.

**ثانيا : الوسائل المساعدة لاستقلال البنك المركزي من الناحية المالية**

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

**1 – شمول البنك المركزي بالإعفاء الضريبي**

اعتاد المشرع ، في دول كثيرة ، على تزويد البنك المركزي بميزة من شأنها أن تدعم استقلاله في الشؤون المالية من خلال شموله بالإعفاء من الخضوع للضرائب والرسوم . والحكمة من هذا الاعفاء هي تخليص البنك من الأعباء الضريبية التي قد يتسبب فرضها في اعاقته من تحقيق اهدافه . وقد اتبعت التشريعات مسلكين بهذا الخصوص ، الأول : هو اعفاء البنك المركزي اعفاء مطلقا أو كليا من الضرائب والرسوم جميعها . وهو ما سار عليه المشرع الاردني([[1]](#footnote-1) ) ، والبحريني([[2]](#footnote-2)). والمسلك الثاني : هو اعفاء البنك المركزي

من ضرائب ورسوم محددة على سبيل الحصر ، وهو ما اتبعه قانون البنك المركزي العراقي([[3]](#footnote-3) ) .علما أن الاعفاء في الحالتين هو اعفاء دائمي غير مقيد بمدة محددة ، وهذا من شأنه أن يدعم الاستقلال المالي للبنك المذكور .

ولو عقدنا مقارنة بين البنك المركزي العراقي وبين الشركات العامة التي تمارس نشاطا اقتصاديا وتصنف ضمن القطاع العام من ناحية المعاملة المالية المقررة لكليهما ، لألفينا أن ثمت ميزة ينفرد بها البنك المركزي ولا تحظى بها الشركات المذكورة . فالمعلوم أن الدولة تحصل على فائض أرباح المشروعات العامة عن أحد طريقين هما : الاقتطاع بالضرائب ، أو التحويل المباشر للأرباح إلى الموازنة العامة([[4]](#footnote-4)) ، والمشرع العراقي اختار اتباع الطريق الثاني وهو التحويل المباشر لنسبة من الأرباح الصافية التي تحققها الشركات العامة([[5]](#footnote-5)) مع اعفاء الأرباح المذكورة من ضريبة الدخل([[6]](#footnote-6)) بينما البنك المركزي في الوقت الذي قرر المشرع اعفاء أرباحه الصافية من الضرائب ، فإنه لم يشمل تلك الأرباح بالاستقطاع والتحويل المباشر للخزينة العامة كما مر ذكره آنفا .

**2 – اخضاع البنك المركزي للرقابة المالية اللاحقة دون الرقابة السابقة**

تنقسم الرقابة المالية من ناحية الوقت الذي تمارس فيه إلى رقابة سابقة ، ورقابة آنية ، ورقابة لاحقة . والنوع الأول من الرقابة يستهدف التحقق من مشروعية التصرف المالي قبل تنفيذه ، أما النوع الثاني من الرقابة فيستهدف اكتشاف أية مخالفات خلال تنفيذ الأعمال **،** واتخاذ الاجراءات الفورية لمعالجتها **،** في حين تنهض الرقابة اللاحقة بعد اتمام النشاط المالي([[7]](#footnote-7)) .

وفيما يخص الرقابة المجراة على تصرفات البنك المركزي فيلاحظ أن المشرع ، في كثير من الدول ، حرص على استبعاد الرقابة السابقة وذلك للحيلولة دون اعاقة سير المعاملات المالية للبنك المركزي ، أو تعطيلها ، أو تأخير انجازها . ومن القوانين التي تبنت هذا النوع من الرقابة قوانين البنك المركزي الكويتي([[8]](#footnote-8)) ، والبحريني([[9]](#footnote-9) **)**. أما قانون البنك المركزي العراقي النافذ فلم يتضمن في ثناياه نصا يمنع الرقابة السابقة على أعمال البنك المركزي .

حقيق بالإشارة إليه أن القوانين التي أجازت إخضاع البنك المركزي للرقابة المالية اللاحقة قيدت هذه الرقابة بقيد هام قوامه عدم جواز التدخل في أعمال البنك المركزي أو التأثير في سياسته مع التأكيد على أن من

يمارس الرقابة المذكورة لا بد أن يكون حاذقا في عمله ، وذا باع طويل باختصاصه([[10]](#footnote-10) ) .

**الفرع الثاني**

**الاستقلال الإداري للبنك المركزي**

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

**أولا : وجود جهاز إداري يدير أعمال البنك المركزي**

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

**1 – تكوين الجهاز الإداري المختص بإدارة أعمال البنك المركزي**

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

**أ - مجلس إدارة البنك المركزي**

مجلس الإدارة هو الجهة المهيمنة على شؤون البنك المركزي ، والمسؤول عن إدارة اعماله ، وتصريف أموره ، والنهوض بمهامه ، وتحمل مسؤولياته([[11]](#footnote-11) ) . وبغية الالمام بالمجلس المذكور ، فسنتناول تكوينه ، وطريقة تعيين أعضائه ، واجتماعاته ، ومستحقات أعضائه وامتيازاتهم.

**الموضوع الأول – تكوين مجلس الإدارة**

يتكون مجلس إدارة البنك المركزي من عدد من الأعضاء يختلف من دولة إلى أخرى ، فالبنك المركزي العراقي على سبيل المثل : يتكون من تسعة أعضاء هم : المحافظ ، ونائباه ، وثلاثة من كبار المديرين في البنك، اضافة إلى ثلاثة أعضاء يمتلكون خبرة مالية ، ومصرفية ، وقانونية مناسبة ممن لم يسبق للبنك المركزي تعيينهم في أي منصب خلال سنة من تاريخ ترشيحهم لعضوية المجلس([[12]](#footnote-12) ) .

والملاحظ أن قانون البنك المركزي العراقي لم يبين المقصود بكبار المديرين فهل يقصد بهم المدراء الكبار بالسن أم بأقدمية الخدمية ؟ هذا من جهة ، ومن جهة أخرى يلاحظ أن تكوين مجلس الإدارة جاء خلوا من أي تمثيل للسلطة المركزية مما يكسب المجلس قدرا أكبر من الاستقلال على خلاف مجلس الإدارة المشكل وفقا لأحكام قانون البنك المركزي الملغى لسنة : 1976 الذي ضم ممثلين للسلطة المركزية بلغ عددهم ستة أعضاء مثلوا كل من مجلس التخطيط ( الملغى ) ووزارات المالية ، والتجارة الخارجية ( الملغاة ) ، والتجارة الداخلية ( الملغاة ) ، والنفط ، والعدل([[13]](#footnote-13)) ، وبسبب هذه المبالغة في التمثيل الحكومي التي أدت إلى هيمنة السلطة المركزية على سياسة البنك المركزي فقد جرى تعديل على هذا التشكيل تمثل بإلغاء عضوية ممثلي الوزارات المذكورة والإكتفاء بعضوية ممثل عن وزارة المالية([[14]](#footnote-14)). وهو المسلك ذاته الذي سلكته قوانين البنوك المركزية المقارنة مثل : القانون المصري([[15]](#footnote-15)) ، والبحريني([[16]](#footnote-16)) .

**الموضوع الثاني – طريقة التعيين في مجلس الإدارة**

رسم قانون البنك المركزي العراقي ، في بدايه صدوره سنة : 2004 ، طريقة معينة لاختيار أعضاء مجلس الإدارة تمثلت بقيام سلطة التعيين بتعيين المحافظ ، ونائبيه ، وبقية أعضاء المجلس ، وسلطة التعيين تعني هنا رئيس الحكومة ، لكن هذا التعيين غير نهائي ، لأنه يخضع لمصادقة السلطة التشريعية([[17]](#footnote-17)). وعلى العموم فإن قانون البنك المركزي ألزم سلطة التعيين بالتشاور مع المحافظ ، ونائبيه بشأن ترشيح المديرين في البنك المركزي لعضوية مجلس إدارته([[18]](#footnote-18)).

إن الآلية التي رسمها قانون البنك المركزي العراقي لتعيين أعضاء مجلس الإدارة تم تعديلها سنة

2007 بيد أن هذا التعديل كان معيبا ؛ لأنه أكتفى ببيان الجهة المختصة بتعيين المحافظ ، ونائبيه دون التطرق إلى الجهة ، والكيفية التي يتم بموجبها تعيين أعضاء المجلس الآخرين([[19]](#footnote-19) ).

عموما فإننا لو عقدنا مقارنة بين قانون البنك المركزي العراقي النافذ والقانون الملغى لسنة : 1976 من حيث مدى خضوع أعضاء مجلس الإدارة للسلطة المركزية بالنسبة لطريقة التعيين لوجدنا أن القانون الملغى كان أكثر حرصا على ربط أعضاء مجلس الإدارة بالسلطة المركزية ، وايجاد نوع من الرقابة الوصائية عليهم من خلال تعيين الأعضاء الاحتياط والأصليين بمرسوم جمهوري([[20]](#footnote-20)) ، اضافة إلى وجوب مصادقة رئاسة ديوان الرئاسة ( المنحل ) على الأعضاء الذين يقع عليهم اختيار محافظ البنك المركزي([[21]](#footnote-21)).

علما ان اخضاع تعيين أعضاء مجلس إدارة البنك المركزي لموافقة السلطة التنفيذية مسلك اعتادت عليه الكثير من القوانين العربية منها على سبيل المثل: قانون البنك المركزي المصري النافذ الذي أخضع تشكيل مجلس الإدارة لقرار يصدر من رئيس الجمهورية بناء على اقتراح المحافظ([[22]](#footnote-22) )، وقانون مصرف البحرين المركزي الذي حدد طريقة تعيين أعضاء مجلس الإدارة بصدور مرسوم([[23]](#footnote-23)).

1. ( 2 ) نصت الفقرة ( ج ) من المادة ( 3 ) من قانون البنك المركزي الاردني لسنة : 1971 بأن : ( يعفى البنك المركزي من كافة الضرائب والرسوم الحكومية بما في ذلك رسوم طوابع الواردات ) . [↑](#footnote-ref-1)
2. ( 3 ) نصت المادة ( 28 ) من قانون مصرف البحرين المركزي النافذ بأن : ( يعفى المصرف المركزي من كافة الضرائب والرسوم على رأسماله ، وممتلكاته ، وعملياته ، وأرباحه ) . [↑](#footnote-ref-2)
3. ( 1 ) نصت المادة ( 44 ) من قانون البنك المركزي العراقي النافذ بأن : (يعفى البنك المركزي من الضرائب والرسوم الآتية : أ – الضرائب على دخل البنك المركزي العراقي أو أرباحه ( الأدق أن يُقال الدخل أو الربح الصافي) ب – ضرائب الملكية الخاصة على أصول البنك المركزي العراقي ( لا توجد في العراق ضريبة بهذا الأسم وانما توجد ضرائب تفرض على تملك رأس المال مثل: ضريبة العرصات وضريبة على نقل ملكية العقار أو حق التصرف فيه ) ج – الضريبة المفروضة على تحويل الأموال وعلى المعاملات المالية الأخرى ( هذا النوع من الضرائب لا وجود له في النظام الضريبي العراقي ؛ لأن الضرائب لا تفرض على واقعة التحويل بذاتها بل على الأرباح المتولدة منها فنكون إزاء ضريبة دخل مفروضة على الأرباح الناجمة عن عمل تجاري ) د – الضرائب التي تحصل في شكل رسوم دمغة تجبى عند اصدار الأوراق المالية والعملات النقدية والورقية . ه – الرسوم الجمركية ورسوم الاستيراد وضرائب المبيعات وضرائب القيمة المضافة على الذهب المستورد والعملات النقدية الورقية والمعدنية التي تسلم إلى البنك المركزي العراقي ) . [↑](#footnote-ref-3)
4. ( 2) د . مدحت عباس امين ، ضريبة الدخل في التشريع الضريبي العراقي دراسة تحليلية لنصوص قانون ضريبة الدخل رقم : 133 لسنة: 1982 المعدل النافذ ، دراسة مقارنة ، القسم الأول ، بدون ذكر دار النشر ، بغداد ، 1997 ، ص94 . [↑](#footnote-ref-4)
5. ( 3 ) نصت الفقرة : ( رابعا ) من المادة : ( 11 ) من قانون الشركات العامة رقم : ( 22 ) لسنة : 1997 بأن : ( يتم توزيع الربح ... وفق النسب الآتية : ( 45%) خمس واربعين من المئة للخزينة العامة ) . علما أن الفقرة : ( أولا ) من المادة : ( 35 ) من قانون الموازنة العامة الاتحادية للسنة المالية : 2019 نصت بأن : ( تحول نسبة ( 50 % ) من حصة الخزينة في أرباح الشركات العامة بضمنها أرباح السنوات السابقة غير المدفوعة إلى الخزينة العامة قبل اكمال تدقيق حساباتها من ديوان الرقابة المالية الاتحادي ) . [↑](#footnote-ref-5)
6. ( 1 ) نصت الفقرة ( 8 ) من المادة ( السابعة ) من قانون ضريبة الدخل رقم ( 113 ) لسنة 1982 بأن : ( تعفى من الضريبة المدخولات الآتية : أرباح مدخولات مؤسسات ومنشآت القطاع العام ... ) . [↑](#footnote-ref-6)
7. ( 2 ) د . محمد خالد المهايني ، منهجية الموازنة العامة للدولة في الجمهورية العربية السورية ، منشورات وزارة الثقافة ، دمشق ، 1994 ، ص 206 . [↑](#footnote-ref-7)
8. ( 3 ) نصت المادة ( 14 ) من قانون النقد وبنك الكويت المركزي لسنة 1968 بأن : ( ... لا تنطبق على أعمال البنك المركزي أحكام الرقابة المسبقة المقررة بمقتضى القانون رقم ( 30 ) لسنة 1964 بإنشاء ديوان المحاسبة ... ) . [↑](#footnote-ref-8)
9. ( 4 ) نصت الفقرة ( ج ) من المادة ( 2 ) من قانون مصرف البحرين المركزي والمؤسسات المالية النافذ بأن : ( ... لا تسري على المصرف المركزي أحكام أي قانون آخر يقضي بفرض الرقابة السابقة على أعماله ) . [↑](#footnote-ref-9)
10. ( 1 ) نصت المادة ( 14 ) من قانون رقم : ( 32 ) لسنة : 1968 في شأن النقد وبنك الكويت المركزي وتنظيم المهنة المصرفية المعدل بأن : ( ... تقتصر مهمة الديوان – ديوان المحاسبة – على تدقيق حسابات البنك وموجوداته ، ولا يكون له التدخل بأية صورة من الصور في تسيير أعمال البنك أو التعرض لسياسته . ويجب أن يكون الموظف الفني التابع لديوان المحاسبة والذي يقوم بتدقيق أعمال البنك مؤهلا تأهيلا فنيا كافيا وذا خبرة خاصة بأعمال البنوك ) . كما نصت الفقرة ( د ) من المادة : ( 2 ) من قانون مصرف البحرين المركزي والمؤسسات المالية بأن : ( يقتصر نطاق رقابة ديوان الرقابة المالية ... على تدقيق حسابات المصرف وموجوداته ، ولا يكون له التدخل بأية صورة من الصور في تسيير أعمال المصرف أو التعرض لسياساته . ويجب أن يكون الموظف الفني التابع لديوان الرقابة المالية والذي يقوم بتدقيق حسابات المصرف مؤهلا تأهيلا فنيا كافيا وذا خبرة خاصة بأعمال البنوك ) . [↑](#footnote-ref-10)
11. ( 1 ) نصت الفقرة ( 1 ) من المادة ( 10 ) من قانون البنك المركزي العراقي النافذ بأن : ( سيكون المجلس مسؤولا عن إدارة الأعمال وتنفيذ مسؤوليات البنك المركزي العراقي .... ) . [↑](#footnote-ref-11)
12. ( 2 ) تنظر: المادة ( 11 ) من قانون البنك المركزي العراقي . [↑](#footnote-ref-12)
13. ( 1 ) تنظر : المادة ( 8 ) من قانون البنك المركزي العراقي الملغى لسنة 1976 قبل تعديلها بموجب قانون التعديل الأول رقم ( 80 ) في 15 / 6 / 1977 . [↑](#footnote-ref-13)
14. ( 2) تنظر : المادة ( 8 ) المعدلة من قانون البنك المركزي العراقي الملغى لسنة 1976 . [↑](#footnote-ref-14)
15. ( 3 ) تنظر : المادة ( 12 ) من قانون البنك المركزي المصري النافذ . [↑](#footnote-ref-15)
16. ( 4 ) تنظر : الفقرة ( أ ) من المادة ( 5 ) من قانون المصرف المركزي البحريني النافذ . [↑](#footnote-ref-16)
17. ( 5 ) تنظر : المادة ( 1 ) ، والفقرة ( 1 ) من المادة ( 13 ) من قانون البنك المركزي العراقي النافذ قبل تعديلها بموجب قانون التعديل الأول رقم ( 63 ) لسنة 2007 المنشور في الوقائع العراقية عدد ( 4054 ) ، السنة 49 ، في 9 / كانون الأول / 2007 . [↑](#footnote-ref-17)
18. ( 6 ) تنظر : الفقرة ( 1 ) من المادة ( 13 ) من قانون البنك المركزي العراقي النافذ قبل تعديلها بموجب قانون التعديل الأول لسنة 2007 . [↑](#footnote-ref-18)
19. ( 1 ) تنظر : المادة ( 1 ) من قانون التعديل الأول لقانون البنك المركزي العراقي النافذ . [↑](#footnote-ref-19)
20. ( 2 ) تنظر : المادة ( 9 ) من قانون البنك المركزي العراقي الملغى لسنة 1976 . [↑](#footnote-ref-20)
21. ( 3 ) تنظر : الفقرة ( 5 ) من المادة ( 8 ) من قانون البنك المركزي العراقي الملغى لسنة 1976 . [↑](#footnote-ref-21)
22. ( 4 ) تنظر : المادة ( 12 ) من قانون البنك المركزي المصري النافذ . [↑](#footnote-ref-22)
23. ( 5 ) تنظر : الفقرة ( أ ) من المادة ( 5 ) من قانون مصرف البحرين المركزي النافذ . [↑](#footnote-ref-23)