جامعة المنصورة
كلية الحقوق
قسم الاقتصاد والمالية العامة

# مدى استقلالية البنك المركزي عن الحكومة

بحث مقدم كجزء من متطلبات الحصول على درجة الماجستير في الحقوق

إعداد الباحث

**حيدر جميل إبراهيم**

**تحت إشراف**

**الأستاذ الدكتور**

**رضا عبد السلام**

أستاذ الاقتصاد السياسي والتشريعات الاقتصادية
ووكيل كلية الحقوق لشئون التعليم والطلاب - جامعة المنصورة
ومحافظ الشرقية الأسبق

٢٠٢١م

## المقدمة

تحظى البنوك المركزية مكانة مهمة في الفكر الاقتصادي منذ نشأتها وحتى الآن، وازدادت أهميتها مع توسع دورها بمرور الزمن، وكذلك مع تطور النشاط الاقتصادي، وتوسع الاحتياجات المالية للحكومات. وبعد أن اهتم الفكر الاقتصادي بتعريف البنوك المركزية وتحديد أدوارها وخصائصها، ووضع أطراً لهذه الأدوار ومعايير فعاليتها، في بادئ الأمر، فقد شهدت السنوات الأخيرة، تصاعداً في الجدل بين المفكرين الاقتصادين في هذا الشأن، لاسيما منذ اندلاع الأزمة المالية العالمية عام ٢٠٠٨ ،حيث تداخلت أدوار الحكومات مع أدوار تلك البنوك في رسم السياسة النقدية، وهو ما وضع استقلالية هذه البنوك على المحك((١)).

إذا أن هذه الاستقلالية تعد من أهم الجدالات المطروحة في عصرنا الحالي على الساحة المصرفية، حيث من شأن هذه الاستقلالية أن تزيد من مصداقية البنوك المركزية وفعالية السياسة

النقدية, وقد لوحظ خلال العقدين الماضيين تنامي الاتجاه نحو استقلالية البنك المركزي على المستويين النظري والعملي، خاصة بعد تبني صندوق النقد الدولي لها رسميا في توصياته الخاصة بالإصلاح المالي والمصرفي. حيث تعتبر هذه الاستقلالية الشرط الأساسي لإمكانية قيام البنك المركزي بوضع وتنفيذ أهداف السياسة النقدية، بما يضمن تحقيق الهدف الرئيسي لها والمتمثل في تحقيق استقرار الأسعار والمحافظة على قيمة العملة, وبناءً على ذلك نجد أن العديد من دول العالم قد سعت لضمان وتحقيق استقلالية بنوكها المركزية من خلال قيامها بتشريع قوانين جديدة أو إجراء تعديل على قوانينها القائمة تضمن تحقيق هذه الغاية, مثل فرنسا ونيوزيلندا والمكسيك وتشيلي وفنزويلا وبعض الدول النامية، إضافة إلى ما نصت عليه معاهدة ماستريخت بشأن استقلالية البنك المركزي الأوربي.

---

(١)– علي صلاح, البنوك المركزية تصاعد الجدل حول استقلالية السياسة النقدية في العالم, المستقبل للابحاث والدراسات المتقدمة, ابوظبي, العدد٥, ٢أبريل ٢٠١٩, ص١.

إلا أن منح البنك المركزي استقلاليته لا يعني أن لا يكون مسؤولا اتجاه أية جهة، وهذا ما يستلزم على الأقل ضرورة قيامه بشرح وتبرير تصرفاته وسياساته، من خلال المنشورات والتقارير في مواجهة الرأي العام أو في مواجهة المؤسسات البرلمانية من خلال المثول أمام لجانها المتخصصه[(٢)], فاستقلاليته غير مطلقة عن الحكومة، بل هناك حد معين لفرض الحكومة لسلطتها بشكل مباشر أو غير مباشر، مهما كانت درجة الاستقلالية. فضلا عن وجود عدة عراقيل تؤثر على فعالية الاستقلالية القانونية واقعيا، وغالبا ما تتجمع هذه العوامل في الدول النامية، وتختلف من دولة إلى أخرى، كطبيعة التضخم وأسبابه وتطوره، مستوى الثقافة في المجتمع، مدى وجود سوق متطور واسع وفعال...الخ.

## أهمية البحث:

تكمن أهمية هذا البحث في كونه يعالج أحد المواضيع التي شغلت بال الكثير من الاقتصاديين والباحثين وكذا أصحاب القرار منذ القدم وحتى الوقت الحاضر كون أن السبب الرئيسي في أهمية هذا الموضوع يعود الى التطورات الاقتصادية والنقدية الدولية والمحلية التي شهدتها معظم دول العالم من خلال فهمها الواسع والعميق لطبيعة الدور الذي يمارسه البنك المركزي في النشاط الاقتصادي للبلد وما يمتلكه من صلاحيات وإمكانيات فعلية تمكنه من ممارسة مهامه لتحقيق أهداف السياسة النقدية, وما زاد من أهميته هي الاصلاحات والتشريعات المتواصله من أجل منح البنوك المركزية استقلاليتها.

## أهداف البحث:

يهدف البحث إلى أيضاح وتحليل النقاط التالية:

- تحديد مفهوم البنك المركزي, وبيان خصائصه.
- بيان مفهوم أستقلالية البنك المركزي ووضع أطار شامل ومتكامل لهذه الاستقلالية.

---

[(٢)]– حورية حمني, آليات رقابة البنك المركزي على البنوك التجارية وفعليتها –حالة الجزائر–, رسالة ماجستير مقدمة لمجلس كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير جامعة قسنطينه, ٢٠٠٦, ص٤٤–٤٦.

## منهجية البحث:

للوصول إلى غاية البحث تم اتباع أسلوب المنهج التحليلي, والمنهج المقارن, والمنهج الوصفي, الذي يتم من خلاله التعرف على ماهية وخصائص البنك المركزي, ومدى أستقلالية البنك المركزي عن الحكومة.

## هيكلية البحث:

لتحقيق الاهداف المرجوه من هذا البحث سنقسم هذا البحث إلى مطلبين نتناول في المطلب الأول التعريف بالبنك المركزي وخصائصه, وفي الثاني نتناول مدى أستقلالية البنك المركزي, ثم نختتم هذا البحث بالخاتمة التي تتضمن أهم النتائج والتوصيات التي توصلنا إليها.

وسنعرض ذلك كما يلي:

## خطة البحث:

**المقدمة:**

**المطلب الأول: التعريف بالبنك المركزي وخصائصه**

**الفرع الأول: تعريف البنك المركزي**

**الفرع الثاني: خصائص البنك المركزي**

**المطلب الثاني: استقلالية البنك المركزي**

**الخاتمة.**

# المطلب الأول
# التعريف بالبنك المركزي وخصائصه

نقسم هذا المطلب إلى فرعين نتناول في الأول تعريف البنك المركزي, في حين نتناول في الثاني خصائص البنك المركزي

## الفرع الأول
## تعريف البنك المركزي

**أولاً: تعريف البنك المركزي في اللغة:-**

المركز في اللغة الثابت الذي تتشعب فيه الفروع كمركز الهاتف ونحوه، وأحد أقسام المحافظة في التقسيم الإداري بمصر وتتبعه عدة قرى، ومركز الجند وموقعهم الذي أمروا أن يترابطوا به ويلزموه. و(المركزي) المنسوب إلى المركز، ومصرف مركزي ترجع إليه المصارف الأخرى((٣)).

**ثانياً: المقصود بالبنك المركزي في الاصطلاح:**

قدم بعض الاقتصاديين تعاريف مختلفة للبنك المركزي، ترتبط تلك التعاريف بالوظائف التي يقوم بها البنك المركزي، حيث تكشف تلك التعريفات المتعددة التي أعطيت للبنك المركزي عن أهميته الخاصة ودورة الحيوي في الاقتصاد القومي.

فقد عرفه البعض بأنه: "مؤسسة حكومية لا تهتم بتحقيق أقصى ربحية، بل تهدف إلى تحقيق بعض الأهداف الاقتصادية؛ مثل منع انهيار البنوك التجارية، ومنع البطالة، وتقوم بتأدية وظائف حكومية، وتحدد أعمال البنك المركزي على أساس المصلحة العامة((٤)).

---

(٣)- المعجم الوسيط: أ/ ٧٦٧.

(٤)- "Thomals Wlayer ، وآخرين: النقود والبنوك والاقتصاد، ترجمة د/ أحمد عبدالخالق، وأ.د/ أحمد بديع بلبح، دار المريخ، بدون تاريخ، ص٢٤٧.

R. P. Kent Money & Banking 6. Ed., New York, Holt, Rinchart and Winston, Inc. 1972, p. 16.

وعرف بأنه: "المؤسسة التي تنفي علي مسئولية إدارة التوسع والانكماش في حجم النفود؛ و ذلك بغرض تحقيق الرفاهية العامة".

وجاء تعريف آخر للبنك المركزي بأنه: "البنك الذي يقنن ويحدد الهيكل النقدي والمصرفي، بحيث يحقق أكبر منفعة للاقتصاد الوطني من خلال قيامه بوظائف متعددة كتقنين العملة، والقيام بإدارة العمليات المالية الخاصة بالحكومة، واحتفاظه بالاحتياطيات النقدية للبنوك التجارية، وإدارة احتياطيات الدولة من العملات الأجنبية، وقيامه بخدمة البنوك التجارية من خلال إعادة خصم الأوراق التجارية، وقيامه بدور المقرض للبنوك التجارية، وإنجاز أعمال المقاصة بين البنوك التجارية، والقيام بالتنظيم والتحكم في الانتماء بما يتلاءم ومتطلبات الاقتصاد الوطني وتحقيق أهداف السياسة النقدية"((٥)).

ومن ناحية أخرى عرف البعض البنك المركزي بأنه: "الهيئة التي تتولى إصدار البنكنوت، وتضمن بوسائل شتى سلامة أسس النظام المصرفي، ويوكل إليها الإشراف على السياسة الائتمانية في الدولة بما يترتب على هذه السياسة من تأثيرات هامة في النظامين – الاقتصادي والاجتماعي"((٦)).

---

نقلاً عن أ.د/ عبدالله الصعيدي: النقود والبنوك وبعض المتغيرات الاقتصادية في التحليل الكلي، الحل الأول، دار النهضة العربية، ٢٠٠٥

(٥)– دي كوك: الصيرفة المركزية، ترجمة عبد الو أحد المخزومي، بيروت، دار الطلبة للنشر، ١٩٨٧،ص ٢٤–٢٦.

الأصل بعنوان:

.A. H. De Kock "Central Banking Stoples Press, London, 1965

(٦)– راجع: د/ محمد زكي شافعي: مقدمة في النقود والبنوك، ١٩٧٧، دار النهضة العربية، ص ٢٨١. د/ عبدالله الصعيدي: النقود والبنوك، وبعض المتغيرات الاقتصادية في التحليل الكلي، الجزء الأول، ٢٠٠٥، دار النهضة العربية، ص: ١٥٤. د/ طعمة الشمري: علاقة البنك المركزي بالبنوك الإسلامية. دراسة قانونية واقتصادية تحليلية نقدية مقارنة، مجلة الشريعة والدراسات الإسلامية، الكويت، أبريل ١٩٩٦. عدد ٢٨. ص ١٠٦.

في حين يعرفه البعض الآخر بأنه: "المؤسسة التي تشغل مكانا رئيسا في السوق النقدي، وهو الذي يقف في قمة النظام المصرفي"[٧].

وقد وصف البنك المركزي بأنه مركزي؛ لأنه يشغل مركزا محوريا في كل من النظامين المصرفي والنقدي في الدولة، وقائدا لسوق النقد، ومشرفا ورقيبا ومنظما لنشاط البنوك التجارية، وقمة للمؤسسات النقدية أو أعلى سلطة نقدية في الدولة.

حيث عرف البعض البنك المركزي بأنه: (المصرف الذي يقوم بإصدار العملة النقدية للدولة، وأداء العمليات المصرفية للحكومة، والإشراف على سلامة النظام النقدي والائتماني والمصرفي بها من شأنه المساهمة في تنظيم الاقتصاد القومي)[٨].

وما يلاحظ على التعريف أعلاه أنه مشتق من الوظائف التي يؤديها البنك المركزي، إلا أنه لم يستغرقها جميعها بل جاء التعريف مقصورا 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)[٩].

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)[١٠].

---

[٧]– راجع: د/ محمد عبد العزيز عجميه، د/ صبحي تادرس قريظة: النقود والبنوك والتجارة الخارجية. ١٩٩٦، دار المعارف، ص ١٥١. د/ صبحي تادرس قربظة. د/ عبد النعيم مبارك اقتصاديات النفود والبنوك، قسم الاقتصاد، كلية التجارة – جامعة الإسكندرية، ١٩٨٩، ص١٧٧.

[٨]– د. ماجد راغب الحلو، المركز القانوني للبنك المركزي، دراسة مقارنة في البلاد العربية، مجلة الحقوق والشريعة، السنة الثالثة، العدد الأول، ١٩٧٩، ص ١٤٧.

[٩]– كريم مهدي الحسناوي، مبادئ علم الاقتصاد، بدون ذكر مكان ودار النشر، ١٩٩٠، ص٣٤٦.

[١٠]– 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 و علوم التسيير، السنة الجامعية ٢٠٠٦، ص٢٥.

وما يلاحظ على التعريف السابق أنه استخدم عبارة السلطة النقدية مع أن السلطات العامة في الدولة ثلاث هي: السلطة التشريعية، والتنفيذية، والقضائية[١١]، وليس من بينها السلطة النقدية.

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

## الفرع الثاني
## خصائص البنك المركزي

للبنك المركزي خصائص قانونية متعددة، فالبنك المذكور يمارس نشاطاً اقتصادياً يحقق منفعة عامة بما يضفي عليه وصف المرفق العام، وتنص القوانين عادة بالشخصية المعنوية لتحقيق قدر من الإدارة الذاتية، وبما يمكنه من أداء مهام ضبطية تسعى إلى حماية النظام العام الاقتصادي، ودعم النظام المصرفي . ولما لهذه الخصاص من أهمية، فإننا سنعكف على تناولها كالتالي:

**أولاً: البنك المركزي مرفق عام**

يوجد تصويران رئيسان للمرفق العام، أحدهما: عضوي أو تنظيمي، والآخر: وظيفي أو مادي[١٢] وطبقاً للتصوير الأول يعرف المرفق العام في حالة السكون بأنه: الهيئة أو المنظمة التي تكون جزءاً من التنظيم الإداري في الدولة، وتمارس نشاطاً معيناً من أجل إشباع حاجة

---

[١١]- تنظر: المادة (٤٧) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

[١٢]- د. سعد العلوش، نظرية المؤسسة العامة وتطبيقها في التشريع العراقي، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٨، ص٧٤.

عامة[١٣]. ووفقاً للتصوير الوظيفي يعرف المرفق العام في حالة الحركة بأنه: نشاط يستهدف إشباع حاجة جماعية ويحقق مصلحة عامة للجمهور[١٤].

ولا ريب في أن التصويرين العضوي والموضوعي ينطبقان على البنك المركزي تمام الانطباق، فمن الناحية العضوية يعد البنك المذكور، في أغلب دول العالم، جهازاً إدارياً يحمل وصف هيئة عامة كما هو الحال في العراق[١٥] ومصر[١٦]، أو مؤسسة عامة كما هو الحال في الكويت[١٧]، والأردن[١٨].

أما من الناحية الموضوعية فالبنك المركزي يعد 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[١٩]، وعليه فإن الهدف الأساسي من وظائف البنك المركزي ليس تحقيق الربح بل إدارة الشؤون النقدية مما يحقق الصالح الاقتصادي العام[٢٠]، ولو تحقق الربح فإنما 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[٢١].

---

[١٣]- د. ثروت بدوي، مبادئ القانون الإداري، المجلد الأول، أصول القانون الإداري، وأسسه وخصائصه، القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٦٦، ص ١٩١.

[١٤]- د. محمد جمال الذنيبات، الوجيز في القانون الإداري، طلا، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١١، ص١٤١.

[١٥] تنظر: الفقرة: (ثانياً) من المادة (١٠٣) من دستور جمهورية العراق النافذ لسنة ٢٠٠٥. علما أن قانون البنك المركزي العراقي الملغي 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.

[١٦]- تنظر: المادة: (٢١٥) من دستور جمهورية مصر العربية لسنة ٢٠١٤.

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

[١٨]- تنظر: الفقرة (أ) من المادة (٣) من قانون البنك المركزي الأردني النافذ رقم: (٢٣) لسنة ١٩٧١.

[١٩]- د. ماجد راغب الحلو، المصدر السابق، ص١٦٩.

[٢٠]- د. صبحي تادرس قريصة ود. مدحت محمد العقاد. المصدر السابق، ص ١٥٢.

[٢١]- د. ماجد راغب الحلو، المصدر السابق، ص١٦٩.

لكن إذا كان البنك المركزي مرفقاً عاماً فإلى 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 و احداً بل متفاوت. فالقاعدة الغالبة في المرفق الأول هي تأثره بأساليب القانون العام بخلاف الثاني الذي يخضع لأحكام القانونين العام والخاص((٢٢)).

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 مرفقاً اقتصادياً لا سيما 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 نظراً 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 كثيراً عن ذلك الذي يقوم به الأفراد والمؤسسات المالية الخاصة، فالبنك له أن يقوم بعمليات السوق المفتوحة، وإعادة خصم الأوراق المالية، وبيع العملات والسندات و شرائها، ومثل هذه الأساليب لا تختلف من حيث طبيعتها عما يقوم به أشخاص القانون الخاص في 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 المصارف ومعاونتها فهي وظيفة ذات طبيعة مزدوجة كذلك، لكونها تتصف بالصفتين الإدارية والاقتصادية معا. فمراقبة المصارف 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 إلا أن ذلك لا يمنع من القول إن الوسائل التي يعتمدها البنك المركزي في مراقبة البنوك التجارية لا تختلف في

(٢٢)– د. محمود سعد الدين الشريف، أصول القانون الإداري، الجزء الأول، مطبعة المعارف، بغداد، ١٩٥٦، ص١٧٥.

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 نظرنا في الوظيفة الرابعة للبنك المركزي تتمثل في، 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 المصارف التجارية عادة((٢٣)).

**ثانياً: البنك المركزي شخص معنوي عام**

الشخص المعنوي كيان تصوري مجرد((٢٤)) يتكون من مجموعة أشخاص تستهدف تحقيق غرض مشترك أو مجموعة من الأموال تخصص لغرض معين، ويعترف القانون لهذه المجموعة بالشخصية القانونية المقررة للأفراد، فتصبح أهلاً لاكتساب الحقوق والالتزام بالواجبات وينظر إليها بوصفها كتلة مستقلة عن الأشخاص الطبيعيين أو العناصر المالية المكونة لها((٢٥)). وقد نشأت نظرية الشخصية المعنوية في ميدان القانون الخاص، ونمت وترعرعت في ظله بيد أنها تبوأت مكاناً مرموقاً في مجال القانون العام بعد أن استعارها المشرع من وسطها الطبيعي مستهدفا تحقيق قدر من الاستقلال الذاتي للمنظمات العامة المملوكة للدولة أي الهيئات الرسمية، وذلك بهدف إدارتها إدارة لا مركزية في إطار ما يطلق عليه الفقه الإداري باللامركزية المرفقية أو المصلحية((٢٦)) ومن بين تلك الهيئات التي زودها

---

(٢٣)– د. ماجد راغب الحلو، المصدر السابق، ص١٧٠ – ١٧٦.

(٢٤)– د. مصطفى محمد الجمال ود. حمدي عبد الرحمن، المدخل لدراسة القانون، نظرية الحق، مكتبة المسيرة، بدون ذكر مكان وسنة النشر، ص١٩٨.

(٢٥)– د. محمد يعقوب السعيدي، 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 – ايلول، ١٩٧٦، ص ١٤.

(٢٦)– د. سعد عبد الجبار العلوش، نظرية الشخصية المعنوية واهلية التقاضي، الدراسية المقدمة بشأن نظرية الشخصية المعنوية، إلى مجلة القضاء، نقابة المحامين في جمهورية العراق مجلة القضاء، العدد الثالث السنة ٣١، ١٩٧٦، ص٥٥.

المشرع بالشخصية المعنوية البنك المركزي. والأداة القانونية التي تزود البنك المركزي بالشخصية المذكورة على ضربين: إما الدستور وإما التشريع العادي. فبعض الدول أدركت أن للبنك المركزي دور فعال في توجيه دفة الاقتصاد على مختلف أصعدته[٢٧] 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[٢٨]، أما قانون البنك المركزي العراقي فلم ينص صراحة على تزويد البنك المركزي بالشخصية المعنوية، لكنه رتب النتائج ذاتها التي تترتب على الاعتراف بتلك الشخصية[٢٩].

إن تمتع البنك المركزي بالشخصية المعنوية يحقق له استقلالاً واسعاً في إدارة شؤونه فيكون له ممثل يعبر عن إرادته، وهو هنا المحافظ[٣٠]، وهذا من شأنه أن يدعم استقلال البنك إدارياً، كما تكون له ذمة مالية مستقلة عن الدولة تستقل بإيراداتها ومصروفاتها[٣١] بما يعزز استقلاله

---

[٢٧]- د. محمد على سويلم، الرقابة على دستورية القوانين وتطور الأنظمة الدستورية، دراسة مقارنة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ٢٠١٣، ص٦٥.

[٢٨]- نصت المادة: (١٣) من قانون النقد وبنك الكويت المركزي والمهنة المصرفية لسنة ١٩٦٨ بأن: (تنشأ مؤسسة ذات شخصية اعتبارية مستقلة تسمى (بنك الكويت المركزي)...).

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

[٣٠]- تنظر: الفقرة: (١) من المادة (٢٠) من قانون البنك المركزي العراقي النافذ. علماً أن واضع القانون أغفل النص في هذه الفقرة بأن يمثل المحافظ البنك امام 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.

[٣١]- نص البند: (أ) من الفقرة (١) من المادة: (٢) من قانون البنك المركزي العراقي النافذ بانه: يجوز للبنك المركزي العراقي في سبيل اضطلاعه بالمهام المنوطة به ان يقوم بحيازة الممتلكات وإدارتها...). وصياغة النص هنا غير محكمة؛ لأن أهلية الأداء التي يتمتع بها البنك لا تمكنه من حيازة الأموال او 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).

المالي، وله أهلية التقاضي، والتعاقد، ويتحمل البنك المركزي وحده المسؤولية عن أعماله، وهي مسؤولية كاملة ومستقلة عن مسؤولية الدولة((٣٢)).

**ثالثاً: البنك المركزي هيئة ضبط إداري**

يمثل الضبط الإداري وظيفة ضرورية تمارسها الإدارة بهدف وقاية النظام العام في المجتمع بوسائل القسر في ظل سيادة القانون((٣٣)). والحقيقة هي أن فكرة الضبط الإداري فكرة رحبة ومتطورة، وهذا التطور املته الضرورة العملية التي استلزمت ولوج النشاط الضبطي في مجالات كثيرة والتي ازدادت بمرور الأيام سعة، ومع تبدل الظروف والملابسات نطاقاً فلم يعد النظام العام الذي يرمي الضبط الإداري إلى حمايته مقصوراً على عناصره التقليدية المتمثلة: بالأمن العام، والصحة العامة، والسكينة العامة، بل تطور هذا المفهوم تدريجياً ليستوعب صوراً جديدة، مثل: الأخلاق، والمحافظة على الرونق الجمالي، وحسن المظهر في الطرق والميادين والمباني((٣٤)) وبدا واضحاً 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((٣٥))، والنظام العام الاقتصادي.

---

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

(٣٣)– د. محمود سعد الدين الشريف، دروس في النظرية العامة للضبط الإداري لطلاب دبلوم العلوم الإدارية، السنة الدراسية ١٩٦٠– ١٩٦١، كلية الحقوق جامعة القاهرة، ص٧٧.

(٣٤)– د. رمضان محمد بطيخ، الضبط الإداري وحماية البيئة، ندوة دور التشريعات والقوانين في حماية البيئة العربية، الشارقة، ٧ – ١١ آيار، ٢٠٠٥، ص٩.

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

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

www.medsp.umontreal.ca.pdf

وما يهمنا هو النوع الأخير الذي أخذت أهميته تزداد يوماً بعد آخر بسبب تدخل الدولة في المجالات الاقتصادية بأسلوب أكثر إيجابية عن طريق اتخاذ قرارات إدارية[٣٦] وقائية تهدف إلى حماية المصالح الاقتصادية الأساسية في المجتمع وإشباع حاجات ضرورية وملحة يترتب على عدم إشباعها حدوث اضطرابات وقلاقل لا تقل خطورتها عن الاضطرابات المادية الخارجية[٣٧] التي تؤثر في النظام العام بمفهومه التقليدي[٣٨].

إن الإجراءات التي تستهدف تنظيم أوجه النشاط الاقتصادي تنظيماً يضمن احترام النظام العام ذي الصفة الاقتصادية يطلق عليها الضبط الاقتصادي[٣٩] وقد جرت سنة المشرعين على تزويد أجهزة إدارية معينة بسلطات ضبطية خاصة تمكنها من مباشرة المهام التي تستهدف حماية غايات النظام العام الاقتصادي[٤٠] التي تقف في مقدمتها حرية المنافسة في القطاعات الاقتصادية المختلفة، والشفافية في مجال الأسواق المالية. ومن أمثلة الهيئات المذكورة البنك المركزي الذي يمارس نشاطاً ضبطياً يستهدف نوعاً محدداً 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[٤١]، وحماية المودعين،

---

(٣٦)– د. سعاد الشرقاوي، القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٩، ص ٢٢٥. ينظر كذلك: حسن الحلبي، المصدر السابق، ص٢٤٩.

(٣٧)– د. وليد محمد الشناوي، الدور التنظيمي للإدارة في المجال الاقتصادي، ط١، المكتبة العصرية للنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠٠٩، ص ٥٤٢.

(٣٨)– 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.

(٣٩)– د. وليد محمد الشناوي، المصدر السابق، ص٥١٧.

(40) 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 ٢٠١٨/١/٢٦:

www.scholarship.law.upenn.edu .

(٤١)– نصت: الفقرة (ب) من المادة (١٦) من قانون البنك المركزي العراقي لعينة ٢٠٠٤ بأن: (يلتزم المجلس – يقصد به مجلس إدارة البنك – بما يلي: اتخاذ الإجراءات التي تكفل تنظيم سلامة وأمن المصارف...). كما

والمساهمين، والمقترضين، في القطاع المالي من التصرفات الضارة مثل: جرائم الاحتيال، وغسل الأموال، وتمويل الإرهاب، وصون الاقتصاد القومي من الأزمات الخطرة[٤٢].

**رابعاً:** البنك المركزي هيئة داعمة للمصارف

إذا كان البنك المركزي يمارس نشاطاً ضبطياً إزاء المصارف، فإنه بالمثل أيضا يمارس نشاطاً داعياً لها، والنشاطان اللذان يباشرهما البنك المذكور إنها 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 ملاذا آمنا تلجأ إليه المصارف التي تمر بظروف طارئة خارجة عن إرادتها. وقد نظم قانون البنك المركزي العراقي النافذ شروط تقديم هذا النوع من القروض التي يمكن تسميتها بقروض الإنقاذ. وسنقف على تلك الشروط، ثم نبين حدود سلطة البنك المركزي في تقديمها وذلك في البيان التالي:

**أولاً: شروط تقديم قروض الإنقاذ:**

لابد أن تتوفر مجموعة من الشروط كي يتمكن البنك المركزي من إقراض المصرف المتعثر، وهذه الشروط هي[٤٣]:

---

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...).

[٤٢]- 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...).

[٤٣]- تنظر: المادة: (٣٠) من قانون البنك المركزي العراقي النافذ.

١- أن يكون المصرف مرخصاً أو يحمل تصريحاً من البنك المركزي بممارسة النشاط.
٢- إلا 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 يقدمها مناسبة، وأنه يطلب القرض لغرض تحسين السيولة.
٤- أن تقديم القرض يعد ضرورياً لاستقرار النظام المالي في الدولة.
٥- أن يصدر وزير المالية ضماناً كتابياً للبنك المركزي نيابة عن الحكومة يضمن فيه سداد القرض.
٦- أن يقدم 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 إلا يتعسف البنك باستخدام اختصاصاته، أو يسيئ استخدامها وإلا اصبحت قراراته عرضه للطعن أمام محكمة الخدمات المالية التي يجب أن تتصدى لذلك التعسف أو الانحراف((٤٤)). وقد طبقت المحكمة المبادئ المتقدمة في أحد قراراتها الذي قالت فيه إن:

(... مصرف (ال. و) و من 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 ٢٠٠٩/٩/١٥ بالطلب إلى كافة الوزارات والجهات الحكومية بسحب الودائع الحكومية من المصارف الأهلية كما إن قيام البنك المركزي المدعى عليه بغلق (٥٠) فرعاً من فروع

(٤٤)- تنظر: الفترتان: (أ)، و(ج) من المادة (٦٩) من قانون البنك المركزي العراقي النافذ.

المصرف المذكور أدى إلى ... هلع وخوفي 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) باللإمكان 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 تعزيزاً 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 إعمال هذه النصوص وعدم إهمالها وبإمكانه أيضاً أن يقدم توجيه إلى وزير المالية لإصداره ضماناً كتابياً له نيابة عن الحكومة يضمن سداد قيمة القرض الذي يمكن تقديمه إلى المصرف و بضمانات موجوداته يقدمها المصرف ضماناً لتلك القروض... من كل ما تقدم و حيث إن الثابت لدى هذه المحكمة من أن البنك المركزي لم يستجب 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 خلافاً لمهامه الأساسية... وهو بهذا الرفض قد أساء السلطات الممنوحة له بموجب القانون المذكور وبذات الوقت كان متعسفاً 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)"[٤٥]".

ويتضح من كل ما تقدم أن الخصائص التي يتمتع بها البنك المركزي أضفت عليه أهمية كبرى فبات على اثرها البنك المذكور مرفقاً عاماً أساسياً يلازم 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 المثل: النظام الأساسي للبنك

[٤٥]- قرار محكمة الخدمات المالية عدد ٩/٣/٢/١ خدمات مالية ٢٠١٣ في ٢٠١٣/١٠/١٤. غير منشور.

المركزي التونسي الذي نص بأن: (لا يمكن حل البنك المركزي)[٤٦]. عليه فإن البنك المركزي، بوصفه مرفقاً عاماً اقتصادياً تقليدياً، يوازي في الأهمية التي يحظى بها المرافق العامة الإدارية التقليدية التي لا غنى للدولة عنها مثل: الدفاع، والأمن، والقضاء.

## المطلب الثاني
## استقلالية البنك المركزي

ويقصد بأستقلال البنك المركزي قدرته على رسم وتنفيذ سياسته النقدية بعيداً عن التدخلات الحكومية وبالتالي فإن استقلالية البنك المركزي تعني عدم انحراف السياسة النقدية لغايات سياسية متحيزة.

وتعد استقلالية المصرف من القضايا المهمة في إطار البحث عن هيكل المؤسساتية الذي يساعد السياسة النقدية في إبقاء معدل التضخم عند مستوياته المتدنية في الأجلين المتوسط والطويل[٤٧].

هذا ولقد تزايد أهمية استقلالية البنوك المركزية يوما بعد يوم، سواء على المستوى النظري أو التطبيقي، وخاصة بعد التزايد المستمر في عدد الدول التي قامت مؤخرا بتغيَر تشريعاتها على نحو يمنح قدراً كافياً من الاستقلالية لبنوكها المركزية[٤٨].

وهذا الاستقلال لا يعني بأية حال من الأحوال الانفصال التام بين البنك المركزي والحكومة أو انفراد البنك المركزي بوضع القرارات وتحديد الأهداف النهائية للسياسة النقدية إذ إنه من الممكن الاتفاق على هذه الأهداف بين البنك والحكومة، وعليه فإن استقلالية البنك المركزي

---

[٤٦]- الفصل (٦) من قانون عدد (٣٥) لسنة ٢٠١٦ المتعلق بضبط النظام الأساسي للبنك المركزي التونسي.

[47] -B. W. Fraser, Central Bank Independence : What does it mean , November 1994 p.13 .

www.rba.gov.au/publicationsandresearch/bulletin

[٤٨]- زويش أمينة, أثر استقلالية البنك المركزي على فعالية السياسة النقدية دراسة حالة الجزائر للفترة (١٩٩٠-٢٠١٦), رسالة ماجستير كلية الحقوق جامعة البويره, ٢٠١٨, ص١٢

تتجلى في تحديد الأهداف الوسيطة وفي انتهاج السياسة المناسبة لبلوغ تلك الأهداف مع الحفاظ على أكبر قدر ممكن من الانسجام والتناغم بين السياسة النقدية والسياسات العامة للدولة((٤٩)).

وفي الواقع فإن التغيرات التي طرأت على الأنظمة السياسية والاقتصادية انعكست على طبيعة العلاقة بين البنك المركزي والحكومة، فقد حظي البنك المركزي بدرجة عالية من الاستقلالية في المدة التي سبقت الحرب العالمية الثانية تماشياً مع الفكر الاقتصادي في تلك المدة والذي كان قائماً على فكرة المذهب الحر، وقد أكد ريكاردو على المخاطر التي يمكن أن تنشأ عن التدخل الحكومي في وظيفة البنك الأساسية ( إصدار النقد )، علماً أن وظائف البنك المركزي في تلك المدة كانت محدودة. وبتغير الأوضاع الاقتصادية وحدوث أزمة الكساد الكبير وعجز اليد الخفية عن تحقيق التوازن في الاقتصاد، تم اتخاذ قرارات سياسية من قبل الحكومات تمثلت بتأميم البنوك المركزية وتقييد سياساتها.

وبسبب الارتفاع الكبير في معدلات التضخم الذي يعزى إلى التدخل الحكومي في السياسة النقدية وبالتالي عدم كفاءة هذه السياسة في الحد من ارتفاع الأسعار، ظهرت الدعوة من جديد إلى دعم وتشجيع استقلالية البنك المركزي((٥٠)).

وهناك من يدعم الاستقلالية انطلاقاً من إن الهدف الأساسي للبنك المركزي هو الحفاظ على قيمة العملة الوطنية، ومن جانب آخر هناك من يدعو إلى وضع حدود لهذه الاستقلالية وإن على الدولة أن تأخذ دورها في وضع وتحديد الاتجاهات الأساسية للسياسة النقدية التي يجب أن تكون ضمن إطار السياسة العامة للدولة. بعبارة أخرى إن البنك المركزي يجب أن لا يمتلك استقلالية الهدف لكن عليه أن يمتلك استقلالية الأداة((٥١)).

وقد أجريت العديد من الدراسات الاقتصادية حول العلاقة بين استقلالية البنك المركزي والتضخم وبينت تلك الدراسات إن استقلالية اكبر للبنوك تعود إلى تضخم أقل((٥٢)). والواقع إن

---

(٤٩)– د. نبيل حشاد ، استقلالية البنوك المركزية بين التأييد والمعارضة، مصدر سابق، ص٨٧ .

(٥٠)– د. على توفيق الصادق وآخرون، السياسة النقدية في الدول العربية، مصدر سابق، ص ٩٥.

(51) B. W. Fraser, Central Bank Independence : op.cit,P3.

(٥٢)– د. محمود يونس عبد النعيم مبارك، كمال أمين الرحال، ، اقتصاديات نقود وبنوك واسواق مالية، الدار الجامعية، الإسكندرية، ٢٠٠٥ ص٣٤٢.

جانباً أساسياً من عدم استقلالية البنوك المركزية يعود إلى الضغوط السياسية التي يتعرض لها المسؤولون عن السياسة النقدية. ففي الوقت الذي يضطر هؤلاء إلى إتباع سياسات قد لا تحظى بتأييد جماهيري كبير مثل استهداف التضخم التي قد لا تظهر نتائجها إلا على المدى البعيد، فإن السياسيين لا يكونون مستعدين للتضحية بمناصبهم من أجل استقرار اقتصادي بعيد المدى.

وهناك مجموعة من المؤشرات يمكن من خلالها قياس الاستقلالية التشريعية للبنوك المركزية وهي((٥٣)):

- هدف الاستقرار في الأسعار وأهميته بين الأهداف الأخرى.
- مقدرة البنك المركزي في تحديد أهداف السياسة النقدية.
- مقدرة البنك المركزي في تعديل الأدوات.
- حدود إقراض البنك المركزي لتمويل العجز في الموازنة العامة.
- طول مدة حاكم البنك المركزي

ومما تجدر به الأشارة إلى ان هناك العديد من دول العالم العربية والأجنبية التي تعد أكثر نماذج البنوك المركزية استقلالية, فمن الدول الأجنبية (المانيا) إذا يعد البنك المركزي الألماني (البندزبنك) أكثر البنوك استقلالية في العالم، حيث يحتل المرتبة الثانية بعد بنك سويسرا من حيث درجة الاستقلالية وهذا وفقا لنتائج دراسية أقيمت سنة ١٩٩٢ كما أن هناك من يصنفه في المرتبة الأولى وبذلك فهو يعد أحسن نموذج للاستقلالية سواء احتل المرتبة الأولى او الثانية.

يستمد البندزبنك استقلاليته في إدارة أعماله وخصوصا السياسة النقدية بموجب القانون المؤسس له, حيث ينص القانون على أن البندزبنك مستقل في إدارة أعماله ويجب أن لا

---

(53) Maxwell Fry and Others: What does Independence mean in the Monetary Policy Framework in a Global Context, Fds by Lavan Mahadeva and Gabriel, Sterne, London Route Ledge. 2000 PP. 70-71 .

نقلاً عن:

- عقيل عيد محمد عباس، السياسة النقدية في ظل العولمة والدولرة الرسمية في البلدان النامية، أطروحة دكتوراه، جامعة البصرة، كلية الإدارة والاقتصاد ٢٠٠٥ ص ٢٦-٢٧.

يخضع لتدخل الحكومة والبرلمان أو أي مؤسسة حكومية عند اتخاذ القرارات الخاصة بإدارة النظام المصرفي في المانيا((٥٤)).

وتعود رغبة ألمانيا في تحقيق استقلالية بنك الاصدار عن الحكومة إلى التاريخ النقدي للمانيا، إذ واجهت بعد الحرب العالمية الثانية تضخما جامحاً أدى إلى اهنيار العملة اللمانية وهذه الرغبة دفعته إلى تسجيل الاستقلالية في التشريع الخاص بالبنك ادلركزي الصادر في سنة ١٩٥٧ ،حيث نص على أن محافظي البنك المركزي المتعاقدين عليهم أن يتعهدوا بمجرد توليهم مناصبهم بأن يقاوموا الضغوط التضخمية. وتتمثل أهم المؤشرات والدلائل في استقلالية البندزبنك فيما يلي:

١- يعد البنك اللماني مسئولاً عن تحديد وتنفيذ السياسة النقدية، وفي هذا المجال يعد هذا البنك مستقلاً عن أي تدخل من جانب الحكومة او البرلمان أو أية مؤسسة أخرى "استقلالية مؤسسية".
٢- هدف الحفاظ على استقرار الأسعار هو الهدف الأساسي للبندزبنك، حيث أن تحديد مهمة البنك على هذا النحو الدقيق يعني أنه قد أوكل إليه دون سواه مهمة الحفاظ على استقرار الأسعار ويلاحظ في هذا المجال أن استقلالية هذا البنك عدم تعاونه مع الحكومة فهو ملزم بمساندة السياسة الاقتصادية.
٣- أما فيما يتعلق بالمساءلة والمحاسبة نجد أن البندزبنك لا تتم محاسبته بصفة رسمية أمام أي جهة حكومية أو أمام البرلمان وإنما هو مسؤول أمام الرأي العام وحده.
٤- تعيُين كبار المسؤليين في البنك يصدر من طرف السلطة التنفيذية وذلك بعد سلسلة من التوصيات والاقتراحات وهو ما يمنع الحكومة الفيدرالية من تعيُين موالين لها في الهيئات العليا للبنك المركزي, أما فيما يتعلق بالإقالة فلم ينص قانون البندزبنك على إمكانية إقالة كبار المسؤولين في مجلس المديرين في البنك, وهو ما يعِت أن الحكومة لا تستطيع عزذلم بسبب اختلافهم حول السياسةالنقدية.
٥- البندزبنك هو ملزم بتمويل العجز الحكومي للدولة، حيث وضع التشريع الخاص به حدودا صارمة على الائتمان المباشر للحكومة.

(٥٤)- زويش أمينة, المصدر السابق, ص٢٩

٦- يتمتع البنك المركزي الالماني باستقلالية مالية كاملة بمعنى أن السلطة التنفيذية لاتتدخل في تحديد نفقاته أو في طرق تمويلها ( الحكومة لا تملك أي حق في مراقبة الميزانية السنوية للبندزبنك).

عربياً فيعد البنك المركزي اللبناني نموذجاً رائداً في استقلاليته فهو يتمتع بدرجة عالية من الاستقلالية ويتشابه كثيراً مع البنوك المركزية في الدول المتقدمة التي تتمتع بدرجة كبَيرة من الاستقلالية وخصوصا فيما يتعلق بتعيُن الحاكم ونوابه وعدم إقالتهم بعد تعيينهم.

وتتمثل ملامح استقلالية البنك المركزي اللبناني في الآتي((٥٥)):

١- يتمتع المجلس المركزي بعدد من الصلاحيات أهمها أن المجلس هو الذي يحدد سياسة البنك النقدية وتسليفه وتنحصر المهمة الاساسية لبنك لبنان المركزي في تحقيق الاستقرار في المستوى العام للأسعار من خلال المحافظة على سلامة النقد اللبناني وتحقيق الاستقرار الاقتصادي وسلامة أوضاع النظام المصرفي النقدية والمالية.
٢- يتمتع بنك لبنان المركزي باستقلالية شخصية, حيث نصت المادة(٢٨) من قانون النقد والتسليف أن المجلس المركزي لبنك لبنان المركزي يتألف من خمسة أعضاء هم الحاكم رئيساً ونائبي الحاكم ومدير وزارة المالية ومدير وزارة الاقتصاد الوطني وهذين العضوين الآخيرين لا يتصرفا في المجلس المركزي لخبرتهما في المجلس المركزي لخبرتهما في الشؤون المالية والاقتصادية((٥٦)).
٣- يتم تعيين حاكم البنك المركزي بمرسوم يصدر من مجلس الوزراء بناءً على أقتراح وزير المالية لمدة ستة سنوات قابلة للتجديد, أما بالنسبة لأقالة الحاكم فلا يمكن إلا بسبب عجز صحي أو أرتكاب خطأ جسيم في تسيير أعمال البنك المركزي.

---

(٥٥)- اكن لونيس، السياسة النقدية ودورها في ضبط العرض النقدي في الجزائر خالل الفترة)٢٠٠٠-٢٠٠٩), رسالة ماجستير مقدمة لمجلس كلية الاقتصاد جامعة الجزائر،٢٠١١ ، ص ٩٨-٩٩.

(٥٦)- خلف محمد حمد الجبوري, دور أستقلالية البنوك المركزية في تحقيق أهداف السياسة النقدية مع الأشارة إلى التجربة العراقية في ضوء قانون البنك المركزي رقم (٥٦) لسنة ٢٠٠٤, مجلة جامعة تكريت للعلوم الإدارية والاقتصادية, المجلد٧, العدد٢٣, ٢٠١١

٤- وفق قانون النقد والتسليف لسنة ١٩٦٣ يمكن للبنك المركزي اللبناني ان يقوم بشراء الأوراق المالية بغرض تنظيم سوق النقد, وكذلك أمكانية منح سلف أو قروض أو القيام بضمانها ضمن شروط صارمة وإجراءات معقدة.

وخلاصة القول أن البنك المركزي الألماني قد حقق أستقلالية كبيرة منذ زمن بعيد, وعلى هذا النهج سارت العديد من الدول حديثاً مثل لبنان وسورية, وجمعها تتفق على اسس موحدة للاستقلالية أهمها((٥٧)):

١- مدى التزام البنوك المركزية بتمويل الحكومة.
٢- من حيث الحرية في إدارة السياسة النقدية.
٣- سلطة تعين محافظ لإدارة البنك المركزي.

وأخيراً يمكن القول ان استقلالية البنك المركزي ولا تعني بأي حال من الأحوال، الانفصال التام

بين البنك المركزي والحكومة، وانفراد البنك في تحديد الأهداف النهائية للسياسة النقدية، حيث يمكن الاتفاق على هذه الأهداف بين البنك والحكومة. وعلى ذلك، فإن البنك يبحث عن الاستقلالية في تحديد الأهداف الوسيطة وفي انتهاج الأدوات المناسبة لبلوغ تلك الأهداف مع ضرورة الحفاظ على أكبر قدر ممكن من الانسجام والتناغم بين السياسة النقدية و السياسة المالية.

(٥٧)- د. أحمدمحي الدين محمد, اثر أستقرار البنوك المركزية على أستهداف التضخم مع الاشارة إلى مصر, ٢٠١٩, ص٤٢-٤٤ متاح على الموقع اللكتروني

www.ealexu.jornals.ekb.eg

## الخاتمة

في ختام هذه الدراسة توصلت إلى عدد من النتائج والتوصيات نذكر منها ما يلي:

**أولًا: النتائج:**

١- إن السياسة النقدية هي إحدى أهم الوسائل التي يناط بالبنك المركزي تنفيذها لتحقيق أهداف محددة، على رأسها استهداف التضخم، وتحقيق الاستقرار النقدي، وتحقيق التوازن العام، وتخفيف حدة التقلبات المالية، وفي ظل تمتع البنوك المركزية باستقلالها أصبحت هي من تقوم برسم السياسة النقدية ومن أهم أهدافها استهداف التضخم واستقرار قيمة العملة بما يتضمنه ذلك من التصدي لحالات التوسع في سياسة التمويل بالعجز.

٢- استقلالية البنك المركزي لا تعني الانفصال التام عن الحكومة سواء من ناحية إدارة السياسة النقدية أو الهيكل التنظيمي كونه مؤسسة حكومية, وانما يكون هناك اتفاق وتنسيق في تحديد أهداف السياسة النقدية بينهما.

**ثانيًا: التوصيات:**

١- تعد استقلالية البنك المركزي مطلبا ضروريا خاصة مع تطور وظائفه بالتزامن مع التطورات االقتصاديه الحديثة.

٢- يمتاز البنك المركزي المستقل بالفعالية في تحقيق الأهداف الاقتصادية المرسومة بعيدا عن التناقضات السياسية.

٣- تشير مؤشرات ودلائل االاستقلالية على نموذج البلدان الرائدة في مجال الاستقلالية إلى أن البنك المركزي االلماني (البوندزبنك) هو الأكثر استقلالاً، أما نموذج البلدان الحديثة في مجال الاستقلالية فقد اتضح لنا أن بنك لبنان المركزي يتمتع بجوانب معينة من الاستقالية.

٤- يجب اتخاذ الحكومة كل الاجراءات لضمان استقلالية البنك المركزي وعدم خضوعه لضغوط أية جهة مهما كانت مكانتها في الدولة.

## المصادر والمراجع

### أولاً: الكتب القانونية:


١. عبدالله الصعيدي: النقود والبنوك وبعض المتغيرات الاقتصادية في التحليل الكلي، الحل الأول، دار النهضة العربية، ٢٠٠٥.

٢. دي كوك: الصيرفة المركزية، ترجمة عبد الو أحد المخزومي، بيروت، دار الطلبة للنشر، ١٩٨٧.

٣. محمد زكي شافعي: مقدمة في النقود والبنوك، دار النهضة العربية، ١٩٧٧.

٤. عبدالله الصعيدي: النقود والبنوك، وبعض المتغيرات الاقتصادية في التحليل الكلي، الجزء الأول، دار النهضة العربية، ٢٠٠٥م.

٥. محمد عبد العزيز عجميه، د/ صبحي تادرس قريظة: النقود والبنوك والتجارة الخارجية. دار المعارف، ١٩٩٦م.

٦. عبد النعيم مبارك اقتصاديات النفود والبنوك، قسم الاقتصاد، كلية التجارة – جامعة الإسكندرية، بدون سنة نشر.

٧. كريم مهدي الحسناوي، مبادئ علم الاقتصاد، بدون دار نشر، ١٩٩٠.

٨. سعد العلوش، نظرية المؤسسة العامة وتطبيقها في التشريع العراقي، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٨.

٩. ثروت بدوي، مبادئ القانون الإداري، المجلد الأول، أصول القانون الإداري، وأسسه وخصائصه، القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٦٦

١٠. محمد جمال الذنيبات، الوجيز في القانون الإداري، طلا، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١١.

١١. محمود سعد الدين الشريف، أصول القانون الإداري، الجزء الأول، مطبعة المعارف، بغداد، بدون سنة نشر.

١٢. مصطفى محمد الجمال ود. حمدي عبد الرحمن، المدخل لدراسة القانون، نظرية الحق، مكتبة المسيرة، بدون سنة النشر.

١٣. محمد على سويلم، الرقابة على دستورية القوانين وتطور الأنظمة الدستورية، دراسة مقارنة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ٢٠١٣.

١٤. محمود سعد الدين الشريف، دروس في النظرية العامة للضبط الإداري لطلاب دبلوم العلوم الإدارية، السنة الدراسية، كلية الحقوق جامعة القاهرة، ١٩٦٠– ١٩٦١م.

١٥. سعاد الشرقاوي، القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٩.

١٦. . وليد محمد الشناوي، الدور التنظيمي للإدارة في المجال الاقتصادي، ط١، المكتبة العصرية للنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠٠٩.

١٧. محمود يونس عبد النعيم مبارك، كمال أمين الرحال، ، اقتصاديات نقود وبنوك واسواق مالية، الدار الجامعية، الإسكندرية، ٢٠٠٥ .

**ثانيًا: الرسائل العلمية:**

١. حورية حمني, آليات رقابة البنك المركزي على البنوك التجارية وفعليتها –حالة الجزائر–, رسالة ماجستير مقدمة لمجلس كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير جامعة قسنطينه, ٢٠٠٦.

٢. 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 و علوم التسيير، السنة الجامعية ٢٠٠٦.

٣. زويش أمينة, أثر استقلالية البنك المركزي على فعالية السياسة النقدية دراسة حالة الجزائر للفترة (١٩٩٠–٢٠١٦), رسالة ماجستير كلية الحقوق جامعة البويره, ٢٠١٨.

٤. عقيل عيد محمد عباس، السياسة النقدية في ظل العولمة والدولرة الرسمية في البلدان النامية، أطروحة دكتوراه، جامعة البصرة، كلية الإدارة والاقتصاد ٢٠٠٥ .

٥. اكن لونيس، السياسة النقدية ودورها في ضبط العرض النقدي في الجزائر خالل الفترة)٢٠٠٠–٢٠٠٩), رسالة ماجستير مقدمة لمجلس كلية الاقتصاد جامعة الجزائر،٢٠١١.

**ثالثًا: الأبحاث العلمية:**

١. علي صلاح, البنوك المركزية تصاعد الجدل حول استقلالية السياسة النقدية في العالم, المستقبل للابحاث والدراسات المتقدمة, ابوظبي, العدد٥, ٢أبريل ٢٠١٩.

٢. طعمة الشمري: علاقة البنك المركزي بالبنوك الإسلامية. دراسة قانونية واقتصادية تحليلية نقدية مقارنة، مجلة الشريعة والدراسات الإسلامية، الكويت، أبريل ١٩٩٦. عدد ٢٨.

٣. ماجد راغب الحلو، المركز القانوني للبنك المركزي، دراسة مقارنة في البلاد العربية، مجلة الحقوق والشريعة، السنة الثالثة، العدد الأول.

٤. محمد يعقوب السعيدي، 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 – ايلول، ١٩٧٦.

٥. سعد عبد الجبار العلوش، نظرية الشخصية المعنوية واهلية التقاضي، الدراسية المقدمة بشأن نظرية الشخصية المعنوية، إلى مجلة القضاء، نقابة المحامين في جمهورية العراق مجلة القضاء، العدد الثالث السنة ٣١، ١٩٧٦.

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

٧. خلف محمد حمد الجبوري, دور أستقلالية البنوك المركزية في تحقيق أهداف السياسة النقدية مع الأشارة إلى التجربة العراقية في ضوء قانون البنك المركزي رقم (٥٦) لسنة ٢٠٠٤, مجلة جامعة تكريت للعلوم الإدارية والاقتصادية, المجلد٧, العدد٢٣, ٢٠١١.

## رابعًا: المراجع الأجنبية:

1. A. H. De Kock "Central Banking Stoples Press, London, 1965.
2. Louise Lussier, Protection de la santé publique, éthique et droit: pour une define tion des concepts, Ruptures, revue transdisciplinaire en santé, vol. 2, n°1, 1995.

3. Maxwell Fry and Others: What does Independence mean in the Monetary Policy Framework in a Global Context, Fds by Lavan Mahadeva and Gabriel, Sterne, London Route Ledge. 2000

فهرس المحتويات

**المقدمة: ..... ١**

**المطلب الأول: التعريف بالبنك المركزي وخصائصه..... ٥**

**الفرع الأول: تعريف البنك المركزي ..... ٥**

**الفرع الثاني: خصائص البنك المركزي..... ٨**

**المطلب الثاني: استقلالية البنك المركزي ..... ١٨**

**الخاتمة: ..... ٢٤**

**المصادر والمراجع: ..... ٢٥**

**فهرس المحتويات: ..... ٢٩**