فإن قرارات المجلس تصبح نافذة المفعول فور صدورهما، على أن يُقيد في محضر الجلسة ما يُبديه الأعضاء من امتناع عن التصويت أو أية آراء معارضة^(٤).

(١) تنظر المادة (١٧) من قانون البنك المركزي العراقي النافذ.

(٢) تنظر: المادة (١٨) من قانون البنك المركزي العراقي النافذ.

(٣) تنظر: الفقرة (١) من المادة (١٩) من قانون البنك المركزي العراقي النافذ.

(٤) تنظر: الفقرة (٢) من المادة (١٩) من قانون البنك المركزي العراقي النافذ.

نستنتج مما تقدم أن مجلس إدارة البنك المركزي العراقي يتمتع باستقلالية في اتخاذ القرارات وهو لا يخضع لأية رقابة وصائية من جانب السلطة المركزية على خلاف مجلس إدارة البنك المركزي المشكل وفقاً لأحكام القانون الملغى لسنة: ١٩٧٦ الذي كان يخضع لرقابة وصائية من الحكومة المركزية، وتمارس تلك الرقابة بمناسبة إصدار مجلس الإدارة قرارات تتعلق برسم السياسة النقدية والائتمانية، فالقرارات المذكورة تُعرض على وزير المالية للمصادقة عليها، وتعد نافذة إذا لم يعترض عليها خلال ستة أيام من تاريخ تسجيلها لدى وزارة المالية، وفي حالة اعتراضه عليها يُعيد المجلس النظر فيها، فإذا أصر على رأيه يعرض الوزير الخلاف على مجلس الوزراء للبت فيه^(١).

الموضوع الرابع: مستحقات أعضاء مجلس إدارة البنك المركزي والحصانة المقررة لهم:

قرر المشرع، في كثير من الدول، مستحقات مالية لأعضاء مجلس الإدارة كما زود بعض القوانين الأعضاء المذكورين بحصانة من المساءلة القانونية، وستقف على ذينك الموضوعين في البيان التالي:

• المستحقات المالية لأعضاء مجلس الإدارة:

اكتفى بعض القوانين بتقرير مكافأة مالية لأعضاء مجلس إدارة البنك المركزي نظير الأعمال التي يقدمونها^(٢)، في حين قررت قوانين أخرى صرف مقابل آخر، إلى جانب المكافآت، تمثل ببدلات حضور الجلسات^(٣)، وما يلاحظ

(١) تنظر: المادة (١٤) من قانون البنك المركزي العراقي الملغى لسنة ١٩٧٦.

(٢) تنظر: الفقرة (٤) من المادة (١٣) من قانون البنك المركزي العراقي النافذ.

(٣) تنظر: المادة (١٢) من قانون البنك المركزي المصري النافذ، والفقرة (٣) من الفصل (٥٨) ←

هنا أن قوانين البنوك المركزية في البحرين ومصر والعراق تركت مهمة تحديد تلك المستحقات للسلطة التنفيذية من خلال إصدار قرارات إدارية^(١)، وهذا ما ينال من استقلال أعضاء مجلس الإدارة إزاء السلطة المذكورة.

لكن أيجوز تقليل المكافآت المالية المقررة لأعضاء مجلس الإدارة أثناء ممارستهم لمهامهم؟

منع قانون البنك المركزي العراقي سلطة التعيين (رئيس الحكومة) من تخفيض المكافأة المالية لأعضاء مجلس الإدارة خلال مدة شغلهم لعضوية المجلس^(٢)، وهذا من شأنه بالتأكيد أن يحمي أعضاء المجلس من الضغوط المالية الحكومية. ولم نجد لهذا النص مثيلاً في قوانين الدول المقارنة مثل: مصر، والبحرين، والكويت.

• الحصانة المقررة لأعضاء مجلس الإدارة:

نص قانون البنك المركزي العراقي النافذ بأن: (لا يتعرض أي عضو من أعضاء المجلس أو أي موظف أو وكيل للبنك المركزي العراقي للمساءلة القانونية أو يعتبر مسؤولاً مسؤولية شخصية عن أية أضرار وقعت بسبب أي إهمال أو إجراء صدر منه أثناء تأديته لمهامه أو في سبيل تأديته للمهام الرسمية التي تقع في نطاق وظيفته والتزاماته المحددة له بمقتضى هذا القانون)^(٣).

→ من النظام الأساسي للبنك المركزي التونسي النافذ.

(١) تنظر: الفقرة (ب) من المادة (٥) من قانون مصرف البحرين المركزي النافذ، والمادة (١٢) من قانون البنك المركزي المصري النافذ، والفقرة (٤) من المادة (١٣) من قانون البنك المركزي العراقي النافذ.

(٢) تنظر: الفقرة (٥) من المادة (١٣) من قانون البنك المركزي العراقي النافذ.

(٣) تنظر الفقرة (١) من المادة (٢٣) من قانون البنك المركزي العراقي النافذ.

إن النص المتقدم فيه من الغرابة والشذوذ الشيء الكثير؛ لأنه أضفى على موظفي البنك جميعهم حصانة من المساءلة القانونية بأنواعها كافة: الانضباطية، والجزائية، والمدنية، ولئن كان قانون البنك المركزي العراقي حريصا على اضفاء الاستقلالية المهنية التي تبعد البنك المركزي ومتسبيه عن أية ضغوط أو تأثيرات أو تدخلات من الهيئات أو الجهات الأخرى في الدولة؛ فإن ذلك ينبغي أن لا يصل إلى المدى الذي يعفي موظفي البنك من أية مساءلة؛ لأن في ذلك مخالفة لقاعدة راسخة اقتضاها العقل والمنطق وطبيعة الأشياء قوامها أن السلطة والمسئولية تدوران معا في فلك واحد فحيثما توجد السلطة توجد المسؤولية، وحيث تقوم المسؤولية تقوم السلطة.

وإذا كان تقرير المسؤولية بحق من يُخالف واجباته الوظيفية يُعد باعثا على حسن أداء الموظفين عموما للواجبات المناطة بهم، فإن تقرير المسؤولية القانونية بانواعها الثلاثة الجزائية، والانضباطية، والمدنية يبدو أكثر أهمية لموظفي البنك المركزي على وجه الخصوص نظرا لكونهم مؤتمنين على أموال الدولة ومعاملاتها النقدية، عليه فإن النص المتقدم بصيغته الحالية يُغري الموظفين على ارتكاب المخالفات المالية، ويعرض أموال الدولة للهدر، ويمنع الجهات الرقابية من ممارسة دورها في حماية المال العام. وقد أثار النص المذكور بالفعل شقا بين البنك المركزي العراقي وديوان الرقابة المالية الاتحادي الذي أصدر ضوابط التحقيق الإداري في المخالفات المالية وفقا لأحكام قانون الديوان المعدل لسنة ٢٠١١^(١)، لكن محافظ البنك المركزي تمسك بالنص الوارد في قانون

(١) نصت الفقرة (خامسا) من المادة (٢٨) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي المعدل رقم (٣١) لسنة ٢٠١١ بأن: (للدیوان أن يتولى إجراء التحقيق الإداري في المخالفات المالية المكتشفة منه بشكل مباشر في الجهات التي لا يوجد فيها مكتب للمفتش العام أو إذا تخلف مكتب المفتش العام —

البنك المركزي العراقي المذكور في اعلاه قائلًا: (إن موظف البنك المركزي يتمتع بالحصانة من الإجراءات القانونية، ولا يتعرض للمساءلة القانونية عن أية أضرار وقعت بسبب أي إهمال أو إجراء صدر منه أثناء تأديته لمهامه، وهذا ما أشارت إليه المادة: (٢٣/ ف ١) من قانون البنك المركزي^(١) بيد أن ديوان الرقابة المالية الاتحادي أجاب بأن: (هذا النص لا يسري على الديوان بدلالة المادة (٤٠) من قانون الديوان التي نصت بأن لا يعمل بأي نص تتعارض أحكامه وأحكام هذا القانون خاصة وأن قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي قانون لاحق في صدوره على قانون البنك المركزي العراقي)^(٢).

جدير بالإلماع إليه ان ثمة تناقضا بين ما جاء في الفقرة: (١) من المادة: (٢٣) من قانون البنك المركزي وبين الفقرة: (٢) من المادة ذاتها فبينما نفت الفقرة: (١) المسؤولية القانونية عن موظفي البنك نجد أن الفقرة: (٢) تذهب إلى انه في حالة إدانة موظف البنك المركزي بارتكاب جريمة نشأت عن عمله فإنه يحرم من التعويض عن المصاريف التي تكبدها مقابل الدفاع عن نفسه في الدعوى القضائية التي تقام ضده.

→ في الجهة المعنية عن إكمال التحقيق فيها خلال ٩٠ يوما من تاريخ اشعاره من الديوان...). وقد وضع الديوان ضوابطا للتحقيق الاداري المذكور بموجب اعمامه الصادر من الدائرة القانونية عدد (١٩/ ٤/ ٨٥٠٣) في ١٧/ ٥/ ٢٠١٥ الذي عمم بواسطة الامانة العامة لمجلس الوزراء / الدائرة القانونية / عدد ق / ٢/ ٥/ ٢٧ / ١٧٩٥٣، في ٣١/ ٥/ ٢٠١٥.

(١) ينظر: اعمام البنك المركزي العراقي / قسم التدقيق الداخلي / عدد (٩٠١/ ١٥) في ٧/ ٧/ ٢٠١٥ موجه إلى الأمانة العامة لمجلس الوزراء / الدائرة القانونية.

(٢) ينظر: اعمام ديوان الرقابة المالية العامة الاتحادي / الدائرة القانونية عدد (١٩/ ٤/ ١٥٤٤٠) في ١٤/ ٩/ ٢٠١٥.

ب . محافظ البنك المركزي:

يمثل المحافظ البنك المركزي، ويعبر عن إرادته أمام القضاء والجهات الأخرى، كما يتولى تصريف شؤون البنك اليومية، وتناط به مهمة تنفيذ قرارات مجلس الإدارة. عليه يعد المحافظ المسؤول التنفيذي الرئيسي للبنك المركزي^(١).

لكن كيف يُعين محافظ البنك المركزي؟

اختلفت قوانين البنوك المركزية في طريقة تعيين المحافظ، وستكلم هنا عن كيفية تعيين المحافظ في كل من: التشريع المصري، والبحريني، والعراقي:

• تعيين محافظ البنك المركزي المصري:

يُعد البنك المركزي المصري، كما مر بنا سابقا، هيئة مستقلة. وطبقا لأحكام الدستور المصري النافذ يتولى رئيس الجمهورية تعيين رؤساء تلك الهيئات بعد موافقة مجلس النواب بأغلبية اعضاءه لمدة أربع سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة، ولا يُعفى أي منهم من منصبه إلا في الحالات المحددة في القانون، ويُحظر عليهم ما يُحظر على الوزراء^(٢).

ويلاحظ أن ثمة اختلاف بين طريقة التعيين الواردة في الدستور وتلك الواردة في قانون البنك لسنة ٢٠٠٣، فطبقا لأحكام القانون المذكور لا تُشترط موافقة مجلس النواب على تعيين محافظ البنك المركزي إذ خلت المادة (١٠) من القانون من هذا الشرط بينما تتطلبه المادة (٢١٦) من الدستور مما يستوجب على المشرع الإسراع بتعديل القانون بما يتوافق مع أحكام الدستور النافذ.

(١) تنظر: الفقرة (١) من المادة (٢٠) من قانون البنك المركزي العراقي النافذ، والمادة (١٦) من قانون البنك المركزي والجهاز المصرفي والنقد المصري النافذ.

(٢) تنظر: المادة (٢١٦) من دستور جمهورية مصر العربية النافذ لسنة ٢٠١٤.

• تعيين محافظ المصرف المركزي البحريني:

يعين محافظ المصرف المركزي البحريني بمرسوم لمدة خمس سنوات قابلة للتجديد لمدد مماثلة بناء على ترشيح مجلس الإدارة، ويكون المحافظ بدرجة وزير^(١).

• تعيين محافظ البنك المركزي العراقي:

يعين محافظ البنك المركزي العراقي بدرجة وزير باقتراح رئيس مجلس الوزراء ومصادقة مجلس النواب. ويشترط في المحافظ أن يكون من ذوي الخبرة والاختصاص في الشؤون الصيرفية، أو المالية، أو الاقتصادية، ويحتفظ المحافظ بوظيفته لمدة خمس سنوات قابلة للتجديد^(٢).

• تقييم الاتجاهات التشريعية السابقة:

يلاحظ على الاتجاهات السابقة ما يلي:

الملاحظة الأولى: يعد القانونان المصري والعراقي أكثر تحقيقاً لمتطلبات الديمقراطية من القانون البحريني في اختيار محافظ البنك المركزي؛ لأن القانونين المذكورين تطلبا موافقة مجلس النواب على الاختيار خلافاً للقانون البحريني.

الملاحظة الثانية: بالمقابل يعد القانون البحريني أكثر مراعاة لقواعد المهنة ومتطلبات التخصص الفني من القانونين المصري والعراقي؛ لأن القانون البحريني اشترط في المحافظ أن يُرشح من مجلس إدارة البنك المركزي.

(١) تنظر: الفقرتان (أ) و(ج) من المادة (١٠) من قانون مصرف البحرين المركزي النافذ.

(٢) ينظر: البنود (أ) و(ج) من الفقرة (١) من المادة (١٣) من قانون البنك المركزي العراقي المعدلة بموجب قانون التعديل الأول رقم (٦٣) لسنة ٢٠٠٧.

الملاحظة الثالثة: راعى القانونان البحريني والعراقي عنصر الاستقرار في اختيار المحافظ عندما أجازا تجديد المدة له أكثر من مرة خلافا للقانون المصري الذي أجاز التجديد لمرة واحدة فقط.

بناء على ما تقدم نرى أن الطريقة الأكثر تحقيقا لمتطلبات الديمقراطية والشفافية في تعيين محافظ البنك المركزي العراقي هي: أن يرشح من قبل مجلس إدارة البنك المركزي، ويعرض الترشيح على مجلس النواب فإذا حظي المرشح بثقة المجلس بالأغلبية البسيطة يصدر مرسوم جمهوري بتعيينه لمدة خمس سنوات، ويسمح له بتجديد المدة لأكثر من مرة.

علما أن الإدارة المركزية في العراق ممثلة برئيس مجلس الوزراء لم تلتزم بأحكام قانون البنك المركزي العراقي عندما لجأت إلى تعيين محافظ البنك المركزي بالوكالة دون الحصول على موافقة مجلس النواب عام: ٢٠١٤، ولا يزال المحافظ يمارس مهامه بالوكالة لغاية كتابة هذه السطور. بيد أن المشرع العراقي ألزم الحكومة بإنهاء إدارة مرافق الدولة المدنية بالوكالة في موعد أقصاه: ٢٠١٩/٦/٣٠ ويعد أي تصرف بعد هذا التاريخ يقوم به المعين بالوكالة باطلا ولا يترتب عليه أي أثر قانوني على أن تقوم الإدارة المعنية بإيقاف المخصصات المالية والصلاحيات الإدارية جميعها في حالة استمرار العمل بالوكالة بعد التاريخ المذكور في أعلاه^(١).

جدير بالإشارة إليه أن السلطين التشريعية والتنفيذية عجزتا عن إنهاء العمل بالوكالة في مرافق الدولة التي من بينها البنك المركزي في الموعد المضروب قانونا مما اضطر المشرع إلى تمديد المدة لغاية: ٢٠١٩/١٠/٢٤^(٢).

(١) تنظر: المادة (٥٩) من قانون الموازنة العامة الاتحادية للسنة المالية ٢٠١٩.

(٢) تنظر: المادة (١) من القانون رقم: (١١) لسنة ٢٠١٩ قانون التعديل الأول لقانون الموازنة ←

ج . نائباً محافظ البنك المركزي:

حرصت قوانين البنوك المركزية على أن يكون لمحافظ البنك المركزي نائب يعاونه في أداء مهامه، وينوب عنه في حالة غيابه، ويمارس بناء على تفويض منه بعض اختصاصاته، لكن القوانين المذكورة اختلفت في عدد النواب فمنها من اكتفى بنائب واحد مثل: النظام الأساسي للبنك المركزي التونسي الذي قرر أن يساعد المحافظ نائب محافظ يخضع لسلطته المباشرة، ويكلف المحافظ نائبه بالعمل على حسن سير المصالح في البنك المركزي، وفي حالة غياب المحافظ أو شغور منصبه بمدة لا تتجاوز ثلاثة شهور يتولى نائب المحافظ الوظائف الموكولة للمحافظ، وفي حالة الشغور النهائي يتولى نائب المحافظ مباشرة مهام المحافظ إلى حين تعيين محافظ جديد. ويعين نائب محافظ البنك المركزي بأمر حكومي باقتراح من المحافظ وبعد مداولة مجلس الوزراء وذلك بناء على كفاءته وخبرته المهنية لمدة ست سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة. ويعفى نائب المحافظ وفق إجراءات التعيين نفسها^(١).

أما في العراق فقد قرر قانون البنك المركزي النافذ بأن يكون للمحافظ نائبان يعينان بدرجة وكيل وزير باقتراح من المحافظ، وتوصية من مجلس الوزراء، وموافقة مجلس النواب، وينبغي أن يكون النائبان من ذوي الخبرة والاختصاص في الشؤون المصرفية أو المالية أو الاقتصادية. ويحتفظ النائبان بوظائفهما وعضويتهم في مجلس إدارة البنك المركزي لمدة خمس سنوات قابلة

→ العامة الاتحادية لجمهورية العراق رقم: (١) لسنة ٢٠١٩ المنشور في الوقائع العراقية عدد (٤٥٥١)، السنة الحادية والستون، ١٩ آب ٢٠١٩.

(١) ينظر: الفصلان (٥١) و(٥٢) من النظام الأساسي للبنك المركزي التونسي لسنة ٢٠١٦.

للتجديد. وقد زود قانون البنك المحافظ بسلطة تقديرية في تحديد من هو النائب الذي سيحل محله في حالة غيابه أو عجزه عن أداء مهامه فنص القانون بأن: (يقرر المحافظ مقدما أي من نائبيه سيتولى القيام بمهام المحافظ قبل الآخر خلال أية فترة يتغيب فيها المحافظ عن المجلس أو يعجز عن تأديته مهامه...) (١).

علما أن قوانين أخرى مثل: قانون البنك المركزي المصري النافذ لم تترك للمحافظ سلطة تقديرية في اختيار النائب الذي سينوب عنه في حالة غيابه وقرر المشرع أن يحل النائب الأقدم محل المحافظ في حالة غيابه أو وجود مانع لديه، فإذا غاب النائب الأقدم حل محله النائب الآخر (٢). وفي رأينا أن مسلك القانون المصري يرجح على مسلك القانون العراقي؛ لأن القانون الأول يبعد عن المحافظ مظنة المحاباة أو شبهة المحسوبية.

ولو عقدنا مقارنة بين قانون البنك المركزي العراقي والنظام الأساسي التونسي للبنك المركزي لوجدنا أن القانون العراقي كان حريصا على إشراك مجلس النواب في عملية تعيين نائبي المحافظ خلافا للقانون التونسي الذي أغفل هذا الدور للسلطة التشريعية، وهذه ميزة في التعيين تحسب لصالح القانون العراقي.

لكن أي المسلكين أفضل: تعيين نائب واحد لمحافظ البنك المركزي أم نائين؟ نرى أن كلا المسلكين معيب فالنص في القانون بأن يكون للمحافظ نائب واحد فقط ينطوي على تقييد لسلطة البنك المركزي لاحتمال أن تستجد ظروف

(١) ينظر: البند (ب) من الفقرة (١)، والفقرة (٣) من المادة (١٣) من قانون البنك المركزي العراقي المعدل لسنة ٢٠٠٤.

(٢) تنظر: المادة (١٢) من قانون البنك المركزي المصري النافذ لسنة ٢٠٠٣.

تتطلب وجود نائين للمحافظ بدلا من نائب واحد، وبالمقابل فإن اشتراط القانون بأن ينوب عن المحافظ نائين فيه مجافاة لقاعدة الاقتصاد في صرف النفقات العامة المتمثلة برواتب النائين وامتيازاتهم المالية الأخرى لا سيما أن عناوين الوظيفية لنواب محافظ البنك المركزي عناوين متقدمة مثل وكيل وزير كما هو الحال في العراق كما تقدم بيانه، لذلك فالأنسب هو أن يكون للمحافظ نائب واحد، وهو أمر إلزامي، وبالإمكان أن يكون له نائب آخر متى ما قرر مجلس إدارة البنك المركزي ذلك، أي إنَّ النائب الثاني أمر اختياري يعود لسلطة المجلس التقديرية، وليس في هذا بدع من القول فقد سبق لقوانين عربية مثل: قانون المصرف البحريني المركزي أن سلكت مسلكا مقاربا بنصها: (يكون للمصرف المركزي نائب محافظ واحد أو أكثر، يعاون المحافظ في إدارة وتسيير شؤون المصرف ويحل محله أثناء فترة غيابه أو خلو منصبه... يعين نائب المحافظ بمرسوم بناء على ترشيح المجلس...) ^(١).

٢ - حالات إعفاء مسؤولي البنك المركزي من مناصبهم:

ناط قانون البنك المركزي العراقي النافذ بسلطة التعيين - التي يقصد بها رئيس الحكومة (رئيس مجلس الوزراء) كما ذكرنا سابقا - صلاحية إعفاء محافظ البنك المركزي، ونائيه، وأي عضو من أعضاء مجلس الإدارة من مناصبهم، لكن الإعفاء لا يقع إلا في حالات وردت على سبيل الحصر ^(٢) هي:

(١) تنظر: الفقرتان (ب) و(هـ) من المادة (١٠) من مصرف البحرين المركزي.

(٢) تنظر: الفقرة (٢) من المادة (١٤) من قانون البنك المركزي العراقي النافذ. علما أن القانون المذكور استخدم لفظة: (الإقالة) للدلالة على صلاحية جهة التعيين بإعفاء أعضاء مجلس الإدارة من مناصبهم في المجلس. وهذه اللفظة غير دقيقة؛ لأن الإقالة تستخدم عادة للدلالة على اتفاق المتعاقدين على إلغاء العقد بعد إبرامه، وإرجاع الحال إلى ما كانت عليه ورد ما سلم إلى صاحبه، فالإقالة طريقة من طرق انحلال العقد كما وصفها المشرع العراقي في القانون المدني النافذ ←

الحالة الأولى: صدور حكم من إحدى المحاكم الجنائية بإدانة الشخص لارتكابه جرم يعاقب عليه القانون بالسجن دون وجود خيار دفع غرامة، إلا إذا رأت سلطة التعيين أن هذا الحكم قد صدر ضد الشخص بسبب آرائه أو نشاطه الديني أو السياسي.

وكان ينبغي هنا أن يشترط المشرع أن يكون الحكم نهائياً ومكتسباً درجة البتات كيما يستقر المركز القانوني للمحكوم عليه استقراً نهائياً.

الحالة الثانية: صدور حكم من محكمة بإشهار الإفلاس.

الإفلاس نظام تجاري الغاية منه تقوية عنصر الائتمان في نطاق المعاملات التجارية، وحماية أموال المدين الذي أشهر إفلاسه بقصد توزيع تلك الأموال على الدائنين وفقاً لقاعدة قسمة الغرماء. ويعمل بهذا النظام متى ما توقف التاجر عن سداد ديونه التجارية، حتى وإن كانت أمواله تكفي للوفاء بهذه الديون، وصدور قرار من المحكمة بإشهار إفلاسه بناء على طلب يتقدم به الدائنون^(١). وتترتب على صدور الحكم آثار عدة من بينها: منع التاجر المفلس من إدارة أمواله، وقيام المحكمة بتعيين شخص يتولى إدارتها بدلا عنه يسمى (أمين التفليسة)^(٢). إضافة إلى آثار أخرى تبعية مثل: منع التاجر المفلس من

→ رقم: (٤٠) لسنة: ١٩٥١ وبالتالي فهي ألصق بالقانون المدني من بقية القوانين الأخرى. تنظر أحكام الإقالة في المادتين: (١٨١) و(١٨٢) من القانون المدني المذكور، ينظر كذلك: د. حسن علي الذنون، النظرية العامة للالتزام، الجزء الأول، مصادر الالتزام، مطبعة المعارف، بغداد، ١٩٤٩، ص ٢٣٦ - ٢٣٧.

(١) فاروق إبراهيم جاسم، الوجيز في القانون التجاري العراقي، مقدمة عامة، الأعمال التجارية، التاجر، العقود التجارية، عمليات المصارف، دار السيسبان، بغداد، ٢٠١٥، ص ٤٥.

(٢) تنظر المادتين: (٥٦٨) و(٦٠٣) من قانون التجارة الملغى رقم: (١٤٩) لسنة: ١٩٧٠. علماً ←

أن يكون ناخبا أو منتخبا في المجالس التشريعية أو في المجالس الإدارية أو أن يكون مديرا أو عضوا في مجلس إدارة أية مؤسسة عامة أو شركة ومنعه كذلك من الاشتغال بأعمال المصارف^(١).

نستنتج مما تقدم أن الحكم الوارد في قانون البنك المركزي العراقي النافذ ينسجم تماما مع أحكام الإفلاس الواردة في قانون التجارة لسنة: ١٩٧٠، وتوجه المشرع هنا منطقي ويتفق مع طبيعة الأشياء؛ لأن التاجر المفلس إذا ما منع من التصرف بإدارة أمواله فمن باب أولى إن يمنع من التصرف بأموال الغير، فلا يجوز له شغل عضوية مجلس إدارة البنك المركزي أو الاستمرار فيها -.

الحالة الثالثة: صدور حكم إدانة من محكمة بسبب ارتكاب العضو سلوك يفترق للأمانة فيما يتعلق بأمور مالية أو أي سلوك آخر مخل.

ومن أمثلة الجرائم التي تندرج ضمن مفهوم تلك الحالة: صدور حكم على عضو مجلس إدارة البنك المركزي عن جريمة اختلاس، أو جريمة خيانة أمانة، أو إصدار شيك دون رصيد. وكان الأوفق أن يتطلب القانون في الحكم المذكور أن يكون نهائيا ومكتسبا درجة البتات.

→ أن أحكام الإفلاس الواردة في الباب الخامس في من هذا القانون لا زالت سارية المفعول، لأن المشرع العراقي استثنى في الفقرة: (أولاً) من المادة: (٣٣١) من قانون التجارة النافذ رقم: (٣٠) لسنة: ١٩٨٤ من الإلغاء تلك الأحكام لحين سن قانون ينظم أحكام الإعسار. وبما أن هذا القانون لم يسن لغاية الآن فمعنى ذلك أن أحكام الإفلاس لا زالت سارية المفعول.

(١) تنظر: الفقرة (١) من المادة (٦٠٢)، والفقرة (١) من المادة (٦٠٣) من قانون التجارة الملغى لسنة: ١٩٧٠.

الحالة الرابعة: إذا قامت سلطة مختصة بسحب أهلية العضو أو إيقافه عن ممارسة مهنة لأسباب سوء سلوك شخصي لا يتعلق بأراءه أو نشاطه الديني أو السياسي.

ومن الأمثلة التي تذكر هنا ما ورد في قانون نقابة المحاسبين والمدققين العراقي النافذ الذي أجاز للجنة الضبط أن تصدر بحق العضو المخالف عقوبات انضباطية من بينها منع ممارسة المهنة لمدة لا تزيد عن سنة واحدة اعتباراً من تاريخ تبليغ العضو بالقرار النهائي^(١).

الحالة الخامسة: صدور حكم من محكمة يقضي بعدم صلاحية العضو لإدارة شركة أو صدور قرار بهذا المعنى من قبل جهة مختصة.

الحالة السادسة: تولي العضو منصبا أو مركزا أو وظيفة خلافا لأحكام قانون البنك المركزي النافذ.

أوجب المشرع على أعضاء مجلس الإدارة التفرغ لأداء أعمالهم، ومنع عليهم تولي أية وظيفة أخرى غير وظائفهم في البنك المركزي، فلا يجوز لأي منهم شغل منصب حكومي آخر إلا في حالة ترشيحه من قبل البنك المركزي، كما يحظر عليهم شغل عضوية الهيئات التشريعية أو العمل بصفة موظف أو حتى مساهم في أي بنك أو مؤسسة مالية تخضع لإشراف البنك المركزي. وقد رتب المشرع أثرا هاما على من يخالف الأحكام المذكورة من أعضاء مجلس إدارة البنك المركزي حيث يصبح عرضة للمساءلة ويعفى من منصبه من قبل جهة التعيين^(٢).

(١) تنظر: الفقرة (٣) من المادة (٢٩) من قانون نقابة المحاسبين والمدققين المعدل النافذ رقم: (١٨٥) لسنة: ١٩٦٩.

(٢) تنظر: الفقرة (٣) من المادة (١٢) من قانون البنك المركزي العراقي النافذ.

الحالة السابعة: عجز عضو مجلس الإدارة عن القيام بواجباته.

بين قانون البنك المركزي العراقي النافذ أن لجهة التعيين إعفاء عضو مجلس إدارة البنك المركزي من منصبه إذا رأت أنه مصاب بمرض نفسي أو جسماني يجعله غير قادر على أداء واجباته. وكان الأوفق أن ينص المشرع بأن يتم إثبات العجز من قبل لجنة طبية رسمية مختصة تصدر تقريراً عن حالة العضو المصاب قبل الإعفاء من المنصب.

الحالة الثامنة: مخالفة العضو لأحكام كشف الذمة المالية.

أوجب قانون البنك المركزي العراقي النافذ على من يشغل عضوية مجلس إدارة البنك المركزي أن يقدم كشفاً بمصالحه المالية عند تعيينه في المجلس لأول مرة، وبعد ذلك يلتزم بتقديم الكشف المذكور في كل سنة، وكذلك عندما تثار مناقشة تتعلق بمصالحه المالية أمام مجلس الإدارة. وإذا رأت جهة التعيين أن عضو مجلس الإدارة لم يلتزم بأحكام تقديم كشف الذمة، فلتلك الجهة أن تعفيه من منصبه جزاءً وفقاً^(١).

الحالة التاسعة: تغيب عضو مجلس الإدارة.

يعفى عضو مجلس إدارة البنك المركزي من منصبه إذا تغيب عن حضور اجتماعات المجلس لفترات متعاقبة أو لمدة تزيد عن ثلاثة شهور دون الحصول على موافقة المجلس. ويلاحظ هنا أن عبارة (فترات متعاقبة) غامضة وغير محددة بدقة، كما إن الغياب الذي يزيد عن ثلاثة شهور والذي يبرر الإعفاء من

(١) تنظر: الفقرتان (١) و(٢) من المادة (١٥) من قانون البنك المركزي العراقي النافذ.

المنصب فيه تساهل من المشرع؛ لأن مدته طويلة ولا تأخذ بنظر الاعتبار أن عمل المجلس يتطلب الحضور المتواصل من قبل أعضائه، وكان الأوفق أن يعفى العضو من منصبه إذا تخلف عن حضور ثلاثة اجتماعات في السنة الواحدة بدون عذر مشروع.

جدير بالإشارة إليه أن قانون البنك المركزي العراقي النافذ أجاز لعضو مجلس إدارة البنك المركزي الذي يعفى من منصبه أن يطعن على القرار أمام محكمة النقض والإبرام خلال شهرين من إخطار المعني بالقرار. والمقصود بالمحكمة هنا هي محكمة التمييز وكان ينبغي ألا يستخدم القانون مصطلحات ومسميات لا تمت بصلة للواقع القانوني العراقي. هذا من جهة ومن جهة أخرى فإن جهة الطعن كان ينبغي أن تكون محكمة قضاء الموظفين بدلا من محكمة التمييز باعتبار أن القرار الصادر من سلطة التعيين هو قرار إداري، وأن المنازعة هنا هي منازعة وظيفية. كما إن القرار الصادر من محكمة قضاء الموظفين يقبل الطعن عليه أمام المحكمة الإدارية العليا، فالطعن هنا على درجتين وليس على درجة واحدة كما هو حاصل بالطعن أمام محكمة التمييز.

أخيرا لا بُدَّ من القول إن قانون البنك المركزي العراقي النافذ أجاز للمحافظ، ولنائبه، ولبقية أعضاء مجلس الإدارة تقديم طلب مكتوب إلى جهة التعيين يتضمن الرغبة بالإعفاء من المنصب، لكن في حالة إبداء جهة التعيين القبول فلا بُدَّ أن يقدم الطلب بمدة لا تقل عن شهر واحد من تاريخ نفاذ الطلب. أما في حالة عدم القبول فيجوز لجهة التعيين أن تطلب من عضو المجلس المعني أن يعمل لمدة إضافية لا تزيد عن ثلاثة شهور من تاريخ تقديم الطلب^(١).

(١) تنظر: الفقرة (١) من المادة (١٤) من قانون البنك المركزي العراقي النافذ. علما أن القانون —

والآن بعد استعراض الأسباب المؤدية لإعفاء أعضاء مجلس إدارة البنك المركزي من قبل سلطة التعيين المتمثلة برئيس الحكومة من حقنا أن نطرح التساؤل عن مدى دستورية هذه الصلاحية؟ وهل تتوافق مع أحكام الدستور العراقي النافذ؟

بيننا سابقا أن الدستور العراقي النافذ نص صراحة بأن البنك المركزي مسؤول أمام مجلس النواب، وأن لهذا المجلس الحق باستجواب مسؤولي الهيئات المستقلة وفقا للإجراءات المتعلقة بالوزراء، وله إعفاؤهم بالأغلبية المطلقة. عليه فإن هذه النصوص الدستورية تعد، من وجهة نظرنا، معدلة لأحكام الإعفاء من المنصب الواردة في قانون البنك المركزي النافذ وملغية لما يتعارض معها من نصوص سابقة. ومن هنا فإننا نهيب بالمشرع العراقي أن يبادر إلى التصدي من جديد لوضع قواعد قانونية حديثة بدلا من النصوص القائمة لتكون متسقة مع نصوص الدستور النافذ ومع الأوضاع الحالية من كافة جوانبها.

ثانياً: قدرة البنك المركزي على اختيار العاملين فيه دون الرجوع للحكومة:

من مظاهر الاستقلال الإداري للبنك المركزي قدرته على تعيين الموظفين والاستعانة بخدماتهم دون الحصول على موافقة مسبقة من السلطة التنفيذية. فمن المعلوم أن العنصر البشري له أهميته الواضحة والأكيدة من حيث إنّ الإدارة لا تعمل ولا تستمر في عملها إلا بواسطة العنصر البشري، وأن الإدارة تقوم بالدرجة الأولى على الأشخاص المرتبطين بها فهي تساوي عمليا ما يساويه

→ المذكور استخدم لفظة الاستقالة دلالة على الرغبة بترك المنصب الوظيفي. وهذا الاستخدام غير الدقيق؛ لأن الاستقالة كما هو معروف تعني تقدم الموظف بطلب مكتوب إلى الجهة الإدارية المختصة يفصح فيه عن رغبته لا بترك المنصب وانما ترك الخدمة الوظيفية أصلا.

رجالها^(١). وقد أدرك المشرع في كثير من الدول التأثير الذي يمكن ان تمارسه السلطة التنفيذية على البنك المركزي فيما لو ترك لها صلاحية تعيين موظفي البنك واضطرار الأخير للرجوع إلى السلطة التنفيذية دوريا كلما اعوزته الحاجة إلى عاملين جدد مما يفتح الباب على مصراعيه لممارسة الضغوط والتأثير في قرارات البنك، ومن أجل إبعاد الأخير عن تلك التأثيرات زودت كثير من القوانين البنوك المركزية صلاحية تعيين الاشخاص الذين ترغب في الاستعانة بخدماتهم وإخضاعهم أحيانا لنظام قانوني يختلف عن النظام القانوني الذي يخضع له بقية موظفي الدولة^(٢).

الفرع الثالث

الاستقلال الفني للبنك المركزي

يعد الاستقلال الفني أهم عنصر من عناصر استقلال البنك المركزي، ولعلنا لا نبالغ إن قلنا أن بقية العناصر الأخرى لا تعدو أن تكون خادمة لهذا العنصر ومكملة له، فالعنصر الفني هو الغاية، والعناصر الأخرى تساعد البنك المركزي وتعضده للوصول إلى تلك الغاية. وسنقف في هذا الفرع على مفهوم

(١) د. شاب توما منصور، النظام القانوني لعمال الدولة، مستل من مجلة العلوم القانونية، المجلد الأول، العدد الأول، مطبعة العاني، بغداد، ١٩٦٩، ١٠١ - ١٠٢.

(٢) نصت الفقرة (٤) من المادة (٢٠) من قانون البنك المركزي العراقي النافذ بأن: (يتولى المحافظ تعيين وفصل موظفي البنك المركزي العراقي ووكلائه ومراسليه وفقا لشروط وأحكام نظام العاملين وغير ذلك من الإرشادات العامة التي يكون المجلس أقرها في حالة وجودها). كما نصت الفقرة (ز) من المادة (١٠) من قانون مصرف البحرين المركزي بأن: (يعين المحافظ موظفي المصرف المركزي طبقا للأنظمة الإدارية والمالية المتعلقة بشؤون العاملين في المصرف...).

الاستقلال الفني، والموقف منه دستورياً، وقانونياً، ومدى جواز الطعن على أعمال البنك المركزي المتخذة في نطاق السياسة النقدية:

أولاً: مفهوم الاستقلال الفني للبنك المركزي:

تسند إلى البنك المركزي وظائف يغلب عليها الطابع الفني المعقد من قبيل رسم السياسة النقدية وتنفيذها، وتأمين الكميات التي يحتاجها السوق من النقد، والمحافظة على قيمة العملة في الداخل والخارج، والمحافظة على سلامة الجهاز المصرفي، وتحقيق الاستقرار الاقتصادي، ودرء الآثار غير المرغوبة مثل: التضخم أو الانكماش أو الكساد^(١). فالاستقلال الفني يعني قدرة البنك المركزي على صياغة السياسة النقدية للدولة، وتنفيذها، والوصول إلى الأهداف المرسومة لتحقيق المصلحة العامة بدون الخضوع لتدخلات السلطات العامة في الدولة وفي مقدمتها السلطة التنفيذية.

ثانياً: الموقفان الدستوري والقانوني من الاستقلال الفني للبنك المركزي:

لا بُدَّ من الإشارة مقدماً أن الدساتير انقسمت على اتجاهين: الأول: نص صراحة على الاستقلال الفني للبنك المركزي، والثاني لم ينص على الاستقلال المذكور. وسنقف على الاتجاهين المذكورين في البيان التالي:

١ - الدساتير التي نصت صراحة على الاستقلال الفني للبنك المركزي:

نص دستور جمهورية مصر العربية النافذ لسنة: ٢٠١٤ صراحة على الاستقلال الفني للبنك المركزي في مادته (٢١٥) التي جاء فيها: (يحدد القانون الهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية، وتتمتع تلك الهيئات والأجهزة بالاستقلال

(١) حسن النجفي، معجم المصطلحات الاقتصادية والقانونية، ط١، دار واسط للنشر والتوزيع، بغداد، ١٩٨٢، ص٩٥.

الفني وتعد من تلك الهيئات والأجهزة البنك المركزي (...). وتطبيقا للنص المتقدم نص المشرع الدستوري المصري بأن: (يختص البنك المركزي بوضع السياسات النقدية والائتمانية والمصرفية، ويشرف على تنفيذها، ومراقبة أداء الجهاز المصرفي، وله وحده حق إصدار النقد، ويعمل على سلامة النظام النقدي والمصرفي واستقرار الأسعار في إطار السياسة الاقتصادية العامة في الدولة، على النحو الذي ينظمه القانون...)^(١).

إن النص الدستوري المتقدم يُشير إلى حقيقة هامة هي: أن استقلال البنك المركزي ليس استقلالاً مطلقاً؛ لأن السياسة النقدية التي يتولى تخطيطها وتنفيذها ليست سياسة معزولة عن السياسات الأخرى بل هي لا تعدو أن تكون فرعاً يقف إلى جانب فرعين آخرين هما: السياسة المالية، والسياسة التجارية. وتلك السياسات تشكل بمجملها السياسة الاقتصادية، والأخيرة كذلك تصطف بجوار السياستين الاجتماعية والسياسية لترسم صورة السياسة العامة للدولة. ووفقاً لأحكام الدستور المصري النافذ تشترك الحكومة مع رئيس الجمهورية في وضع السياسة العامة للدولة، وتنفيذها بينما يختص مجلس النواب بإقرار تلك السياسة^(٢)، وعلى البنك المركزي أن يُنسق عمله مع الجهات المختصة، وفي مقدمتها وزارة المالية والحكومة لضمان أن تبقى سياسته النقدية ضمن إطار السياسة الاقتصادية العامة للدولة كما تطلب الدستور ذلك صراحة.

(١) تنظر: المادة (٢٢٠) من الدستور المصري النافذ.

(٢) تنظر: المادة (١٠١)، والفقرة (١) من المادة (١٦٧) من الدستور المصري النافذ.

والسؤال الذي يطرح نفسه هنا كيف يتحقق هذا التنسيق بين الجهات المذكورة؟

أوضحت المادة: (٥) من قانون البنك المركزي المصري النافذ لسنة: ٢٠٠٣ الآلية التي تضمن التنسيق وعدم التعارض بين السياسة النقدية والسياسات الأخرى العامة في الدولة، وتتضمن الآلية المذكورة الخطوتين التاليتين:

أ. يضع البنك المركزي أهداف السياسة النقدية بالاتفاق مع الحكومة، وذلك من خلال مجلس تنسيقي يشكل بقرار من رئيس الجمهورية. وقد أصدر الرئيس القرار رقم: (١٧) لسنة ٢٠٠٥^(١) الذي تضمن تشكيل المجلس، ومهامه. وسنقف على التشكيل والمهام في النقطتين التاليتين:

• النقطة الأولى: تشكيل المجلس التنسيقي:

يشكل المجلس التنسيقي برئاسة رئيس مجلس الوزراء وعضوية كل من:

• أعضاء بحكم مناصبهم وهم كل من:

دكتور يوسف بطرس غالي... وزير المالية.

دكتور عثمان محمد علي... وزير التخطيط.

دكتور محمود محي الدين... وزير الاسثمار.

دكتور فاروق عبد الباقي العقدة... محافظ البنك المركزي.

أستاذ طارق حسن عامر... نائب محافظ البنك المركزي.

أستاذ محمود عبد العزيز محمود... نائب محافظ البنك المركزي.

(١) نشر في الجريدة الرسمية المصرية العدد ٣ في ٢٤ / ١ / ٢٠٠٥.

• خبرات عالمية في الشؤون الاقتصادية والمصرفية والمالية وتضم كل من:

الأستاذ عبد الشكور شعلان - ممثل المجموعة العربية في مجلس إدارة صندوق النقد الدولي.

الدكتور محمد العريان - رئيس قسم الشرق الأوسط في صندوق النقد الدولي سابقا وخبير إعلامي في السياسات النقدية والمالية.

الأستاذ إسماعيل حسن - عضو مجلس إدارة بنك الاستثمار القومي.
الدكتورة هبة حندوسة - مدير مركز الدراسات الاقتصادية للشرق الأوسط.

الأستاذ عبد الحميد أبو موسى - محافظ بنك فيصل الإسلامي.

الأستاذ - همام بدر همام - رئيس مجلس إدارة شركة الشرق.

ويلاحظ على قرار رئيس الجمهورية المتقدم ابتعاده عن العمومية والتجريد؛ لأنه خاطب الأعضاء بأسمائهم، فأصبح قرارا فرديا في حين أن القرار الإداري الذي ينظم عمل المجلس التنسيقي ينبغي أن يكون تنظيميا لكي يكتسب صفة الديمومة، ولو نسبيا، فلا يخاطب الأعضاء بصفاتهم الشخصية وإنما الوظيفية من دون ذكر الأسماء لا سيما أن الكثير من الأعضاء المذكورين آفأ فقدوا عضوية المجلس التنسيقي بسبب اعفائهم من مناصبهم أو بلوغهم سن التقاعد.

النقطة الثانية: مهام المجلس التنسيقي:

يحدد المجلس التنسيقي أهداف السياسة النقدية بما يحقق الاستقرار في الأسعار وسلامة النظام المصرفي وذلك في إطار السياسة الاقتصادية العامة للدولة. ويتولى رئيس مجلس الوزراء تحديد الموضوعات التي تعرض على المجلس.

ب . يخطر محافظ البنك المركزي مجلسي الشعب والشورى بهذه الأهداف عند عرض مشروعي قانوني الموازنة العامة للدولة والخططة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، كما يخطر المجلسين بأي تعديل يطرأ على هذه الأهداف خلال السنة المالية.

٢ - الدساتير التي لم تتطرق إلى ذكر الاستقلال الفني للبنك المركزي:

سكت أغلب الدساتير، والتزمت الصمت إزاء الاستقلال الفني للبنك المركزي، فالدستور العراقي النافذ، على سبيل المثال، نص صراحة بأن: البنك المركزي هيئة مستقلة ماليا وإداريا، لكنه لم يتعرض للاستقلال من الناحية الفنية^(١). ولما كانت السياسة النقدية جزء لا يتجزأ من السياسة العامة للدولة فلا بُدَّ أن يُطرح التساؤل التالي: من يرسم السياسة العامة للدولة، ويقرها، وينفذها؟

نص دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ بأن: (يمارس مجلس الوزراء الصلاحيات الآتية: تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة، والخطط العامة). وواضح من النص المتقدم أن وظيفتي التخطيط والتنفيذ هي من اختصاص مجلس الوزراء. أما وظيفة إجازة السياسة العامة أو اعتمادها فلم يوضح لنا الدستور السلطة التي تتولاها، وهذا يعد في رأينا نقصا دستوريا كان حريا بالمشرع عدم الوقوع فيه من خلال تحديد الجهة المختصة بالإجازة. ونقترح أن تكون تلك الجهة مجلس النواب كيما يتحقق التوازن في الاختصاصات بين السلطتين التشريعية والتنفيذية؛ ولأن مجلس النواب من حقه، بوصفه ممثلا

(١) تنظر: الفقرة (أولاً) من المادة (١٠٣) من الدستور العراقي النافذ.

للشعب، أن يطلع على السياسة العامة للدولة ويبدى رأيه فيها حتى تتولد لدى المجلس القناعة التامة بها، وهذا ما يؤدي بالتأكيد إلى زيادة فرص نجاحها.

وعودة إلى البدء يلاحظ أن الدستور العراقي النافذ لم يفرد نصا يخص به البنك المركزي العراقي بوظيفة رسم السياسة النقدية كما فعل المشرع الدستوري المصري مع أن المنطق وأصول التخصص الفني تقتض أن تناط هذه المهمة بالبنك المذكور بنص صريح وجلي، وعدم النص يترك المجال لتدخل مجلس الوزراء في رسم السياسة النقدية على أساس أن المجلس المذكور هو المختص برسم السياسة العامة، والسياسة النقدية جزء لا يتجزأ من السياسة العامة للدولة.

عموما فإن قانون البنك المركزي العراقي النافذ أوكل إلى البنك المركزي مجموعة من الأهداف وصفها بالرئيسة هي: تحقيق الاستقرار في الأسعار المحلية، والعمل على الحفاظ على نظام مالي ثابت يقوم أساسا سوقي تنافسي، وتعزيز التنمية المستدامة، وأخير إتاحة فرص العمل وتحقيق الرخاء^(١)، ولكي يتمكن البنك المركزي من تحقيق الأهداف المذكورة آنفا عهد القانون إلى البنك مهمة صياغة السياسة النقدية وتنفيذها^(٢)، لكن البنك المركزي مطالب بالتنسيق والتعاون مع الحكومة من خلال اجتماعات دورية يتم فيها تبادل وجهات النظر لتحقيق التكامل وإزالة التعارض بين السياستين النقدية والمالية^(٣).

(١) تنظر: المادة (٣) من قانون البنك المركزي العراقي النافذ.

(٢) ينظر: البند (أ) من الفقرة (١) من المادة (٤) من قانون البنك المركزي العراقي النافذ.

(٣) نصت المادة (٢٤) من قانون البنك المركزي العراقي النافذ بأن: (١- يعقد المحافظون والممثلون الآخرون للبنك المركزي العراقي اجتماعات دورية منتظمة مع مسؤولي الحكومة لتبادل المعلومات والآراء عن مدى إمكانية تنسيق السياسات النقدية والمالية، ويتبادلون المعلومات بشأن أمور أخرى ذات اهتمام ومسؤولية مشتركة، كل في حدود مسؤوليته. ٢- يجوز للمحافظ -

ونرى أن تحقيق التناسق بين السياستين النقدية والمالية يمكن أن يتم من خلال لجنة الشؤون الاقتصادية التي يرأسها رئيس مجلس الوزراء وتضم في عضويتها وزراء المالية، والتجارة، والزراعة، والنفط، والصناعة، والمعادن، والتخطيط، ومحافظ البنك المركزي^(١).

ثالثاً: مدى جواز الطعن على قرارات البنك المركزي المتعلقة بالسياسة النقدية: أثر تسأول مفاده: أيجوز الطعن ضد قرارات البنك المركزي ذات الصلة برسم السياسة النقدية وتنفيذها؟

رأى بعض الكتاب في لبنان^(٢) أن قانون النقد والتسليف اللبناني قد أقر أن سائر أعمال مصرف لبنان هي خاضعة لرقابة القضاء العادي وبالتالي لا اختصاص المحاكم العدلية، وهذه الأعمال هي:

→ أو أحد نائبيه حضور اجتماعات مع الحكومة بناء على دعوة من مسؤول حكومي، ويجوز لهم أن يُقدموا المشورة والمعلومات في تلك الاجتماعات باسم البنك المركزي العراقي، شرط أن تقع هذه المعلومات في نطاق اختصاص البنك المركزي العراقي).

(١) تم تشكيل لجنة الشؤون الاقتصادية بموجب قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم: (٨٤) لسنة ١٩٩٥ المنشور في الوقائع العراقية عدد: (٣٥٨١) في ٩ / ١٨ / ١٩٩٥ المعدل بموجب الأمر الديواني رقم: (٣) المنشور في الوقائع العراقية عدد: (٣٩٩٩) في ١٦ / ٦ / ٢٠١٥. واللجنة المذكورة ترتبط بمجلس الوزراء وتختص بدراسة عدد من الموضوعات وإبداء الرأي والمقترحات بصدها ومن بين تلك المواضيع الموازنة، وهيكل أسعار الفائدة للمصارف التجارية والمتخصصة، وسياسة طبع العملة العراقية ومتطلباتها، وتهدف اللجنة إلى اقتراح أسس صياغة السياسة الاقتصادية والمالية للدولة، وتحديد وسائل تنفيذها، ومتطلباتها وتذليل الصعوبات وحل المشاكل التي تواجه تنفيذها من خلال التنسيق بين الوزارات والجهات المختصة في الشؤون ذات الطابع الاقتصادي والمالي.

(٢) ينظر: د. مالك عبلا، المصدر السابق، ١٩.

- ١ - أعمال المصرف المركزي في نطاق نشاطه المصرفي العادي.
- ٢ - أعمال المصرف المركزي في نطاق علاقاته مع العاملين لديه.
- ٣ - أعمال المصرف المركزي في نطاق علاقاته مع المتعاملين معه خارج الإطار المبيّن أعلاه.
- ٤ - أعمال المصرف المركزي في نطاق علاقاته مع الأشخاص الثالثين.
- ٥ - أعمال المصرف المركزي التنظيمية والتنفيذية في نطاق المهام الموكولة إليه، باستثناء أعمال المصرف المتخذة في نطاق السياسة النقدية والتسليفية المناطة به بما يؤمن تنظيم أمور النقد اللبناني بهدف المحافظة عليه ودرء الأخطار عنه، وبما يوفر الأسس الكفيلة بضمان سلامة مالية الدولة وائتمانها، فهذه الأعمال تعتبر صادرة عن سلطان الحكم في لبنان وتدخل بالتالي في عداد (الأعمال الحكومية) المحصنة ضد كل رقابة قضائية حتى العدلية منها.

إلا أن مجلس شوري الدولة وفي قرار صدر بتاريخ ١٥ / ٢ / ١٩٩٥ اعتبر أن مصرف لبنان يخضع للرقابة القضائية الإدارية التي يتولاها القضاء الإداري وذلك في معرض قيام مصرف لبنان بالمهام الموكولة إليه بموجب أحكام المادة (٧٠) من قانون النقد والتسليف التي تنص على وظيفة مصرف لبنان العامة.

وقد أصدر مجلس شوري الدولة القرار هذا تحت رقم ٢٧٨ / ٤ - ٩٥ في سياق رده على المراجعة المتعلقة بالطعن ضد قرار الرفض الضمني الصادر عن حاكم مصرف لبنان والمتضمن رفض هذا الأخير قيد البنك التجاري على لائحة المصارف، وقد فرق هذا القرار بين نوعين من الصلاحيات المخولة لمصرف لبنان وتبعاً لهاتين الصلاحيتين فصل بين اختصاص المحاكم العدلية، واختصاص مجلس شوري الدولة، ومن أهم ما جاء في القرار: (... إن مصرف لبنان يعتبر

تاجرا عندما يقوم بعمليات مصرفية محضة عادية ويكون القضاء العدلي صالحا للنظر بالنزاعات الناشئة عن تلك الأعمال، ومصرف لبنان في معرض قيامه بالمهام الموكولة إليه بموجب المادة (٧٠) المعدلة في قانون النقد والتسليف والمهادفة إلى المحافظة على الاستقرار الاقتصادي وعلى سلامة أوضاع النظام المصرفي يتصرف كشخص معنوي من القانون العام مكلف بتسيير مرفق عام فتكون قرارات حاكمية مصرف لبنان في هذا المجال لها امتيازات السلطة العامة ويكون الطعن بقرار حاكم مصرف لبنان بعدم إعادة قيد البنك من صلاحية مجلس شوري الدولة...^(١).

نستنتج مما تقدم أن القضاء الإداري اللبناني يرى أن مصرف لبنان المركزي إذا تصرف في علاقاته مع الآخرين بوصفه مرفقا عاما اقتصاديا، فإن قراراته تخضع لرقابة القضاء العادي. أما إذا تصرف المصرف بوصفه مرفقا عاما إداريا، فإن قراراته تخضع لرقابة القضاء الإداري.

أما في العراق فيلاحظ أن قانون البنك المركزي العراقي النافذ نص على تشكيل محكمة باسم محكمة الخدمات المالية تختص بالنظر في صحة القرارات التي يصدرها البنك المركزي، لكن القانون المذكور سلب من المحكمة اختصاص النظر في صحة القرارات أو الإجراءات الصادرة عن البنك المركزي بشأن تطوير السياسة النقدية وتنفيذها بما في ذلك سياسة سعر الصرف الأجنبي^(٢).

ومع ذلك فإن منع محكمة الخدمات المالية من النظر في صحة القرارات الخاصة بالسياسة النقدية لا يعني، من وجهة نظرنا، أن هذه القرارات محصنة

(١) مذكور لدى د. مالك عبلا، المصدر السابق، ص ٢٠.

(٢) تنظر: الفقرة (٤) من المادة (٦٣) من قانون البنك المركزي العراقي النافذ.

من الطعن القضائي أمام الجهات القضائية الأخرى؛ لأن هذا التفسير يتعارض مع أحكام الدستور النافذ الذي نص صراحة بأن: (يُحظر النص في القوانين على تحصين أي عمل أو قرار إداري من الطعن)^(١). عليه فإذا كانت القرارات الصادرة من البنك المركزي العراقي ذات الصلة بتطوير السياسة النقدية وتنفيذها يمتنع على محكمة الخدمات المالية النظر فيها استناداً إلى أحكام قانون البنك المركزي العراقي النافذ، فبالإمكان النظر في صحتها من قبل المحاكم الأخرى مثل: محكمة القضاء الإداري التي تختص بالفصل في صحة القرارات الفردية والتنظيمية التي تصدر عن الموظفين والهيئات في الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة والقطاع العام التي لم يُعين مرجع للطعن عليها^(٢).

(١) تنظر: المادة (١٠٠) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٢) تنظر: الفقرة (رابعاً) من المادة (٧) من قانون مجلس الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩.

خاتمة

يحسن بنا، وقد أشرفنا على خاتمة البحث، أن نُشير إلى ما توصلنا إليه من استنتاجات، وما نقترحه من أفكار، نراها قميئة بالطرح:

أولاً: الاستنتاجات

١ - كشف البحث عن حقيقة هامة، تستعصي بذاتها على الجدل، قوامها إنه إذا كان الدفاع، والأمن والقضاء مرافق إدارية تقليدية في الدولة، فإن البنك المركزي يقف في مقدمة المرافق الاقتصادية التقليدية. فما من دولة تترجي لأوضاعها النقدية والمصرفية الاستقرار إلا وجب عليها تأسيس البنك المذكور، وتزويده بالاختصاصات اللازمة لتأدية المهام المناطة به. ولعل النظام المالي الإسلامي كان أول الأنظمة التي فطنت إلى الحقيقة المذكورة فأسس (دار ضرب النقود) الذي مارس صلاحيات لا تختلف كثيراً عن الصلاحيات التي تمارسها البنوك المركزية في الوقت الحاضر، وهذا يدل على تقدم الفكر المالي والاقتصادي الإسلامي لا سيما أن الدار المذكورة اختصت برسم السياسة النقدية وتنفيذها بالتعاون مع مؤسسة مالية أخرى اهتمت بصياغة السياسة المالية وتنفيذها عرفت بـ: (بيت

المال)، وهذا يُعد بحق فكر سابق لزمانه، وتطبيق متقدم لمبدأ الفصل بين السلطات بصورته الفرعية.

٢ - لم يعد النظام العام مقصوراً على مجالاته التقليدية المتمثلة: بالأمن، والصحة، والسكينة العامة بل توسع نطاق النظام ليستوعب صوراً جديدة من بينها الحفاظ على سلامة النظام المصرفي في الدولة، لأن اضطراب الأوضاع النقدية، والائتمانية، والمصرفية من شأنه أن يلحق بالنظام العام بصورته المادية أشد الأضرار. ولهذا ناطت التشريعات بالبنك المركزي مهمة الإشراف على صون النظام المصرفي، وحمايته من المخاطر التي تهدد سلامته، فزودت تلك التشريعات البنك المذكور باختصاصات ضبطية، بعضها وقائي وبعضها الآخر عقابي، من أجل حماية المتعاملين مع المصارف من مودعين وغيرهم، فضلاً عن حماية الدولة ذاتها من الجرائم ذات الطابع المالي، مثل: غسل الأموال، وتمويل الإرهاب.

٣ - لم يكن قانون البنك المركزي العراقي النافذ لسنة ٢٠٠٤ موفيقاً في تنظيمه لاختصاص البنك المذكور في فرض الجزاءات المالية، لوجود تعارض بينها وبين الأحكام الواردة في قانون المصارف النافذ لسنة ٢٠٠٤.

٤ - انتقص قانون البنك المركزي العراقي من حق الدفاع المقرر للمتضررين من القرارات الإدارية الصادرة من البنك المركزي عندما قرر القانون المذكور سريان تلك القرارات في مواجهتهم من تاريخ صدورها، وليس من تاريخ التبليغ أو العلم بها علماً يقينياً كما تقتضي الأصول الإدارية السليمة.

٥ - عاد المشرع العراقي القهقري عندما منع إيقاع الحجز على أموال البنك المركزي، وهذا المنع منتقد، من وجهة نظرنا؛ لأنه يحرم دائني البنك من ضمانه هامة من ضمانات تحصيل الديون، وهي الحق بإقامة دعوى طلب

الحجز، كما إنّ طبيعة البنك - بوصفه مرفقا عاما تغلب عليه الصفة الاقتصادية - تتطلب أن تعامل أمواله على أنها أموال خاصة، وأن يسمح لدائني البنك بالحجز عليها، وهذا ما يُعزز ثقة المصارف والمؤسسات المالية بالبنك المركزي، ولا يقدح في قولنا هذا أن الحجز من شأنه أن يُعطل البنك عن أداء مهامه؛ لأن الحجز، في حالة سماح المشرع بإيقاعه، لا يطل سوى الأموال التي يجوز التصرف بها مثل: النقود، والأوراق المالية بأنواعها كافة.

ثانياً: المقترحات

وهي على ضربين: دستورية، وقانونية:

• المقترحات الدستورية:

١ - نقترح أن ينص دستور جمهورية العراق النافذ لسنة ٢٠٠٥ باختصاص البنك المركزي بوضع السياسة النقدية وتنفيذها وبما لا يتعارض مع السياسة العامة للدولة؛ لأن النص على هذا الاختصاص من شأنه أن يُعزز الاستقلال الفني للبنك المركزي ويُبعد تأثير السلطة التنفيذية عنه.

٢ - نقترح النص في الدستور العراقي النافذ بأن يكون للبنك المركزي موازنة مستقلة لأهميتها في دعم استقلال البنك المركزي من الناحية المالية.

٣ - نقترح النص في الدستور العراقي النافذ بوجوب أخذ رأي البنك المركزي في كل مشروع أو مقترح قانون يُقدم إلى مجلس النواب وله علاقة بالبنك المذكور.

• المقترحات القانونية:

١ - ندعو المشرع العراقي إلى تطهير الفقرة: (١) من المادة (٦٩) من قانون البنك المركزي من العوار الدستوري الذي يتتبعها بأن ينص على سريان قرارات البنك المركزي على المخاطبين بها من تاريخ التبليغ أو العلم اليقيني بها، وهذا ما يتفق مع متطلبات حق الدفاع المكفول دستورياً.

٢ - إعادة تنظيم صلاحية البنك المركزي بفرض الجزاءات المالية على المصارف المخالفة بما لا يتعارض مع أحكام قانون المصارف العراقي النافذ.

٣ - إعادة الثقة لدائني البنك المركزي، سواء أكانوا أشخاصاً عامة أم خاصة، وتقوية فرص حصولهم على مستحقاتهم المالية المترتبة في ذمة البنك المذكور من خلال السماح لهم بطلب الحجز القضائي على أموال البنك كما كان معمولاً به قبل التعديل الثاني لقانون البنك المركزي العراقي النافذ.

٤ - إلغاء الفقرة (١) من المادة (٢٣) من قانون البنك المركزي العراقي التي تضيفي حصانة على موظفي البنك المركزي العراقي من المساءلة القانونية؛ لأن دولة القانون لا تترضي أن يعلو أحد فوق القانون. ومثلما يكافأ المجتهد على عمله فلا بُدَّ أن يُحاسب المُخطئ على خطئه استناداً لقاعدة العُرم بالغُرم.

٥ - النص في قانون البنك المركزي العراقي النافذ بمنع ممارسة الرقابة المالية السابقة على تصرفات البنك المركزي، لأن الرقابة المذكورة من شأنها إعاقة عمل البنك، ومنعه من التصرف في الوقت المناسب.

٦ - النص في قانون البنك المركزي العراقي بمواعيد بدء السنة المالية للبنك المركزي ونهايتها، ومواعيد اعداد الموازنة وتقديمها لمجلس الإدارة.

٧ - نهي بامشرع العراقي إعادة النظر في الصلاحية المناطة برئيس مجلس الوزراء الواردة في قانون البنك المركزي النافذ التي تخوله إعفاء أعضاء مجلس إدارة البنك المركزي، لأن هذه الصلاحية لم تعد تنسجم مع أحكام الدستور النافذ الذي قصر مساءلة الأعضاء المذكورين على مجلس النواب وهذا ادعى إلى تعزيز استقلالية البنك المركزي، وحمايته من التدخلات الحكومية.

قائمة المصادر

أولاً: الكتب:

- ١ - د. إبراهيم محمد الحمود، النظام المالي للمؤسسات العامة ذات الميزانيات المستقلة في الكويت، دراسة تحليلية من واقع ما استقر عليه العمل في الكويت، الطبعة الأولى، جامعة الكويت، الكويت، ١٩٩٣.
- ٢ - أبو الحسن علي بن محمد بن حبيب البصري البغدادي الماوردي، الأحكام السلطانية والولايات الدينية، دار الكتب العلمية، بيروت، بدون ذكر السنة.
- ٣ - السيد محمد مرتضى الحسيني الزبيدي، تاج العروس، من جواهر القاموس، الجزء الرابع والعشرون، تحقيق مصطفى حجازي، مطبعة حكومة الكويت، الكويت، ١٩٨٧.
- ٤ - بيار باكتيت، النظام السياسي والإداري في فرنسا، ترجمة عيسى عصفور، الطبعة الأولى، منشورات عويدات، بيروت، ١٩٨٣.
- ٥ - د. توفيق شحاته، مبادئ القانون الإداري، الجزء الأول، يشمل: النظام الإداري - تنظيم الإدارة العامة - نشاطها - وسائلها - أساليبها، الطبعة الأولى، دار النشر للجامعات المصرية، القاهرة، ١٩٥٤.

- ٦ - د. ثروت بدوي، مبادئ القانون الإداري، المجلد الأول، أصول القانون الإداري، وأسس وخصائصه، القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٦٦.
- ٧ - حسن الحلبي، الوجيز في الإدارة العامة، الجزء الأول، تكوين الإدارة اللبنانية، ط ٢، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بدون ذكر مكان النشر، ١٩٩٢.
- ٨ - حسن النجفي، معجم المصطلحات الاقتصادية والقانونية، ط ١، دار واسط للنشر والتوزيع، بغداد، ١٩٨٢.
- ٩ - د. حسن علي الذنون، النظرية العامة للالتزام، الجزء الأول، مصادر الالتزام، مطبعة المعارف، بغداد، ١٩٤٩.
- ١٠ - د. حمدان الكيسي، أصول النظام النقدي في الدولة العربية الإسلامية، الطبعة الأولى، دار الشؤون الثقافية العامة، آفاق عربية، بغداد، ١٩٨٨.
- ١١ - رفيقة القدسي وحسن حلاوة وعلي سعد، تاريخ الفكر الاقتصادي، المؤسسة العامة للمطبوعات والكتب المدرسية، دمشق، ٢٠٠٠.
- ١٢ - ريجين پرنو، أصل البرجوازية، ترجمة فهمي الدلاني، مراجعة عمر شخاشيروا، مطبعة وزارة الثقافة، دمشق، ١٩٧٠.
- ١٣ - د. زين العابدين ناصر، البترول ومعالم النظام المالي في الكويت، الطبعة الثالثة، مجلة الحقوق والشرعية، العدد الثاني، كلية الحقوق والشرعية، جامعة الكويت، ٢٠٠٦.
- ١٤ - د. سعاد الشرقاوي، القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٩.

- ١٥- د. سعد العلوش، نظرية المؤسسة العامة وتطبيقها في التشريع العراقي، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة ١٩٦٨.
- ١٦- د. صبحي تادرس قريصة ود. مدحت محمد العقاد، النقود والبنوك والعلاقات الاقتصادية الدولية، دار النهضة العربية، بيروت، ١٩٨٣.
- ١٧- د. عبد الرحيم بوادقجي، تاريخ الوقائع والأفكار الاقتصادية، مطابع مؤسسة الوحدة، دمشق، ١٩٨٢، ص ٨٤.
- ١٨- د. عبد الرزاق أحمد وادي السامرائي، القروض المصرفية في الإسلام، دراسة تاريخية، دار الشؤون الثقافية العامة، بغداد، ٢٠٠٤.
- ١٩- عبد الوهاب الخلاف، السلطات الثلاث في الإسلام، التشريع، القضاء، التنفيذ، الطبعة الثانية، دار القلم للنشر والتوزيع، الكويت، ١٩٨٥.
- ٢٠- د. عصام بشور، المالية العامة والتشريع المالي، ط ٧، مطبعة جامعة دمشق، دمشق، ١٩٩٥ - ١٩٩٦.
- ٢١- عصام محمد حسن المحاويلي، الصيرفة المركزية، الطبعة الأولى، دار الدكتور للعلوم الإدارية والاقتصادية، بغداد، ٢٠١٤.
- ٢٢- د. علي حسن عبد الأمير، النظام القانوني للرقابة الإدارية الخارجية، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، المركز العربي للدراسات والبحوث العلمية للنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠١٧.
- ٢٣- د. علي نجيب حمزة، النظام القانوني للهيئات المستقلة في غير المجال الاقتصادي، دراسة مقارنة، دار السنهوري، بيروت، ٢٠١٧.

- ٢٤- فاروق إبراهيم جاسم، الوجيز في القانون التجاري العراقي، مقدمة عامة، الأعمال التجارية، التاجر، العقود التجارية، عمليات المصارف، دار السيسبان، بغداد، ٢٠١٥.
- ٢٥- د. فلاح حسن الثويني، الموجز في تطور النقود والمصارف في العراق منذ الألف الثالث قبل الميلاد حتى الألف الثالث بعد الميلاد، الطبعة الأولى، مطبعة الرفاه، بغداد، ٢٠١٠.
- ٢٦- كريم مهدي الحسنوي، مبادئ علم الاقتصاد، بدون ذكر مكان ودار النشر، ١٩٩٠.
- ٢٧- د. مالك عبلا، قوانين المصارف، دراسة حول المصرف المركزي والمصارف التجارية والمتخصصة والإسلامية والمؤسسات المالية والصرافة ومكافحة تبييض الأموال (دراسة مقارنة) ط ١، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٦.
- ٢٨- د. محمد جمال الذنبيات، الوجيز في القانون الإداري، ط ٢، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١١.
- ٢٩- د. محمد حامد دويدار و. عادل أحمد حشيش، مبادئ الاقتصاد النقدي، مؤسسة الثقافة الجامعية، الإسكندرية، ١٩٨٤.
- ٣٠- د. محمد حلمي الطواي، دور التشريعات النقدية في القضاء على مشاكل النمو الاقتصادي، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠٠٧.
- ٣١- د. محمد خالد المهاني، منهجية الموازنة العامة للدولة في الجمهورية العربية السورية، منشورات وزارة الثقافة، دمشق، ١٩٩٤.

- ٣٢- محمد شاكر عصفور، أصول الموازنة العامة، ط ٢، دار المسيرة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٩.
- ٣٣- د. محمد علي سويلم، الرقابة على دستورية القوانين وتطور الأنظمة الدستورية، دراسة مقارنة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ٢٠١٣.
- ٣٤- د. محمد محمد عبد اللطيف، الأسس الدستورية لقوانين الميزانية، ط ١، لجنة التأليف والتعريب والنشر، مجلس النشر العلمي، جامعة الكويت، الكويت، ٢٠٠٧.
- ٣٥- د. محمود خلف الجبوري، القضاء الإداري في العراق وفق أحدث التطورات التشريعية والقضائية، ط ٢، دار المرتضى، بغداد، ٢٠١٤.
- ٣٦- د. محمود سعد الدين الشريف، أصول القانون الإداري، الجزء الأول، مطبعة المعارف، بغداد، ١٩٥٦.
- ٣٧- د. محمود سعد الدين الشريف، دروس في النظرية العامة للضبط الإداري لطلاب دبلوم العلوم الإدارية، السنة الدراسية ١٩٦٠ - ١٩٦١، كلية الحقوق، جامعة القاهرة.
- ٣٨- د. مدحت عباس امين، ضريبة الدخل في التشريع الضريبي العراقي دراسة تحليلية لنصوص قانون ضريبة الدخل رقم ١٣٣ لسنة ١٩٨٢ المعدل النافذ، دراسة مقارنة، القسم الأول، بدون ذكر دار النشر، بغداد، ١٩٩٧.
- ٣٩- د. مصطفى محمد الجمال ود. حمدي عبد الرحمن، المدخل لدراسة القانون، نظرية الحق، مكتبة المسيرة، بدون ذكر مكان وسنة النشر.

٤٠- د. مظهر محمد صالح قاسم، السياسة النقدية للعراق، بناء الاستقرار الاقتصادي الكلي والحفاظ على نظام مالي سليم، ط ١، بيت الحكمة، بغداد، ٢٠١٢.

٤١- منصور بن يونس البهوتي الحنبلي، كشف الإقناع عن الإقناع، الطبعة الأولى، المجلد الخامس، تنمة الزكاة، الصيام والاعتكاف، وزارة العدل في المملكة العربية السعودية، بدون ذكر مكان النشر، ٢٠٠٣.

٤٢- د. وليد محمد الشناوي، الدور التنظيمي للإدارة في المجال الاقتصادي، ط ١، المكتبة العصرية للنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠٠٩.

ثانياً: الرسائل الجامعية:

١ - حورية حمني، آليات رقابة البنك المركزي على البنوك التجارية وفعاليتها، حالة الجزائر، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية إلى جامعة منتوري، قسنطينة، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، السنة الجامعية ٢٠٠٦.

ثالثاً: البحوث والمقالات:

١ - أحمد عبد الظاهر أحمد عبد، المحكمة الإلكترونية كيف؟ مقال منشور على موقع: nideknLi

٢ - د. راغب السرجاني، بيت المال في عهد النبي والخلفاء الراشدين، مقال منشور على الموقع: www.islamstory.com

٣ - د. رمضان محمد بطيخ، الضبط الإداري وحماية البيئة، ندوة دور التشريعات والقوانين في حماية البيئة العربية، الشارقة، ٧ - ١١ آيار، ٢٠٠٥.

- ٤ - د. سعد عبد الجبار العلوش، نظرية الشخصية المعنوية وأهلية التقاضي، الدراسة المقدمة بشأن نظرية الشخصية المعنوية، إلى مجلة القضاء، نقابة المحامين في جمهورية العراق مجلة القضاء، العدد الثالث السنة ٣١، ١٩٧٦.
- ٥ - عزوز علي، قياس استقلالية البنك المركزي في ظل الإصلاحات المصرفية الحديثة، مداخل في إطار المؤتمر العلمي الثاني حول إصلاح النظام المصرفي الجزائري في ظل التطورات العالمية الراهنة، جامعة حسية بن بو علي، الشلف، ١١ - ١٢ آيار ٢٠٠٨.
- ٦ - د. علي مرزا، استقلالية البنك المركزي والاحتياجات الدولية والميزانية العامة في العراق، مقال منشور على شبكة الاقتصاديين العراقيين في ٤/٥/٢٠١٢.
- ٧ - د. ماجد راغب الحلو، المركز القانوني للبنك المركزي، دراسة مقارنة في البلاد العربية، مجلة الحقوق والشرعية، السنة الثالثة، العدد الأول، ١٩٧٩.
- ٨ - د. محمد يعقوب السعيد، نظرية الشخصية المعنوية وأهلية التقاضي، الدراسة المقدمة بشأن نظرية الشخصية المعنوية، إلى مجلة القضاء، نقابة المحامين في جمهورية العراق، العدد الثالث، السنة ٣١، تموز - آب - أيلول، ١٩٧٦.
- ٩ - د. مظهر محمد صالح، رفع الحصانة الأمريكية عن الأموال العراقية الواقع والتحديات، مقال منشور على شبكة الإنترنت في ٥ / ٦ / ٢٠١٤ على الموقع: www.stsimnoceigarI.ten
- ١٠ - منصور زين، استقلالية البنك المركزي وأثرها على السياسة النقدية، بحث مقدم إلى ملتقى المنظومة المصرفية الجزائرية والتحول الاقتصادي واقع وتحديات، جامعة الشلف، بدون ذكر السنة.

١١- د. نهاد عبد الكريم أحمد العبيدي، الملامح والاتجاهات الراهنة للسياسة النقدية في العراق (من التقييد إلى التحرير) ومجالات تفعيلها، الغري للعلوم الاقتصادية والإدارية، العدد الثامن عشر، متاح على الموقع : qi. ude. afukou

١٢- د. هادي حسن عليوي، التضخم والدور الذي يمكن أن يلعبه البنك المركزي العراقي في الحد منه، مقالة منشورة على الموقع : gro. eniInorIiS

١٣- د. حنان محمد القيسي، مفهوم الاستقلال والهيئات المستقلة في دستور ٢٠٠٥، مجلة الحقوق، كلية القانون، الجامعة المستنصرية، السنة السادسة، المجلد الرابع، العددان ٢٣ - ٢٤، ٢٠١٤.

١٤- د. حنان محمد القيسي وعلياء غازي، الطبيعة القانونية لقرارات الهيئات المستقلة في العراق، مجلة دراسات قانونية، قسم الدراسات القانونية في بيت الحكمة، عدد ٣٧، ٢٠١٤.

١٥- د. شاب توما منصور، النظام القانوني لعمال الدولة، مستل من مجلة العلوم القانونية، المجلد الأول، العدد الأول، مطبعة العاني، بغداد، ١٩٦٩.

رابعاً: الدساتير:

١ - دستور الكويت النافذ لسنة : ١٩٦٢.

٢ - دستور تركيا النافذ لسنة : ١٩٨٢.

٣ - دستور البحرين النافذ لسنة : ٢٠٠٢.

٤ - دستور جمهورية العراق لسنة : ٢٠٠٥.

٥ - دستور جمهورية مصر العربية لسنة : ٢٠١٤.

خامساً: القوانين:

- ١ - قانون المصرف الوطني العراقي الملغى رقم: (٤٣) لسنة: ١٩٤٧.
- ٢ - القانون المدني العراقي النافذ رقم: (٤٠) لسنة ١٩٥١.
- ٣ - قانون البنك المركزي العراقي الملغى رقم: (٧٢) لسنة: ١٩٥٦.
- ٤ - قانون النقد والتسليف وإنشاء المصرف المركزي اللبناني النافذ رقم: (١٣٥١٣) لسنة: ١٩٦٣.
- ٥ - قانون نقابة المحاسبين والمدققين العراقي المعدل النافذ رقم: (١٨٥) لسنة: ١٩٦٩.
- ٦ - قانون رقم: (٣٢) لسنة: ١٩٦٨ النافذ في شأن النقد وبنك الكويت المركزي والمهن المصرفية. قانون التجارة العراقي الملغى رقم: (١٤٩) لسنة: ١٩٧٠.
- ٧ - قانون البنك المركزي الأردني النافذ رقم: (٢٣) لسنة: ١٩٧١.
- ٨ - قانون رقم: (٥٣) لسنة: ١٩٧٣ المصري بشأن الموازنة العامة للدولة.
- ٩ - قانون البنك المركزي العراقي الملغى رقم: (٦٤) لسنة: ١٩٧٦.
- ١٠ - قانون مجلس الدولة العراقي النافذ رقم: (٦٥) لسنة: ١٩٧٩.
- ١١ - قانون ضريبة الدخل العراقي النافذ رقم: (١١٣) لسنة: ١٩٨٢.
- ١٢ - قانون الشركات العامة العراقي النافذ رقم: (٢٢) لسنة: ١٩٩٧.
- ١٣ - قانون البنك المركزي والجهاز المصرفي والنقد المصري النافذ رقم: (٨٨) لسنة: ٢٠٠٣.
- ١٤ - قانون البنك المركزي العراقي النافذ رقم: (٥٦) لسنة: ٢٠٠٤.

- ١٥- قانون المصارف العراقي النافذ رقم: (٩٤) لسنة: ٢٠٠٤.
- ١٦- قانون الإدارة المالية والدين العام العراقي الملغى رقم: (٩٥) لسنة: ٢٠٠٤.
- ١٧- قانون مصرف البحرين المركزي والمؤسسات المالية النافذ رقم: (٦٤) لسنة: ٢٠٠٦.
- ١٨- قانون التعديل الأول لقانون البنك المركزي العراقي النافذ رقم: (٦٣) لسنة: ٢٠٠٧.
- ١٩- قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم العراقي النافذ رقم: (٢١) لسنة: ٢٠٠٨.
- ٢٠- قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي العراقي رقم: (٣١) لسنة: ٢٠١١.
- ٢١- قانون مصرف قطر المركزي وتنظيم المؤسسات المالية رقم: (١٣) لسنة: ٢٠١٢.
- ٢٢- النظام الأساسي للبنك المركزي التونسي لسنة: ٢٠١٦.
- ٢٣- قانون التعديل الثاني لقانون البنك المركزي العراقي رقم: (٨٢) لسنة: ٢٠١٧.
- ٢٤- قانون الإدارة المالية الاتحادية العراقي النافذ رقم: (٦) لسنة: ٢٠١٩.
- ٢٥- قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنة المالية: ٢٠١٩.
- ٢٦- القانون رقم: (١١) لسنة: ٢٠١٩ قانون التعديل الأول لقانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق رقم: (١) لسنة ٢٠١٩.

سادساً: الأحكام القضائية:

١ - أحكام المحكمة الاتحادية العليا:

• حكم المحكمة الاتحادية العليا عدد / ٢٢٨ ت / ٢٠٠٦

في ٩ / ١٠ / ٢٠٠٦.

- حكم المحكمة الاتحادية العليا عدد ٨٨ / اتحادية ٢٠١٠ في ٢٠١١ / ١ / ١٨.
- حكم المحكمة الاتحادية العليا عدد ٢١ / اتحادية / ٢٠١١.
- حكم المحكمة الاتحادية العليا عدد ١٩ / ٣٤ / ٢٠١٥ في ٢٠١٥ / ٧ / ٦.
- حكم المحكمة الاتحادية العليا رقم ٢٤ / اتحادية / ٢٠١٦ في ٢٠١٦ / ٨ / ٧.
- حكم المحكمة الاتحادية العليا عدد ٥ / اتحادية / إعلام ٢٠١٧ في ٢٠١٧ / ٣ / ٢٨.
- حكم المحكمة الاتحادية العليا رقم ١٤٧ / اتحادية / ٢٠١٧ في ٢٠١٨ / ٢ / ١٢.
- حكم المحكمة الاتحادية العليا رقم ٥٣ / اتحادية / إعلام ٢٠١٨ في ٢٠١٨ / ٥ / ١٥.
- ٢ - أحكام محكمة الخدمات المالية:
- حكم محكمة الخدمات المالية عدد ١ / خدمات مالية / ٢٠١٠ في ٢٠١١ / ٦ / ٨.
- حكم محكمة الخدمات المالية عدد ٣ / خدمات مالية ٢٠١٢ في ٢٠١٣ / ٦ / ١٠.
- حكم محكمة الخدمات المالية عدد ١ / ٢ / ٣ / ٩ / خدمات مالية ٢٠١٣ في ٢٠١٣ / ١٠ / ١٤.
- حكم محكمة الخدمات المالية عدد ١٤ / خدمات مالية / ٢٠١٣ في ٢٠١٣ / ١٢ / ١١.

- حكم محكمة الخدمات المالية عدد ٧ / خدمات مالية / ٢٠١٣
في ٢٠١٣/١٢/٣١.
- حكم محكمة الخدمات المالية عدد ١٥ / خدمات مالية ٢٠١٤
في ٢٠١٤/١/٢٠.
- حكم محكمة الخدمات المالية عدد ٢ / خدمات مالية ٢٠١٤
في ٢٠١٤/١/٢٠.

رابعاً: المصادر باللغة الأجنبية:

- 1 – Cherease Lampkins Robbs, B.S, The independence of the FED: “In the FED we trust” or are we just (FED Up) ?, A Thesis submitted to the Faculty of The School of Continuing Studies and of The Graduate School of Art and Sciences in partial fulfillment of the requirements for the degree of Master of Arts in Liberal Studies Georgetown University, Washington, D.C. April 7, 2011.
- 2 – Christopher Condon, Central Bank Independence, The Washington Post, July 24 2018, P. 1 www.washingtonpost.com
- 3 – Frits Morstein Marx, Comparative administrative law: Exercise of police power, University of Pennsylvania law Review, January, 1942. www.scholarship.law.upenn.edu
- 4 – Jason Karaian, Turkey’s president is testing his ability to bend the economy to his will, July 7, 2019, www.qz.com
- 5 – João Ayres, When Central Bank autonomy makes all the difference, 22 July 2018, blogs.iadb.org.
- 6 – John M. Greacen, Eighteen ways courts should use technology to better serve their customers, Iaals, institute for the advancement of the American legal system, University Denver, October

2018. www.iaals.du.edu
- 7 – Kati Kedward, Why it's time to abandon the myth of Central Bank independence, 1 April 2019, www.opendemocracy.net
- 8 – Laura Pitel, Erdogan sacks Turkish central bank governor, Financial Times, July 6 2019, www.ft.com
- 9 – Louise Lussier, Protection de la santé publique, éthique et droit: pour une définition des concepts, Ruptures, revue transdisciplinaire en santé, vol. 2, n°1, 1995. www.medsp.umontreal.ca/pdf
- 10– L. Randall Wray, Central Bank Independence: Myth and Misunderstanding, Working Paper no. 791, Levy Economics Institute of Bard College, March 2014, www.levyinstitute.org.
- 11– Otmar Issing, The uncertain future of central bank independence, 2 April 2018, www.voxeu.org
- 12– Stephen Grenville, The useful myth of Central Bank independence, The Interpreter, 8 Apr 2019 www.lowyinstitute.org
- 13– Thomas F. Cargill, Myth of Central Bank independence, Mercatus working paper, Mercatus Center, George Mason University, October 2016, P3 www.mercatus.org
- 14– Turkey's Constitution of 1982 with Amendments through 2017, www.Constituteproject.org, 29 Jan 2019.
- 15– Wayne Andrews, Concise Dictionary of American History, Charles Scribner's Sons, New York, 1962.
- 16– Why do we need independent central banks? Radboud university. www.ru.nl

المحتويات

إهداء... ولمسة وفاء	٧
مقدمة	٩

المبحث الأول في التعريف بالبنك المركزي

توطئة وتقسيم	١٥
المطلب الأول: مفهوم البنك المركزي	١٦
الفرع الأول: المقصود بالبنك المركزي	١٦
الفرع الثاني: أصل تسمية البنك المركزي	١٧
المطلب الثاني: الجذور التاريخية للبنوك المركزية	٢٠
الفرع الأول: معرفة النظام المالي الإسلامي لفكرة البنك المركزي	٢٠
الفرع الثاني: نشوء البنوك المركزية في الدول الأوروبية	٢٣
الفرع الثالث: النظام الاحتياطي الفيدرالي في الولايات المتحدة الأمريكية	٢٦
المطلب الثالث: خصائص البنك المركزي	٢٨
الفرع الأول: البنك المركزي مرفق عام	٢٨
الفرع الثاني: البنك المركزي شخص معنوي عام	٣٥
الفرع الثالث: البنك المركزي هيئة ضبط اداري	٣٨
الفرع الرابع: البنك المركزي هيئة داعمة للمصارف	٥٥

المبحث الثاني

في التعريف باستقلال البنك المركزي عن السلطة التنفيذية

توطئة وتقسيم	٦١
المطلب الأول: مفهوم استقلال البنك المركزي عن السلطة التنفيذية ومبرراته	٦٢
الفرع الأول: مفهوم استقلال البنك المركزي عن السلطة التنفيذية	٦٢
الفرع الثاني: مبررات استقلال البنك المركزي عن السلطة التنفيذية	٦٣
المطلب الثاني: الموقف الدستوري والتشريعي والقضائي من استقلال البنك المركزي	٧٦
الفرع الأول: موقف الدساتير من استقلال البنوك المركزية	٧٦
الفرع الثاني: موقف التشريعات العادية من استقلال البنوك المركزية	٨٤
الفرع الثالث: موقف القضاء من استقلال البنك المركزي	٨٩
المطلب الثالث: عناصر استقلال البنك المركزي عن السلطة التنفيذية	١٠٤
الفرع الأول: الاستقلال المالي للبنك المركزي	١٠٤
الفرع الثاني: الاستقلال الإداري للبنك المركزي	١٢٣
الفرع الثالث: الاستقلال الفني للبنك المركزي	١٤٤
خاتمة	١٥٥
أولاً: الاستنتاجات	١٥٥
ثانياً: المقترحات	١٥٨
قائمة المصادر	١٦١