التنظيم القانوني للبنك المركزي العراقي

(دراسة مقارنة)

Legal regulation of the central bank of Iraq

(comparative study)

أمير حسن زغير

Amir Hassan Zughayer

أ. م. د. بان صلاح عبد القادر الصالحي

كلية القانون

جامعة بغداد

Dr. Baan Salah Abdul Qadeer

College of Law

University of Baghdad

المقدمة

Introduction

تحظى البنوك المركزية باهتمام متزايد من قبل صانعي السياسة ومتخذي القرار في مختلف بلدان العالم لما تمتلكه من وظائف ومهام مهمة، ولا تكاد دولة تخلو من وجود بنك مركزي لها فهو يعد العمود الفقري لاقتصاد الدولة له شخصية معنوية واستقلال مالي واداري، وينظم السياسة النقدية والاقتصادية للدولة مع المؤسسات الاخرى لمواجهة الازمات التي تمر بها الدولة.

وأن التنظيم القانوني للبنك المركزي يخضع لعدة امور منها درجة التطور الاقتصادي وطبيعة النظام الاقتصادي فيه ومدى استقلالية سياسته النقدية، وطبيعة النظام السياسي القائم، وتطوره القانوني والثقافي والاجتماعي. والعراق هو أول بلد عربي يشهد تأسيس بنك مركزي وذلك عام ١٩٤٧، حيث أنه اقدم البنوك المركزية في المنطقة العربية، وبعد أحداث عام ٢٠٠٣ صدر قانون البنك المركزي العراقي رقم (٥٦) لسنة ٢٠٠٤ استعاد البنك المركزي هيبته من خلال منحه الاستقلالية في إدارة شؤونه المالية والنقدية.

وتدور مشكلة البحث حول الاجابة عن التنظيم القانوني للبنك المركزي من حيث وظائفه، مهامه، استقلاليته والعلاقة بين السلطات النقدية والسلطات الحكومية، ابتداء العضوية لأعضاء مجلس الادارة وانتهائها ودور الحكومة في ذلك، وموازنته المالية.

ولهذا الغرض رأينا من الأهمية بمكان ان نسلط الضوء على هذا المؤسسة ودورها والتعرف على التنظيم القانوني له ومعرفة التزاماته وحقوقه والاخذ بالاعتبار تجربة العراق في هذا المجال والدول المقارنة.

وقد تناولنا الموضوع ضمن مبحث واحد يتضمن مطلبين يتناول الاول منه البنك المركزي من حيث مفهومه، تشكيله، واستقلاليته، ويحتوي المطلب الثاني دورة الموازنة الخاصة بالبنك المركزي من حيث الاعداد، التصديق، وتنفيذ الموازنة الخاصة به.

Abstract

The emergence of the central bank was a commercial bank the advantage of the government as if it belonged to him or the privilege of issuing banknotes. There is no comprehensive definition contrary to the concept of the central bank although everyone agrees that the central bank stands at the head of the banking system in the state and takes charge of banking and credit policy in the country.

The central bank is a governmental institution that dominates the monetary and banking system of the state it is responsible for issuing cash and acting as the financial agent of the government in addition to credit central in order to support the economic growth and monetary stability of the country and the central role of the central bank which in turn has become his main function.

And the independence of the central bank in terms of monetary legal financial and administrative implications on the reality leads to achieve its objectives with high efficiency because it is far from the political influences and also provides him with credibility and transparency in the work through the dissemination and provision of financial and financial information to the public.

Independence does not mean the complete separation between the central bank the government because it is an institution operating within the institutional framework of the state. Also independence does not mean the separation or the intersection of monetary policy from other policies especially the economic economy.

The independence force comes from the coordination and integration of harmonious policies. The central bank represents the heart of the national monetary and financial economy and the importance of the legal system of the central bank lies in giving in the legal financial and administrative

independence and determining its relation to the legislative authority and accurately defining its functions and determining its functions and objectives by achieving full use economic growth stability of prices and the text on the independence of the central bank in terms of drawing his monetary policy away from the intervention of any party and the statement of how to from his administration in terms of appointment and honesty and dismissal as well as the statement of monetary and financial balance is a necessary condition to achieve its objectives ideally to perform its functions the law of the central bank of Iraq (56) of 2004 specifies all this and grants it financial administrative and legal independence the council of representatives is fully accountable for the performance of its functions and the drawing up and preparation of monetary policy in accordance with economic conditions and requirements independently of political circumstances.

المبحث الاول

The First Topic

الهيئة المتخصصة بالحفاظ على المال العام

The body specialized in maintaining public money

لكل هيئة مستقلة اختصاصات محددة ومختلفة عن الأخرى ووفق الغرض الذي انشئت من أجله وذلك بموجب الدستور أو القانون الذي ينظمها، وأن الهيئة المختصة بالمحافظة على المال العام هو (ديوان الرقابة المالية) والذي يقوم بالرقابة على المال العام من اجل الحفاظ عليه واستخدامه بكفاءة وعدم حصول هدر وتبذير وسوء التصرف فيه، وكذلك هناك هيئة ثانية تقوم بهذا الامر والذي هو محور بحثنا وهو(البنك المركزي) والذي يهدف إلى تحقيق الاستقرار النقدي داخل البلد والحفاظ على النظام المالي فيه وذلك من خلال مجموعة من مهام يقوم بها منها إصدار العملة العراقية وإدارتها، مكافحة غسيل الأموال وتمويل الإرهاب، تقديم الخدمات الاستشارية والمالية للحكومة، صياغة السياسة النقدية وتنفيذها بما في ذلك سياسة الصرف الأجنبي وحيازة جميع الاحتياطي الرسمي الأجنبي وإدارته وغير ذلك من المهام الاخرى والتي يختص بها البنك المركزي في سبيل تحقيق اغراضه. للتعرف عليه سنقسم هذا المبحث إلى مطلبين نتناول دراسة البنك المركزي في الأول منه ودورة الموازنة الخاصة به نبحثها في المطلب الثاني منه وذلك كما على النحو الآتي:

المطلب الاول: البنك المركزي.

المطلب الثاني: دورة الموازنة الخاصة بالبنك المركزي.

المطلب الأول

The First Requirement

البنك المركزي

The central bank

أن للبنك المركزي موقعاً متميز في النظام المصرفي والنقدي للدول على مختلف نظمها وتوجهاتها الاقتصادية، إذ يعد بمثابة العمود الفقري للقطاع المصرفي ولها اثر بارز في الأسواق المالية والنشاط الاقتصادي عموماً، وتتشابه البنوك المركزية في جوانب عديدة في معظم البلدان إلا أنها تختلف في طبيعة عملها بحسب التشريعات القانونية التي تستند عليها وطبيعة النظام السياسي القائم وكذلك درجة التطور الاقتصادي للبلاد، وللبنك المركزي استقلالية يتمتع بها بحيث هو الذي يحدد أهدافه ويتخذ قراراته من دون تدخل أو تأثير من إي جهة أخرى، ولأجل تغطية ما تقدم نتناول هذا المطلب

مفهوم البنك المركزي في الفرع الاول، وفي الثاني تشكيله واختصاصاته، وفي الثالث استقلاليه. وذلك على النحو الآتي:

الفرع الأول: مفهوم البنك المركزي.

الفرع الثاني: تشكيل البنك المركزي ووظائفه.

الفرع الثالث: أستقلالية البنك المركزي.

الفرع الأول

The First Branch

مفهوم البنك المركزي

Of the central bank The concept

يعد البنك المركزي مؤسسة نقدية يهيمن على النظام النقدي والمصرفي في الدول على اختلاف نظمها الاقتصادية والسياسية ودرجة تطورها وتقدمها الاقتصادي٥. ويتولى مسؤولية إصدار العملة ومراقبة الجهاز المصرفي وتوجيه الائتمان لتدعيم النمو الاقتصادي والمحافظة على الاستقرار النقدي من خلال توفير الكميات النقدية المناسبة داخل الاقتصاد وربطها بحاجات النشاط الاقتصادي٥. وبالتالي فهو يمثل السلطة النقدية والمسؤول عن أدارتها بأهدافها المختلفة والتي ترتبط بالأساس بأهداف الاقتصاد القومي في مجموعه٥.

أي أنه يقوم بإدارة الثروة النقدية المملوكة للمجتمع بأسلوب اقتصادي رشيد، وكذلك رسم السياسات النقدية مع باقي الجهاز المصرفي لأجل تحقيق التناسب والتوافق في نمو وتداول الثروة الحقيقية٥.

والبنك المركزي هو هيئة مستقلة مالياً واداريا٥. وقد اختلف الكتاب في تعريفه بحسب نظرت كل منهم إلى وظيفة من وظائفه دون الاخرى والتعريف الاصح هو الذي يضم مجمل وظائفه فعرف بأنه (البنك الذي يقنن ويحدد الهيكل النقدي والمصرفي بحيث يحقق اكبر منفعة للاقتصاد الوطني، من خلال قيامه بوظائف متعددة كتقنين العملة، إدارة العمليات المالية الخاصة بالحكومة، احتفاظه بالاحتياطيات النقدية للبنوك التجارية، إدارة احتياطيات الدولة من العملات الأجنبية، قيامه بخدمات البنوك التجارية، اقراض البنوك التجارية وانجاز اعمال المقاصة بينها والقيام بالتنظيم والتحكيم في الائتمان بما يتلاءم ومتطلبات الاقتصاد الوطني وتحقيق أهداف السياسة النقدية)٥.

وهناك مسميات مختلفة للبنك المركزي تختلف من دولة إلى أخرى ومن عصر إلى أخر، فمنهم من يسميه (باسم الدولة) كما هو في كل من بنك فرنسا، بنك انكلترا والبنك الألماني الاتحادي٥. وكذلك دول أخرى كثيرة مثل كندا، بولندا وتايلند، المغرب وفلسطين، ومنهم من يضيف اليه مصطلح (الوطني) اضافة إلى اسم الدولة كما في كوبا، بولندا، الصين وليبيا وغيرها من الدول، واخر يطلق أسم (مصرف) كما هو الحال في كل من مصرف لبنان، مصرف سوريا المركزي و المصرف المركزي لدولة الامارات العربية المتحدة٥. وبعض الدول تطلق عليه (مؤسسة النقد) مثل السعودية وقطر والبحرين، واخر يطلق أسم (البنك الاحتياطي) مثل نيوزلندا، الهند واستراليا ونظام الاحتياطي الفيدرالي في الولايات المتحدة الأمريكية، والاسم الغالب له هو (البنك المركزي) كما في ايرلندا، تركيا، ايران، مصر, سلطنة عُمان، والأردن والعراق وغيرها٥.

ومهما اختلفت البنوك المركزية في اسمائها إلاَّ انها تتميز بمجوعة من الخصائص تميزها عن غيرها من البنوك الاخرى وهي كالاتي:

١ـ انها مؤسسة نقدية عامة له مركز الصدارة في الجهاز المصرفي لما يتمتع به من خصائص وما يقوم به من وظائف٥.

٢ـ يتميز بالقدرة على تحويل الاصول الحقيقية إلى أصول نقدية والعكس بالعكس

٣ـ يمتلك الحق المطلق في الإدارة النقدية للدولة وهو جزء من الإدارة المالية فقط، وهو بذلك يعتبر ممثل للسلطة النقدية التي تدير النظام النقدي وتشرف على سير العمل المصرفي والنشاط الائتماني والتحكم في عرض النقد، ويعتبر المؤسسة الوحيدة التي تحتكر سلطة اصدار العملة٥.

٤ـ أنها مؤسسة لا تعمل من أجل تعظيم الربح، وانما وجدت من أجل تحقيق المصلحة العامة للدولة٥. وبذلك تختلف البنوك المركزية عن البنوك التجارية في طبيعة عملها وأهدافها فالأخيرة مؤسسات ذات طبية تجارية٥.

٥ـ أنها مؤسسة لا تتعامل مع الأفراد والقطاع الخاص ويقتصر تعاملها مع المؤسسات الحكومية والمؤسسات المصرفية الأخرى٥.

٦ـ أن لها علاقة بالبنوك التجارية ولها سلطة تمكنها من التأثير على عمليات تلك البنوك لتنفيذ السياسة النقدية التي وضعها, ولمساندة الحكومة، وبالتالي فهو لا ينافس البنوك التجارية٥.

الفرع الثاني

The Second Branch

تشكيل البنك المركزي ووظائفه

Formation of the central bank and its functions

للبنك المركزي تشكيل محدد ينظمه قانونه الخاص، ويكاد يكون متشابه إلى حد ما من دولة إلى أخرى بحسب نظرتها إلى أهميته وأهدافه ودرجة استقلاليته، وهذا ما سوف نبينه في هذا الفرع كما يلي:

أولاً: تشكيل البنك المركزي

سنتناول في تشكيل البنك المركزي تكوين مجلس الإدارة من حيث العضوية فيه، وكيفية تعين الاعضاء فيه، وكذلك الاستقالة والاقالة ومدة الخدمة وحجم المكافأة التي تصرف لهم. ولأجل معرفة ذلك في كل من الدول المقارنة والعراق سنتناول ذلك على النحو الآتي:

أ- تشكيل البنك المركزي في مصر:

يتشكل مجلس إدارة البنك المركزي المصري برئاسة المحافظ وعضوية كل من نائبيه ورئيس الهيئة العامة للرقابة المالية وممثل لوزير المالية يرشحه الوزير واربعة اعضاء من ذوي الخبرة في المسائل النقدية أو المالية أو المصرفية أو القانونية أو الاقتصادية[٥].

ويتم تعين المحافظ بقرار من رئيس الجمهورية بناء على ترشيح مجلس الوزراء ويكون قبول استقالته بقرار من رئيس الجمهورية ايضاً[٥]. ويعين نائبيه بقرار من رئيس الجمهورية بناء على ترشيح المحافظ[٥]، أما الاربعة الاعضاء الاخرين فيتم اختيارهم من قبل رئيس الجمهورية. وتكون عضوية كل من المحافظ والاعضاء لمدة أربع سنوات قابلة للتجديد. ويعامل المحافظ من حيث الراتب معاملة الوزير، وتحدد مكافاة اعضائه بقرار من رئيس الجمهورية بناءً على اقتراح المحافظ [٥].

ب- تشكيل البنك المركزي في الأردن:

يتكون مجلس ادارة البنك المركزي الأردني من المحافظ رئيساً له ومن نائبيه، ومن ستة اعضاء من ذوي الخبرة بالشؤون المالية والاقتصادية والقادرين على المساهمة في تحقيق اهداف البنك المركزي[٥]. ويعين كل هؤلاء الاعضاء بقرار من مجلس الوزراء على ان يقترن قرار التعيين وتجديد التعيين وقبول الاستقالة بالإرادة الملكية. وتكون خدمة المحافظ ونائبيه خمس سنوات قابلة للتجديد،

بينما مدة الاعضاء الستة الاخرين ثلاث سنوات ويجوز اعادة تعيينه لمرة واحدة. ويحدد مجلس الوزراء راتب المحافظ ونائبيه وعلاواتهم المتكررة واكراميات العضو شريطة الا يجري اي تخفيض فيها خلال مدة خدمتهم. والمجلس يحدد ايضاً تعويضات انتهاء خدمة المحافظ ونائبيه والمكافآت والاجازات وعلاوات السفر والاستشفاء وأيا من الحقوق الاخرى اسوة بما يمنح للموظفين في البنك بمقتضى احكام نظام الموظفين.

ج- تشكيل البنك المركزي العراقي:

مجلس إدارة البنك المركزي العراقي يتكون من تسعة أعضاء وهم المحافظ ويتولى إدارة المجلس، ونائبيه وثلاثة من كبار المديرين في البنك المركزي، بما في ذلك رؤساء الفروع الذين يتناوبون العمل في المجلس وثلاثة أفراد آخرون ممن لديهم الخبرة المالية والمصرفية والقانونية المناسبة وممن لم يعينوا من قبل المصرف المركزي العراقي لتولي أي منصب كان خلال سنة من تاريخ ترشيحهم لعضوية المجلس.

والجهة المختصة بتعيين المحافظ ونائباه وأعضاء المجلس الآخرين رئيس الوزراء وبعد ذلك تقوم السلطة التشريعية بالتصديق على هذا التعيين، ويتشاور رئيس الوزراء مع المحافظ ونائبيه في شأن ترشيح كبار المديرين لعضوية المجلس. المرجع المختص بالاستقالة والاقالة المحافظ أو لأحد نائبيه أو لأي عضو آخر من أعضاء المجلس هو رئيس الحكومة .

وأن مدة الخدمة للمحافظ خمس سنوات، وأربع سنوات لأحد نائبي المحافظ وثلاث سنوات للنائب الاخر, واصحاب الخبرة الثلاثة الذين تم اخيارهم ثلاث سنوات لاثنين منهم وسنتين للعضو الاخر. وان مدة الخدمة لكل من هؤلاء يجوز تجديدها بناءاً على توصية من رئيس الوزراء وموافقة السلطة التشريعية. وكذلك لرئيس السلطة التنفيذية تحدد قيمة المكافأة المالية لأعضاء المجلس مسترشد في ذلك بالحاجة لاجتذاب الأفراد المؤهلين على أعلى مستوى للعمل كأعضاء في المجلس وإبقائهم في مناصبهم. ولا تتعرض المكافأة المالية لهم لأي تغيير خلال فترة عضويتهم.

ثانياً: وظائف البنك المركزي

للبنك المركزي وظائف متعددة تخوله وضع السياسة النقدية وتنفيذها بشكل مماثل للدور الذي تقوم به وزارة المالية بشأن السياسة المالية، وقد بين قانون البنك المركزي والجهاز المصرفي والنقد المصري رقم (٨٨) لسنة ٢٠٠٣ وظائف هذا البنك في المادة (٦) منه. وكذلك الحال في المملكة الأردنية الهاشمية فأن قانون البنك المركزي رقم (٢٣) لسنة ١٩٧١ المعدل عدد وظائف هذا البنك في المادة (٤/ب) منه. وفي العراق فأن وظائف البنك المركزي حددت بموجب قانونه رقم (٥٦) لسنة

٢٠٠٤ في المادة (٤) منه، وسنبين هذه الوظائف بشكل موجز, وأن وأهم وظائفه في مختلف الانظمة السياسية المعاصرة هي كالاتي:ο.

١- البنك المركزي (بنك إصدار) حيث يقوم بإصدار وتنظيم العملة في الدولة والحفاظ على قيمتها داخلياً وخارجياً.

٢- يقوم البنك المركزي (بإدارة احتياطيات الدولة) من العملات الأجنبية وسعر الصرف.

٣- التحكم في حجم الائتمان والرقابة عليه بتنفيذ السياسة النقدية.

٤- البنك المركزي (مصرف للحكومة) من خلال قيام بالأعمال المصرفية للقطاع الحكومي فيما يعرف بنك الحكومة ο.

٥- البنك المركزي (كصانع وناهض بالتنمية الاقتصادية والمالية) حيث أنه يساهم في أعمال التخطيط الاقتصادية والمالية من خلال عمله على تنشيط التنمية الاقتصادية داخل الدولة ο.

٦- البنك المركزي (مستشار الحكومة) حيث يقدم المشورة الاقتصادية والمالية للحكومةο.

٧- يعمل على إدارة الدين الوطنيο.

٨- البنك المركزي (بنك البنوك) وذلك من خلال الامور التالية:ο.

أ- رقابة البنك المركزي على البنوك المتخصصة، ومنح الترخيص للمؤسسات المصرفية والإشراف عليها.

ب- تحديد النسبة القانونية للاحتياطي النقدية للبنوك التجارية في البنك المركزي والمحافظة عليه في النظام المصرفي.

ت- البنك المركزي الملجأ الاخير لأقتراض لجميع البنوك التجارية.

ث- يقوم بأعمال المقاصة والرقابة عليها إي تسوية أرصدة المقاصة بين البنوك التجارية .

ج- إعادة خصم الأوراق المالية والتجارية لتمويل البنوك الأخر.

ح- اختصاصات اخرى من أهمها إعداد الموازنات للبنوك وتنظيم إحصائيات الائتمان والتأثير الأدبي على البنوكο.

أن كل هذه الوظائف تتضمن تفصيلات لوظائف أخرى للبنك المركزي، ومع ذلك فأن لهذا الاخير اختصاصات أخرى لا تقتصر عما هو محدد في قانونه الخاص بل تمتد إلى قوانين أخرى نصت على اختصاص البنك المركزي بها كقانون المصارف وقانون غسيل الاموال وغيرهاο. وبالاضافة إلى مهام أخرى يكلف بها.

الفرع الثالث

The Third Branch

استقلالية البنك المركزي

Independence of the central bank

أن استقلالية البنك المركزي يتمثل بحريته في إدارة السياسة النقدية للدولة وكذلك استقلاله في تحديد الأهداف والأدوات في سبيل تطبيق وظائفه وتنفيذ مهامه بعزل عن أية ضغوطات سياسية من قبل السلطة التنفيذية، وان القول بعكس ذلك يعني البنك المركزي لا يتمتع بأية استقلالية٥.

وهناك دوافع عدة دعت إلى استقلالية الهيئات المستقلة كالبنك المركزي واهم تلك الدوافع هي اقتصادية وسياسية وإدارية وقانونية وحتى تاريخية حيث ترتبط بأحداث تعرضت لها اقتصاديات العالم وفي مقدمتها عدم استقرار الأسعار٥. وسوف نبين ذلك كما يلي:

أولاً: الدافع الاقتصادي

أن استقلال البنك المركزي يساعد في مجالات كثيرة سنذكر بعض منها بشكل مختصر وهي كالاتي:

١- تحقيق الاستقرار بالحفاظ على المال العام وقيمة العملة الوطنية داخلياً وخارجياً وقوتها الشرائية من التذبذب والانخفاض ومعالجة مشكلة ارتفاع الاسعار والنمو بالاقتصاد٥. ولهذا فان استقلاله يثبت قدرته على إيقاف ارتفاع الأسعار، لتحقيق أهدافه الساعية إلى الاستقرار النقدي و مكافحة التضخم٥.

٢- اتخاذ التدابير المناسبة للسيطرة على مشكلة التضخم فقد تتوسع الحكومة بالاقتراض من البنك المركزي لتمويل العجز في الموازنة العامة، أو تقوم بالاصدار النقدي الجديد للتوسع النقدي٥.

٣- أن استقلال الهيئات المستقلة (البنك المركزي) عن سلطة الحكومة يجعل سياسته النقدية أكثر مصداقية وشفافية امام الجمهور، ويمكن الرأي العام والمعنيين من الاطلاع على الوسائل والأهداف العامة التي يسعى البنك المركزي إلى تحقيقها٥. مما يتيح الفرصة أمام شريحة واسعة من المجتمع من مناقشة السياسة النقدية المعتمدة ونتائجها المتحققة، وبذلك تحل الرقابة الجماهيرية محل رقابة الحكومة وسلطتها السياسية على مهام تلك البنوك، حتى أن بعض الاقتصاديين يرى أن ضعف المصداقية وانعدام الشفافية كانت وراء العوامل المهمة لنشوء الأزمات النقدية التي عصفت باقتصاديات بعض دول العالم٥

٤ـ ظهور تيارات فكرية جديدة تدعوا إلى تقليل دور الحكومات في الحياة الاقتصادية واستقلالية البنوك المركزية بسبب فشل السياسات النقدية وإجراءات الحكومة في معالجة مشكلة الركود والبطالة والتضخم وقد حظي هذا باهتمام اقتصادين سياسيين٥.

ولابد من الاشارة إلى نقطة مهمة تجمع دوافع مختلفة للاستقلال وهي محور بحثنا (الاستقلال المالي للبنك المركزي) فقد تكون للحكومة سلطة على البنك المركزي من خلال تدخلها في موازنته بالاشتراط عليه حصول موافقة مسبقة من الحكومة على موازنه السنوية، وهذ قد يشكل وسيلة غير مباشرة تستخدمها الحكومة للتأثير على هذا البنك عن طريق الحد من قدرته للحصول على الموارد المالية اللازمة له في حالة عدم إتباعه لتوجيهاتها٥. فكلما انخفض تدخل الحكومة بشأن موازنة البنك المركزي كلما كان أكثر استقلالاً، وهذا يعني أن استقلال موازنة البنك المركزي عامل مهم لاستقلاله حتى تكون له حرية غير مقيدة في تقرير وتعيين الموظفين وتدريبهم ومما يحتاجه لدفع مكافآتهم, وان يحدد موازنته ويمولها. وأن بقاء هذا الاخير تحت سلطة الحكومة يعني تحكم هذا الاخير فيه من حيث تحديد نفقاته وإيراداته٥. وأن في حالة عدم الاستقلال المالي للبنك المركزية يمكن الحكومة بأن تقوم بممارسة ضغوط وتأثير بصورة مباشرة أو غير مباشرة على سياسات البنك المركزي من خلال تقييدها لموارد البنك المركزي. وبالتالي يتبين أنه كلما كان مدى مساهمة البنك المركزي في إعداد الموازنه أكبر كان استقلاله اكثر والعكس بالعكس٥. لذلك ندعو إلى استقلال موازنة البنك المركزي بفصل هذه الموازنة عن موازنة العامة للدولة لابعاده عن تأثيرات الحكومة.

ثانياً: الدافع السياسي

يتمثل هذا الدافع بالاتي:

١ـ عدم نجاح وتحكم وسيطرة الحكومة بإدارة السياسة النقدية، وذلك لان السياسيين يفضلون كسب ود الناخبين بالدرجة على حساب متطلبات رسم السياسة النقدية ككل، ويستعملون تلك السياسة لتحسين الوضع الاقتصادي على المدى القصير على حساب توازنات أخرى منها أن من أهداف الحكومة السيطرة على البطالة على حساب ارتفاع معدل التضخم٥.

٢ـ انفراد الحكومة أو رئيسها إلى ممارسة سلطتها القانونية بتعيين وإقالة اعضاء مجلس إدارة البنك المركزي للتأثير عليه والضغط على تلك المؤسسة٥.

٣ـ ان الاستقلالية ستدعم موقف البنك المركزي في التصدي أو الوقوف بوجه التأثيرات التي تمارس من قبل الحكومات أو الأحزاب السياسية وخاصة فيما يتعلق بعرض النقد لأغراض أو مصالح سياسية٥.

ثالثاً: الدافع الإداري والقانوني

يتمثل هذا الدافع بالاتي:

١- أن الاستقلالية تمكن البنك المركزي من أن يكون في أيدي متخصصة بعيدة عن ضغوط رجال السياسة، إذ يستطيع المتخصصون النظر إلى المدى البعيد وكيف يجب أن تكون فعالية السياسة النقدية ضمن مجمل النشاط الاقتصادي٥.

٢- أن تعدد وظائف الهيأت المستقلة يتطلب استقلاليتها وخاصة فيما يتعلق بالبنك المركزي وأهميته لتميزه عن الوزارة والجهات غير المرتبطة، وأن ارتباطه بالحكومة يجر إلى بيروقراطية تنعكس سلباً على إدائه٥.

٣- ضغط صندوق النقد الدولي على بعض الدول كشرط لتقديم العون المالي استقلال البنك المركزي، وكذلك تطبيقاً لبنود الاتفاقات الدولية الداعية إلى وضع تشريعات قانونية تتمتع بموجبها الهيئات الرقابية المستقلة ومنها البنك المركزية بالاستقلالية وتجسد هذا في بنود معاهدة ماسترخت في عام ١٩٩٢ في بلدان الاتحاد الأوربي التي دعت إلى إعطاء بنوكها المركزية الوطنية الاستقلالية٥.

رابعاً: الدافع التاريخي

يتمثل هذا الدافع بالأزمات المالية التي كانت من الاسباب القوية إلى تزايد الدعوة إلى استقلالية الهيات المستقلة وخصوصاً البنك المركزي٥.

إلاَ من الكتاب من يعارض استقلالية البنك المركزي ويبرر ذلك أن السلطة التنفيذية تستطيع التأثير على السياسة النقدية التي تعتمدها البنك المركزي من خلال وسائل وأساليب رسمية وغير رسمية، وبذلك لا يعد البنك المركزي مستقل تماماً، وبالتالي كلما ازداد التدخل في سياسة البنك المركزي من قبل الحكومة انخفضت درجة استقلاليته والعكس صحيح٥. وكذلك في أحوال أخرى وهي كالاتي:

أولاً: أن السلطة التشريعية تملك اختصاص تشريع القوانين ومن خلال ذلك تستطيع تغير قانون للبنك المركزي بالشكل الذي يخدم أهداف السلطة المركزية أو الاحزاب السياسية، والتي قد تتناقض مع تلك الاهداف التي يضعها البنك المركزي كهدف زيادة الاستخدام ورفع معدلات النمو على حساب هدف مكافحة التضخم الذي يسعى إليه البنك٥.

ثانياً: أن المسؤولين عن البنك المركزي ليسوا منتخبين من الشعب ولا يحاسبون أمامه بل قد يكونون معينين من الحكومة، اذ يكونون بمواقع بعيدة عن الرقابة البرلمانية والشعبية وهذا الحال يتنافى ومبادئ الديمقراطية القائمة على اساس انتخاب هؤلاء من قبل ممثلي الشعب دون تأثير من قبل الحكومة، وبالتالي لا يجوز تفويضهم بتحديد السياسة النقدية التي ترتبط بالنشاط الاقتصادي لعموم الاقتصاد القومي للبلد٥.

ثالثاً: أن الاختلاف ما بين السياسة النقدية التي تضعها البنك المركزي والسياسة الاقتصادية التي تضعها الحكومة وخاصة فيما يتعلق بالضرائب وأسعار الصرف يترتب عليه وجود التكاليف واختلال في الاداء٥.

ومسالة الاستقلالية تتطلب توفير بنيان اقتصادي متطور وتشريع قانوني واضح، برسم الحدود الفاصلة بين مهام البنك المركزية والسلطة الحكومية، لهذا نلاحظ أن البنوك المركزية في الدول المتقدمة قد سبقت نظائرها من البنوك في الدول النامية في التمتع بالاستقلالية لافتقار الأخيرة إلى المتطلبات الأولية للحصول على الاستقلالية كالبناء الاقتصادي المتين وتطور المؤسسات الدستورية للدولة٥. ومع ذلك فإن الاستقلالية لا تعني الانفصال التام بين الحكومة والبنك المركزي، إذ أن البنك المركزي ما هو إلا مؤسسة حكومية تعمل في الاطار المؤسسي للدولة، ولكن يجب أن تكون قراراتها المتعلقة بالسياسة النقدية مستقلة وان تكون السياسة النقدية متسقة مع السياسة الاقتصادية العامة للدولة تحقيقاً لاستقرار القيمة النقدية للعملة في الدولة ٥.

ولذلك ليس للبنك المركزية استقلالية كاملة عن سلطة الدولة، بل هناك استقلالية يتمتع بها فيها بدرجة عالية من الصلاحيات سواء في الجانب الفني الخاص برسم السياسة النقدية أو الاستقلال الإداري والمالي، لذا يلاحظ بقاء البنك المركزية مرتبط بالدولة كونها إحدى هيئات الدولة المستقلة وتخضع لمساءلة السلطة التشريعية٥. إلا ان هناك من يرى أن استقلال هذا البنك استقلال نسبي، اذ ان الحكومة لها السلطان المطلق في تعيين العملة القانونية، وتعديل القوانين الخاصة به، ومع ذلك فأن هذا الاستقلال يترتب عليه تقليل درجة تدخل الحكومة في تنظيم الاعمال الداخلية للبنك المركزي، واما السياسة العامة فتوضع بالاتفاق مع الحكومة وذلك استجابة للظروف الاقتصادية المعاصرة٥. وبالتالي فأن البنك المركزي هيئة مستقلة عن الحكومة أذ أنه لا يعد فرع من فروع الاداة الحكومية ومع ذلك فهذا لا يمنع هذا الاستقلال من وتعاون مع وزارة المالية واحتكاره لإصدار العملة للعملة، وتقديم المشورة للحكومة ٥.

ونحن بدورنا نرى أن استقلالية النبك المركزي تكونت بفعل هذه العوامل مجتمعة وتختلف نسبة تأثير هذه العوامل من دولة إلى أخرى، حتى أن درجة استقلال البنوك المركزية تختلف من بلد إلى أخر.

ولأهمية استقلالية البنك المركزي دفع بالعديد من الدول إلى النص على استقلاليته في دستورها وفي قانونه الخاص ايضاً وفي مصر فأن دستورها النافذ نص على استقلالية البنك المركزي كهيئة مستقلة تتمتع بالشخصية والاستقلال الفني والمالي الإداري٥. وكذلك بين قانونه الخاص ذلك واشترط

الحياد والاستقلال كشرط لعضوية مجلس إدارة البنك المركزي ويسري هذا الشرط في إداء واجباتهم٥. بينما في الاردن فأن دستوره لم يشر إلى البنك المركزي ولا إلى استقلاليته*. إلا أن قانونه الخاص بين بأن البنك المركزي الاردني يتمتع بالشخصية المعنوية المستقلة ويقوم بجميع اعماله كمؤسسة عامة مستقلة٥. والزم كل من المحافظ ونائبيه وأعضاء مجلس الإدارة فيه وموظفي البنك المركزي ممارسة الاختصاصات المنوطة بهم بمقتضى قانون البنك المركزي والتشريعات النافذة باستقلالية تامة دون أي تأثير أو تدخل من أي جهة ٥. واما استقلالية البنك المركزي في العراق فقد بين الدستور النافذ بأن البنك المركزي هيئة مستقلة مالياً وإدارياً٥. وبين قانونه الخاص ذلك بقوله يتمتع البنك المركزي العراقي بالاستقلال فيما يقوم به في سبيل القيام بوظائفه وتحقيق أهدافه وتنفيذ مهامه التي ينص عليها قانونه وغيره من القوانين، وهو ككيان قانوني له الأهلية الكاملة للتعاقد والتقاضي والتعرض للمقاضاة، وله وضع موازنته وتمويلها, ويعين الموظفين فيه وتحديد مهامهم وتقرير مستحقاتهم٥. ولا يتلقى أية تعليمات من أي شخص أو جهة بما في ذلك الجهات الحكومية إلا بما يرد فيه نص يقضي بغير ذلك في هذا القانون، ولن يسعى أي شخص أو جهة من أجل التأثير على نحو غير ملائم على أي عضو من أعضاء أية جهة لصنع القرار تابعة له فيما يتعلق بالقيام بواجبات وظيفته تجاه البنك، ولن يقوم أي شخص أو جهة بالتدخل في نشاط البنك المركزي العراقي٥. وقد بين الدستور النافذ، وقانون البنك المركزي بأن البنك المركزي يكون مسؤول امام مجلس النواب٥.

واكدت المحكمة الاتحادية العليا استقلالية الهيئات المستقلة ومنها البنك المركزي في رأي استشاري لها بقولها (أن منتسبي الهيأت وكلا حسب اختصاصه مستقلون في أداء مهامهم المنصوص عليها في قانون الهيئة لا سلطان عليهم في أداء هذه المهام لغير القانون، ولا يجوز لأي جهة التدخل أو التأثير على أداء الهيات لمهامها الا ان الهيئات تخضع لرقابة مجلس النواب في أداء هذه المهام، فإذا ما حادت عنها أو تجاوزتها فان مجلس النواب يملك لوحده محاسبتها، ويتخذ الإجراء المناسب في ذلك بها، ومعنى ذلك إن هذه الهيات تدير نفسها بنفسها وفقا لقانونها شانها شأن البنك المركزي الذي يتمتع بهذه الاستقلالية لتمكينه من أداء مهامه دون تدخل من إحدى الجهات)٥.

المطلب الثاني

The Second Requirement

دورة الموازنة الخاصة بالبنك المركزي

Central bank budget cycle

تتمثل دورة الموازنة الخاصة بالبنك المركزي بأعداد الموازنة الخاصة به واعتمادها وتنفيذها، وسنبين لك كما يلي: الفرع الاول: اعداد الموازنة الخاصة بالنبك المركزي.

الفرع الثاني: اعتماد (تصديق) الموازنة الخاصة بالبنك المركزي.

الفرع الثالث: تنفيذ الموازنة الخاصة بالبنك المركزي.

الفرع الاول

The First Branch

اعداد الموازنة الخاصة بالبنك المركزي

Preparing the budget of the Central bank

أن اعداد الموازنة الخاصة بالبنك المركزي العراقي تتم من قبله. وتتم نقاش موازنته من قبل مجلس الادارة فيه، وهو الذي يعتمد بنوده المقترحة من قبله، وهل يمكن تقليله أم يتم اعتماده

لقد اجاز المشرع العراقي للبنك المركزي بأعداد مشروع موازنة الخاصة به على ان تكون وفق التوجيهات العامة للدولة وارسالها الى وزارة المالية لتقوم بتوحيدها ضمن الموازنة العامة للدولة. في حين اكد القانون على ان الذي يعد مشروع الموازنة هذا هو رئيس الهيئة الذي عليه ارسالها في المواعيد المقررة إلى وزارة المالية لغرض توحيدها ثم مجلس الوزراء لغرض الموافقة عليها ضمن الموازنة العامة الاتحادية للدولة وبعد ذلك ترسل إلى مجلس النواب للمصادقة عليها، وبعد إقرارها من هذا الاخير ترسل إلى رئاسة الجمهورية لغرض المصدقة عليها ثم تنشر في الجريدة الرسمية لأجل نفاذها، حيث يعمل بها من التاريخ الذي يحدده المجلس، بينما نجد ان المشرع الاماراتي قد بين بان مصرف الامارات العربية المتحدة يكون له موازنة مستقلة على ان يعد مشروع هذه الموازنة من قبل مجلس ادارة المصرف بالاتفاق مع رئيس المجلس الوطني، الاتحادي، ثم يرسلها المحافظ في الموعد القانوني الى وزير المالية ليدرجها كما وردت اليه وكرقم واحد في الموازنة العامة للدولة. وقد سلك

هذا المشرع مسلكا يحمد عليه عندما اجازه لرئيس المصرف ان يطلب اعتمادا اضافيا يقدر بالاتفاق مع رئيس المجلس الوطني الاتحادي الذي يرسله الى وزير المالية ليرفعه الى مجلس الوزراء كما ورد اليه من المجلس الوطني، يتبين لنا من خلال هذا بان القانون قد اتفق مع القوانين التي منحت البنوك المركزية حق اعداد موازنتها، ليتم ادراجها مع الموازنة العامة للدولة على ان يتم اعتمادها بعد اقرار موازنة الدولة العامة، الا ان هذا القانون قد اختلف مع القوانين المقارنة بانه اعطى هذا الحق للسلطة التشريعية التشاور مع مجلس ادارة مصرف الامارات العربية المتحدة لا إلى رئيسه بشأن موازنته، وهو مسلك حسن من قبل المشرع الاماراتي، لان هذا المجلس هو المختص بإقرار خطط العمل في مصرف الامارات العربية المتحدة، ونتمنى من المشرع العراقي الاخذ بهذا الاتجاه.

الفرع الثاني

The Second Branch

اعتماد (تصديق) الموازنة الخاصة بالبنك المركزي

Approving the budget of the Central bank

سوف نبين في هذا الفرع السلطة المختصة بالتصديق على الموازنة العامة وحال التأخر في التصديق واخيراً مضمون التصديق على الموازنة العامة، وذلك كما يلي:

اولاً: السلطة المختصة بالتصديق على الموازنة العامة:

اذا كان اعداد الموازنة العامة من اختصاص السلطة التنفيذية في جميع الدول فان اعتمادها يدخل في دائرة اختصاص السلطة التشريعية ويعتبر حق السلطة التشريعية في اعتماد الموازنة من الحقوق الرئيسية التي تتمتع بها والتي اكتسبتها عبر تطور تاريخي كبير وصراع بين الشعب او الممثلية وبين الملوك. ويجب ان يتم اعتماد الموازنة العامة قبل البدء في تنفيذها. أي ان السلطة التنفيذية لا تستطيع ان تبدأ في تنفيذ مشروع الموازنة في شكل مبسط وبأسلوب واضح حتى يتيسر لممثلي الشعب او لأعضاء السلطة التشريعية دراسته ومناقشته بشكل دقيق قبل اعتماده وبعد هذه المناقشة يتم اقراره بإصدار قانون يعرف بقانون الموازنة العامة [٧٥].

وفي العراق كحال بقية الدول انيطت المصادقة على مشروع قانون الموازنة بالسلطة التشريعية وهذا ما نص عليه الدستور النافذ لسنة ٢٠٠٥ وقانون الادارة المالية لسنة ٢٠٠٤ حيث نص الدستور في المادة (٦٢) الفقرة (اولاً) على (يقدم مجلس الوزراء مشروع قانون الموازنة العامة والحساب الختامي الى مجلس النواب لإقراره) اما قانون الادارة المالية فانه بين في اكثر من موضع على قيام

وزير المالية بعرض مشروع الموازنة العامة الموافق عليه من قبل مجلس الوزراء على السلطة التشريعية للمصادقة عليه وان كان هذا القانون قد اورد تواريخ مختلفة لأوقات هذا العرض ففي حين بين في القسم (٤) الفقرة (٢) بانه يقر مجلس الوزراء مشروع قانون الموازنة العامة ويقدم من قبل وزير المالية الى السلطة التشريعية في (١٠/ تشرين الثاني) للموافقة عليه عاد في القسم (٦) الفقرة (٧) ليؤكد على قيام وزير المالية بتقديمه[٧٥]. للسلطة المذكورة في (١٠/ تشرين الاول). ونرجح في كل الاحوال التاريخ الاخير على اساس ان هذا المشروع يعرض على مجلس الوزراء وكما بينا سابقاً في شهر ايلول للموافقة عليه ويفترض ان يرفع في اقرب وقت الى البرلمان من اجل اخذ الوقت الكافي للتعرض الى فصوله ومواده ومناقشة بنود النفقات العامة ثم بعد ذلك تناقش بنود الإيرادات العامة لكي لا يتحدد اعضاء مجلس النواب بما متاح للدولة من إيرادات على حساب الحاجات العامة التي تغذيها النفقات العامة. ولهذا ربما اضحى من الطبيعي ان تنطوي الموازنة على عجز مالي طالما ان الامر تحتمه الضرورة على ان هذا الامر ينبغي ان لا يكون قاعدة عامة وان تسعى الحكومة الى اتباع افضل السبل للتخلص من ظاهرة العجز هذا او معالجة آثاره[٧٦].

وعلى العموم فان السلطة التشريعية تملك الحق في قبول مشروع الموازنة بشكل كامل او رفضه او اجراء اي تعديل عليه وهو ذات ما نص عليه الدستور العراقي وقانون الادارة المالية حيث جاء في الدستور بان مجلس النواب يملك الحق بأجراء المناقلة بين ابواب وفصول الموازنة العامة وتخفيض مجمل مبالغها وله عند الضرورة ان يقترح على مجلس الوزراء زيادة اجمالي مبالغ النفقات. اما قانون الادارة المالية فانه أكد على حق السلطة التشريعية بقبول مشروع الموازنة او اجراء تعديل عليه بإعادة تخصيص النفقات المقترحة وتقليل المبلغ الاجمالي للموازنة، كما ان لها الحق ايضاً باقتراح زيادة المصروفات بشكل عام ويقدم الى مجلس الوزراء للموافقة عليه [٧٧].

ثانياً: مضمون تصديق الموازنة العامة:

يختلف مضمون تصديق الموازنة العامة بحسب ما اذا كان الامر يتعلق بالإيرادات العامة ام النفقات العامة وعلى النحو الآتي:

١ـ مضمون تصديق الايرادات العامة: تتحدد ابرز معاني تصديق السلطة التشريعية على الموازنة العامة بالآتي: [٧٨].

أ – يعطي تصديق الإيرادات العامة في الموازنة السند القانوني لتحصيل هذه الإيرادات طبقاً لقوانينها السارية. ومعنى ذلك ان قوانين الضرائب والرسوم وبقية الإيرادات العامة تنصب على وضع الاساس

والمبادئ المتعلقة باستحقاق الدولة لهذه الإيرادات ووقت واسلوب الجباية. اما التنفيذ السنوي لهذه القوانين فيستند الى تصديق البرلمان للموازنة السنوية. ولهذا فان بعض الدول كفرنسا عادة ما تعمل على تضمين قانون الموازنة نص مفاده ان (تحصيل الضرائب المباشرة وغير المباشرة وغيرها من الإيرادات العامة يستمر اجراءه للسنة المقبلة طبقاً للقوانين واللوائح السارية). ومع ذلك فان معظم تشريعات الدول اتجهت الى تقرير قوة النفاذ لقوانين واللوائح السارية). ومع ذلك فان معظم تشريعات الدول اتجهت الى تقرير قوة النفاذ لقوانين الضرائب في القوانين ذاتها لكي تضمن استمرارية تنفيذ هذه القوانين حتى في حالة تأخر تصديق الموازنة العامة وهذا ما عليه الحال في العراق.

ب- يلزم تصديق السلطة التشريعية لتقديرات الإيرادات العامة السلطة التنفيذية بوجوب تحصيل هذه الإيرادات. الا ان هذا الالزام ينصرف الى وجوب التحصيل وليس الى مقداره، فقد تحصل الحكومة مبلغاً يزيد عن تقدير الإيراد المدرج في الموازنة العامة او ينقص عنه، ولكن ليس لها ان تمتنع عن جباية الإيرادات العامة لان التصديق الزام وليس رخصة.

ج – ان تصديق السلطة التشريعية للإيرادات العامة لا يتضمن تخصيصاً لها وانما ينصب على اقرارها اجمالا، وهذا ما بيناه سابقاً حيث ان جميع الاموال المحصلة تذهب خزانة الدولة لكي توزع بعد ذلك على قنوات الانفاق المختلفة.

٢ـ مضمون تصديق النفقات العامة: [٧٩].

يتضمن هذا المضمون المسائل الاتية:

أ-ان السند القانوني للقيام بالإنفاق هو تصديقه في الموازنة العامة وما لم يصادق على انفاق معين فان القيام به غير جائز.

ب- ان التصديق على النفقات العامة ضمن الموازنة يعني مجرد الترخيص بالإنفاق، اذ تستطيع الحكومة عدم القيام بالإنفاق المصدق عليه اذا رأت ان الظروف تبرر ذلك بشرط ان لا يثير ذلك مسؤوليتها عن تقاعسها بتلبية الحاجات العامة.

ج – ان تصديق تقديرات النفقات العامة في الموازنة العامة يتضمن الحد الادنى الذي يجب الا يتجاوزه حدود الانفاق الا بأذن مسبق من السلطة التشريعية. وهذا ما اكد عليه قانون الادارة المالية العراقي في الفقرة (٥) من القسم (٩) التي بينت بانه على الجهات والدوائر المخولة بالإنفاق ان الا تلتزم بصرف اي مبلغ يزيد عما مخصص لها في الموازنة العامة ما لم ينص على خلاف ذلك قانون الموازنة ذاته بالإنفاق ان الا تلتزم بصرف اي مبلغ يزيد عما مخصص لها في الموازنة العامة ما لم ينص على خلاف ذلك قانون الموازنة ذاته.

د – ان التصديق على تقديرات الانفاق يعني عدم امكانية انفاقها على غير الوجوه التي خصصت لها. وهذا ناتج عن التصديق التفصيلي للنفقات العامة. وبناء عليه يتعذر على السلطة التنفيذية اجراء المناقلة بين ابواب الموازنة العامة وفصولها وموادها الا بما تسمح به القوانين المالية النافذة.

الفرع الثالث

The Third Branch

تنفيذ الموازنة الخاصة بالبنك المركزي

Implement the budget of the Central bank

لقد اتفقت اغلب قوانين الدول على منح محافظ البنك المركزي الصلاحيات المالية لتنفيذ الموازنة الخاصة بالبنك. لذا فقد منحت اغلب قوانين البنوك المركزية الاتحادي لرئيسها صلاحيات وزير المالية فيما يتعلق بموازنة [٨٠]، وهو بهذا النص أخذت هيئات مستقلة أخرى كما فعل القانون المصري عندما خول رئيس الجهاز المركزي للمحاسبات كافة السلطات المخولة للوزير ووزير المالية والمنصوص عليها في القوانين واللوائح فيما يتعلق باستخدام الاعتمادات المقرة بموازنة الجهاز وفى تنظيمه وإدارة أعماله لم يبتعد كثيرا القانون الاماراتي عن القانون المصري والعراقي لكنه كان اكثر تفصيلا منهما حيث منح قانون ديوان الرقابة المالية العراقي لرئيس الديوان كافة السلطات والصلاحيات اللازمة بشأن ادارة واستعمال موازنة الديوان بما في ذلك توزيع اعتماداتها وتخصيص ايراداتها والرقابة على تنفيذها واجراء المناقلات بين برامجها وابوابها وبنودها وذلك وفقا لأنظمة القواعد المالية المطبقة في الديوان دون ان يخضع في ذلك لرقابة مجلس الوزراء او وزارة المالية او اية جهة اخرى [٨١].

الخاتمة

Conclusion

وفي ختام بحثنا يتبين بأن لكل دولة بنك مركزي وأن اختلفت تسمته، أذ أنه في قمة هرم الجهاز المالي والنقدي للدولة، وله وظائف محددة تتشابه معظمها في أغلبية الدول. وتوصلنا إلى بعض الاستنتاجات والتوصيات التي يمكن اجمالها بالآتي:

أولاً: الاستنتاجات:

١ـ البنك المركزي هيئة مستقلة بشخصية قانونية مستقلة إلاَ أنه في بعض الاحيان قد يتقبل النصح والارشاد من الحكومة في النواحي المالية والنقدية، ويكون مسؤولة أمام مجلس النواب، ويهدف لتحقيق الاستقرار الاقتصادي، ولا يهدف إلى الربح.

٢ـ أنه له وظائف متعددة حيث أنه لا يتعامل مع الأفراد بل مع البنوك التجارية ويحتل الصدارة للنظام البنكي المصرفي فهو بنك الإصدار لانفراده بإصدار النقود القانونية و المساعدة، وهو بنك الحكومة لأنه يمسك حساباتها ويسير ديونها ويقرضها ويمثلها ي المنظمات والهيئات المالية في الخارج وهو مستشارها في كثير من الأمور المالية وهو بنك البنوك لأنه يسوي ديونه بالمقاصة كما يمد لهم العون عند الأزمات ويحتفظ باحتياطاتهم القانونية الإجبارية لديه.

٣ـ أهم وظائف البنك المركزي هو القيام بمراقبة الوضع الاقتصادي وتوقع المشكلات الاقتصادية قبل وقوعها واتخاذ الإجراءات المناسبة لتفاديها ومعالجتها أو التخفيف من تبعاتها. وهو في سبيل تحقيق ذلك يتمتع بامتيازات عديدة ويساعده في تخفيف الأزمات والمشكل عن طريق سياسته النقدية ولا يتسنى له ذلك إلا إذا كان يتمتع بالاستقلالية في وضع خططه وأهدافه عن الدولة التابع لها وهذه الاستقلالية التي تعطي له دورا بارزا في ريادة مجال الإشراف والمراقبة والمتابعة لكل ما يتعلق بالبنوك التجارية والمؤسسات المالية من ائتمان وصرف وغيرها.

٤ـ يبدو أن هناك اختلاف قانوني في من يقوم يرسم السياسة النقدية الحكومة أم البنك المركزي أم الاثنين معاً. فيتبين من نص المادة (١٠٣) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ أن البنك المركزي هو من يقوم برسم السياسة النقدي وحده ويكون مسؤول امام مجلس النواب، واكد ذلك قانون البنك المركزي النافذ في الفقرة الثانية من المادة الثانية منه وبين بأن البنك المركزي يتمتع بالاستقلال فيما يقوم به في سبيل تحقيق مهامه وأهدافه ولا يتلقى أي تعليمات من اي شخص أو جهة بما في ذلك

الجهات الحكومية، بينما يلاحظ من المادة (١١٠/ثالثاً) من الدستور أن رسم السياسة النقدية من اختصاص السلطة التنفيذية.

٥- تشير دلائل الاستقلالية أن البنك المركزي الالماني (البوندزبنك) هو الاكثر استقلالية، وكذلك الاحتياطي الفيدرالي الامريكي يتمتع بدرجة عالية من الاستقلالية إلا انها قصرة المدى، وحصول البنك المركزي العراقي على درجة عالية من الاستقلالية بموجب قانونه رقم (٥٦) لسنة ٢٠٠٤.

٦- إن استقلالية البنك المركزي تخضع للتطور الاقتصادي والسياسي والاجتماعي فكلما كان متطور كلما ازدادت استقلاليته والعكس بالعكس.

٧- وجود علاقة متبادلة بين استقلالية البنك المركزي وبعض المتغيرات الاقتصادية نلاحظ وجود علاقة عكسية بين درجة استقلاليه ومعدلات التضخم وعجز الموازنة الحكومية، بينما تكون طرية بين الاستقلالية ومعدل نمو الناتج المحلي الاجمالي وعدم وجود علاقة بينهما وسعر الصرف.

٨- لا تعني استقلالية البنك المركزي الانفصام التام بينه وبينه الحكومة لأنه مؤسسة تعمل ضمن الاطار المؤسسي للدولة، وايضاً لا تعني استقلاليه فصل أو تقاطع السياسة النقدية عن السياسات الاخرى وخاصاً الاقتصادية، فقوة الاستقلالية تأتي من التنسيق والتكامل بين السياسات المنسجمة.

ثانياً: المقترحات:ـ

١- احترام استقلالية البنك المركزي، وسناده بالقوانين التي تمكنه من تحقيق أهدافه ومهامه بكفاءة وفعالية عالية بما يخدم مصلحة البلد، ويجب أن يتصف التعامل بين البنك المركزي والحكومة بالتوازن بين السياسة الحكومية والأداء النقدي المستقل البعيد عن الضغوطات الظرفية التي قد تسبب اختلالاً خطيرا للتوازنات الكلية للاقتصاد الوطني بالرغم من أن القانون قد حدد مختلف العلاقات بين الطرفين.

٢- منح البنوك المركزية حق تحديد السياسة النقدية، وبذل المزيد من الجهد في سبيل تحقيق الهدف الاساسي للبنك المركزي هو المحافظة على المستوى العام للأسعار. تطبيق فقرات قانون البنك المركزي العراقي رقم (٥٦) لسنة ٢٠٠٤ ولاسيما المواد المتعلقة باستقلالية البنك المركزي وعلاقته بالحكومة بعيداً عن تدخل الدولة.

٣- اطالة مدة تعين محافظ البنك المركزي ونوابه والاعضاء والارتكاز على التعين اصالة، ولا يكون التعيين بالوكالة مدة طويلة.

٤- ابتعاد ادارة البنك المركزي كهيئة مستقلة عن الامور السياسة التي تخل بالسياسة النقدية للدولة.

٥- موضوع استقلالية البنك المركزي كشرط اساسي لإنجاح عمله، وان لا تكون مجرد سجال نظري وجدال اكاديمي، بل أن تطبق نصوص القانون في واقع عمله.

٦- لا يمنح البنك المركزي الاستقلالية المطلقة عن الحكومة، وكذلك الحال ليس للأخيرة التدخل في جميع القرارات التي ينفذها بحث تجعله كمؤسسة حكومية، لان البنك المركزي له خصوصية عن باقي المؤسسات الحكومية، فأنه مصدر لكل ما يحتاجه مؤسسات النشاط الاقتصادي من تمويل.

٧- ضرورة التنسيق بين السياسات النقدية والاقتصادية والقانونية لضمان نجاح تلك السياسات.

٨- الاهتمام بمسألة اعداد الكفاءات النقدية والاقتصادية والقانونية كفيلة بعملية صنع سياسات للبنك المركزي واحترام قراراتها.

٩- التأكيد على تفعيل المفاهيم الديمقراطية، ببيان دور البنك المركزي وفعالياته بشكل يتصف بالشفافية و الوضوح، والتعريف بإعماله ومهامه للمواطنين كافة. وبناء مؤسسات قانونية وقضائية مستقلة بعيدة عن اي تأثير، وهذا يعد اساس لتحقيق سياسات أهداف مهام البنوك المركزية.

الهوامش

Footnotes

١ د. ناظم محمد نوري الشمري، النقود والمصارف و(النظرية والتطبيق)، ط١، دار زهران للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١٣، ص١٧١.

٢ د. طاهر فاضل البياتي و ميرال روحي سماره، النقود والبنوك والمتغيرات الاقتصادية المعاصرة، ط١، دار وائل للنشر، عمان، ٢٠١٣، ص١٨٧.

٣ د. عبد المطلب عبد الحميد، اقتصاديات النقود والبنوك (الأساسيات والمستحدثات)، الدار الجامعية، الإسكندرية، ٢٠٠٩، ص٢٤١.

٤ د. السيد متولي عبد القادر، اقتصاديات النقود والبنوك، ط١، دار الفكر، عمان، ٢٠١٠، ص٤٩.

٥ أنظر كل المادة (٢١٥) من دستور جمهورية مصر العربية لسنة ٢٠١٤. وكذلك أنظر المادة (١٠٣) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥. والمادة (٣/أ) من قانون البنك المركزي الاردني لسنة ١٩٧١.

٦ د. زكي الدوري و د. يسرا السامرائي، البنوك المركزية والسياسات النقدية، دار اليازوري العلمية، عمان، ٢٠١٣، ص (٢٥-٢٦).

٧ د. أحمد زهير شامية، النقود المصارف، بدون ذكر مكان الطبع، بدون ذكر مكان النشر، بدون ذكر سنة الطبع، ص٣٠٧.

٨ د. زكي الدوري و د. يسرا السامرائي، البنوك المركزية والسياسات النقدية، مصدر سابق، ص (١٨- ٢٤).

٩ د. سلمان بوُ ذياب، اقتصاديات النقود البنوك، ط١، المؤسسة الجامعية للدراسات، بيروت، ١٩٩٦، ص(٨٥-٨٩).

١٠ د. أديب قاسم شندي، النقود والبنوك، ط١، دار البيضاء للطباعة والتصميم، النجف الاشرف، ٢٠١٠، ص١٢١.

١١ د. دريد كامل آل شبيب، إدارة البنوك المعاصرة، ط١، دار المسيرة، عمان، ٢٠١٢، ص٣٩.

١٢ د. أديب قاسم شندي، النقود والبنوك، مصدر سابق، ص١٢١.

١٣ د. طاهر فاضل البياتي و ميرال روحي سماره، النقود والبنوك والمتغيرات الاقتصادية المعاصرة، مصدر سابق، ص١٨٧

١٤ هشام جميل كمال أرحيم، الهيئات المستقلة وعلاقتها بالسلطة التشريعية في العراق دراسة مقارنة، مصدر سابق، ص٥٧.

١٥ د. شقيري نوري موسى واخرون، المؤسسات المالية المحلية والدولية، ط٢، دار المسيرة، عمان، ٢٠١١، ص٧٨.

١٦ د. سامي خليل، النقود والبنوك، ط٢، مؤسسة الكميل، الكويت، ١٩٨٩، ص٥٣٢.

١٧ المادة (١٨) من قانون البنك المركزي والجهاز المصرفي والنقد المصري رقم (٨٨) لسنة ٢٠٠٣.

١٨ المادة (١٦) من قانون البنك المركزي والجهاز المصرفي والنقد المصري رقم (٨٨) لسنة ٢٠٠٣.

١٩ المادة (١٧) من قانون البنك المركزي والجهاز المصرفي والنقد المصري رقم (٨٨) لسنة ٢٠٠٣.

٢٠ المادة (١٦) و(١٧) و(١٨) من قانون البنك المركزي والجهاز المصرفي والنقد المصري رقم (٨٨) لسنة ٢٠٠٣.

٢١ المادة (١٠/أ/د) من قانون البنك المركزي الأردني رقم (٢٣) لسنة ١٩٧١ المعدل.

٢٢ المادة (١٠) من قانون البنك المركزي الأردني رقم (٢٣) لسنة ١٩٧١ المعدل.

٢٣ المادة (١٨/أ) من قانون البنك المركزي الأردني رقم (٢٣) لسنة ١٩٧١ المعدل.

٢٤ المادة (١٨/ب) من قانون البنك المركزي الأردني رقم (٢٣) لسنة ١٩٧١ المعدل.

٢٥ المادة (١١) من قانون البنك المركزي العراقي رقم (٥٦) لسنة ٢٠٠٤.

٢٦ المادة (١/١٣) من قانون البنك المركزي العراقي رقم (٥٦) لسنة ٢٠٠٤.

٢٧ المادة (١٤) من قانون البنك المركزي العراقي رقم (٥٦) لسنة ٢٠٠٤.

٢٨ المادة (١/١٣) من قانون البنك المركزي العراقي رقم (٥٦) لسنة ٢٠٠٤.

٢٩ المادة (٤/١٣) من قانون البنك المركزي العراقي رقم (٥٦) لسنة ٢٠٠٤.

٣٠ المادة (٥/١٣) من قانون البنك المركزي العراقي رقم (٥٦) لسنة ٢٠٠٤.

٣١ د. عبد المطلب عبد الحميد، السياسة النقدية واستقلالية البنك المركزي، ط١، الدار الجامعية، الإسكندرية، ٢٠١٣، ص (٣٥٢-٣٥٣).

٣٢ د. أحمد زهير شامية، النقود والمصارف، مصدر سابق، ص٣٢٠.

٣٣ جوزيف دانيالز و ديفيد فانهوز، اقتصاديات النقود والتمويل الدولي، دار المريخ، الرياض، ٢٠١٠، ص٢٧٤. وكذلك أنظر د. سامي خليل، النقود والبنوك، مصدر سابق، ص (٥٣٢،٥٤٥).

٣٤ د. ناظم محمد نوري الشمري، النقود والمصارف و(النظرية والتطبيق)، مصدر سابق، ص١٧٤. وكذلك أنظر د. هيل عجمي جميل ورمزي ياسين يسع، النقود والمصارف والنظرية النقدية، ط١، دار وائل للنشر، عمان، ٢٠٠٩، ص١٨٥.

٣٥ د. محمد صالح القريشي، اقتصاديات النقود والبنوك والمؤسسات المالية، ط١، إثراء للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٩، ص١٠٨.

٣٦ د. جميل السعودي، إدارة المؤسسات المالية المتخصصة، دار زهران، عمان، ٢٠٠٨، ص(٢٧-٢٨). وكذلك أنظر د. عبد المطلب عبد الحميد، السياسة النقدية واستقلالية البنك المركزي، مصدر سابق ص(٢٤٢-٢٤٣).

٣٧ د. عبد المطلب عبد الحميد، اقتصاديات النقود والبنوك (الأساسيات والمستحدثات)، مصدر سابق، ص٢٤٣.

٣٨ أنظر كل من قان مكافحة غسيل الاموال المصري رقم (٨٠) لسنة ٢٠٠٢ المعدل. وإلى قانون المصارف العراقي رقم (٤٠) لسنة ٢٠٠٤، وقانون مكافحة غسيل الاموال وتمويل الارهاب العراقي رقم (٣٩) لسنة ٢٠١٥.

٣٩ سيف وليد محمد، الإطار النظري للبنوك المركزية ومراقبة الائتمان، بحث منشور على شبكة الانترنت على الموقع الالكتروني الآتي: http://thesis.univ-biskra،2006 ، ص٢٥، تاريخ الزيارة ٢٠١٨/٣/٢٨.

٤٠ د. فلاح حسن ثويني، استقلالية البنك المركزي العراقي والسياسة الاقتصادية، المجلة العراقية للعلوم الاقتصادية، مجلة علمية تصدر عن الجامعة المستنصرية، كلية الإدارة والاقتصاد، السنة السابعة، العدد الحادي والعشرون، لسنة ٢٠٠٩، ص٢.

٤١ احلام حميد كريم العباسي، مقدرة البنك المركزي العراقي على مواجهة المتغيرات الاقتصادية وحماية الجهاز لمصرفي (بحث تطبيقي في عينة من المصارف التجارية الخاصة)، بحث دبلوم عالي مقدم إلى المعهد العالي للدراسات المحاسبية والمالية في جامعة بغداد، ٢٠١٤، ص٨٧.

٤٢ عفراء هادي سعيد، البنك المركزي والاقتراض الحكومي، اطروحة دكتوراه مقدمة إلى كلية الإدارة الاقتصاد جامعة بغداد، ٢٠٠٤، ص١٢٧.

٤٣ اقبال ناجي سعيد العزاوي، النظام القانوني للهيئات المستقلة في العراق (دراسة مقارنة)، مصدر سابق، ص٨٨.

٤٤ منى جابر حايط الشهيلي، آليات البنك المركزي العراقي في الحفاظ على استقرار سعر الصرف مع إشارة خاصة لمزاد العملة، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية الإدارة والاقتصاد الجامعة المستنصرية، ٢٠١٦، ص(٣٤,٣٦).

٤٥ عفراء هادي سعيد، البنك المركزي والاقتراض الحكومي، مصدر سابق، ص١٢٨.

٤٦ هشام جميل كمال أرحيم، الهيئات المستقلة وعلاقتها بالسلطة التشريعية في العراق (دراسة مقارنة)، مصدر سابق، ص٦٦.

٤٧ د. عبد المطلب عبد الحميد، السياسة النقدية واستقلالية البنك المركزي، مصدر سابق، ص٤٠٦. وكذلك أنظر بحوصي مجدوب، استقلالية البنك الجزائر(المؤسسة الرقابية الاولى) بين قانون النقد والقرض رقم١٠/٩٠ والأمر١١/٠٣، مجلة الواحات للبحوث والدراسات، كلية العلوم الاقتصادية، جامعة غرداية، العدد (١٦)، لسنة ٢٠١٢، ص٩٤.

٤٨ د. حيدر حسين آل طعمة، البنك المركزي العراقي إرهاصات الهيمنة وقضم الاستقلالية, مصدر سابق، ص١٢٧. وكذلك أنظر خلف محمد حمد الجبوري، دور استقلالية البنوك المركزية في تحقيق أهداف السياسة النقدية مع الإشارة إلى التجربة العراقية في ضوء قانون البنك المركزي العراقي رقم ٥٦ لسنة٢٠٠٤، مصدر سابق، ص(٧٦، ٨٧).

٤٩ د. عبد الحسين جليل الغالبي و سوسن كريم هودان الجبوري، العلاقة بين استقلالية البنك المركزي وسعر الصرف في مصر دراسة قياسية، مجلة القادسية للعلوم الإدارية والاقتصادية، تصدر عن كلية الإدارة والاقتصاد, جامعة القادسية، المجلد(١٨)، العدد(٢)، لسنة ٢٠١٥، ص(٩٨, ١٠٢).

٥٠ نايف الشمراني، نشأة ووظائف البنك المركزي، بحث منشور على شبكة الانترنت على الموقع الالكتروني الآتي: https://prezi.com/4zhlzcpcap3i/presentation،2009 ، بدون رقم للصفحة، تاريخ الزيارة ٢٠١٨/٣/٢٨.

٥١ د. عبد المطلب عبد الحميد، السياسة النقدية واستقلالية البنك المركزي، مصدر سابق، ص٣٨٦.

٥٢ أحمد اسماعيل ابراهيم المشهداني، قياس درجة استقلالية البنك المركزي وعلاقتها بعجز الموازنة الحكومية (العراق – حالة دراسية) للمدة (١٩٨١-٢٠٠٨)، اطروحة دكتوراه مقدمة إلى كلية الإدارة والاقتصاد جامعة بغداد, ٢٠١٠، ص٩٢.

٥٣ عفراء هادي سعيد، البنك المركزي والاقتراض الحكومي، مصدر سابق، ص(١٢٧, ١٣٠).

٥٤ د. زكريا الدوري و د. يسر السامرائي، البنوك المركزية والسياسات النقدية، مصدر سابق، ص١١٩.

٥٥ هشام جميل كمال أرحيم، الهيئات المستقلة وعلاقتها بالسلطة التشريعية في العراق (دراسة مقارنة)، مصدر سابق، ص٦٥. وكذلك أنظر خلف محمد حمد الجبوري، دور استقلالية البنوك المركزية في تحقيق أهداف السياسة النقدية مع

الإشارة إلى التجربة العراقية في ضوء قانون البنك المركزي العراقي رقم ٥٦ لسنة ٢٠٠٤، مجلة تكريت للعلوم الإدارية والاقتصادية، مجلة علمية تصدر عن كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة تكريت، المجلد (٧)، العدد (٢٣)، لسنة ٢٠١١، ص٧٨.

٥٦ نايف الشمراني، نشأة ووظائف البنك المركزي، مصدر سابق، بدون رقم للصفحة. وكذلك أنظر أحمد اسماعيل ابراهيم المشهداني، قياس درجة استقلالية البنك المركزي وعلاقتها بعجز الموازنة الحكومية (العراق – حالة دراسية) للمدة (١٩٨١-٢٠٠٨)، مصدر سابق، ص٨٥.

٥٧ منصوري زين، استقلالية البنك المركزي وأثرها على السياسة النقدية، بحث منشور على شبكة الانترنت على الموقع الالكتروني الآتي: http://iefpedia.com، ص٤٢٥، تاريخ الزيارة ٢٠١٨/٣/٢٩.

٥٨ د. محمد صالح القريشي، اقتصاديات النقود والبنوك والمؤسسات المالية، مصدر سابق، ص١٧٥.

٥٩ د. زكريا الدوري و د. يسر السامرائي، البنوك المركزية والسياسات النقدية، مصدر سابق، ص١٢٠.

٦٠ خلف محمد حمد الجبوري، دور استقلالية البنوك المركزية في تحقيق أهداف السياسة النقدية مع الإشارة إلى التجربة العراقية في ضوء قانون البنك المركزي العراقي رقم ٥٦ لسنة ٢٠٠٤، مصدر سابق، ص(٧٣-٧٤).

٦١ هشام جميل كمال أرحيم، الهيئات المستقلة وعلاقتها بالسلطة التشريعية في العراق (دراسة مقارنة)، مصدر سابق، ص(٣٦-٦٤).

٦٢ د. هيل عجمي الدهيمش، استقلالية البنوك المركزية مع اشارة خاصة إلى قياس مدى استقلالية البنك المركزي الأردني، مجلة العلوم الاقتصادية والإدارية، مجلة علمية تصدرها كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة بغداد، المجلد(٢١)، العدد(٨٣)، لسنة ٢٠١٥، ص٢٣٤. وكذلك أنظر د. حيدر حسين آل طعمة، البنك المركزي العراقي إرهاصات الهيمنة وقضم الاستقلالية، مجلة كلية الادارة والاقتصاد للدراسات الاقتصادية، كلية الادارة والاقتصاد، جامعة بابل، المجلد(١٧٩)، العدد(١٠)، لسنة ٢٠١٤، ص(١٢٣-١٢٤).

٦٣ هشام جميل كمال أرحيم، الهيئات المستقلة وعلاقتها بالسلطة التشريعية في العراق (دراسة مقارنة)، مصدر سابق، ص٦٧.

٦٤ د.بان صلاح الصالحي، دور البنك المركزي في مالية الدولة، مجلة الحقوق، مجلة علمية تصدر عن كلية القانون، الجامعة المستنصرية، المجلد (٤)، العدد (١٦, ١٧)، لسنة ٢٠١٢، ص٢٣٠.

٦٥ المصدر أعلاه، ص٢٣٠.

٦٦ انظر إلى المادة (٢١٥) من دستور جمهورية مصر العربية لسنة ٢٠١٤.

٦٧ انظر إلى من المادة (٤/١٣) من قانون البنك المركزي والجهاز المصرفي والنقد المصري رقم (٨٨) لسنة ٢٠٠٣ المعدل، وكذلك انظر إلى الفقرة الاخيرة من المادة (١٣) من القانون ذاته.

*خلا الدستور الاردني لسنة ١٩٥٢ تعديلاته من إي مادة تشير إلى الهيئات المستقلة ومنها البنك المركزي.

٦٨ المادة (٣/أ) من قانون البنك المركزي الأردني رقم (٢٣) لسنة ١٩٧١ المعدل. وكذلك أنظر المادة (٢/أ) من هذا القانون.

٦٩ المادة (١٧/ب) من قانون البنك المركزي الأردني رقم (٢٣) لسنة ١٩٧١ المعدل.

٧٠ المادة (١٠٣/أولاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

٧١ أنظر كل من المادة(٢/٢) و المادة(١/٢) من قانون البنك المركزي العراقي رقم (٥٦) لسنة ٢٠٠٤.

٧٢ أنظر المادة(٢/٢) من قانون البنك المركزي العراقي رقم (٥٦) لسنة ٢٠٠٤.

٧٣ المادة (١٠٣/ثانياً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥. وكذلك أنظر كل من المادة (٤/١) و المادة (٢/٢) من قانون البنك المركزي العراقي رقم (٥٦) لسنة ٢٠٠٤.

٧٤ نقلاً عن الرأي الاستشاري للمحكمة الاتحادية العليا ذي العدد ٢٢٨/ت/٢٠٠٦، غير منشور.

٧٥ أحمد عبد الباقي، ميزانية الدولة العراقية (تحضيرها وتحليلها)، مطبعة دار الكتاب العربي، مصر، ١٩٢٧، ص٧٨.

٧٦ جهاد سعيد خصاونة، علم المالية العامة والتشريع الضريبي (بين النظرية والتطبيق)، مصدر سابق، ص٦٧. وكذلك أنظر حامد عبد المجيد دراز وعلي عباس عياد، مبادئ الاقتصاد العام، مصدر سابق، ص٥٦.

٧٧ حسن عواضة و د. المالية العامة، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١٣، ص٢٤. (٧٨) حسن عواضة و د. عبد الرؤوف قطيش، المالية العامة، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١٣، ص٤٥.

٧٩ حسين محمد سمحان و محمود حسين الوادي وإبراهيم خريس و زياد الذيبة، المالية العامة من منظور إسلامي، ط١ ــ مطبعة دار صفاء، عمان، ٢٠١٠، ص٣٦.

٨٠ أحمد عبده محمود ــ مبادئ المالية العامة (دراسة في الاقتصاد العام)، مطبعة دار المعارف، مصر، ١٩٧١، ص٤٥.

٨١ أعاد حمود القيسي، المالية العامة والتشريع الضريبي، دار الثقافة، بدون ذكر مكان النشر, بدون ذكر سنة النشر، ص٥٨.

المصادر

Sources

أولاً: الكتب:

I. أحمد زهير شامية، النقود المصارف، بدون ذكر مكان الطبع، بدون ذكر مكان النشر، بدون ذكر سنة الطبع.

II. أحمد زهير شامية و د. خالد الخطيب، المالية العامة، ط١، دار زهران، عمان، ٢٠١٢.

III. أحمد عبد الباقي، ميزانية الدولة العراقية (تحضيرها وتحليلها)، مطبعة دار الكتاب العربي ــ مصر، ١٩٢٧.

IV. أحمد محمد محرز، الوسيط في الشركات التجارية ــ ط٢، منشأة المعارف ــ الإسكندرية، ٢٠٠٤.

V. أديب قاسم شندي، النقود والبنوك، ط١، دار البيضاء للطباعة والنشر، النجف الاشرف، ٢٠١٠.

VI. أعاد علي حمود، المالية العامة والتشريع المالي، دار الثقافة، بدون ذكر مكان النشر، بدون ذكر سنة النشر.

VII. السيد متوالي عبد القادر، اقتصاديات النقود والبنوك، ط١، دار الفكر، عمان، ٢٠١٠.

VIII. جهاد سعيد خصاونة، علم المالية العامة والتشريع الضريبي بين النظرية والتطبيق العملي، ط١, دار وائل للنشر، بدون ذكر مكان النشر، ٢٠١٠.

IX. حامد الجبوري، دستور جمهورية العراق، ط١, بدون ذكر مكان النشر، بدون ذكر مكان الطبع، ٢٠١٥.

X. حامد عبد المجيد دراز، المالية العامة، مؤسسة شباب الجامعة، الاسكندرية، بدون ذكر سنة النشر.

XI. حامد مصطفى، النظام القانوني للمؤسسات العامة والتأميم في القانون العراقي، شركة دار الجمهورية للنشر والطباعة، بغداد، ١٩٦٥.

XII. حسن عواضة ود. المالية العامة، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١٣.

XIII. حسن عواضة ود. عبد الرؤوف قطيش، المالية العامة، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١٣.

XIV. حسين محمد سمحان و محمود حسين الوادي وإبراهيم خريس و زياد الذيبة ـ المالية العامة من منظور إسلامي ــ ط١ ــ مطبعة دار صفاء ــ عمان، ٢٠١٠.

XV. دريد كامل آل شبيب، إدارة البنوك المعاصرة، ط١، دار المسيرة، عمان، ٢٠١٢.

XVI. رائد ناجي احمد، علم المالية العامة والتشريع المالي العراقي، ط٢، العاتك لصناعة الكتب، القاهرة، ٢٠١٢.

XVII. زكي الدوري و د. يسرا السامرائي، البنوك المركزية والسياسات النقدية، دار اليازوري العلمية، عمان، ٢٠١٣.

XVIII. سامي خليل، النقود والبنوك، ط٢، مؤسسة الكميل، الكويت، ١٩٨٩.

XIX. سلمان بوُ ذياب، اقتصاديات النقود البنوك، ط١، المؤسسة الجامعية للدراسات، بيروت، ١٩٩٦.

XX. شقيري نوري موسى واخرون، المؤسسات المالية المحلية والدولية، ط٢، دار المسيرة، عمان، ٢٠١١.

XXI. طاهر فاضل البياتي و ميرال روحي سماره، النقود والبنوك والمتغيرات الاقتصادية المعاصرة، ط١، دار وائل للنشر، عمان، ٢٠١٣.

XXII. عبد المطلب عبد الحميد، اقتصاديات النقود والبنوك (الأساسيات والمستحدثات)، الدار الجامعية، الإسكندرية، ٢٠٠٩.

XXIII. عبد المطلب عبد الحميد، السياسة النقدية واستقلالية البنك المركزي، ط١، الدار الجامعية، الإسكندرية، ٢٠١٣.

XXIV. محمد صالح القريشي، اقتصاديات النقود والبنوك والمؤسسات المالية، ط١، إثراء للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٩.

XXV. محمود حسين الوادي، مبادئ المالية العامة، ط٢، دار المسيرة، عمان، ٢٠١٠.

XXVI. ناظم محمد نوري الشمري، النقود والمصارف و(النظرية والتطبيق)، ط١، دار زهران للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١٣.

XXVII. هيل عجمي جميل ورمزي ياسين يسع، النقود والمصارف والنظرية النقدية، ط١، دار وائل للنشر، عمان، ٢٠٠٩.

ثانياً: الكتب المترجمة

I. جوزيف دانيالز و ديفيد فانهوز، اقتصاديات النقود والتمويل الدولي، دار المريخ، الرياض، ٢٠١٠.

ثالثاً: الاطاريح

I. أحمد اسماعيل ابراهيم المشهداني، قياس درجة استقلالية البنك المركزي وعلاقتها بعجز الموازنة الحكومية (العراق – حالة دراسية) للمدة (١٩٨١-٢٠٠٨)، اطروحة دكتوراه مقدمة إلى كلية الإدارة والاقتصاد جامعة بغداد، ٢٠١٠.

II. اقبال ناجي سعيد العزاوي، النظام القانوني للهيئات المستقلة في العراق دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه مقدمة الى كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠١٥.

III. عفراء هادي سعيد، البنك المركزي والاقتراض الحكومي، اطروحة دكتوراه مقدمة إلى كلية الإدارة الاقتصاد جامعة بغداد، ٢٠٠٤.

IV. هشام جميل كمال أرحيم، الهيئات المستقلة وعلاقتها بالسلطة التشريعية في العراق دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه مقدمة الى كلية القانون، جامعة تكريت، ٢٠١٢.

رابعاً: رسائل الماجستير

I. منى جابر حايط الشهيلي، آليات البنك المركزي العراقي في الحفاظ على استقرار سعر الصرف مع إشارة خاصة لمزاد العملة، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية الإدارة والاقتصاد الجامعة المستنصرية، ٢٠١٦.

خامساً: البحوث

I. احلام حميد كريم العباسي، مقدرة البنك المركزي العراقي على مواجهة المتغيرات الاقتصادية وحماية الجهاز لمصرفي (بحث تطبيقي في عينة من المصارف التجارية الخاصة)، بحث دبلوم عالي مقدم الى المعهد العالي للدراسات المحاسبية والمالية في جامعة بغداد، ٢٠١٤.

II. بان صلاح الصالحي، دور البنك المركزي في مالية الدولة، مجلة الحقوق، مجلة علمية تصدر عن كلية القانون، الجامعة المستنصرية، المجلد (٤)، العدد (١٦, ١٧)، لسنة ٢٠١٢.

III. بحوصي مجدوب، استقلالية البنك الجزائر(المؤسسة الرقابية الاولى) بين قانون النقد والقرض رقم١٠/٩٠ والأمر١١/٠٣، مجلة الواحات للبحوث والدراسات، كلية العلوم الاقتصادية، جامعة غرداية، العدد (١٦)، ٢٠١٢.

IV. حيدر حسين آل طعمة، البنك المركزي العراقي إرهاصات الهيمنة وقضم الاستقلالية، مجلة كلية الادارة والاقتصاد للدراسات الاقتصادية، كلية الادارة والاقتصاد، جامعة بابل، المجلد (١٧٩)، العدد (١٠)، لسنة ٢٠١٤.

V. خلف محمد حمد الجبوري، دور استقلالية البنوك المركزية في تحقيق أهداف السياسة النقدية مع الإشارة إلى التجربة العراقية في ضوء قانون البنك المركزي العراقي رقم ٥٦ لسنة ٢٠٠٤، مجلة تكريت للعلوم الإدارية والاقتصادية، مجلة علمية تصدر عن كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة تكريت، المجلد (٧)، العدد (٢٣)، لسنة ٢٠١١.

VI. عبد الحسين جليل الغالبي و سوسن كريم هودان الجبوري، العلاقة بين استقلالية البنك المركزي وسعر الصرف في مصر دراسة قياسية، مجلة القادسية للعلوم الإدارية والاقتصادية، تصدر عن كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة القادسية، المجلد(١٨)، العدد(٢)، ٢٠١٥.

VII. فلاح حسن ثويني، استقلالية البنك المركزي العراقي والسياسة الاقتصادية، المجلة العراقية للعلوم الاقتصادية، مجلة علمية تصدر عن الجامعة المستنصرية، كلية الإدارة والاقتصاد، السنة السابعة، العدد الحادي والعشرون، لسنة ٢٠٠٩.

VIII. هيل عجمي الدهيمش، استقلالية البنوك المركزية مع اشارة خاصة إلى قياس مدى استقلالية البنك المركزي الأردني، مجلة العلوم الاقتصادية والإدارية، مجلة علمية تصدرها كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة بغداد، المجلد(٢١)، العدد(٨٣)، لسنة ٢٠١٥.

سادساً: الدساتير

I. الدستور الأردني لعام ١٩٥٢ النافذ.

II. دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ، المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٤٠١٢) في ٢٠٠٥/١٢/٢٨.

III. الدستور المصري لعام ٢٠١٤ النافذ.

سابعاً: القوانين

I. قانون البنك المركزي الأردني رقم (٢٣) لسنة ١٩٧١ المعدل.

II. قانون مكافحة غسيل الاموال المصري رقم (٨٠) لسنة ٢٠٠٢ المعدل.

III. قانون البنك المركزي والجهاز المصرفي والنقد المصري رقم (٨٨) لسنة ٢٠٠٣ المعدل..

IV. قانون مكافحة غسيل الاموال وتمويل الارهاب العراقي رقم (٣٩) لسنة ٢٠١٥ .

V. قانون موازنة الهيئات الاقتصادية رقم (١٣٤) لسنة ٢٠١٦.

VI. قانون الموازنة العامة الاردني رقم (٢) لسنة ٢٠١٧.

VII. قانون موازنات الوحدات الحكومية الاردني رقم (٣) لسنة ٢٠١٧.

VIII. قانون الموازنة العامة الاتحادية رقم (٤٤) لسنة ٢٠١٧، منشور في الوقائع العراقية الجريدة الرسمية لجمهورية العراق العدد (٤٤٣٠) بتاريخ ٢٠١٧/١/٩.

IX. قانون الموازنة العامة المصرية لسنة ٢٠١٧.

X. قانون موازنة الهيئات الاقتصادية لسنة ٢٠١٧.

ثامناً: أوامر سلطة الائتلاف المؤقتة

I. أمر سلطة الائتلاف رقم (٤٠) لسنة ٢٠٠٤ الخاص بقانون المصارف العراقي.
II. أمر سلطة الائتلاف رقم (٦٥) لسنة ٢٠٠٤ الخاص بالبنك المركزي.
III. أمر سلطة الائتلاف رقم (٩٤) لسنة ٢٠٠٤ الخاص بقانون الإدارة المالية والدين العام.

تاسعاً: الأنظمة والتعليمات والتقارير

I. النظام المالي الاردني رقم (٣) لسنة ١٩٩٤ المعدل.
II. النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٧، المنشور على الموقع الالكتروني، الآتي: http://ar.parliament.iq.
III. النظام الداخلي لمجلس النواب الاردني لعام ٢٠١٣، منشور في الجريدة الرسمية رقم (٥٢٤٧) بتاريخ ٢٠١٣/١٠/٢٠.
IV. النظام الداخلي لمجلس الاغيان الاردني لعام ٢٠١٤، منشور في الجريدة الرسمية رقم (٥٢٦٦) بتاريخ ٢٠١٤/١/٢٦.
V. النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (٨) لسنة ٢٠١٤.
VI. اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري رقم (١) لسنة ٢٠١٦.
VII. التعليمات التطبيقية للشؤون المالية رقم (١) لسنة ١٩٩٥.

عاشراً: القرارات

I. قرارات المحكمة الاتحادية العليا في هذا الصدد الرأي الاستشاري للمحكمة الاتحادية العليا ذي العدد (٢٢٨/ت/٢٠٠٦) بتاريخ ٢٠٠٦/١٠/٩، غير منشور.

احد عشر: مواقع شبكة المعلومات العالمية ـ الانترنيت

I. إعداد الموازنة العامة للدولة في مصر لسنة ٢٠١٨/٢٠١٧ منشور على الموقع الألكتروني: http://www.mof.gov.eg.
II. سيف وليد محمد، الإطار النظري للبنوك المركزية ومراقبة الائتمان، بحث منشور على شبكة الانترنت على الموقع الالكتروني الآتي: http://thesis.univ-biskra،2006 .
III. منصوري زين، استقلالية البنك المركزي وأثرها على السياسة النقدية، بحث منشور على شبكة الانترنت على الموقع الالكتروني الآتي: http://iefpedia.com.
IV. نايف الشمراني، نشأة ووظائف البنك المركزي، بحث منشور على شبكة الانترنت على الموقع الالكتروني الآتي: https://prezi.com/4zhlzcpcap3i/presentation، ٢٠٠٩.

الملخص

أن نشأة البنك المركزي كان بنكاً تجاريا ميزته الحكومة، كان تخصه بودائعها أو بامتياز إصدار أوراق البنكنوت. ولا يوجد تعريف جامع مانع لمفهوم البنك المركزي مع أن الجميع متفقون على أن البنك المركزي يقف على رأس الجهاز المصرفي في الدولة ويتولى أمر السياسة المصرفية والائتمانية في البلد.

والبنك المركزي هو مؤسسة حكومية تهيمن على النظام النقدي والمصرفي للدولة وتقع عليه مسؤولية إصدار النقد والعمل كوكيل مالي للحكومة إضافة إلى مراقبة الائتمان تدعيما للنمو الاقتصادي والاستقرار النقدي للبلد، والدور الاساسي للبنك المركزي حسب الرأي الاقتصادي السائد هو المحافظة على استقرار الأسعار حيث أنه أضحى الهدف المهم للسياسة النقدية التي أصبحت بدورها الوظيفة الرئيسية له.

واستقلالية البنك المركزي من الناحية النقدية والقانونية والمالية والادارية وانعكاسها على واقعه يؤدي إلى تحقيق أهدافه بكفاءة عالية، لأنه يكون بعيداً عن التأثيرات السياسية وكذلك يوفر له المصداقية والشفافية في العمل من خلال نشر وتوفير المعلومات النقدية والمالية للجمهور.

لا تعني استقلاليه الانفصام التام بين البنك المركزي الحكومة لأنه مؤسسة تعمل ضمن الاطار المؤسسي للدولة، وايضاً لا تعني استقلاليه فصل أو تقاطع السياسة النقدية عن السياسات الاخرى وخاصةً الاقتصادية، فقوة الاستقلالية تأتي من التنسيق والتكامل بين السياسات المنسجمة.

والبنك المركزي يمثل القلب النابض للاقتصاد الوطني النقدي والمالي، واهمية التنظيم القانوني للبنك المركزي تكمن في اعطاه الاستقلال القانوني والمالي والاداري وتحديد ارتباطه بالسلطة التشريعية، وبيان وظائفه بشكل دقيق وتحديد مهامه واهدافه بتحقيق الاستخدام الكامل، النمو الاقتصادي، استقرار مستوى الاسعار, والنص على استقلالية البنك المركزي، من حيث رسم وتصميم وتنفيذ سياسته النقدية بعيداً عن تدخل أي جهة، وبيان كيفية تشكيل ادارته من حيث التعيين والاستقالة والاقالة، وكذلك بيان موازنته النقدية والمالية، كل ذلك شرط ضروري لتحقيق اهدافه بصورة مثلى، لكي يقوم بوظائفه اسوة بالبنوك المركزية المتطورة، وان قانون البنك المركزي العراقي رقم (٥٦) لسنة ٢٠٠٤ حدد كل ذلك ومنحه الاستقلال المالي والاداري والقانوي ويكون مسؤولاً امام مجلس النواب، واعطاه استقلالية تامة بأداء وظائفه، ورسم واعداد السياسة النقدية وفقاً للظروف والمتطلبات الاقتصادية وبصورة مستقلة عن الظروف السياسية.