.

**المطلب الثالث**

**عناصر استقلال البنك المركزي عن السلطة التنفيذية**

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

**الفرع الأول**

**الاستقلال المالي للبنك المركزي**

يقصد بالاستقلال المالي أن يكون تحت تصرف البنك المركزي ايرادات خاصة به يتولى البنك تحديد مقدارها بحرية كاملة تضمن قيامه باعبائه على أتم وجه ، وأن يستطيع البنك أن يحضر موازنته ، وأن يتولى إقرارها بنفسه([[1]](#footnote-1)) ، وأن يمسك الحسابات الخاصة به([[2]](#footnote-2)) ، مع إمكانية دعم الاستقلال المالي بوسائل ساندة أو مساعدة ، ومثل : شمول البنك المركزي بالاعفاء الضريبي ، واخضاعه لرقابة مالية تتلائم مع طبيعة نشاطه . وسنتكلم هنا بالتفصيل عن الوسائل المحققة للاستقلال المالي للبنك المركزي ، وعن الوسائل المساعدة لذلك الاستقلال:

**أولا : الوسائل التي يتحقق بها الاستقلال المالي للبنك المركزي**

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

**1 – مقدرة البنك المركزي على تكوين موارد مالية ذاتية**

إن الاستقلال المالي لهيئة ما معناه انها تستطيع ، من حيث الواقع ، تكوين الموارد المالية الخاصة بها ، ومن ثم اختيار الاسلوب الذي يلائم نشاطها ، فمتى تحقق ذلك أمكن القول بوجود استقلال مالي حقيقي أو فعلي . وبالمثل أيضا فإن الهيئة التي يتكون الجزء الأكبر من موازنتها من اعانات ، ومنح ، ومساعدات تقدمها الحكومة ، فإنها هيئة ذات استقلال مالي ظاهري أو فعلي([[3]](#footnote-3)) .

ولو اطلعنا على قوانين البنوك المركزية المقارنة لألفينا أنها أجازت أن يكون للبنك المركزي رأس مال ، لكن القوانين المذكورة اختلفت في تسمية الجهة التي تدفع رأس المال ، والجهة التي تمتلكه ، فبعضها وصف تلك الجهة بالدولة ، مثل قانون البنك المركزي الأردني([[4]](#footnote-4)) ، وبعضها الآخر بالحكومة ، مثل : قانون مصرف البحرين المركزي ، وقانون بنك الكويت المركزي([[5]](#footnote-5)) . وبعض القوانين لم يحدد الجهة التي تدفع رأس مال البنك المركزي ، ولا الجهة التي تمتلك رأس المال المدفوع مثل : قانون البنك المركزي المصري([[6]](#footnote-6)) . ومهما يكن من أمر ، فإن من يدفع رأس مال التأسيس للبنك المركزي هو الخزينة العامة للدولة ممثلة بوزارة المالية ولا يتصور أن يكون شخصا من أشخاص القانون الخاص. وفي رأينا أن البنك المركزي مادام يتمتع بالشخصية المعنوية المستقلة ، وله ذمة مالية خاصة به فلابد أن يمتلك ، هو دون غيره ، رأس المال المدفوع له ، كيما يتحقق له الاستقلال المالي الحقيقي .

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

أوجب بعض القوانين أن تذهب الأرباح إلى الحساب الاحتياطي العام ، وإلى حساب احتياطي الطوارئ ، والمتبقي من الأرباح يحول إلى الخزينة العامة ([[7]](#footnote-7)) . أما الخسارة المتحققة أو العجز الحاصل فإن الدولة تتكفل بتغطيته ، وأجاز بعض القوانين أن تسترد الدولة ما دفعته من أموال إلى البنك المركزي من أرباحه المستقبلية([[8]](#footnote-8)) .

وعودة إلى قانون البنك المركزي العراقي النافذ يلاحظ أنه خص البنك برأسمال مقداره (واحد ) ترليون دينار

تملكه الدولة بالكامل([[9]](#footnote-9)) ، وعند تحقق أرباح صافية([[10]](#footnote-10)) يحول ( 80 % ) منها إلى حساب الاحتياط العام للبنك حتى تصل قيمة المبلغ في هذا الحساب إلى ( 10% ) من اجمالي أصول البنك ، وما تبقى من أرباح صافية يحول إلى أي حساب احتياطي آخر يقرر البنك انشائه ، ويتوقف توزيع الأرباح فورا إذا أدى التوزيع إلى انخفاض أصول البنك المركزي عن مجموع خصومه ، وفي حالة تعرض موازنة البنك إلى عجز ؛ فإنه يُغطى من قبل الحكومة بعد موافقة السلطة التشريعية([[11]](#footnote-11)) .

وما يلاحظ هنا أن قانون البنك المركزي العراقي حمل الخزينة العامة مسؤولية تقديم الدعم المالي للبنك المركزي في حالة تعرضه للخسارة ، لكن القانون المذكور خلا من نص يُلزم البنك بتقديم حصة من ارباحه للخزينة العامة مع أن المنطق وطبيعة الأشياء يقتضيان أن تخصص حصة من أرباح البنك المركزي للخزينة العامة حسب القاعدة التي مؤداها أن الغرم بالغنم ، وهو ما سبق أن قرره المشرع في قانون البنك المركزي الملغى لسنة 1976 الذي أوجب في مادته ( 5 ) بأن يحتفظ البنك المركزي ب ( 10% ) من الربح الصافي في حساب احتياطي رأس المال إلى أن يبلغ هذا الحساب ما يعادل رأس المال المقر للبنك ، وأن يحتفظ البنك بنسبة لا تقل عن ( 10% ) ولا تتجاوز( 20%) من الربح الصافي في حساب احتياطي الطوارئ إلى أن يبلغ هذا الحساب ثلاثة أضعاف رأس المال المقرر للبنك ، ويدفع ما تبقى من الربح الصافي للخزينة العامة([[12]](#footnote-12)) . عموما فإننا نرى أن تخصيص نسبة من أرباح البنك المركزي للخزينة العامة من شأنه أن يحد من طلبات الحكومة في الإقتراض أو طلب المساعدة المالية من البنك المذكور .

حري بالاشارة إليه أن المشرع العراقي خص البنك المركزي بمورد مالي هام تمثل بالغرامات التي يفرضها البنك المذكور على المصارف التي تخالف أحكام قانون المصارف النافذ رقم : ( 94 ) لسنة : 2004 فحصيلة الغرامات لا تذهب إلى الخزينة العامة بل تصب في خزينة البنك المركزي([[13]](#footnote-13)) بوصفها موردا ماليا خاصا به ، وهذا التخصيص من شأنه أن يُعزز ، بلا شك ، استقلال البنك المركزي في إدارة شؤونه المالية.

**2 – استقلال البنك المركزي بموازنة خاصة به**

من المعلوم أن وجود موازنة مالية سنوية للهيئات العامة من شأنه أن يُسهم في انتظام عملية صرف النفقات وجباية الايرادات الخاصة بتلك الهيئات ، والتعرف على حقيقة مركزها المالي ، ومع ذلك فإن دولا كثيرة لم تكتف بأن تكون للبنوك المركزية موازنات خاصة بها بل ذهبت إلى أبعد من ذلك عندما خصت البنوك المذكورة بموازنات مستقلة ، وهي التي يجري اعدادها ، واقرارها بشكل مستقل عن موازنة الدولة وتظهر في وثيقة منفصلة عنها وتعد استثناء على قاعدة وحدة الموازنة العامة ([[14]](#footnote-14)) . ويرى بعض الكتابأن ثمت مبرر قانوني وجيه يبرر اختصاص الهيئات العامة بموازنات مستقلة يتمثل في أن تلك الهيئات تمثل مصالح لها شخصية معنوية ، فلإنفصال ذمتها المالية عن ذمة الدولة وجب وضع موازنة منفصلة لها ، فالموازنة المستقلة نتيجة حتمية لتشخيص الهيئات العامة التي من بينها البنوك المركزية([[15]](#footnote-15) ) ،وهذا الكلام ، من وجهة نظرنا ، تعوزه الدقة فتزويد جهة ما بالشخصية المعنوية ، وبالإستقلالين المالي والإداري لا يستتبع حتما انفراد تلك الجهة بموازنة خاصة بها مستقلة ومنفصلة عن موازنة الدولة بدليل أن الوحدات الإدارية اللامركزية الإقليمية في العراق الممثلة بالمحافظة ، والقضاء ، والناحية ، لا تختص بموازنات مستقلة([[16]](#footnote-16)) على الرغم من تمتعها بالشخصية المعنوية المستقلة عن شخصية الدولة وبالاستقلالين المالي والإداري([[17]](#footnote-17)) ، وفي هذا تقول المحكمة الإتحادية العليا في العراق بأن : ( ... منح الشخصية المعنوية لمؤسسة أو لدائرة حكومية لا يمنحها بالضرورة الحق باعداد موازنتها السنوية بصورة مستقلة ومنفصلة عن مرجعها الإداري الأعلى إذ ليس هناك تلازم بين الشخصية المعنوية والميزانية المستقلة ... )([[18]](#footnote-18)).

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

لكن لما كان وجود الموازنات المستقلة يمثل استثناء على قاعدة وحدة الموازنة العامة للدولة كما تقدم البيان ؛ فإن من الضروري أن يسمح الدستور بالخروج على هذه القاعدة بنص صريح كيما تجد الهيئات التي تتقرر لها تلك الموازنات سندا دستوريا يبرر خروجها عن قاعدة الوحدة . ولو اطلعنا على الدساتير المقارنة لألفينا أنها اتجهت إلى اتجاهين أثنين : دساتير اجازت العمل بالموازنات المستقلة من دون قصر تلك الموازنات على جهة معينة ، ودساتير أجازت العمل بالموازنات المستقلة مع قصرها على جهات معينة ليس من بينها البنك المركزي . وسوف نقف على هذين الإتجاهين في البيان التالي :

1. ( 1 ) ينظر : في معنى الاستقلال المالي د . عصام بشور ، المالية العامة والتشريع المالي ، ط 7 ، مطبعة جامعة دمشق ، دمشق ، 1995 – 1996 ، ص55 . [↑](#footnote-ref-1)
2. ( 2 ) د . سعد العلوش ، نظرية المؤسسة العامة وتطبيقها في التشريع العراقي ، المصدر السابق،ص 86 . [↑](#footnote-ref-2)
3. ( 1 ) د . سعد العلوش ، نظرية المؤسسة العامة وتطبيقها في التشريع العراقي ، المصدر السابق، ص 80 . [↑](#footnote-ref-3)
4. ( 2 ) تنظر : المادة ( 7 ) من قانون البنك المركزي الاردني لسنة 1971 . [↑](#footnote-ref-4)
5. ( 3 ) تنظر : الفقرة ( د ) من المادة ( 11 ) من قانون مصرف البحرين المركزي لسنة 2006 ، والمادة ( 16 ) من قانون النقد وبنك الكويت المركزي والمهنة المصرفية المعدل لسنة 1968 . [↑](#footnote-ref-5)
6. ( 4 ) تنظر : المادة ( 3 ) من قانون البنك المركزي والجهاز المصرفي والنقد المصري رقم ( 88 ) لسنة 2003 . [↑](#footnote-ref-6)
7. ( 1 ) تنظر : الفقرة ( أ ) من المادة ( 9 ) من قانون البنك المركزي الاردني النافذ ، والفقرة ( أ ) من المادة ( 17 ) من قانون البنك المركزي الكويتي النافذ ، والفقرة ( ب ) من المادة ( 12 ) ، وكذلك المادة ( 21 ) من قانون مصرف البحرين المركزي النافذ . [↑](#footnote-ref-7)
8. ( 2 ) تنظر: الفقرة ( د ) من المادة ( 9 ) من قانون البنك المركزي الاردني النافذ . [↑](#footnote-ref-8)
9. ( 3 ) تنظر: الفقرة ( 1 ) من المادة : ( 5 ) من قانون البنك المركزي العراقي النافذ المعدلة بموجب القانون رقم : ( 82 ) لسنة: 2017 المنشور في الوقائع العراقية عدد: ( 4475 ) ، السنة : 59 ، 2 / 1 / 2018 . [↑](#footnote-ref-9)
10. ( 4 ) لم يحدد قانون البنك المركزي العراقي النافذ معنى الربح الصافي خلافا لقوانين البنوك المركزية المقارنة التي ذهبت إلى هذا التحديد مثل : قانون البنك المركزي الكويتي النافذ الذي نص في الفقرة : ( 2 ) من المادة : ( 17 ) منه بأن : ( .... يعتبر ربحا صافيا الأرباح التي يحققها البنك بعد اقتطاع النفقات وخصم الاحتياطات اللازمة لمواجهة الديون الهالكة أو المشكوك فيها ... ). [↑](#footnote-ref-10)
11. ( 1 ) تنظر: المادتان ( 8 ) و ( 9 ) من قانون البنك المركزي العراقي النافذ . [↑](#footnote-ref-11)
12. ( 2 ) يجدر بالذكر هنا أن قانون الإدارة المالية والدين العام العراقي الملغى رقم ( 95 ) لسنة 2004 كان قد حدد في البند ( و ) من الفقرة ( 7 ) من القسم ( 4) منه موارد الموازنة العامة للدولة وكان من بينها : ( تحويلات الأرباح الفائضة من البنك المركزي العراقي بموجب النصوص ذات الصلة في قانون البنك المركزي ) . أما قانون الإدارة المالية الإتحادية النافذ لسنة 2019 فقد جاء خلوا من نص مماثل ، وهذا يعني أن نصوص القانون الأخير أكثر انسجاما مع قانون البنك المركزي النافذ من قانون الإدارة المُلغى. [↑](#footnote-ref-12)
13. ( 3 ) تنظر : المادة ( 58 ) من قانون المصارف العراقي النافذ . [↑](#footnote-ref-13)
14. ( 1 ) محمد شاكر عصفور ، أصول الموازنة العامة ، ط 2 ، دار المسيرة للنشر والتوزيع ، عمان ، 2009 ، ص 65 . [↑](#footnote-ref-14)
15. ( 2 ) د . ابراهيم محمد الحمود ، النظام المالي للمؤسسات العامة ذات الميزانيات المستقلة في الكويت ، دراسة تحليلية من واقع ما استقر عليه العمل في الكويت ، الطبعة الأولى ، جامعة الكويت ، الكويت / 1993 ، ص 8 . [↑](#footnote-ref-15)
16. ( 3 ) نص البند ( 2 ) من الفقرة ( خامسا ) من المادة ( 7 ) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ( 21 ) لسنة 2008 بأن : ( يختص مجلس المحافظة بما يلي : المصادقة على مشروع الموازنة العامة للمحافظة ... ورفعها إلى وزارة المالية في الحكومة الإتحادية لتوحيدها مع الموازنة الفدرالية ) . [↑](#footnote-ref-16)
17. ( 4 ) نصت المادة ( 22 ) من قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم لسنة 2008 بأن : ( لكل وحدة إدارية شخصية معنوية ، واستقلال مالي وإداري ...) . [↑](#footnote-ref-17)
18. ( 1 ) حكم المحكمة الاتحادية العليا ، العدد / 5 / اتحادية / اعلام / 2017 في 28 / 3 / 2017 . [↑](#footnote-ref-18)